



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea
Magistrale
in Economia e
Gestione delle Arti e
delle Attività Culturali

Tesi di Laurea

La lotta al traffico illecito di beni culturali

Relatore

Ch. Prof. Lauso Zagato

Correlatrice

Ch.ma Prof.ssa Cristina Tonghini

Laureando

Riccardo Bencini
Matricola 877766

Anno Accademico

2019 / 2020

INDICE

<i>Introduzione</i>	6
1. Oggetto del lavoro.....	6
2. Struttura del lavoro.....	8

CAPITOLO I LE FONTI

SEZIONE I Gli strumenti internazionali a carattere universale.....12

<i>1. Le fonti universali vincolanti</i>	12
1.1 La Convenzione dell’Aja per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.	12
1.2 Il Primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell’Aja del 1954.	15
1.3 La Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire ed impedire l’illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali.	16
1.4 La Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati.....	20
1.5 La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).	25
1.6 Le risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.	27
<i>2. Le fonti universali non vincolanti</i>	30
2.1 Le raccomandazioni adottate dalla Conferenza Generale dell’UNESCO.....	30
2.2 Le risoluzioni non vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.	34
2.3 Le risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite.	36
2.4 Gli atti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.	38

SEZIONE II Gli strumenti regionali 39

<i>1. Gli atti del Consiglio d’Europa</i>	39
<i>1.1 Le fonti vincolanti</i>	39
1.1.1 La Convenzione culturale europea (Parigi 1954).....	39

1.1.2 La Convenzione europea sulla protezione del patrimonio archeologico (Londra 1969) poi modificata a La Valletta nel 1992.....	40
1.1.3 La Convenzione europea sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali (Delfi, 1985).	44
1.1.4 La Convenzione sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali (Nicosia, 2017)...	46
<i>1.2 Le fonti non vincolanti</i>	50
1.2.1 Le raccomandazioni dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.	50
2. Gli atti dell'Unione Europea	53
<i>2.1 Le fonti vincolanti</i>	53
2.1.1 Il Regolamento (CEE) n. 3911/92 e il Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio.	53
2.1.2 La Direttiva 93/7/CEE del Consiglio del 15 marzo 1993 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.....	56
2.1.3 La Direttiva 2014/60/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 Maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.	59
2.1.4 Il Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali.	61
2.1.5 Il Regolamento 1210/2003 del Consiglio dell'Unione Europea del 7 luglio 2003 relativo a talune specifiche restrizioni alle relazioni economiche e finanziarie con l'Iraq e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 2465/1996.....	64
<i>2.2 Le fonti non vincolanti</i>	65
2.2.1 La Risoluzione del Parlamento europeo del 30 aprile 2015 sulla distruzione di siti culturali ad opera dell'ISIS/Da'ish (2015/2649(RSP)).	65
SEZIONE III Le fonti nazionali	67
1. La Costituzione Irachena del 2015 e la Legge n. 55 del 2002 per le antichità e il patrimonio dell'Iraq.	67
2. Syrian Antiquities Law 222/1963.	73

CAPITOLO II

LA LOTTA AL TRAFFICO ILLECITO DI BENI CULTURALI: STRUMENTI INTERNAZIONALI E REGIONALI

SEZIONE I Analogie e differenze tra le convenzioni UNESCO e UNIDROIT nella lotta al traffico illecito dei beni culturali 78

1.1 Importazione, esportazione e trasferimento illecito dei beni culturali nella Convenzione UNESCO del 1970.....	78
1.2 La Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni rubati o illecitamente esportati. ..	84
1.3 Un’analisi comparativa della Convenzione UNESCO del 1970 e della Convenzione UNIDROIT del 1995. Gli obiettivi.....	92
1.4 L’ambito di applicazione delle due Convenzioni e la definizione di bene culturale.....	94
1.5 Il caso specifico degli scavi archeologici.....	97
1.6 Gli obblighi in capo agli Stati Parte della Convenzione UNESCO del 1970 e della Convenzione UNIDROIT del 1995.	99
1.7 Prescrizione e decadenza	106
1.8 La questione della retroattività.....	107
1.9 I limiti della Convenzione UNESCO del 1970.....	110
1.10 Verso il ritorno della Convenzione UNIDROIT.....	114

SEZIONE II Il regime Europeo in materia di circolazione e restituzione dei beni culturali illecitamente esportati. 122

2.1 La politica culturale dell’Unione Europea.	122
2.2 Il regime della circolazione e restituzione dei beni culturali all’interno dell’Unione Europea.....	124
2.3 La disciplina comunitaria dell’esportazione dei beni culturali.....	128
2.4 La Direttiva 93/7 relativa alla restituzione dei beni culturali illecitamente esportati.....	132
2.5. La Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.....	140
2.6. Le analogie tra la Direttiva 2014/60 e la Convenzione UNIDROIT del 1995...	143

2.7 Il regime delle importazioni: il Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali.....	146
--	-----

CAPITOLO III

IL FENOMENO DEL TRAFFICO ILLECITO CONTEMPORANEO E LA SITUAZIONE NELL'AREA DEL MEDIO ORIENTE

SEZIONE I Il Sistema del traffico illecito e del saccheggio di beni culturali.....150

1.1. Inquadramento del problema.	150
1.2. La struttura “a rete” e il suo funzionamento: il modello a quattro stadi di Campbell.	155
1.3. I metodi di documentazione dei beni illecitamente trafugati.	159
1.4. Nuovi scenari di vendita: eBay, dark web ed i social media.	162
1.4.1. Il caso studio del progetto ATHAR (Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research).	167

SEZIONE II Il traffico illecito di beni culturali nell'area medio orientale.....178

2.1. Il caso dell'Iraq: la prima guerra del Golfo e il saccheggio dell' Iraq Museum di Baghdad.....	178
2.2. Il caso della Siria.....	184
2.3. Il traffico illecito di beni culturali come fonte strategica di finanziamento per lo Stato islamico.....	187
2.3.1. La struttura del reparto antichità e l'economia dei reperti saccheggati.	192

SEZIONE III Le azioni internazionali e regionali di contrasto al fenomeno.....197

3.1 Premessa.....	197
3.2. I Regolamenti n. 1210 del 2003 e il n. 36 del 2012 sulle restrizioni economiche e finanziarie con l'Iraq e la Siria.	201
3.3. Novità dal nuovo ausilio del Regolamento (UE) n. 880/2019 sull'introduzione e l'importazione dei beni culturali?.....	203
3.4. Considerazioni finali.....	210

<i>Conclusioni</i>	215
1. Risultati raggiunti.....	215
2. Profili critici.....	219
<i>Allegato</i>	224
<i>Bibliografia</i>	238
<i>Sitografia</i>	249
<i>Ringraziamenti</i>	250

INTRODUZIONE

1. Oggetto del lavoro

Il principale obiettivo che questo lavoro si prefigge è di condurre un'attenta ed approfondita analisi del traffico illecito dei beni culturali a livello internazionale, fenomeno che, negli ultimi anni, ha assunto una portata sempre maggiore, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

La prospettiva adottata nel presente lavoro si concentra sull'analisi della circolazione illecita di beni culturali sulla duplice dimensione giuridica ed operativa, ripercorrendo, rispettivamente, le principali fonti normative internazionali, regionali e nazionali susseguitesi nella regolamentazione del fenomeno ed illustrando le concrete modalità in cui tale fenomeno si manifesta, con particolare riguardo alla situazione dell'area mediorientale.

Negli ultimi decenni, per effetto del processo di globalizzazione, si è registrato un consistente aumento delle dimensioni del traffico illecito, nonché un'intensificazione delle interconnessioni fra i diversi mercati, in ragione dello svilupparsi di mezzi di comunicazione in grado di unire tutto il globo.

Sotto diverso profilo, il traffico di beni culturali, passato sotto il controllo di organizzazioni criminali, rappresenta oggi una delle principali fonti d'entrata di queste organizzazioni, al pari del contrabbando di armi o del commercio di stupefacenti. Lo sfruttamento del traffico illecito di reperti ad opera delle organizzazioni criminali si presenta di particolare allarme sociale, se solo si pensa che i proventi da esso ricavati sono spesso impiegati quale fonte di finanziamento per atti militari e di terrorismo.

Tuttavia, l'importanza del traffico illecito di reperti non risiede solo nel finanziamento che esso genera, ma soprattutto nei vantaggi strategici ed operativi offerti: una prospettiva di elevati margini di guadagno ed una bassa probabilità di disordini militari, corredati da un'elevata possibilità di lavoro per la popolazione locale.

Negli ultimi anni, la crisi economica e politica vissuta dalle zone di guerra del Medio Oriente ha costituito un terreno fertile per lo sviluppo del traffico illecito in quell'area. In tempi brevi, il fenomeno ha assunto un altro livello di criticità, anche a causa del rapido sviluppo del relativo mercato, alimentato in gran parte dalla domanda occidentale.

Nell'area mediorientale, lo sfruttamento dei reperti è operato da molti gruppi armati, tra i quali occupa una posizione di assoluta primazia lo Stato islamico dell'Iraq (ISIS), noto anche come Stato islamico del Levante (ISIL).

Tale organizzazione criminale, infatti, nei territori occupati, è riuscita ad assumere un controllo generalizzato dei traffici illegali grazie a una struttura interna altamente burocratizzata e gerarchica.

Quanto alle modalità operative del traffico illecito, esso coinvolge numerosi individui, occupati a diversi stadi, a partire da coloro che effettuano le escavazioni illegali, sino ad arrivare a quelli che portano i reperti trafugati oltre il confine nei c.d. *Paesi di Transito*, come il Libano e la Turchia. Da tali paesi, grazie all'intervento di altri individui, spesso mercanti d'arte locali, i reperti, il più delle volte insieme a documentazione falsa, raggiungono il mercato, arrivando a destinazione nei ricchi paesi occidentali o nelle ricche monarchie del Golfo.

A questa situazione di fatto del traffico illecito di beni culturali, corrisponde una situazione giuridica non meno complessa e problematica, caratterizzata dalla inefficacia delle misure di diritto interno di lotta al traffico illecito di beni culturali e dai tentativi, non sempre coronati dal successo, di elaborare una disciplina internazionale della materia.

Per primo, con la Convenzione UNESCO del 1970 dedicata al traffico illecito di beni culturali, attraverso l'imposizione di obblighi di cooperazione agli Stati, per secondo, con la Convenzione UNIDROIT del 1995, attraverso l'uniformizzazione dei diritti interni e la fissazione di norme di diritto privato uniforme e di diritto internazionale privato.

Il rapido sviluppo che il fenomeno del traffico illecito ha conosciuto in questi ultimi anni ha aperto la strada a nuove azioni internazionali e regionali di contrasto al fenomeno.

In primo luogo, è importante segnalare il contributo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che ha messo in atto numerose Risoluzioni vincolanti, nelle quali viene denunciata apertamente l'interconnessione tra terrorismo e sfruttamento dei reperti a scopo di finanziamento.

In secondo luogo, tra queste deve annoverarsi il recente Regolamento UE n. 2019/880 del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali da paesi terzi, emanato con lo specifico intento di precludere una delle vie di finanziamento del terrorismo internazionale, costituita dal traffico di opere d'arte trafugate da siti archeologici caduti in mano ad organizzazioni terroristiche come l'ISIS.

2. Struttura del lavoro.

Nel Capitolo I, diviso in tre sezioni, vengono analizzate le principali fonti giuridiche riguardanti la disciplina del traffico illecito di beni culturali, vincolanti e non, di natura internazionale, regionale e nazionale.

In particolare, nella sezione I, si analizzano gli strumenti internazionali a carattere universale, divisi tra fonti vincolanti e fonti non vincolanti. Per quanto concerne le fonti vincolanti, vengono illustrate sia le Convenzioni internazionali, come la Convenzione dell'Aja del 1954 ed il suo I Protocollo, la Convenzione UNESCO del 1970, la Convenzione UNIDROIT del 1995 ed infine la Convenzione di Palermo del 2000, che le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Avuto riguardo alle fonti non vincolanti, si analizzano le Raccomandazioni adottate dalla Conferenza Generale dell'UNESCO, le Risoluzioni non vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e, infine, gli atti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.

Nella sezione II, vengono esaminati gli strumenti a carattere regionale, tra cui gli atti del Consiglio d'Europa e gli atti dell'Unione Europea in materia di protezione e di circolazione dei beni culturali.

Infine, il capitolo I si chiude con l'analisi delle fonti nazionali, con particolare riferimento alle leggi sulle antichità di Iraq e Siria.

Il Capitolo II è scindibile in due sezioni.

Nella sezione I, viene effettuata un'analisi approfondita e comparativa, analogie e differenze, tra i due principali strumenti di lotta al traffico illecito in materia di restituzione dei beni culturali: la Convenzione UNESCO del 1970, sui mezzi per impedire e vietare l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito dei beni culturali, e la Convenzione UNIDROIT del 1995, sui beni culturali rubati o illecitamente esportati. In particolare, nell'ambito di tale comparazione, si indagano le motivazioni che hanno portato alla redazione della Convenzione UNESCO, le norme in essa contenute ed i suoi limiti, come successivamente superati dalla Convenzione UNIDROIT.

Nella sezione II, si analizza la disciplina giuridica europea in materia di circolazione e restituzione dei beni culturali illecitamente esportati, con particolare riferimento alle fonti di diritto derivato nei settori *dell'esportazione extracomunitaria di beni culturali* (Regolamento 116/2009) e della *restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro* (Direttiva 2014/60). I richiamati provvedimenti risultano accomunati dalla finalità di conciliare, nel processo di realizzazione del mercato unico, la libera circolazione dei beni culturali con le esigenze di protezione dei patrimoni culturali nazionali.

Nel Capitolo III, diviso in tre sezioni, viene analizzato il fenomeno del traffico illecito contemporaneo e la situazione nell'area del Medio Oriente.

Nella sezione I, viene condotta un'analisi sul funzionamento e sugli attori coinvolti nel traffico illecito di reperti. Nello specifico, viene definito il funzionamento della struttura "a rete" del traffico illecito ed il modello a quattro stadi di Campbell, la cui peculiarità risiede nel progressivo incremento, a ciascuno stadio successivo, delle conoscenze richieste e dei profitti ricavabili. Da ultimo, viene condotto un attento esame della crescente importanza ricoperta dalle nuove metodologie di comunicazione, con particolare riferimento alle piattaforme di social media, nel sistema del traffico illecito di beni culturali. In specie, dall'analisi dei dati messi a disposizione dal report di studio del progetto ATHAR (Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research), il quale fornisce una panoramica del mercato nero

digitale dei reperti della regione MENA, suggerendo al contempo i potenziali mezzi per interromperlo, si è cercato di esaminare in profondità la connessione tra il traffico di reperti e *Facebook*.

Nella sezione II, viene presentata un'accurata descrizione della situazione del traffico illecito in Medio Oriente, avuto particolare riguardo all'Iraq e alla Siria e alle gravi sottrazioni subite da tali Paesi al proprio patrimonio culturale, in ragione della latente conflittualità e della presenza sul territorio di organizzazioni armate e/o terroristiche. Al riguardo, viene condotta un'attenta analisi in merito alle modalità con cui l'ISIS gestisce, sia direttamente sia con strumenti indiretti, l'intero processo del traffico illecito di reperti nei territori occupati.

Da ultimo, nell'ultima sezione del capitolo III, si illustrano gli strumenti internazionali e regionali di contrasto al fenomeno del traffico illecito, sempre con particolare riferimento ai territori di Siria ed Iraq. In primo luogo, si affronta l'analisi delle Risoluzioni vincolanti e non del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che denunciano apertamente l'interconnessione tra terrorismo e sfruttamento delle antichità a scopo di finanziamento. In secondo luogo, vengono analizzati in dettaglio il Regolamento (CE) n. 1210/2003 e il Regolamento (UE) n. 36 del 2012 sulle restrizioni economiche e finanziarie con l'Iraq e la Siria.

A conclusione del lavoro, si analizza il quadro giuridico dell'UE, anche alla luce del Nuovo Regolamento (UE) 2019/880 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali da paesi terzi, emanato con lo specifico intento di precludere una delle vie di finanziamento del terrorismo internazionale, costituita dal traffico di opere d'arte trafugate da siti archeologici caduti in mano ad organizzazioni terroristiche come l'ISIS. Tale analisi consentirà di valutare se il quadro giuridico dell'UE può contribuire efficacemente alla lotta contro il traffico illecito di beni culturali provenienti da situazioni di conflitto armato.

CAPITOLO I

LE FONTI

SEZIONE I
GLI STRUMENTI INTERNAZIONALI A CARATTERE
UNIVERSALE

I. LE FONTI UNIVERSALI VINCOLANTI

1.1 La Convenzione dell’Aja per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

La Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, adottata all’Aja il 14 Maggio 1954¹ da una conferenza diplomatica convocata su iniziativa dell’UNESCO, risulta, a tutt’oggi, il più importante strumento internazionale per la protezione dei beni culturali in tempo di guerra.

Tale trattato multilaterale, ad applicazione universale, in quanto aperto alla partecipazione di tutti gli Stati, si connota per un elevato carattere innovativo, sotto molteplici profili.

In primo luogo, pur richiamando i principi delle precedenti Convenzioni del 1899 e del 1907, il Trattato del 1954 è il primo strumento internazionale ad aver introdotto la nozione estesa e comprensiva di “*beni culturali*”, superando in tal modo la staticità delle nozioni utilizzate dalle Convenzioni precedenti².

Queste ultime, infatti, adottando un approccio meramente elencativo, si limitavano a fare riferimento ad “*edifici dedicati all’arte e alla scienza*”, “*monumenti storici*”, “*opere dell’arte e delle scienze*”; di contro, la

¹ La Convenzione dell’Aja del 1954 è entrata in vigore il 7 agosto 1956; è stata ratificata dall’Italia con la legge n. 279 del 7 febbraio 1958. Attualmente gli Stati membri della Convenzione in esame sono 133, tra cui anche la Cina, gli Stati Uniti d’America e il Regno Unito, che l’hanno ratificata rispettivamente in data 5 gennaio 2000, 13 marzo 2009 e 12 settembre 2017.

² GREPPI E., (2007), “La protezione generale dei beni culturali nei conflitti armati: dalla Convenzione dell’Aja al Protocollo del 1999”, in Benvenuti P., Sapienza R., (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, pag. 79.

Convenzione dell'Aja, nel suo articolo 1, introduce un'articolata e dettagliata definizione di "*bene culturale*", a carattere generale³.

In secondo luogo, la Convenzione del 1954 predispone uno specifico sistema di tutela dei beni culturali⁴ abbandonando la precedente tendenza, presente invece nelle Convenzioni del 1899 e del 1907, ad accomunare i beni culturali ad altri beni ritenuti meritevoli di tutela, come, ad esempio, i luoghi di culto e gli ospedali⁵.

Sul piano dei principi, particolarmente significativa risulta l'affermazione, contenuta nel preambolo della Convenzione, in base alla quale il danneggiamento dei beni culturali appartenenti ad un qualsiasi popolo pregiudica il patrimonio comune dell'intera umanità, in quanto ogni popolo contribuisce alla cultura mondiale. Attraverso tale affermazione, viene, infatti, superata in maniera esplicita la tradizionale visione statalistica o nazionalistica della protezione dei beni culturali e si introduce, per la prima volta in un

³ Ai sensi dell'art.1 della Convenzione, rientrano nella definizione di «*bene culturale*», indipendentemente dalla loro origine o dal loro proprietario: "a) i beni di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, come i monumenti architettonici, di arte o di storia, religiosi o laici; i siti archeologici; i complessi di costruzioni che, nel loro insieme, offrono un interesse artistico, storico o artistico; le opere d'arte; i manoscritti, libri ed altri oggetti di interesse artistico, storico o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzioni dei beni sopra definiti; b) gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali definiti al comma a), quali i musei, le grandi biblioteche, i depositi di archivi, come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali mobili definiti al comma a); c) i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai commi a) e b), detti "centri monumentali".

⁴ La Convenzione dell'Aja del 1954 prevede due livelli di protezione dei beni culturali: uno «generale», relativo a tutti i beni culturali, che possono essere identificati in tempo di guerra da un apposito segno distintivo; uno «speciale», da applicare solo ad alcuni beni (es. i rifugi destinati a proteggere beni culturali mobili in caso di conflitto armato, i centri monumentali ed altri beni culturali), purché soddisfino alcuni requisiti (art. 8) e purché inseriti nel «registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale» tenuto dal direttore generale dell'UNESCO, per i quali è obbligatoria la segnalazione durante il conflitto attraverso un segno distintivo (il cd. «scudo blu», ripetuto tre volte, al fine di distinguere tali beni da quelli sottoposti a protezione generale).

⁵ GIOIA A., (2000), "La protezione dei beni culturali nei conflitti armati", in Francioni F., Del Vecchio A., De Caterini P., (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Atti del Convegno, Roma, 8-9 maggio 1998, Giuffrè, Milano, pag. 75.

trattato internazionale, la nozione del patrimonio comune dell'umanità, per cui la tutela dei beni culturali è interesse dell'umanità intera⁶.

Altra importante novità concerne la sfera di applicazione della Convenzione dell'Aja, cui è dedicato il capitolo VI del Trattato (artt. 18 e 19).

In particolare, al fine di colmare i vuoti che erano stati lasciati aperti dalle Convenzioni del 1899 e del 1907, l'articolo 18 amplia l'ambito di operatività della Convenzione, disponendo che la stessa trovi applicazione tanto nell'ipotesi di conflitto armato, che coinvolga due o più parti contraenti (par. 1), quanto in quello di occupazione militare, totale e parziale, del territorio di una parte contraente, e ciò anche nell'evenienza di mancata resistenza armata (par. 2). Il successivo paragrafo 3 stabilisce che la Convenzione si applichi tra le parti contraenti, nei loro reciproci rapporti, anche qualora il conflitto coinvolga qualche stato che parte contraente non è, inoltre, si stabilisce che la Convenzione troverà applicazione tra le suddette parti e lo Stato non contraente, qualora quest'ultimo dichiari di accettare le previsioni contenute nella Convenzione stessa e fin quando vi dia effettiva applicazione⁷.

Alla stregua del successivo articolo 19, paragrafo 1, la Convenzione trova applicazione anche nel caso di conflitti di carattere non internazionale, che si sviluppino nel territorio di una delle parti contraenti: in tali ipotesi, ciascuna delle parti coinvolte nel conflitto interno è tenuta ad osservare quantomeno le norme della Convenzione relative al rispetto dei beni culturali. Inoltre, ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo, sugli Stati parte ricade l'obbligo di dare applicazione, attraverso specifici accordi, alle altre previsioni della Convenzione⁸.

⁶ GIOIA A., (2000), op. cit., pag. 79.

⁷ Si tratta di un esplicito ripudio della clausola c.d. "*si omnes*", in particolare, l'art. 2 della IV Convenzione del 1907 stabiliva che se uno solo degli Stati parti del conflitto armato non avesse ratificato le convenzioni precedenti, quest'ultime non sarebbero state applicabili, neppure nei rapporti tra gli Stati che le avevano, invece, ratificate.

⁸ Quanto ai paragrafi successivi dell'art. 19: il par. 3 contempla la possibilità da parte dell'UNESCO di prestare il suo aiuto nelle situazioni appena descritte mentre il par. 4, introduce una clausola di salvaguardia relativamente allo stato giuridico delle parti in conflitto.

Da ultimo, e conclusivamente, tra gli aspetti più significativi della Convenzione del 1954, va anche segnalato il riconoscimento della necessità che gli Stati si preparino già in tempo di pace a predisporre un'adeguata tutela dei beni culturali, che possa contribuire alla loro protezione nel caso in cui si verificasse un conflitto armato. In particolare, l'articolo 3 della Convenzione, nonostante questa sia dedicata alla protezione dei beni culturali in tempo di guerra, introduce l'obbligo per gli Stati di adottare, in tempo di pace, tutte le misure che considerino “*appropriate*” per la tutela dei beni culturali situati nel loro territorio contro i prevedibili effetti di un eventuale futuro conflitto armato.

1.2 Il Primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell'Aja del 1954.

Uno dei problemi più gravi che si pongono in relazione alla tutela dei beni culturali in tempo di guerra, ed in particolare dei beni mobili, è quello della circolazione illecita dei beni stessi.

In merito, va segnalato il testo del *Primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell'Aja del 1954*⁹. Quest'ultimo non costituisce parte integrante della Convenzione, qualificandosi come un distinto accordo internazionale: non necessariamente, pertanto, gli Stati parte della Convenzione sono anche parte del Protocollo.

Il *Protocollo per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* disciplina l'istituto delle restituzioni nelle Parti I (parr. 1-4) e II (par. 5), prevedendo, tanto per la potenza occupante, quanto per le altre parti contraenti, una serie di obblighi.

In particolare, gli Stati contraenti si obbligano a: impedire l'esportazione di beni dal territorio da essi occupato (par. 1); sequestrare i beni provenienti, anche indirettamente, da qualsiasi territorio occupato (par. 2); restituire, al

⁹ Al primo protocollo del 14 maggio 1954, fanno attualmente parte 110 Paesi, tra cui la Cina e il Regno Unito; non è stato ancora ratificato dagli Stati Uniti d'America. Il Primo Protocollo è stato ratificato dall'Italia con la legge del 7 febbraio 1958, n. 279, la stessa che ha permesso l'entrata in vigore della Convenzione dell'Aja.

termine delle ostilità, alle autorità competenti del territorio precedentemente occupato, i beni illecitamente trasferiti dal territorio di quest'ultimo (par. 3).

Ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo, infine, la Parte contraente che aveva l'obbligo di impedire l'esportazione dei beni culturali dal territorio occupato, ha l'obbligo di indennizzare i possessori di buona fede dei beni da restituire secondo le norme alle quali sin qui si è fatto cenno.

Nella Sezione II, paragrafo 5, viene disposto che i beni culturali, depositati a titolo cautelare presso una Parte terza, al fine di proteggerli dal pericolo di conflitto armato, siano restituiti alle competenti autorità del territorio di provenienza al termine del conflitto stesso.

Nella Parte III (par. 6-15), il Protocollo concede agli Stati contraenti, al momento della ratifica o dell'adesione, la possibilità di dichiarare che non intendono legarsi alle Parti I e II dello stesso (par. 9)¹⁰. Il Protocollo, infine, è aperto all'adesione di tutti gli Stati indicati nel paragrafo 6¹¹, che non l'abbiano firmato, e a quella di ogni altro Stato invitato ad aderirvi dal Consiglio esecutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura. L'adesione avverrà con il deposito di uno strumento di adesione presso il Direttore generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (par. 8).

1.3 La Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali.

La Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni

¹⁰ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, Cafoscarina, Venezia.

¹¹ Il par. 6 del Primo Protocollo sottolinea che: "Il presente Protocollo recherà la data del 14 maggio 1954 e rimarrà aperto sino al 31 dicembre 1954 alla firma di tutti gli Stati invitati alla Conferenza adunata all'Aia dal 21 aprile 1954 al 14 maggio 1954".

culturali¹², adottata a Parigi il 14 novembre 1970, promossa ed elaborata in ambito UNESCO¹³, è il primo strumento giuridico creato con lo scopo ambizioso di disciplinare il traffico d'arte a livello internazionale.

Il testo del Preambolo sottolinea l'importanza del nuovo strumento, nato per combattere “*furti, scavi clandestini ed esportazione illecita di beni culturali*”, vincolando gli Stati aderenti a contrastare, anche attraverso la collaborazione internazionale, il traffico illecito della proprietà dei beni culturali¹⁴.

La Convenzione prospetta, all'articolo 1, una definizione di “*beni culturali*” molto ampia: tali sono, indipendentemente dalla loro funzione religiosa o profana, i beni designati importanti dagli Stati sottoscrittori per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza, e che rientrano in categorie tipologiche molto aperte, elencate dal medesimo articolo¹⁵.

¹² La Convenzione è entrata in vigore a livello internazionale il 24 Aprile 1972, è stata ratificata da 137 Stati. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 873 del 30 ottobre 1978, la medesima, è entrata in vigore nell'ordinamento interno il 2 gennaio 1979.

¹³ L'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) è un'istituzione intergovernativa che, nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite (il cui nucleo centrale è costituito dall'Organizzazione delle Nazioni Unite), si propone di “*contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza, favorendo, mediante l'educazione, la scienza e la cultura, la collaborazione fra nazioni, al fine di assicurare il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli, senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione*”. Per ulteriori informazioni consultare il sito ufficiale dell'UNESCO www.unesco.it

¹⁴ Cfr. art 2 della Convenzione UNESCO, ai sensi del quale: “*Gli Stati parti della presente Convenzione riconoscono che l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di proprietà di beni culturali costituiscono una delle cause principali di impoverimento del patrimonio culturale dei paesi d'origine di questi beni e che una collaborazione internazionale costituisce uno dei mezzi più efficaci per proteggere i rispettivi beni culturali contro tutti i pericoli che ne sono le conseguenze. A tale scopo, gli Stati partecipanti s'impegnano a combattere tali pratiche con i mezzi di cui dispongono, in particolare sopprimendo le cause, interrompendo il loro svolgersi e aiutando ad effettuare le necessarie riparazioni.*”

¹⁵ Cfr. art 1 della Convenzione UNESCO del 1970 considera come “*beni culturali*”: “*i beni a titolo religioso o profano, i quali, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono alle categorie indicate qui di seguito: a) collezione ed esemplari rari di flora e fauna, di mineralogia e di anatomia; oggetti che rappresentino un interesse paleontologico; b) i beni riguardanti la storia, ivi compresa la storia della scienza e della tecnica, la storia militare e sociale nonché la vita dei leaders, dei pensatori, degli scienziati e degli artisti nazionali e gli avvenimenti di importanza nazionale; c) il prodotto di scavi archeologici (regolari e*

A compensare tale ampiezza, restringendo in modo decisivo la portata della nozione, vi sono tutti quei beni culturali che presentano un legame qualificato con lo Stato (art. 4)¹⁶.

Gli Stati parte alla Convenzione hanno una serie di obblighi cui assolvere nell'ordinamento interno: in particolare, si impegnano ad istituire sul proprio territorio uno o più servizi nazionali di tutela del patrimonio culturale (art. 5), ma soprattutto, ad introdurre, nel proprio ordinamento, un certificato che specifichi che l'esportazione è autorizzata (art. 6, par. a) e, specularmente, ad impedire che dal proprio territorio escano beni senza tale certificato legittimante (art. 6, par. b). In aggiunta, gli Stati devono introdurre nell'ordinamento interno sanzioni amministrative o penali (art. 8) per il mancato rispetto delle previsioni di cui agli articoli 6 e 7.

Assai meno specifici sono gli impegni relativi all'ingresso dei beni culturali nel proprio territorio: gli Stati non si obbligano a proibire l'importazione illecita, bensì solo ad impedire che beni importati senza certificato dello Stato d'origine siano acquisiti da musei ed altre istituzioni simili e ad informarne, “*nella misura possibile*”, lo Stato d'origine (art. 7, par. a)¹⁷.

Mancando l'obbligo di impedire l'importazione illecita, manca lo speculare impegno di restituire ciò che viene importato illecitamente¹⁸. Conseguentemente, gli Stati si impegnano solo ad impedire l'importazione illecita di beni culturali sottratti ad un museo, o in un monumento pubblico

clandestini) e di scoperte archeologiche; d) gli elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici [...].

¹⁶ Cfr. art.4 della Convenzione UNESCO elenca i beni culturali che hanno con lo stato stesso un legame specifico, ovvero: “*a) beni culturali creati dal genio individuale o collettivo di cittadini dello Stato considerato e beni culturali importanti per lo Stato considerato, creato sul territorio di tale Stato da cittadini stranieri o da apolidi residenti su tale territorio; b) beni culturali trovati sul territorio nazionale; c) beni culturali acquisiti da missioni archeologiche, etnologiche o di scienze naturali, con il consenso delle autorità competenti del paese di origine di tali beni; d) beni culturali formanti oggetto di scambi liberamente consentiti; e) beni culturali ricevuti a titolo gratuito o acquistati legalmente con l'assenso delle autorità competenti del paese di origine di tali beni.*”

¹⁷ Cfr. art. 7 della Convenzione UNESCO del 1970.

¹⁸ MAZZOLENI M., (2005), *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale comparato*, Cafoscarina, Venezia.

civile o religioso, ovvero in un’istituzione similare, situati sul territorio di un altro Stato parte della Convenzione, a condizione che venga provato che tali beni siano Stati inventariati dalla suddetta istituzione (art. 7, lett. b, par. 1). Il paragrafo successivo¹⁹ specifica che la restituzione è riservata ai beni per i quali gli Stati si impegnano a proibire l’importazione, con letterale collegamento tra l’impegno di cui all’articolo 7, lettera b, paragrafo 1 ed il corrispondente impegno di cui all’articolo 7, lettera b, paragrafo 2. In quest’ultimo articolo, la Convenzione UNESCO subordina la restituzione al pagamento di un “*equo indennizzo*” a favore dell’acquirente in buona fede o di colui che detiene legalmente il bene, dimostrando di tenere in considerazione tanto la posizione del legittimo proprietario del bene (che può averne la restituzione), quanto la posizione dell’acquirente in buona fede (che può restituire il bene e meritare un “*equo indennizzo*”).

Dal meccanismo di restituzione e recupero resta escluso l’obbligo di restituzione per beni provenienti illecitamente da collezioni private; soprattutto, contraddicendo espressamente le affermazioni contenute nel preambolo, viene escluso a priori ogni obbligo di restituzione dei beni provenienti da scavi clandestini²⁰ (salvo per quanto si dirà circa l’art. 9)²¹.

¹⁹ Cfr. art. 7, lett. b, punto II, sottolinea l’impegno degli Stati parte di adottare le “*misure appropriate per recuperare e restituire su richiesta dello Stato d’origine parte della Convenzione qualsiasi bene culturale rubato e importato in tal modo dopo l’entrata in vigore della presente Convenzione nei confronti degli Stati interessati, a condizione che lo Stato richiedente versi un equo indennizzo alla persona acquirente in buona fede o che detiene legalmente la proprietà di tale bene. Le richieste di recupero e di restituzione vanno indirizzate allo Stato richiesto per via diplomatica. Lo Stato richiedente è tenuto a fornire a sue spese ogni mezzo di prova necessaria per giustificare la sua richiesta di recupero e di restituzione. Gli Stati parti si astengono dall’imporre diritti di dogana o altre tasse sui beni culturali restituiti in conformità con il presente articolo. Tutte le spese relative alla restituzione del o dei beni culturali in questione sono a carico dello Stato richiedente*”.

²⁰ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019) op. cit., pag. 224.

²¹ Cfr. art. 9 della Convenzione UNESCO stabilisce che: “*Ciascuno Stato parte della presente Convenzione e il cui patrimonio culturale è messo in pericolo da taluni saccheggi archeologici o etnologici può appellarsi agli Stati che ne sono interessati. Gli Stati parti alla presente Convenzione s’impegnano a partecipare ad ogni operazione internazionale concertata in queste circostanze al fine di determinare e di applicare le misure concrete necessarie, ivi compreso il controllo dell’esportazione, dell’importazione e del commercio internazionale dei beni culturali specificamente considerati. In attesa di un accordo ciascuno Stato interessato adotterà, nella misura del possibile, disposizioni provvisorie al fine di prevenire un danno irrimediabile per il patrimonio culturale dello Stato richiedente*”.

Nonostante sia stata oggetto di critiche vibranti all'epoca, la Convenzione del 1970 presenta profili di vitalità che ne spiegano l'inaspettato ritorno degli ultimi decenni: non a caso, oltre un terzo delle ratifiche è successivo al 2000²².

L'attenzione va posta, innanzitutto, sull'articolo 11, ove vengono considerati come illeciti l'esportazione e il trasferimento di proprietà forzati di beni culturali, risultanti direttamente o indirettamente dall'occupazione di un paese da parte di una potenza straniera. In materia di restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente trasferiti, particolarmente rilevante risulta l'articolo 13, lett. c) della Convenzione, il quale stabilisce l'obbligo di consentire un'azione di rivendicazione dei beni culturali perduti o rubati esercitata dal proprietario legittimo o in suo nome. L'articolo 13, lett. d) riconosce, a sua volta, il diritto di ogni Stato parte di dichiarare certi beni culturali come inalienabili, cui consegue l'obbligo delle altre parti contraenti di facilitare il recupero di tali beni da parte dello stato parte da cui siano stati illecitamente esportati²³.

1.4 La Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati.

La Convenzione sui beni culturali rubati o illecitamente esportati è stata approvata a Roma il 24 Giugno 1995²⁴, nell'ambito di una Conferenza diplomatica organizzata su invito dal governo italiano, alla quale hanno partecipato rappresentanti di quasi 80 Stati.

²² PROT L.V., (2011), "The Fight Against the Illicit Traffic of Cultural Property: The 1970 Convention: Past and Future", in *International Journal of Cultural Property*, vol. 18, pp. 437–442.

²³ Cfr. art 13, lett. d) della Convenzione UNESCO riconosce: "il diritto imprescrittibile di ciascuno Stato parte della presente Convenzione, di classificare e dichiarare inalienabili alcuni beni culturali che per questo motivo non devono essere esportati, e a facilitare il recupero di tali beni da parte dello Stato interessato nel caso in cui essi siano stati esportati".

²⁴ La Convenzione UNIDROIT del 1995 è entrata in vigore il 1 Luglio 1998; L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 213 del 7 Giugno 1999. Attualmente (Marzo 2020) la Convenzione è stata ratificata da 41 paesi e non è stata adottata da Svizzera, USA, Regno Unito, Siria e Iraq.

In ragione delle tante difficoltà incontrate nell'applicazione della Convenzione del 1970²⁵, l'UNESCO si rivolse all'UNIDROIT²⁶ per risolvere il problema transnazionale dei beni culturali in tempo di pace, nonché al fine di colmare l'assenza di norme internazionali che regolassero gli aspetti di diritto privato della protezione dei beni culturali.

La Convenzione UNIDROIT, pur essendo uno strumento di diritto materiale volto all'armonizzazione del diritto interno degli Stati parte, contiene anche un'importante norma di diritto internazionale processuale: le domande di restituzione e di ritorno possono essere proposte non soltanto dinanzi all'autorità giudiziaria competente secondo le norme relative alla giurisdizione in vigore negli Stati contraenti, bensì anche dinanzi all'autorità giudiziaria del Paese in cui si trova il bene oggetto della domanda; tuttavia, soltanto quest'ultima è autorizzata ad emanare le misure provvisorie (art. 8)²⁷.

L'articolo 1, Capitolo I, definisce il campo di operatività della Convenzione, stabilendo che essa trovi applicazione: *“alle richieste di carattere internazionale a) di restituzione di beni culturali rubati; b) di ritorno di beni culturali 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”*.

²⁵ La disposizione che aveva creato maggiori difficoltà applicative agli Stati della Convenzione del 1970 era l'art. 7, par. b punto II, tale disposizione contemplava l'ipotesi di furto così come quella dell'esportazione illecita del bene culturale e prevedeva la restituzione di un bene anche se questo fosse stato in possesso di un acquirente in buona fede. Essa ha creato problemi a certi Stati per i quali la sua attuazione risulterebbe incompatibile con le disposizioni di diritto interno relative agli effetti dell'acquisto in buona fede di beni mobili. Per ulteriore approfondimento vedi RODINÒ W., (2000), “La Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati”, in Francioni, F., Del Vecchio, A., De Caterini, P., (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Atti del Convegno, Roma, 8-9 maggio 1998, Giuffrè, Milano.

²⁶ L'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato è un'organizzazione internazionale nata nel 1926 come organo sussidiario della Società delle Nazioni, essa ha come scopo quello di perseguire l'armonizzazione del diritto internazionale tra gli Stati. Nel (Marzo 2020) conta 63 Stati membri (compresa la totalità degli Stati Parte dell'Unione Europea.

²⁷ Cfr. art. 8 della Convenzione UNIDROIT del 1995.

La Convenzione UNIDROIT riveste, pertanto, un ruolo cardine ai fini della nostra analisi, occupandosi di due problematiche di rilevanza centrale in materia di circolazione illecita di beni culturali.

In particolare, il Capitolo II (artt. 3 e 4) della Convenzione tratta il problema della restituzione dei beni culturali rubati e portati all'estero; il Capitolo III (artt. 5 e 7) si occupa, invece, del ritorno dei beni culturali illecitamente esportati.

In ordine al primo profilo, l'articolo²⁸ sancisce l'obbligo della restituzione dei beni culturali rubati, ed i relativi meccanismi, imponendo al "possessore" di un bene rubato di restituirlo indipendentemente dalla sua buona fede. Il medesimo obbligo trova, inoltre, applicazione anche con riferimento al bene oggetto di scavi clandestini leciti, ma di cui sia illegittima l'appropriazione secondo la legge del Paese nel quale il bene stesso è stato portato alla luce.

Se, da un lato, l'obbligo di restituzione è sancito in modo perentorio dall'articolo appena citato, dall'altro, oggetto di un ampio dibattito è stata la delicata questione dei termini di decadenza e prescrizione entro i quali l'azione può essere esercitata. Tale dibattito ha condotto all'adozione di un'articolata soluzione di compromesso: ogni azione di restituzione deve essere presentata, a pena di decadenza, entro i tre anni dal momento in cui l'attore ha avuto effettiva conoscenza del luogo in cui si trova il bene oggetto della domanda e dell'identità del possessore. Non ha, inoltre, trovato accoglimento l'affermazione della imprescrittibilità dell'azione: l'articolo 3, paragrafo 3, fissa, infatti, il termine "assoluto" di prescrizione in cinquanta anni dal momento del furto²⁹.

L'unica importante eccezione alla regola in questione è rappresentata dal paragrafo 4 del medesimo articolo, ai sensi del quale la restituzione di beni appartenenti alle collezioni pubbliche, ovvero provenienti da un monumento o

²⁸ Cfr. art. 3 della Convenzione UNIDROIT del 1995 sancisce che: "Il possessore di un bene culturale rubato deve restituirlo.; Ai sensi della presente Convenzione, un bene illecitamente scavato o scavato lecitamente ma illecitamente trattenuto è considerato come rubato, compatibilmente con la legislazione dello Stato nel quale tali scavi sono stati effettuati".

²⁹ FRIGO M., (2007), *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, II ed., Giuffrè, Milano, pag. 28.

da un sito archeologico identificati, non è soggetta ad alcun termine di prescrizione, salva l'applicazione del suddetto termine di decadenza di tre anni. Alla stregua del successivo paragrafo 8, lo stesso regime giuridico si applica all'azione per la restituzione di beni di carattere sacro o di importanza collettiva appartenenti a comunità autoctone o tribali.

L'articolo 4 della Convenzione UNIDROIT dispone che, al momento della restituzione del bene, il possessore avrà diritto al pagamento di un equo indennizzo solo se *“non abbia saputo né avrebbe dovuto ragionevolmente sapere che il bene era stato rubato e che possa provare che ha agito con la dovuta diligenza in occasione dell'acquisto”*. Al fine di verificare l'attendibilità della valutazione in ordine buona fede dell'acquirente, il paragrafo 4 dell'articolo citato, fissa una serie di criteri oggettivi, quali ad esempio: la qualità delle parti, il prezzo pagato, la consultazione di registri relativi ai beni rubati.

Il secondo importante problema, affrontato dalla Convenzione nel suo Capitolo III, è relativo ai *“beni illecitamente esportati”* dal territorio di uno Stato contraente, in violazione della normativa statale della nazione in cui il bene è dislocato.

In particolare, l'articolo 5, paragrafo 1, stabilisce che uno Stato può chiedere al tribunale o all'autorità competente di un altro Stato contraente *“il ritorno di un bene culturale illecitamente esportato dal territorio dello Stato richiedente”*³⁰.

Il paragrafo 5, del medesimo articolo, definisce il relativo meccanismo, disponendo che la domanda deve essere proposta entro tre anni dal momento della conoscenza effettiva, da parte dello Stato richiedente, del luogo di situazione del bene e dell'identità del possessore. Si prevede, inoltre, un termine *“assoluto”* di prescrizione dell'azione di ritorno, pari a cinquanta anni dalla data di esportazione o dalla data alla quale il bene avrebbe dovuto essere

³⁰ Cfr. art. 5 della Convenzione UNIDROIT del 1995.

riconsegnato in virtù dell'autorizzazione di cui al paragrafo 2 dell'articolo stesso³¹.

La domanda troverà accoglimento qualora l'autorità competente accerti la sussistenza delle condizioni previste ai paragrafi 3 e 4, le quali attengono alla verifica “*dell'importanza culturale significativa*” che il bene riveste per lo Stato che ne richiede il ritorno.

L'articolo 6³² stabilisce che il possessore di un bene culturale illecitamente esportato ha diritto, al momento del ritorno, ad un equo indennizzo da parte dello Stato richiedente, se non sapeva, né avrebbe dovuto ragionevolmente sapere, che il bene era stato illecitamente esportato.

Un'interessante alternativa all'obbligo di pagamento dell'indennizzo è prevista al paragrafo 3, dell'articolo 6, 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. In proposito, è da ritenersi che le “*necessarie garanzie*” richieste debbano essere idonee ad impedire che il bene ritorni nella disponibilità di chi lo aveva precedentemente venduto e ad evitare che il bene venga nuovamente esportato³³.

L'articolo 7 delle Convenzione individua i casi nei quali non si applicano le disposizioni del Capitolo III, relative all'azione di ritorno di beni culturali illecitamente esportati. In particolare, quest'ultimo dispone che esse non trovano applicazione: qualora, nel momento in cui è avanzata l'istanza di ritorno, il carattere illecito dell'esportazione sia venuto meno; ovvero, nell'ipotesi in cui l'esportazione del bene è avvenuta quando l'autore era ancora in vita o entro un periodo di 50 anni dopo la morte dello stesso.

³¹ Cfr. art. 5, par. 2, ai sensi del quale: “*un bene culturale che sia stato esportato temporaneamente dal territorio dello Stato richiedente per motivi d'esposizione, di ricerca o di restauro, ai sensi di una autorizzazione rilasciata in conformità della sua legge che regola l'esportazione di beni culturali al fine di proteggere il suo patrimonio culturale e che non sia stato riconsegnato in conformità alle condizioni di detta autorizzazione si considera come illecitamente esportato*”.

³² Cfr. art. 6 della Convenzione UNIDROIT del 1995.

³³ Si vedano le Considerazioni contenute in UNIDROIT, *Text of the Draft Convention with Explanatory Report*, Unidroit 1994 - CONF. 8/3 del 20 dicembre 1994.

In conclusione, merita di essere sottolineato l'art. 10 della Convenzione. Tale disposizione sancisce l'irretroattività della Convenzione UNIDROIT, prevedendo che le disposizioni del Capitolo I e II trovano applicazione relativamente ai beni culturali che sono stati rubati o illecitamente esportati dopo l'entrata in vigore della Convenzione stessa, nei confronti dello Stato richiedente così come dello Stato dove la richiesta è presentata³⁴.

1.5 La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale sottoscritta nel corso della Conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000).

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, e i relativi Protocolli³⁵, sono stati adottati con la Risoluzione 55/25 del 15 novembre 2000, in occasione della 55^a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite³⁶.

La Convenzione di Palermo, firmata da 147 Stati e ratificata da 190³⁷, è entrata in vigore il 29 settembre 2003, allo scopo, definito all'articolo 1, di *“promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace.”*

Sul piano dell'efficienza della confisca, particolare rilievo assume il paragrafo 1, dell'articolo 12, ai sensi del quale gli Stati parte alla Convenzione devono adottare, nell'ambito del loro ordinamento interno, tutte le misure necessarie per la confisca dei proventi da reato, definiti dall'art. 2 come

³⁴ Cfr. art. 10 della Convenzione UNIDROIT.

³⁵ I protocolli, adottati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite unitamente alla Convenzione di Palermo del 2000, sono tre: il Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini; il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria; il Protocollo sulla lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni.

³⁶ Ai sensi dell'art. 36, la Convenzione di Palermo sarà aperta alla firma di tutti gli Stati e delle organizzazioni regionali di integrazione economica, a condizione che almeno uno Stato membro di tali organizzazioni abbia firmato la Convenzione, dal 12 al 15 dicembre 2000 presso i Palazzi di Giustizia di Palermo, Italia, e successivamente presso la sede delle Nazioni Unite a New York fino al 12 dicembre 2002.

³⁷ La Convenzione di Palermo è stata ratificata dall'Italia con legge n. 146 del 16 marzo 2006 (Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 aprile 2006). Essa è entrata in vigore il 1 settembre 2006.

“qualunque bene derivato o ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato”.

Da rilevarsi anche i paragrafi 3, 4 e 5, del medesimo articolo, i quali richiedono di estendere la confisca: agli altri beni in cui il provento di reato è stato trasformato o convertito, in tutto o in parte; ai beni acquisiti da fonte legittima, con i quali il provento di reato è stato confuso (in tal caso l’ablazione è consentita *“fino al valore stimato del provento di reato”*); agli *“incassi o altri vantaggi”* derivati dal provento di reato o da tutte le suddette categorie di beni³⁸.

L’articolo 13 impegna, infine, gli Stati parte della Convenzione ad un’intensa cooperazione internazionale ai fini della confisca. In particolare, lo Stato parte, che abbia ricevuto da un altro una richiesta di confisca di proventi di reato, beni, attrezzature o altri strumenti situati sul suo territorio, dovrà presentare la suddetta richiesta *“nella più ampia misura possibile nell’ambito del suo ordinamento giuridico interno”* alle sue autorità competenti, al fine di ottenere un provvedimento di confisca, ovvero l’esecuzione dell’ordine di confisca emesso dall’organo giurisdizionale dello Stato richiedente. Lo Stato parte, inoltre, dovrà adottare *“misure per identificare, localizzare, congelare o sequestrare i proventi di reato, i beni, le attrezzature o altri strumenti”* ai fini di un’eventuale confisca, disposta secondo le anzidette modalità.

³⁸ In materia di confisca e sequestro, le citate disposizioni dell’articolo 12 impongono di adottare, ai fini della individuazione dell’oggetto della confisca, un criterio interpretativo tale da includere non solo le più varie fattispecie concrete di utilizzazione ovvero di sostituzione di beni illegalmente acquisiti, ma anche tutte le condotte di immissione di beni di provenienza illecita (diretta o indiretta) nei normali circuiti economici e finanziari, nonché le situazioni nelle quali una determinata iniziativa imprenditoriale abbia potuto sorgere o espandersi grazie allo stretto collegamento del suo titolare con un’organizzazione criminale. Per ulteriore approfondimento, si veda ACCILLI S. M. A., BALSAMO A., (2018), *“Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale”*, in *Diritto penale Contemporaneo*, pp. 123-124, disponibile al sito https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/pdf-viewer/?file=%2Fpdf-fascicoli%2FDPC_12_2018.pdf#page=113.

1.6 Le Risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

A seguito dell'invasione anglo-americana dell'Iraq nel 2003, alla quale è seguita la deposizione di Saddam Hussein, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite³⁹ ha approvato la Risoluzione n. 1483/2003, con la quale è stato riconosciuto alla coalizione anglo-americana lo *status* di forze di occupazione. Tale *status* comporta l'assunzione, da parte degli Stati da cui le forze dipendono, di tutte le responsabilità e gli obblighi che sulle potenze occupanti gravano alla stregua del diritto internazionale⁴⁰.

Il paragrafo 7⁴¹ della Risoluzione decreta l'obbligo degli Stati membri delle Nazioni Unite di adottare misure adeguate per facilitare la restituzione sicura alle istituzioni del Paese dei beni culturali iracheni e di altri oggetti di importanza archeologica, storica, culturale, scientifica e religiosa rimossi illegalmente dal Museo Nazionale Iracheno, dalla biblioteca nazionale di Baghdad e da altri luoghi del Paese, prevedendo, inoltre, un divieto di commercio e trasferimento per tutti quei beni per i quali esiste un "ragionevole sospetto" che siano stati esportati illegalmente. Quanto all'estensione temporale dell'obbligo, questo trova applicazione a partire dalle esportazioni avvenute dopo l'adozione della Risoluzione 661/1990⁴².

Per condannare gli attacchi terroristici avvenuti a New York l'11 Settembre 2001, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la

³⁹ Il Consiglio di Sicurezza è un organo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, formato da cinque Stati permanenti, vincitori della seconda guerra mondiale: Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti, e da dieci Stati non permanenti, eletti, in rappresentanza dei paesi membri delle Nazioni Unite, dall'Assemblea Generale con un mandato di due anni. Lo scopo del Consiglio è stabilito dall'articolo 24 dello Statuto delle Nazioni Unite: allo stesso viene conferita "la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale".

⁴⁰ Per ulteriore approfondimento, si veda ZAGATO L., (2007), *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo protocollo del 1999*, Giappichelli, Torino, pag. 134.

⁴¹ Cfr. paragrafo 7 della Risoluzione 1483/2003.

⁴² La Risoluzione 661/1990 è stata adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella 2933ª riunione, il 6 Agosto 1990, è stata attuata per: "porre fine all'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq ed a ripristinare la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale del Kuwait". Il paragrafo 3 lett. a) della Risoluzione decide che: "gli stati devono impedire l'importazione nei loro territori di tutte le merci e prodotti originari dell'Iraq o del Kuwait esportati dopo la data della presente Risoluzione".

Risoluzione n. 1373/2001⁴³, con l'obiettivo di contrastare ogni atto di terrorismo che costituisca una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale.

La Risoluzione invita gli Stati parte a collaborare attraverso una maggiore cooperazione, esortandoli, inoltre, ad adottare tutte le misure necessarie, nei loro territori e con tutti i mezzi possibili, per prevenire e reprimere il finanziamento di atti terroristici⁴⁴.

Il paragrafo 2 della Risoluzione obbliga gli Stati ad astenersi dal fornire qualsiasi forma di sostegno, attivo o passivo, ad entità o persone coinvolte in atti terroristici; ad adottare le misure necessarie per prevenire la commissione di atti terroristici, anche fornendo un allarme tempestivo ad altri Stati mediante lo scambio di informazioni; nonché, ad impedire la circolazione di terroristi o gruppi terroristici attraverso controlli efficaci alle frontiere.

La Risoluzione n. 2170, adottata dal Consiglio di Sicurezza il 15 agosto 2014, condanna “*con la massima fermezza gli atti terroristici dell'ISIL e della sua violenta ideologia estremista, nonché i suoi continui, gravi, sistematici e diffusi abusi dei diritti umani e le violazioni del diritto umanitario internazionale*”⁴⁵ ed esorta, inoltre, tutti gli Stati ad adottare le misure necessarie per contrastare l'istigazione a commettere atti terroristici, motivati dall'estremismo e dall'intolleranza, perpetrati da individui dell'ISIS, del Fronte al-Nusra o associati ad al-Qaeda⁴⁶.

Il paragrafo 12, ribadendo quanto già previsto nella Risoluzione n. 1373/2001, prevede l'obbligo, esteso a tutti i cittadini presenti sul territorio degli Stati, di astenersi dal fornire qualsiasi forma di sostegno, attivo o passivo, ad entità coinvolte in atti terroristici. Il paragrafo 14 condanna “*qualsiasi impegno nel commercio diretto o indiretto che coinvolga ISIL, ANF e tutti gli altri individui, gruppi, imprese ed entità associate ad al-Qaeda*”.

⁴³ Risoluzione 1373 (2001) Adottata dal Consiglio di Sicurezza nella 4385^a riunione del 28 settembre 2001.

⁴⁴ Cfr. par 1 lett. a) della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 2001.

⁴⁵ Si veda, par. 1 della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2170 del 2014.

⁴⁶ Si veda, par. 6 della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2170 del 2014.

Al medesimo fine di contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale è rivolta la Risoluzione n. 2199/2015, la quale, ponendosi in linea di continuità con le Risoluzioni trattate in precedenza, le richiama nel Preambolo.

Per ciò che maggiormente concerne l'oggetto del presente lavoro, nella Risoluzione viene dato particolare rilievo al settore del patrimonio culturale. Ad esso, in particolare, sono dedicati i paragrafi 15-16, che denunciano la distruzione, accidentale o intenzionale, da parte dei sopraccitati gruppi terroristici, del patrimonio culturale in Iraq e in Siria, nonché di siti e oggetti religiosi. Si sottolinea, inoltre, come i gruppi terroristici generino entrate derivanti dal saccheggio e dal traffico illecito, diretto o indiretto, di beni del patrimonio culturale provenienti da siti archeologici, musei, biblioteche, archivi e altri siti in Iraq e in Siria, che vengono utilizzate per finanziare gli attacchi terroristici.

Il paragrafo 17 della Risoluzione n. 2199, richiamando la decisione di cui al paragrafo 7 della Risoluzione n. 1483/2003, obbliga tutti gli Stati membri ad adottare le misure appropriate per impedire il commercio di beni culturali iracheni e siriani, nonché di altri beni di importanza archeologica, storica, culturale, scientifica e religiosa rari rimossi illegalmente dall'Iraq dal 6 agosto 1990 e dalla Siria dal 15 marzo 2011, vietando, inoltre, il commercio internazionale di tali beni, consentendo così il loro eventuale ritorno al popolo iracheno e siriano

Gli aspetti sistemici della lotta al terrorismo sono, da ultimo, integrati dalla Risoluzione 2322/2016, volta a rafforzare la cooperazione internazionale contro il terrorismo.

Ai fini della presente analisi, particolare rilevanza riveste il paragrafo 12 della Risoluzione n. 2322, ove si esortano Stati a sviluppare un'ampia cooperazione giudiziaria e di polizia nella prevenzione e nella lotta contro la circolazione illecita di beni culturali, nonché ad introdurre misure nazionali di prevenzione e di contrasto, efficaci a livello legislativo e operativo⁴⁷.

⁴⁷ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019) op. cit., pag. 210.

2. LE FONTI UNIVERSALI NON VINCOLANTI

2.1 Le raccomandazioni adottate dalla Conferenza Generale dell'UNESCO.

La Conferenza Generale dell'Unesco⁴⁸ ha emanato numerosi atti non vincolanti (cosiddetti di *soft law*), relativi al contrasto della circolazione illecita dei beni culturali.

Essendo il procedimento di carattere non vincolante, spetterà, quindi, agli Stati membri decidere se conformarsi o meno alle raccomandazioni dettate dall'UNESCO.

La *Recommendation on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Export, Import and Transfer of Ownership of Cultural Property* del 1964, nominata per la prima volta nel preambolo della Convenzione di Parigi del 1970, ribadisce la responsabilità in capo ad ogni Stato di proteggere i beni culturali presenti sul proprio territorio contro i rischi dell'esportazione o dell'importazione illecita, anche attraverso l'adozione di misure legislative, nonché mediante una stretta cooperazione con gli altri Stati.

Nella Sezione I della Raccomandazione, viene data una definizione di “*beni culturali*”⁴⁹, i quali, devono essere protetti dagli Stati membri, in virtù della loro notevole importanza per il patrimonio culturale di ciascun paese.

Nella sezione II, rubricata “*Principi generali*”, si ribadisce l'importanza di adottare delle misure adeguate per prevenire il trasferimento illecito dei beni culturali. Al fine di incoraggiare e facilitare il legittimo scambio di beni

⁴⁸ La Conferenza generale si compone di rappresentanti degli Stati Membri dell'Organizzazione. Il Governo di ciascuno Stato membro nomina cinque rappresentanti scelti dopo aver sentito il Comitato Nazionale, se esistente, o le istituzioni ed i corpi insegnanti, scientifici e culturali; La conferenza generale determina l'orientamento e la condotta generale dell'Organizzazione. Essa, inoltre, si pronuncia sui programmi sottoposti dal Consiglio esecutivo.

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 1 della Raccomandazione, si intendono per “*beni culturali*”: «*movable and immovable property of great importance to the cultural heritage of a country, such as works of art and architecture, manuscripts, books and other property of artistic, historical or archaeological interest, ethnological documents, type specimens of flora and fauna, scientific collections and important collections of books and archives, including musical archives*».

culturali, al paragrafo 9, si invitano gli Stati membri a vendere o scambiare, con altri Stati, dei beni simili a quelli la cui esportazione o il cui trasferimento di proprietà non può essere autorizzato.

La sezione III, rubricata “*Misure Raccomandate*”, al paragrafo 11, invita gli Stati ad istituire un servizio nazionale di protezione dei beni culturali: tale servizio dovrà adeguarsi al diritto interno nazionale e dovrà disporre dei mezzi amministrativi, tecnici e finanziari necessari per esercitare efficacemente le sue funzioni.

Le funzioni del servizio nazionale per la protezione dei beni culturali dovrebbero comprendere: l'istituzione di un inventario nazionale che servirà per il riconoscimento di beni da proteggere nel proprio territorio e per la cooperazione con altri organismi competenti; al fine di agevolare il controllo delle esportazioni, l'istituzione di un certificato d'esportazione che autorizzi l'uscita dei beni culturali dallo Stato; la possibilità di presentare proposte alle autorità nazionali competenti per qualsiasi altra misura legislativa o amministrativa ritenuta appropriata per la protezione dei beni culturali, comprese le sanzioni per la prevenzione dell'illecita esportazione, importazione o trasferimento di beni.

Per garantire la restituzione dei beni culturali illecitamente esportati da un territorio ad un altro, nonché per risolvere i problemi derivanti dall'esportazione e dall'importazione dei beni culturali, dovrebbero concludersi accordi bilaterali tra gli Stati membri.

Suddetti accordi dovrebbero includere, al loro interno, disposizioni che prevedano, ogni qualvolta si proponga di trasferire la proprietà di un bene culturale, l'accertamento, da parte dei servizi competenti di ciascuno Stato, in ordine all'assenza di ragioni che portino a considerare tale bene come proveniente da un furto, da un'esportazione o da un trasferimento di proprietà illeciti o da qualsiasi altra operazione considerata illegale ai sensi della legislazione dello Stato esportatore.

I paragrafi 16 e 17 sono dedicati alla “*Restituzione e ritorno di beni culturali illecitamente esportati*”.

In particolare, il paragrafo 16 invita gli Stati membri, i musei e tutte le istituzioni competenti a collaborare tra loro per assicurare e facilitare la restituzione o il ritorno dei beni culturali esportati illecitamente. Di seguito, il paragrafo 17 stabilisce che, in caso di scomparsa di un bene culturale, ogni Stato che lo rivendica deve portare il pubblico a conoscenza dell'illecito, attraverso un'adeguata diffusione dell'informazione.

La *Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage* è stata emanata nello stesso anno della Convenzione del 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale.

La Raccomandazione invita gli Stati membri ad adottare “*tutte le misure scientifiche, tecniche e amministrative, giuridiche e finanziarie*” necessarie per garantire la protezione del patrimonio culturale e naturale nei loro territori. Nella Sezione V, rubricata “*Misure di Protezione*”, al paragrafo 47 riguardante le misure legali, la Raccomandazione invita gli Stati membri ad applicare sanzioni penali o amministrative, in conformità alle proprie leggi nazionali, a chiunque distrugga volontariamente un monumento o un sito d'interesse storico artistico. Si prevede, inoltre, che le attrezzature utilizzate per effettuare gli scavi illeciti possono essere soggette a confisca.

La Conferenza generale dell'Unesco, riunitasi nella sua 19^a sessione, ha adottato a Nairobi, nel 1976, la *Recommendation concerning the International Exchange of Cultural Property*.

Questo strumento invita gli Stati membri a valutare una politica sistematica di scambi di beni tra le istituzioni culturali, ritenendo che la circolazione di beni culturali, quando disciplinata da norme tecniche o scientifiche, costituisce un potente mezzo al fine di valorizzare il patrimonio culturale della comunità internazionale e di prevenire il commercio illecito e il danneggiamento di tali beni.

La Raccomandazione, al paragrafo 3 della Sezione II, denominata “*Misure Raccomandate*”, invita gli Stati membri ad adottare, in conformità al proprio ordinamento interno, leggi o regolamenti in materia di successione, fiscalità e

dazi doganali per favorire gli scambi internazionali di beni tra gli istituti culturali e per incoraggiare questi ultimi a partecipare a tali scambi.

Qualora lo ritengano opportuno, inoltre, gli Stati membri dovrebbero favorire la costituzione di una campagna di informazione rivolta a tutti i paesi e al loro personale professionale specializzato in beni culturali nazionali.

Nel paragrafo 15 della Sezione V, rubricata "*Azione contro il traffico illecito di beni culturali*", si evidenzia che lo sviluppo degli scambi internazionali di beni dovrebbe consentire alle istituzioni culturali dei diversi Stati membri di ampliare le loro collezioni, acquisendo beni culturali di legittima provenienza, accompagnati da una documentazione idonea a far emergere il loro pieno significato culturale. Il paragrafo, infine, si conclude con l'esortazione agli Stati membri ad adottare, anche mediante l'aiuto delle organizzazioni internazionali interessate, tutte le misure necessarie per garantire che lo sviluppo degli scambi suddetti sia accompagnato dal rafforzamento delle azioni intraprese contro ogni possibile forma di commercio illecito di beni culturali.

In considerazione dell'aumento dei pericoli cui sono esposti i beni culturali a causa della loro inadeguata protezione, il 28 Novembre 1976 la Conferenza generale dell'Unesco, nella sua 19^a sessione, ha emanato la *Recommendation for the Protection of Movable Cultural Property*.

Nel Preambolo, si sottolinea che ogni Stato è moralmente responsabile della salvaguardia dei beni culturali mobili che rappresentano le diverse culture e sono parte del patrimonio comune dell'umanità.

Nella Sezione I, i beni culturali sono definiti come: "*tutti gli oggetti mobili che sono espressione e testimonianza della creazione umana o dell'evoluzione della natura e che hanno un valore e un interesse archeologico, storico, artistico, scientifico o tecnico*"⁵⁰.

Nella lotta ai furti ed agli scavi illegali, assume particolare rilievo il paragrafo 18, che raccomanda agli Stati di rafforzare gli istituti responsabili della prevenzione e repressione di tali reati. Inoltre, il paragrafo 19 esorta gli Stati

⁵⁰ Per ulteriore approfondimento, si veda l'art. 1 della Raccomandazione.

membri a prevedere adeguate sanzioni in caso di furto, saccheggio e appropriazione indebita di beni culturali mobili e di danni causati intenzionalmente a tali beni. Da ultimo, la lettera b, del medesimo paragrafo, consiglia di organizzare un sistema di rapida diffusione delle informazioni concernenti tali reati tra gli enti ufficiali e i vari settori interessati, al fine di garantire un perfetto funzionamento di tutti i settori che operano per prevenire i rischi cui sono esposti i beni culturali mobili.

Nell'ultima sezione (IV), intitolata "*Cooperazione internazionale*", al paragrafo 25, la Raccomandazione si propone l'obiettivo di rafforzare, a livello internazionale, la cooperazione tra gli organismi ufficiali responsabili della repressione dei furti, del commercio illecito di beni culturali e della scoperta di falsi. In particolare, la Raccomandazione esorta tali organismi a far circolare rapidamente tra di loro, attraverso i meccanismi a tal fine previsti, tutte le informazioni utili sulle attività illegali.

2.2 Le Risoluzioni non vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in aggiunta al potere di emanare atti di *hard law*, può anche adottare provvedimenti, che assumono la forma di Risoluzioni, non vincolanti per gli Stati membri.

La Risoluzione n. 2249 è stata adottata, dal Consiglio di Sicurezza, il 20 Novembre del 2015. Come sottolineato nel Preambolo, essa ha lo scopo di combattere, con ogni mezzo possibile, il traffico illecito dei beni culturali. a fronte dei continui attacchi da parte dell'ISIS (conosciuto anche come Da'esh), del Fronte ALN, nonché di tutti gli altri gruppi associati ad al-Qaeda rappresentando questi una minaccia globale per "*la pace e la sicurezza internazionale*".

La Risoluzione, al paragrafo 1, condanna, con la massima fermezza, gli atti terroristici compiuti dall'ISIS nei confronti del popolo di Tunisia, Turchia, Russia, Libano e Francia; nel paragrafo 3, condanna, con la medesima durezza,

i sistematici e barbarici atti di distruzione e saccheggio del patrimonio culturale compiuti dall'ISIS.

Infine, al paragrafo 6, gli Stati membri vengono esortati ad intensificare le misure protettive per arginare il flusso di combattenti terroristi stranieri verso l'Iraq e la Siria e per prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo.

Essendo gli attacchi al patrimonio culturale considerati come minacce “*per la pace e la sicurezza internazionale*”, il Consiglio di Sicurezza, ha adottato la Risoluzione, non vincolante, n. 2347 del 24 Marzo 2017.

Tale Risoluzione è considerata unica nel suo genere, in quanto è la prima ad essere dedicata esclusivamente alla distruzione e al traffico di beni culturali in situazioni di conflitto armato per mano di gruppi terroristici⁵¹.

Il Consiglio di Sicurezza condanna, nel paragrafo 2, qualsiasi coinvolgimento nel commercio che riguardi l'ISIL, il Fronte di al-Nusra e tutti gli altri individui, gruppi, imprese ed entità associati ad al-Qaeda; inoltre, nel paragrafo 3, si condannano gli scavi illegali e i saccheggi al patrimonio culturale perpetrati dagli stessi gruppi terroristici.

Per prevenire e contrastare il traffico illecito dei beni culturali provenienti da un conflitto armato, a causa dei gruppi terroristici, si invitano gli Stati membri a cooperare per facilitare il ritorno di oggetti esportati, scavati o sottratti illegalmente. All'intera comunità internazionale viene, altresì, imposto di garantire che i beni culturali illecitamente trasferiti dai territori in conflitto siano restituiti una volta terminato il conflitto⁵², ampliando in tal modo la portata dell'obbligo già previsto dalle precedenti Risoluzioni (1483/2003, 2199/2015) limitatamente a situazioni “*country-specific*” (Iraq e Siria)⁵³.

Nel paragrafo 9, si esortano gli Stati ad adottare, nel proprio ordinamento interno, tutte le misure necessarie per prevenire i reati connessi al patrimonio

⁵¹ HAUSLER K., (2018), “Cultural Heritage and Security Council: Why Resolution 2347 Matters, Questions of International Law”, pp. 5-19, disponibile al sito http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2018/03/02_UNSCCultural-Heritage_Hausler_FIN.pdf.

⁵² JAKUBOWSKI A., (2018), “Resolution 2347, Mainstreaming the protection of cultural heritage at the global level, Questions of International Law”, pp. 21-44, disponibile al sito http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2018/03/03_UNSCCultura.

⁵³ ZAGATO, L., PINTON, S., GIAMPIERETTI, M., (2019) op. cit., pag. 211.

culturale. Si specifica, inoltre, che tali reati, qualora andassero a beneficio dei gruppi criminali organizzati, dovrebbero considerarsi come un “grave reato”⁵⁴.

La Risoluzione, da ultimo, al paragrafo 17, elenca una serie di misure più articolate rispetto alle precedenti Risoluzioni, in particolare: introduce inventari digitalizzati; istituisce banche dati dedicate alla raccolta di informazioni sulle attività illecite connesse ai beni culturali e adotta dei regolamenti efficaci sull’esportazione, inclusa la certificazione della provenienza, in linea con gli standard internazionali.

2.3 Le Risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁵⁵ emana delle Risoluzioni rivolte agli Stati membri. Tali atti, sebbene non siano giuridicamente vincolanti, sono tuttavia dotati di una rilevante forza persuasiva, in quanto forniscono delle indicazioni precise in materia di restituzione e ritorno di beni culturali.

La Risoluzione n. 3187, adottata dall’Assemblea Generale nel 1973, affronta, per la prima volta, il tema della restituzione dei beni culturali esportati illecitamente, richiamando, nel Preambolo, la Convenzione di Parigi del 1970.

Particolare rilievo assume il paragrafo 3, ove si stabilisce il divieto, rivolto a tutti gli Stati membri, di esportare opere d’arte dai territori ancora sotto la dominazione coloniale.

Le Risoluzioni n. 58/17 del 2003 e n. 61/52 del 2006, entrambe dedicate al “*Ritorno e restituzione dei beni culturali nei paesi di origine*”, invitano gli Stati, che ancora non l’avessero fatto, a prendere in considerazione la possibilità di ratificare gli strumenti internazionali volti al contrasto del trasporto illecito e dell’appropriazione indebita dei beni culturali, quali, ad

⁵⁴ Richiamo all’ art. 2 par. 2 della Convenzione di Palermo del 2000.

⁵⁵ L’Assemblea Generale è il principale organo deliberativo delle Nazioni Unite. Istituita il 24 Giugno 1945, essa è composta da 193 membri, ciascuno dotato di un solo voto, in applicazione del principio dell’uguaglianza sovrana (art. 9, par. 1, e 18, par. 1 della Carta delle Nazioni Unite).

esempio: la Convenzione dell'Aja del 1954 e i relativi due protocolli; la Convenzione di Parigi del 1970 e la Convenzione UNIDROIT del 1995.

Le Raccomandazioni esprimono, inoltre, una preoccupazione per le aree di conflitto armato, sia che si tratti di conflitti internazionali, sia che si tratti di conflitti interni.

Allo scopo di ridurre il traffico illecito dei beni culturali, nonché di facilitare il recupero dei beni culturali rubati, il paragrafo 11 dispone la creazione, in collaborazione con UNESCO e l'Organizzazione internazionale della polizia criminale (INTERPOL), dell'*Object-Id*.

In particolare, l'*Object Identification* (Object ID) costituisce uno standard internazionale utilizzato per documentare e descrivere gli oggetti culturali, allo scopo di facilitare, in caso di perdita o furto, l'identificazione delle collezioni di oggetti archeologici, culturali e artistici⁵⁶.

Entrambe le Risoluzioni, infine, invitano gli Stati membri a redigere degli inventari dei loro beni culturali ed a fornire la propria legislazione in formato elettronico.

La Risoluzione n. 70/76 del 2015 denuncia la distruzione, il saccheggio e l'esportazione illecita del patrimonio culturale dei paesi in situazione di crisi, causati dai recenti attacchi dei sopra richiamati gruppi terroristici.

Nel paragrafo 15, esorta gli Stati membri ad introdurre misure adeguate allo scopo di garantire che tutti i soggetti interessati al commercio dei beni culturali siano tenuti a fornire una documentazione verificabile della provenienza dei beni stessi, attraverso la redazione di certificati d'esportazione. Nella presente Risoluzione, infine, si richiama l'articolo 2 della Convenzione di Palermo del 2000: quest'ultimo obbliga gli Stati membri a considerare il traffico illecito di beni culturali (compresi il furto e il saccheggio di siti archeologici) come un "*reato grave*".

⁵⁶ Per ulteriore approfondimento, si veda www.icom.museum/en.

2.4 Gli atti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.

Il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite⁵⁷, al fine di prevenire e contrastare il traffico illecito di beni culturali, ha emanato delle Risoluzioni non vincolanti per gli Stati membri: in particolare, la Risoluzione n. 2003/29, intitolata “*Prevenzione dei reati che violano il patrimonio culturale dei popoli rappresentato da beni mobili*”; la Risoluzione n. 2008/23, intitolata “*Protezione contro il traffico di beni culturali*”; nonché, la Risoluzione n. 2010/19, intitolata “*Prevenzione del crimine e risposte della giustizia penale per proteggere i beni culturali, in particolare per quanto riguarda la loro tratta*”.

L’ECOSOC, inoltre, allarmato dal coinvolgimento dei gruppi terroristici nel traffico dei beni culturali, ha adottato la Risoluzione n. 2004/34, ricordando agli Stati membri l’importanza di ratificare: la Convenzione di Parigi del 1970; la Convenzione UNIDROIT del 1995; la Convenzione di Palermo del 2003, allo scopo di rafforzare la cooperazione internazionale, di garantire la reciproca assistenza nella prevenzione e di reprimere tutti i reati contro i beni mobili che appartengono al patrimonio culturale dei popoli.

La Risoluzione n. 2011/42, intitolata “*Rafforzare la prevenzione del crimine e le risposte della giustizia penale per proteggere i beni culturali, in particolare per quanto riguarda la loro tratta*”, al paragrafo 6, invita gli Stati membri ad inserire, nei rispettivi ordinamenti, misure che possano essere applicate a tutti i beni culturali rubati e scavati illegalmente, esortandoli, inoltre, ad ottimizzare la trasparenza nelle attività di commercio di oggetti culturali.

Infine, nel paragrafo 9, il Consiglio chiede all’Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) di collaborare con l’UNESCO e l’INTERPOL, allo scopo di raccogliere, analizzare e diffondere dati o informazioni in materia di circolazione di beni culturali e favorirne il ritorno.

⁵⁷ L’ECOSOC è uno degli organi principali delle Nazioni Unite, formato da 54 membri, che vengono eletti ogni tre anni dall’Assemblea Generale, il cui scopo è stabilito dall’art. 62 dello Statuto delle Nazioni Unite.

SEZIONE II

GLI STRUMENTI REGIONALI

1. GLI ATTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

1.1 LE FONTI VINCOLANTI

1.1.1 La Convenzione culturale europea (Parigi 1954).

La Convenzione culturale europea è stata conclusa a Parigi il 19 Dicembre 1954⁵⁸, al fine di preservare la cultura europea ed incoraggiarne lo sviluppo. Nel Preambolo della Convenzione, si evidenzia la necessità di adottare una linea politica comune e si sottolinea l'intento di favorire *“lo studio delle lingue, della storia e delle civiltà degli altri e della civiltà comune ad essi”* tra i cittadini di tutti i Membri del Consiglio, nonché tra quelli di altri Stati europei che dovessero aderire alla Convenzione.

L'articolo 1, della medesima Convenzione, obbliga gli Stati ad impegnarsi al fine di adottare tutte le misure necessarie ad incoraggiare lo sviluppo del proprio contributo al patrimonio culturale comune europeo⁵⁹.

Nell'articolo 2, si esorta ciascuno Stato ad incoraggiare il proprio popolo allo studio *“delle lingue, della storia e della civiltà delle altre Parti”*, sforzandosi di diffondere *“lo studio della sua lingua, della sua storia e della sua civiltà”* sul territorio delle altre Parti Contraenti.

Di seguito, gli articoli 4 e 5 stabiliscono, per gli Stati, l'obbligo di salvaguardare i beni di valore culturale presenti nel proprio territorio e di

⁵⁸ La Convenzione, entrata in vigore il 5 Maggio 1955, è stata ratificata dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e da Bielorussia, Kazakistan e la Santa Sede (non membri del consiglio). Per l'Italia, che ha ratificato la Convenzione con L. del 19 Febbraio 1957, n 268, la Convenzione è in vigore dal 16 Maggio 1957.

⁵⁹ Il testo integrale della Convenzione è possibile trovarlo sul sito web del Consiglio d'Europa: <https://www.coe.int>.

renderli pienamente fruibili. Inoltre, il successivo articolo stabilisce che, al fine di coordinare le azioni per lo sviluppo delle attività culturali d'interesse europeo, ogni Parte Contraente dovrà facilitare la circolazione e lo scambio delle persone, nonché, degli oggetti di valore culturale.

L'articolo 8 sottolinea come nessuna norma presente nella Convenzione sia stata concepita per compromettere gli accordi bilaterali già firmati, o tutti quelli che saranno sottoscritti in futuro da una parte contraente; inoltre, si sottolinea l'assenza di un obbligo, in capo ad ogni persona, di conformarsi alle norme in vigore sul proprio territorio.

L'Articolo 9, al paragrafo 4, riconosce la possibilità, attraverso l'invito del Comitato dei Ministri⁶⁰, per gli Stati europei non membri del Consiglio di aderire alla Convenzione. Ogni Stato invitato potrà aderire deponendo il suo strumento d'adesione presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa: l'adesione sarà valida al momento del recapito di detto strumento.

Da ultimo, l'articolo 10 consente, agli Stati membri, di indicare i territori ai quali si dovranno applicare le disposizioni della Convenzione inviando al Segretario Generale del Consiglio d'Europa una dichiarazione che verrà trasmessa da quest'ultimo a tutte le altre Parti Contraenti.

1.1.2 La Convenzione europea sulla protezione del patrimonio archeologico (Londra 1969) poi modificata a La Valletta nel 1992.

La Convenzione relativa alla protezione del patrimonio archeologico europeo⁶¹ è stata redatta dal Consiglio d'Europa il 6 Maggio 1969, a Londra, ed è stata ratificata solamente da Islanda, Marocco ed Italia⁶².

⁶⁰ Il Comitato dei ministri, è composto da 47 ministri degli esteri degli Stati membri o dai loro rappresentanti permanenti a Strasburgo, è l'organo decisionale del Consiglio D'Europa che ha come funzione principale quello di garantire che gli Stati membri rispettino le sentenze della Corte europea.

⁶¹ Il testo della Convenzione è disponibile sul sito del Consiglio D'Europa: <https://www.coe.int/en/web/conventions>.

⁶² L'Italia ha aderito alla Convenzione di Londra con la legge del 12 Aprile 1973, n 202 entrata in vigore il 17 Dicembre 1974.

La Convenzione, evidenziando il pericolo rappresentato, per il patrimonio archeologico europeo⁶³, dagli scavi clandestini, dichiara l'intenzione di controllare l'importazione e l'esportazione illecita dei beni culturali.

Ai fini della Convenzione, secondo quanto previsto dall'articolo 1, sono considerati oggetti archeologici: *“tutti i resti o qualsiasi altra traccia dell'esistenza umana, che testimoniano epoche e civiltà per le quali gli scavi o le scoperte sono la fonte principale o una delle principali fonti di informazione scientifica”*.

In applicazione della Convenzione, ciascuna Parte Contraente si impegna: a proteggere i siti e le aree di interesse archeologico (art. 2 lett. a); a vietare gli scavi illeciti ed affidare gli scavi solamente al personale competente ed assicurarne il controllo (art. 3); ad istituire un inventario ed un catalogo scientifico del patrimonio archeologico nazionale (art. 4); a favorire la diffusione delle informazioni riguardanti i reperti archeologici e gli scavi leciti ed illeciti, informando ogni parte contraente dell'eventuale provenienza illecita del bene culturale (art. 5).

Al fine di prevenire la circolazione illecita dei beni culturali causata dagli scavi clandestini, l'articolo 6 della Convenzione stabilisce che i musei e le altre istituzioni analoghe, la cui politica di acquisizione è sotto il controllo dello Stato, dovranno adottare le misure necessarie al fine di evitare l'acquisizione di oggetti archeologici sospettati di provenire illegalmente da scavi clandestini.

Da ultimo, l'articolo 8, sottolinea come le disposizioni della Convenzione non possono *“limitare il commercio o la proprietà legittima di oggetti archeologici, né pregiudicare le norme giuridiche che disciplinano il trasferimento di tali oggetti”*.

Si deve rilevare che, la Convenzione del 1969, non affrontava in modo adeguato il grande problema degli scavi clandestini, né prendeva in considerazione l'impatto di molteplici progetti di costruzione su larga scala,

⁶³ L'Articolo 1 della Convenzione di Londra definisce come patrimonio archeologico *«all remains and objects, or any other traces of human existence, which bear witness to epochs and civilisations for which excavations or discoveries are the main source or one of the main sources of scientific information, shall be considered as archaeological objects»*.

come lo sviluppo di metropolitane, linee ferroviarie e di reti autostradali, costituendo essi una minaccia per il patrimonio archeologico per effetto della conseguente alterazione del sottosuolo⁶⁴.

Per questo motivo, il 16 Gennaio 1992, a La Valletta, venne realizzata la *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (riveduta)*, destinata a completare i principi enunciati nella Convenzione di Londra del 1969. Il nuovo testo della Convenzione è stato ratificato da 45 Stati membri del Consiglio d'Europa, ad eccezione di Islanda e Montenegro⁶⁵.

Questo strumento si pone come obiettivo primario quello di preservare e valorizzare il patrimonio archeologico nelle politiche urbanistiche.

L'articolo 1 della Convenzione del 1992, a differenza della precedente del 1969, include come parte del patrimonio archeologico “*le strutture, costruzioni, complessi architettonici, siti esplorati, beni mobili, monumenti di altro tipo*” che si trovino nel suolo o sott'acqua.

L'articolo 2, inoltre, impegna ogni Stato parte ad adottare varie misure di protezione e, in particolare, ad istituire un regime giuridico per la protezione del patrimonio archeologico, che comprenda: l'introduzione di un inventario e la classificazione dei monumenti e delle zone protette; la creazione di “*riserve archeologiche*” per consentire alle generazioni future di studiare le testimonianze materiali; nonché, l'obbligo di segnalare alle autorità competenti la scoperta casuale di elementi appartenenti al patrimonio archeologico e di metterli a disposizione per lo studio.

Al fine di impedire gli scavi illegali di elementi del patrimonio archeologico, e di garantire la scientificità delle operazioni di ricerca archeologica, l'articolo 3 invita gli Stati ad introdurre delle procedure d'autorizzazione e di controllo degli scavi, ad esempio, garantendo che gli scavi stessi vengano praticati esclusivamente da persone qualificate e munite di un'autorizzazione speciale. In aggiunta, gli elementi del patrimonio

⁶⁴ O' KEEFE P. J., (1993), “The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage”, in *Antiquity*, vol. 67, n. 255, pag. 406.

⁶⁵ L'Italia ha aderito alla Convenzione di La Valletta del 1992 con la legge del 29 Aprile 2015, n 57 entrata in vigore il 31 Dicembre 2015.

archeologico, che siano stati scoperti, non devono essere lasciati esposti durante e dopo gli scavi, senza che siano state adottate delle disposizioni per la loro preservazione, conservazione e gestione.

L'articolo 4 impone agli Stati l'obbligo di attuare le misure necessarie per la conservazione fisica del patrimonio archeologico "*in situ*"; qualora ciò non dovesse essere possibile, gli Stati, inoltre, si impegnano a creare dei depositi idonei per i reperti archeologici.

Nell'art. 5, la Convenzione incentiva la collaborazione e il confronto sistematico tra archeologi, urbanisti e pianificatori urbani allo scopo di modificare i programmi di pianificazione territoriale che rischiano di avere effetti negativi sul patrimonio archeologico, assicurandone in tal modo la conservazione e la valorizzazione. Si sottolinea, inoltre, l'importanza di tale collaborazione in vista di uno studio scientifico adeguato del sito e della conseguente pubblicazione dei risultati.

La Convenzione, all'articolo 8, richiede agli Stati di promuovere lo scambio, ai fini scientifici, sul piano nazionale o internazionale, di beni del patrimonio archeologico e di contribuire all'organizzazione di programmi di ricerca internazionali, questo è direttamente rilevante per il contesto europeo e per la necessità di avere una comprensione comune di come si sono verificati gli sviluppi nel continente⁶⁶.

Inoltre, l'articolo 9 della Convenzione esortagli Stati parte ad impegnarsi a sensibilizzare l'opinione pubblica attraverso attività educative, nonché a stimolare i cittadini a prendere coscienza dell'importanza del patrimonio archeologico e della sua protezione da eventuali minacce.

Gli articoli 10 e 11 trattano della circolazione illecita degli oggetti del patrimonio archeologico, invitando gli Stati parte ad adottare alcune misure pratiche per combattere tale illegalità. Gli Stati, tra di loro, si impegnano a diffondere informazioni sugli scavi illeciti e a segnalare tutti quegli oggetti archeologici sospettati di provenire da tali scavi. Inoltre, gli Stati, vengono

⁶⁶ O' KEEFE P. J., (1993), op. cit., pag. 211.

invitati a far conoscere ai musei, la cui politica di acquisizione non è sotto il controllo dello Stato, il nuovo testo della Convenzione.

All'articolo 13, per monitorare la corretta applicazione degli obblighi previsti dal testo e verificare la situazione delle politiche di protezione del patrimonio archeologico degli Stati membri, si prevede la nomina di un comitato di esperti istituito dal Comitato dei Ministri.

Da ultimo, ai sensi dell'articolo 14, dopo l'entrata in vigore della Convenzione (riveduta), il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa potrà invitare qualunque Stato non membro del Consiglio, così come la Comunità economica europea, ad aderire alla Convenzione stessa. Si prevede, inoltre, che uno Stato parte contraente della Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, come visto, firmata a Londra il 6 maggio 1969, non può depositare il suo strumento di ratifica, d'accettazione o d'approvazione se non *“ha ancora denunciato la suddetta Convenzione o se non la denuncia contemporaneamente”*.

1.1.3 La Convenzione europea sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali (Delfi, 1985).

La *Convenzione europea sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali* è stata adottata ed aperta alla firma dal Consiglio d'Europa riunitosi a Delfi, nel 1985. Il testo è stato firmato da 6 Stati⁶⁷, ma nessuno dei membri del Consiglio d'Europa l'ha poi ratificato.

La Convenzione, nello sforzo di proteggere il patrimonio culturale europeo contro le attività illecite, si riporta al concetto comune di responsabilità e di solidarietà nella protezione del patrimonio stesso.

Dopo aver definito, all'articolo 1, il significato di *“proceedings, judgment e sanction”*, la Convenzione considera *“offence”*, un reato che comprende gli

⁶⁷ La Convenzione europea sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali è stata firmata da Cipro, Grecia, Italia, Liechtenstein, Portogallo e Turchia. L'Italia ha firmato il testo il 30 Luglio 1985.

atti contemplati dal diritto penale e dalle disposizioni legali elencate nell'appendice I della Convenzione stessa. In aggiunta, il paragrafo 2 dell'articolo 3 prevede che ogni Stato può considerare “*offences*” relativi ai beni culturali anche gli atti e le omissioni elencati in uno o più sotto paragrafi dell'appendice III.

L'articolo 2 stabilisce che la medesima si applica alle categorie di beni culturali elencati nell'appendice II (parr. 1 e 2). Inoltre, ogni Stato può considerare come bene culturale qualsiasi categoria “*di beni mobili o immobili che presentano un interesse artistico, storico, archeologico, scientifico o altro interesse culturale*” non compresa nell'appendice II⁶⁸.

Con il fine di sensibilizzare maggiormente il pubblico alla necessità di proteggere i beni culturali, gli articoli 4 e 5 invitano gli Stati parte ad adottare le misure appropriate per cooperare alla prevenzione dei reati relativi ai beni culturali e alla scoperta dei beni sottratti in seguito a tali reati.

La Parte IV della Convenzione (artt. 6–11) si concentra sulla restituzione dei beni culturali e su tutte le misure che ne facilitano il ritorno.

In particolare, l'articolo 7 stabilisce che, nel caso in cui dei beni culturali siano trovati sul territorio di una Parte, e tale Parte abbia ragionevoli motivi per ritenere che i beni in questione siano stati sottratti al territorio di un'altra Parte, a seguito di un reato relativo ai beni culturali, questa ne informa immediatamente l'altra Parte o le altre Parti presunte interessate. Inoltre, se tali beni culturali si trovano sul territorio di una Parte che è stata debitamente notificata, tale Parte ne informa immediatamente la Parte o le Parti interessate.

Nei successivi articoli viene riconosciuta, dagli Stati, la gravità di qualsiasi azione che danneggi i beni culturali: di conseguenza, essi sono tenuti ad adottare, nel proprio sistema giuridico, adeguate sanzioni che puniscano gli atti illeciti perpetrati in danno al patrimonio culturale (art. 12).

La Convenzione si conclude con le Clausole Finali, contenute negli articoli 20-36, ove si prevede che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa può invitare qualsiasi Stato non membro ad aderire alla Convenzione stessa, a

⁶⁸ L'appendice I, II e III della *Convenzione europea sui reati in materia di beni culturali* può essere consultata sul sito web del Consiglio D'Europa: <https://rm.coe.int/>.

seguito di una decisione presa con voto unanime dei rappresentati degli Stati contraenti aventi diritto di sedere nel comitato (art. 22).

Infine, l'articolo 34, sottolinea come nessuna norma presente nella Convenzione possa compromettere l'applicazione di altri accordi internazionali tra più parti, concernenti le tematiche affrontate nel testo.

1.1.4 La Convenzione sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali (Nicosia, 2017).

Il 19 maggio 2017 è stata posta alla firma e ratifica degli Stati membri del Consiglio d'Europa e degli Stati non membri, che hanno partecipato alla sua elaborazione⁶⁹, la *Convenzione europea sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali*⁷⁰, unico trattato internazionale ad essere dedicato specificamente all'incriminazione del traffico illecito di beni culturali.

Nel Preambolo della Convenzione si evidenzia la volontà di prevenire e contrastare il traffico illecito e la distruzione di beni culturali attraverso la stretta collaborazione internazionale tra gli Stati membri. Vengono, inoltre, tenute in considerazione e menzionate le Convenzioni UNESCO, la Convenzione UNIDROIT del 1995, la Risoluzione n. 2057 del 2015 e la n. 2199 del 2015.

L'articolo 2⁷¹ contiene un'elencazione di beni mobili ed immobili, al fine di delimitare l'ambito di applicazione della Convenzione.

In particolare, per quanto riguarda la categoria dei beni mobili, vi rientra qualsiasi oggetto "*situato su un terreno o sott'acqua o rimosso da esso, che sia, per motivi religiosi o laici*" classificato o specificamente designato da una delle Parti della Convenzione o della Convenzione dell'UNESCO del 1970; di

⁶⁹ In particolare, gli Stati non membri che hanno partecipato all'elaborazione del Trattato sono il Giappone, il Messico e la Santa Sede.

⁷⁰ La *Convenzione sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali* del 2017 è stata ratificata da Cipro e Messico (non membro del Consiglio d'Europa), ed è stata firmata da 10 Stati, tra cui l'Italia con la firma del 24 Ottobre 2017.

⁷¹ Cfr. Art 2 della Convenzione di Nicosia del 2017.

contro, nella categoria dei beni immobili, rientra “*qualsiasi monumento, gruppo di edifici, sito o struttura di qualsiasi altro tipo, sia esso situato su un terreno o sott'acqua, che sia, per motivi religiosi o laici*” designato da qualsiasi Parte della Convenzione o da qualsiasi Parte della Convenzione UNESCO del 1970.

Ai sensi dell'articolo 4, ciascuno Stato garantisce che ogni forma di appropriazione indebita dei beni culturali, tra cui lo scavo di terreni o sott'acqua, o la rimozione e la conservazione dei beni culturali mobili scavati, senza l'autorizzazione richiesta dalla legge dello Stato in cui lo scavo è stato effettuato, se commesse intenzionalmente, costituiscano un illecito penale ai sensi del proprio diritto interno.

All'articolo 5, dedicato all'importazione illecita, si vieta, costituendo questo reato, qualsiasi introduzione di beni culturali nel territorio dello Stato se: provenienti da un furto in un altro Stato; scavati illegalmente nelle circostanze descritte nell'articolo 4; esportati in violazione del diritto interno dello Stato che ha specificatamente indicato tali beni in conformità all'articolo 2 della Convenzione, se il trasgressore sapeva che i beni culturali erano stati rubati.

In aggiunta, il paragrafo 2, del medesimo articolo, specifica che è possibile, attraverso una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, emettere sanzioni non penali per i reati precedentemente elencati.

Inoltre, sono considerati reati l'acquisizione e la messa in commercio di tutti quei beni culturali mobili di cui all'articolo 3 della Convenzione⁷², non solo nei confronti del soggetto che sia a conoscenza della provenienza illecita di tali beni, ma anche verso coloro che non abbiano posto la massima cura e attenzione nell'acquisizione o immissione sul mercato dei beni stessi (artt. 7-8).

Secondo l'articolo 9, costituiscono reato, ai sensi del proprio diritto interno, la falsificazione e la manipolazione di documenti relativi ai beni

⁷² L'art 3 della Convenzione di Nicosia stabilisce che: “*Ciascuna parte garantisce che il reato di furto e altre forme di appropriazione indebita di cui al diritto penale nazionale si applichi ai beni culturali mobili*”.

culturali mobili, qualora tali azioni siano intese a presentare i beni come aventi provenienza lecita. Inoltre, secondo l'articolo 10, costituiscono reato, ai sensi del proprio diritto interno, anche la distruzione o il danneggiamento di beni culturali mobili o immobili e la loro rimozione illecita, al fine di importare, esportare o immettere sul mercato tali elementi.

L'articolo 12 della Convenzione dispone che ogni Stato parte stabilisce la propria giurisdizione sui reati commessi, non soltanto sul proprio territorio, ma anche a bordo di una nave o un aereo che batte bandiera dello Stato, nonché se il reato viene commesso da uno dei propri cittadini. Inoltre, quando una persona condannata nel luogo dove ha commesso il reato non può essere estradata nel suo paese d'origine, sarà compito dello Stato, in cui è avvenuto l'illecito, applicare la propria giurisdizione al cittadino estero.

Ai sensi dell'articolo 12, qualora, in conformità della Convenzione, più Stati rivendichino la giurisdizione, questi devono costantemente confrontarsi per determinare la giurisdizione più appropriata per l'azione penale.

Ciascuna Parte garantisce che i reati di cui alla Convenzione, se commessi da persone fisiche, siano punibili con *“sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive”* che tengano conto della gravità del reato.

Tali sanzioni comprendono, ad eccezione dei reati definiti all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e all'articolo 5, paragrafo 1, lettere b) e c) della Convenzione, le pene che comportano la privazione della libertà personale e che possono comportare l'estradiizione. La Convenzione prevede anche altre misure come: *“un'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale e l'esclusione dal diritto a benefici o aiuti pubblici”* inoltre, le misure possono prevedere il sequestro di tutti gli strumenti utilizzati per compiere l'illecito e la confisca di tutti i proventi derivanti da tali reati.

Gli articoli seguenti (20-21) stabiliscono una serie di misure preventive a livello nazionale e internazionale, che permettano agli Stati membri di controllare l'importazione e l'esportazione dei beni culturali mobili.

A livello nazionale, si invitano gli Stati a prendere in considerazione: lo sviluppo di inventari o banche dati dei propri beni culturali; l'introduzione di procedure di controllo delle importazioni e delle esportazioni, compreso un

sistema in base al quale l'importazione e l'esportazione di beni culturali mobili sono soggette al rilascio di certificati specifici.

A livello internazionale, invece, si invitano gli Stati a contribuire alla raccolta internazionale di dati sul traffico di beni culturali mobili, condividendo gli inventari nazionali o le banche dati sui beni culturali che sono stati oggetto di un reato, e a facilitare la cooperazione allo scopo di proteggere e preservare i beni culturali anche in tempi di instabilità o di conflitto.

Si invitano, inoltre, i musei a rispettare le norme esistenti in materia di acquisizione dei beni culturali e a segnalare alle autorità competenti qualsiasi sospetto di traffico illecito.

La Convenzione, infine, dichiara, all'articolo 25, che gli Stati hanno la facoltà di concludere accordi bilaterali o multilaterali tra di loro, al fine di facilitare l'applicazione dei principi in essa contenuti.

1.2 LE FONTI NON VINCOLANTI

1.2.1 Le Raccomandazioni dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ⁷³ può emanare raccomandazioni non vincolanti, in materia di tutela dei beni culturali, indirizzate agli Stati membri.

L'Assemblea, ritenendo gravi i continui danni al patrimonio culturale, ha deciso di adottare la Risoluzione n. 1072 (1988) sulla protezione internazionale dei beni culturali e la circolazione delle opere d'arte⁷⁴, al fine di proteggere i beni culturali stessi da furti, esportazioni illecite e scavi non autorizzati.

Il documento, all'articolo 3, richiama la Convenzione dell'Aja del 1954, la Convenzione di Londra del 1969, la Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione di Delfi del 1985, invitando gli Stati a ratificare tali Convenzioni per uniformare la disciplina che regola la restituzione dei beni culturali che circolano illecitamente.

Di rilievo, inoltre, l'articolo 4 della Convenzione, il quale mette in evidenza il diverso piano dei beni culturali rispetto ai beni commerciali, sottolineando la necessità di trovare una differente legislazione a tali beni⁷⁵.

L'Assemblea parlamentare, all'articolo 7, dichiara la necessità di una più ampia e risoluta collaborazione tra i diversi Stati, al fine di rendere possibile la salvaguardia del patrimonio culturale di ciascuno e il corretto spostamento delle opere d'arte da un paese all'altro.

L'articolo 8 raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare i governi degli Stati membri ad adottare misure per garantire la restituzione dei beni culturali

⁷³ L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa è l'organo deliberativo e la forza trainante del Consiglio D'Europa, essa rappresenta i parlamenti di 47 Stati membri, ed è composta da 636 membri (divisi a metà tra titolari e supplenti).

⁷⁴ Il testo originale della Raccomandazione è consultabile sul sito: <https://pace.coe.int/en/>.

⁷⁵ La distinzione tra i beni culturali e i beni commerciali è riconosciuto nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE) del 1957 e nell'Atto Unico Europeo del 1986.

che hanno circolato illecitamente, nonché a collaborare con le organizzazioni internazionali, come l'INTERPOL, e ad uniformare, in tutti i paesi, le norme fiscali che si applicano alla vendita di opere d'arte.

Sempre in riferimento alla circolazione dei beni culturali, il 26 maggio del 1998, l'Assemblea parlamentare ha adottato la Risoluzione n. 1372 (1998) “*sulla Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o esportati illegalmente*”⁷⁶.

Tale documento, diviso in otto paragrafi, nasce per sostenere totalmente la Convenzione UNIDROIT del 1995, considerata uno strumento efficace per porre fine alla circolazione illecita dei beni culturali da paesi in via di sviluppo o da aree di conflitto.

All'articolo 1, l'Assemblea Parlamentare raccomanda al Comitato dei Ministri di invitare tutti gli Stati membri a ratificare la sopra citata Convenzione, che può sviluppare pienamente i suoi benefici solo se gli Stati fonte e gli Stati importatori raggiungano lo stesso numero di adesioni (art.4).

All'articolo 2, vengono ricordati, come strumenti per prevenire la circolazione illecita e i reati commessi sui beni culturali, la Raccomandazione n. 1072/1989 e la Convenzione di Delfi del 1985.

La Raccomandazione, all'articolo 5, sottolinea di non poter estendere la sua efficacia a reati, aventi ad oggetto beni culturali, commessi precedentemente alla sua emanazione, non potendo conseguentemente risolvere tutti i problemi posti dalla circolazione dei beni culturali. In aggiunta, il medesimo articolo, propone come soluzione per gli Stati membri di ratificare la Convenzione dell'Aja del 1954 e la Convenzione UNESCO del 1970. Inoltre, tutti gli Stati che hanno perduto dei beni culturali e ne richiedono la restituzione possono richiedere l'assistenza al Comitato Intergovernativo⁷⁷.

Il testo si conclude con la raccomandazione dell'Assemblea parlamentare al Comitato dei Ministri di: uniformare le misure che regolano le attività

⁷⁶ Il testo della Raccomandazione è consultabile sul sito dell'Assemblea Parlamentare <http://assembly.coe.int>.

⁷⁷ Il Comitato Intergovernativo “*per la Promozione della Restituzione dei Beni Culturali nei Paesi di origine o della loro Restituzione in caso di Appropriazione indebita*”, è composto da 22 Stati membri dell'UNESCO con un mandato di quattro anni.

doganali (art. 8 par. 3); istituire presso l'UNIDROIT una commissione arbitrale, chiamata dagli Stati firmatari per risolvere il problema della difficoltà d'interpretazione della Convenzione ed intensificare la cooperazione internazionale di polizia specializzata nel campo dei crimini relativi ai beni culturali.

2. GLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

2.1 LE FONTI VINCOLANTI

2.1.1 Il Regolamento (CEE) n. 3911/92 e il Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio.

Il 1 Gennaio del 1993, con l'entrata in vigore del Mercato Unico Europeo e la conseguente abolizione delle frontiere interne, è stata assicurata la libera circolazione dei beni culturali in territorio Europeo.

Ciò ha generato le preoccupazioni di alcuni Stati membri, i quali temevano che l'abolizione dei controlli alle frontiere avrebbe permesso l'esportazione dei beni culturali verso i Paesi extra UE.

Per uniformare il controllo delle norme degli Stati membri, che regolano il commercio e l'esportazione dei beni culturali con i Paesi terzi, il Consiglio dell'Unione Europea⁷⁸ ha approvato il Regolamento (CEE) n 3911/92 del 9 Dicembre 1992⁷⁹.

Il Regolamento si compone di 11 articoli ed un allegato, suddiviso in due rubriche: la rubrica A ha la funzione di individuare in maniera esaustiva le categorie di beni incluse nell'ambito di applicazione del provvedimento; la rubrica B stabilisce il valore applicabile ai suddetti beni.

⁷⁸ Il Consiglio dell'Unione Europea è un organo decisionale essenziale dell'UE. Il Consiglio, congiuntamente al Parlamento europeo, esercita la funzione legislativa e la funzione di bilancio; coordina le politiche economiche generali degli Stati membri; definisce e implementa la politica estera e di sicurezza comune; conclude, a nome dell'Unione, accordi internazionali tra l'Unione e uno o più Stati o organizzazioni internazionali; coordina le azioni degli Stati membri e adotta misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Il Consiglio dell'Unione Europea è composto, ai sensi dell'art. 16 del Trattato sull'Unione Europea, da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale che possa impegnare il governo dello Stato membro, scelto in funzione della materia oggetto di trattazione.

⁷⁹ Pubblicato in G.U. L. 395 del 31.12.1992. Il Regolamento ha subito successivamente delle modifiche con il Regolamento (CE) n. 2469/96 del Consiglio del 16 dicembre 1996, pubblicato in GU L 335 del 24.12.1996, dal Regolamento (CE) n. 974/01 del Consiglio del 14 maggio 2001, pubblicato in GU L 137 del 19.05.2001, dal Regolamento (CE) n. 806/03 del Consiglio del 14 aprile 2003, pubblicato in G.U. L. 122 del 16.05.2003.

Come già accennato, il Regolamento istituisce un sistema di controllo al fine di contrastare la circolazione illecita di beni culturali e disciplina le esportazioni di tali beni dal territorio degli Stati membri ad un Paese extra EU, attraverso la licenza di esportazione.

Il Regolamento n. 3911 è stato successivamente interessato da una serie di interventi modificativi, in particolare: il Regolamento (CE) n. 2469/96 ha novellato la rubrica A, sostituendo i paragrafi 3 e 4⁸⁰; il Regolamento (CE) n. 974/2001, a seguito dell'introduzione dell'euro, ha modificato le disposizioni dell'ultimo comma della rubrica B⁸¹; infine, il Regolamento (CE) n. 806/2003 ha sostituito l'art. 8⁸² del Regolamento 3911, istituendo un Comitato che assiste la Commissione. Tali continue e penetranti modifiche hanno, dunque, portato alla codificazione di un nuovo Regolamento.

In particolare, al fine di garantire l'uniformità di trattamento ed il controllo delle esportazioni dei beni culturali alle frontiere esterne dell'UE, il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato il Regolamento (CE) n. 116/2009⁸³ del 18 dicembre 2008.

All'articolo 1, il Regolamento sottolinea che l'esportazione di beni culturali, temporanea o definitiva, al di fuori del territorio della Comunità, è subordinata alla presentazione di una licenza di esportazione, che sarà valida in tutti i paesi della Comunità e obbligatoria per le categorie di beni descritte nell'allegato I del Regolamento.

La licenza viene rilasciata dallo Stato membro *“sul cui territorio si trovi lecitamente e definitivamente il bene culturale che si vuole esportare alla data*

⁸⁰ L'allegato A al par. 3 è sostituito dal testo seguente: *“Quadri e pitture diversi da quelli appartenenti alla categoria 3 bis o 4, fatti interamente a mano, su qualsiasi supporto e con qualsiasi materiale”*.

⁸¹ L'ultimo comma dell'allegato B è sostituito dal seguente: *“Per gli Stati membri che non adottano l'euro i valori espressi in euro nell'allegato sono convertiti e espressi nelle monete nazionali al tasso di cambio del 31 dicembre 2001 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee [...]”*.

⁸² L'articolo 8 è sostituito dal seguente: *“1. La Commissione è assistita da un comitato. 2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE (3). 3. Il comitato adotta il proprio regolamento interno”*.

⁸³ Pubblicato in G.U. L. 39 del 10.2.2009.

del 1 Gennaio 1993” ovvero, dopo tale data, da un'autorità competente dello Stato membro sul cui territorio il bene culturale si trova dopo essere stato lecitamente e definitivamente spedito da un altro Stato membro, o dopo essere stato importato da un Paese terzo, ovvero reimportato da un Paese terzo in seguito a una spedizione lecita da uno Stato membro verso detto Paese terzo.

Per i reperti archeologici, è inoltre prevista la possibilità per lo Stato membro di non richiedere l'autorizzazione all'esportazione, qualora i reperti siano di modesto valore archeologico o scientifico, a condizione che non provengano da scavi o da siti archeologici in un paese della Comunità e che siano presenti legalmente sul mercato (art. 2 par. 2 secondo capoverso).

Per il rilascio delle licenze è prevista l'istituzione di un organismo *ad hoc*, nonché l'obbligo per gli Stati di dotarsi di uffici specializzati, in grado di realizzare un controllo uniforme ed efficace.

Competenti al rilascio sono le autorità designate da ogni Stato membro e le liste che le individuano sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità, a cura della Commissione (art. 3).

Inoltre, al fine di evitare il pericolo che il sistema predisposto al Regolamento n. 116/2009 possa trovare difficoltà di attuazione a causa del mancato coordinamento tra le autorità dei vari paesi membri, l'articolo 6 impone l'obbligo di cooperazione.

Tale norma prevede l'applicazione, *mutatis mutandis*, delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 515/97, in particolare quelle relative alla riservatezza delle informazioni. In aggiunta, invita gli Stati a stabilire una cooperazione tra le autorità doganali e le autorità indicate all'articolo 4 della Direttiva 93/7/CEE del 15 Marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali illecitamente usciti da un territorio di uno Stato membro.

All'articolo 9, si prevede che gli Stati membri determinino le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme del Regolamento e adottino ogni provvedimento necessario per assicurare l'applicazione delle sanzioni stesse. Le sanzioni devono essere “*efficaci, proporzionate e dissuasive*”.

Infine, l'articolo 11 dispone la definitiva abrogazione del Regolamento (CEE) n. 3911/92, come modificato dai Regolamenti elencati all'allegato II,

con conseguente entrata in vigore del Regolamento n. 116, obbligatorio in tutti i suoi elementi e applicabile a ciascuno Stato membro⁸⁴.

2.1.2 La Direttiva 93/7/CEE del Consiglio del 15 marzo 1993 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.

Un livello avanzato di cooperazione in ambito intracomunitario nel settore della circolazione dei beni culturali è stato raggiunto con l'emanazione della Direttiva 93/7⁸⁵ del Consiglio del 15 Marzo 1993.

La Direttiva, che si compone di 19 articoli ed un allegato⁸⁶, ha introdotto un meccanismo uniforme di recupero delle opere d'arte uscite illecitamente dal territorio di uno Stato membro.

Al fine di delimitare l'ambito di applicazione della Direttiva, l'articolo 1 dà una definizione di "*bene culturale*", per tale intendendosi un bene qualificato, ai sensi della legislazione nazionale, prima o dopo essere illecitamente uscito dal territorio di uno Stato membro, tra i "*beni del patrimonio nazionale aventi un valore artistico, storico o archeologico*" e che appartiene ad una delle categorie di cui all'allegato; ovvero, un bene che, pur non rientrando in una di queste categorie, costituisce parte integrante: delle collezioni pubbliche figuranti negli inventari dei musei; degli archivi e dei fondi di conservazione delle biblioteche; degli inventari di istituzioni ecclesiastiche.

Al paragrafo 2, del medesimo articolo, si prevede che sia oggetto di restituzione il "*bene uscito illecitamente dal territorio di uno Stato membro*",

⁸⁴ LANCIOTTI A., (1996), *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Edizione scientifiche italiane, Napoli, pag. 82.

⁸⁵ Pubblicata in G.U. L 74 del 27.3.1993. La Direttiva ha poi subito modifiche dalla Direttiva (CE) 96/100 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997, pubblicata in G.U. L 60 dell'1.3.1997, dalla Direttiva (CE) 2001/38 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001, pubblicata in G.U. L 187 10.7.2001.

⁸⁶ L'Allegato riporta l'elenco, per categorie, dei beni culturali che possono essere restituiti conformemente alla procedura prevista. Si noti che questo Allegato ha contenuto identico all'allegato A del Regolamento Cee n. 3911/92; l'unica differenza riscontrabile riguarda la categoria al punto A14: "*Altri oggetti di antiquariato, non contemplati dalle categorie precedenti*", al riguardo la direttiva aggiunge *aventi più di cinquant'anni*".

per tale intendendosi: il bene che sia uscito dal territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato sulla protezione del patrimonio nazionale, oppure in violazione del Regolamento (CEE) n. 3911/92; nonché, il bene non rientrato dopo la scadenza del termine fissato per una spedizione temporanea lecita o che si trovi in situazione di violazione di una delle altre condizioni di tale spedizione temporanea.

L'articolo 5 prevede la possibilità, per lo Stato membro richiedente, di proporre l'azione di restituzione del bene culturale uscito illecitamente dal suo territorio contro il possessore e, in mancanza di questo, contro il detentore, davanti al giudice competente dello Stato membro richiesto. Lo Stato, per avviare la propria difesa volta ad ottenere il rientro del bene, deve assicurarsi che l'atto introduttivo dell'azione di restituzione sia accompagnato dalla documentazione idonea a dimostrare che sussistano i "*presupposti logici*" dell'azione stessa (art. 5)⁸⁷.

Ebbene, la Direttiva offre esclusivamente allo Stato la possibilità di promuovere l'azione di restituzione: di conseguenza, questo è l'unico soggetto a poter rivendicare il rientro del bene nel proprio territorio ⁸⁸, indipendentemente se il bene stesso sia di proprietà pubblica o privata.

L'articolo 7, inoltre, prevede un termine di decadenza dell'azione di restituzione 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. In ogni caso, l'azione di restituzione si prescrive entro il termine di trent'anni a decorrere dalla data in cui il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro richiedente. Tuttavia, nel caso di beni che fanno parte delle collezioni

⁸⁷ L'art 5 della Direttiva dichiara che l'atto introduttivo dell'azione di restituzione per essere ammissibile deve essere corredato di: "*un documento che descriva il bene oggetto della richiesta e dichiarare che si tratta un bene culturale; una dichiarazione delle autorità competenti dello Stato membro richiedente secondo la quale il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio del medesimo*".

⁸⁸ L'unico soggetto legittimato ad agire è lo Stato membro richiedente, analogamente a quanto avviene, per il solo ritorno, nella Convenzione UNIDROIT. Nella Direttiva, a differenza della Convenzione UNIDROIT del 1995, i due termini, restituzione e ritorno, sono usati senza una precisa distinzione di significato.

pubbliche di cui all'articolo 1, punto 1, e dei beni ecclesiastici, negli Stati membri in cui tali beni sono oggetto di misure speciali di tutela in virtù del diritto nazionale, l'azione di restituzione si prescrive entro il termine di settantacinque anni.

Le Autorità centrali degli Stati membri cooperano fra loro⁸⁹ e promuovono la consultazione tra le autorità nazionali competenti. In particolare, su queste ultime ricade il compito di individuare, su domanda dello Stato membro richiedente, un determinato bene culturale uscito illecitamente dal territorio di detto Stato, nonché di localizzarlo ed identificarne il possessore e/o detentore. La domanda di restituzione deve, pertanto, comprendere qualsiasi informazione utile per agevolare tale ricerca e, segnatamente, la localizzazione vera o presunta del bene.

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”*. Da sottolineare, la circostanza che il testo non specifica cosa si intenda per *“dovuta diligenza”*, ovvero quali elementi giuridici e di fatto possano dimostrarla ed a quale soggetto spetti formare tale convincimento del giudice.

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.

Infine, l'articolo 12 chiarisce che la proprietà del bene culturale, dopo la restituzione, è regolata dalla legge dello Stato membro richiedente.

Le categorie di beni elencate dall'Allegato della suddetta Direttiva sono state successivamente modificate dalle Direttive 96/100/CE⁹⁰ e 2001/38/CE⁹¹.

⁸⁹ In particolare, si prevede che l'Autorità centrale dello Stato richiedente informa dell'avvio dell'azione restitutoria l'Autorità centrale dello Stato richiesto. A quest'ultima, poi, spetta il compito di informare dell'avvio dell'azione di restituzione le Autorità centrali degli altri Stati membri UE.

⁹⁰ In G.U. L. 60 del 1° marzo 1997.

Queste sostanziali correzioni hanno, dunque, portato il Consiglio e il Parlamento Europeo ad abrogare la Direttiva 93/7 in favore della Direttiva 2014/60/UE⁹².

2.1.3 La Direttiva 2014/60/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 Maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.

La Direttiva 2014/60⁹³ del Parlamento Europeo e dal Consiglio è stata adottata per rafforzare la normativa che consente di ottenere la restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e di superare i limiti riscontrati nell'applicazione della Direttiva 93/7. Nel Preambolo, al punto 8, si evidenzia lo scarso utilizzo della precedente Direttiva, che viene causalmente ricollegato sia al troppo ristretto ambito di applicazione, in virtù delle condizioni stabilite nel suo allegato, sia ai termini procedurali e processuali troppo brevi ed ai costi elevati per l'avvio di un'azione di restituzione.

La prima importante modifica operata dalla nuova Direttiva riguarda la maggiore estensione dell'ambito di applicazione. In particolare, l'articolo 2, al paragrafo 1, definisce come "*bene culturale*": ogni bene che uno Stato classifica come appartenente al "*patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale*". Diversamente dalla precedente Direttiva, viene eliminato l'Allegato che individuava le categorie di beni culturali che dovevano essere restituiti, nonché le soglie di antichità e di valore, permettendo, in tal modo, di includere nella nozione di bene culturale anche i beni di interesse "*storico, paleontologico, etnografico o numismatico o aventi valore scientifico*", in precedenza non erano contemplati. Di conseguenza, con la scomparsa

⁹¹ In G.U. L. 187 del 10 luglio 2001.

⁹² In G.U., L. 159 del 29 maggio 2014.

⁹³ La nuova Direttiva modifica il Regolamento 1024/2012 (rifusione), ed è stata attuata dall'Italia mediante il D. lgs n. 2 del 7 gennaio 2016.

dell'Allegato e con la possibilità, per il singolo Stato, di estendere la tutela ad ogni bene culturale, il campo di applicazione si amplia notevolmente.

La seconda importante modifica riguarda l'estensione, da due a sei mesi, del termine per la verifica, da parte dello Stato membro cui è stato notificato il ritrovamento, che il bene ritrovato costituisca un bene culturale⁹⁴.

Analogamente, all'articolo 8⁹⁵, è stato esteso a tre anni il termine di decadenza per l'azione di restituzione, il quale decorre dalla data in cui l'autorità centrale competente dello Stato membro richiedente è venuta a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene culturale e dell'identità del suo possessore o detentore.⁹⁶ In ogni caso l'azione di restituzione si prescrive entro il termine di trent'anni a decorrere dalla data in cui il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro richiedente.

Qualora sia ordinata la restituzione del bene, il giudice competente dello Stato membro potrà concedere al possessore del bene un "*equo indennizzo*", qualora egli dimostri di aver usato all'atto dell'acquisizione, la "*diligenza richiesta*". L'onere della prova relativo all'uso della diligenza richiesta è posto, dunque, a carico del possessore⁹⁷. Inoltre, a differenza della Direttiva 93/7, per determinare l'esercizio della diligenza richiesta, si verificano le circostanze dell'acquisizione, quali ad esempio: la "*documentazione sulla provenienza del bene*"; le "*autorizzazioni di uscita prescritte dal diritto dello Stato membro richiedente*"; la "*qualità delle parti*"; il "*prezzo pagato*"; il "*fatto che il possessore abbia consultato o meno i registri accessibili dei beni culturali rubati*" e abbia assunto "*ogni informazione pertinente che avrebbe potuto ragionevolmente ottenere*" o abbia posto in essere "*qualsiasi altra pratica cui una persona ragionevole avrebbe fatto ricorso in circostanze analoghe*".

⁹⁴ L'Art 5, par. 3 della Direttiva facilita la verifica: «*da parte delle autorità competenti dello Stato membro richiedente, che il bene in questione costituisce un bene culturale purché tale operazione sia effettuata entro sei mesi dalla notifica prevista al punto 2. Qualora la verifica non sia effettuata entro il termine stabilito, i punti 4 e 5 non sono più d'applicazione*».

⁹⁵ Cfr. art. 8 della Direttiva 2014/60.

⁹⁶ Secondo l'art. 7 della Direttiva 93/7 era invece di un anno.

⁹⁷ L'art. 9 della Direttiva 93/7/UEE prevedeva che il medesimo onere fosse disciplinato dalla legislazione dello Stato membro richiesto.

La Direttiva ha, inoltre, introdotto delle disposizioni dal carattere innovativo in materia di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri.

Per facilitare gli scambi di informazioni relative alla restituzione dei beni culturali illegittimamente esportati dal territorio degli Stati membri, gli articoli 5 e 7 stabiliscono l'utilizzo del sistema IMI⁹⁸, specificamente adattato per i beni culturali, al fine di attuare i compiti amministrativi previsti dalla nuova Direttiva.

Gli articoli conclusivi fissano al 18 Dicembre 2015 il termine entro cui gli Stati membri devono adottare le disposizioni legislative necessarie per conformarsi agli articoli della Direttiva⁹⁹.

Infine, l'articolo 20 dichiara abrogata la Direttiva 93/7 e l'Allegato 1, parte A, a decorrere dal 19 Dicembre 2015. Quanto all'entrata in vigore della Direttiva, questa è fissata, dall'articolo 21, al ventunesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (art. 21).

2.1.4 Il Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali.

Per limitare il commercio illecito di beni culturali provenienti da un contesto di conflitto armato, ad opera delle organizzazioni terroristiche, il Parlamento e il Consiglio dell'Unione Europea hanno adottato, il 17 Aprile 2019, il Regolamento (UE) 2019/880¹⁰⁰.

⁹⁸ Il Sistema di Informazione del Mercato interno è stato previsto dal Regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25.10.2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione (Regolamento IMI), in G.U. L. 316 del 14 Novembre del 2012.

⁹⁹ Si veda l'art. 9, paragrafo 1, della Direttiva, ai sensi del quale gli Stati devono recepire nei propri ordinamenti le norme richiamate all'articolo 2, punto 1, all'articolo 5, primo comma, punto 3, all'articolo 5, secondo comma, all'articolo 7, terzo comma, all'articolo 8, paragrafo 1, all'articolo 10, primo e secondo comma, e all'articolo 17, paragrafo 1.

¹⁰⁰ In G.U. L. 151 del 7 giugno 2019.

Questo strumento ha lo scopo di uniformare i controlli dei beni culturali al momento del loro ingresso nel territorio doganale dell'UE, nonché di introdurre importanti novità in materia di importazioni di beni culturali provenienti da Paesi extra UE.

Il Regolamento si compone di 16 articoli ed è accompagnato da un Allegato, suddiviso in tre parti. In particolare, nella parte A¹⁰¹, si elencano i beni culturali cui trova applicazione il Regolamento stesso; nella parte B¹⁰², viene invece fissata a 200 anni la soglia di età minima, per l'applicazione del Regolamento, per i beni culturali con un valore, al pezzo, pari o superiore a 18.000 mila euro.

Ai sensi dell'articolo 1, rubricato "*oggetto e ambito di applicazione*", il nuovo Regolamento definisce le condizioni e le procedure per l'importazione di beni culturali al fine di 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.

Inoltre, è interessante sottolineare che le misure di controllo vengono applicate anche nelle "*zone franche*", che vengono utilizzate per il traffico illecito dei beni.

L'articolo 2 definisce "*beni culturali*": tutti i beni di importanza "*archeologica, preistorica, storica, letteraria, artistica o scientifica*".

L'articolo 3 del Regolamento definisce la regola generale in materia di importazione, stabilendo il divieto d'ingresso nell'Unione Europea dei beni culturali, indicati nella 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 Paese¹⁰³.

¹⁰¹ Secondo quanto illustrato dal Nuovo Regolamento, all'art. 3, par. 1: "*È vietata 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*".

¹⁰² Secondo quanto illustrato dal Nuovo Regolamento, all'art. 4: "*L'importazione dei beni culturali elencati alla parte B dell'allegato, diversi da quelli di cui all'articolo 3, paragrafi 4 e 5, richiede una licenza di importazione [...]*".

¹⁰³ Si veda, in particolare, il paragrafo 1 dell'articolo 3 del Regolamento.

Ai sensi del paragrafo 2, del medesimo articolo, per l'importazione di beni creati o scoperti non in contrasto con la legislazione interna, è necessaria una licenza d'esportazione o la presentazione di una dichiarazione da parte dell'importatore.

La licenza d'importazione viene rilasciata, dopo aver presentato la domanda in formato elettronico, dalle Autorità competenti di uno Stato membro. La relativa domanda deve contenere i documenti necessari per dimostrare che i beni culturali siano stati esportati in conformità delle disposizioni legislative di tale Paese. L'Autorità competente esamina l'integrità della domanda, richiedendo, se necessario, l'aggiunta di documenti e si incarica di rilasciare o respingere la licenza d'importazione entro 90 giorni dalla ricezione della domanda stessa (art. 4).

La dichiarazione dell'importatore, invece, è presentata dal titolare dei beni, tramite il sistema elettronico¹⁰⁴, e comprende: una dichiarazione che dimostri l'origine legittima dei beni importati e un documento "standardizzato" che descriva in maniera dettagliata i beni stessi, per facilitarne l'identificazione da parte delle Autorità (art. 5).

Il Regolamento, nonostante le novità introdotte in materia di importazioni, non si applica ai beni culturali in transito nel territorio dell'Unione e prevede un tempo di applicazione molto lento.

Ed infatti, le disposizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, troveranno applicazione dal 28 Dicembre 2020, mentre le misure che riguardano la presentazione della licenza o della dichiarazione verranno adottate quando sarà operativo il sistema elettronico creato per lo scambio di informazioni tra le Autorità degli Stati membri, e comunque, entro il 25 Giugno 2025.

¹⁰⁴ Per ulteriori informazioni confrontare l'art. 8: "L'archiviazione e lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda le licenze di importazione e le dichiarazioni dell'importatore, sono effettuati per mezzo di un sistema elettronico centralizzato".

L'ILAB¹⁰⁵, a causa degli eccessivi obblighi imposti ai commercianti e ai bibliofili, ha condotto una forte campagna contro il Regolamento.

In particolare, la protesta è stata alimentata dal consulente legale dell'ILAB Philippe Marchiset, il quale sottolinea: *“il testo rimane un grosso ostacolo al commercio, un grosso rischio per la sicurezza delle transazioni e un'indebita limitazione alla libera diffusione della cultura”*.

2.1.5 Il Regolamento 1210/2003 del Consiglio dell'Unione Europea del 7 luglio 2003 relativo a talune specifiche restrizioni alle relazioni economiche e finanziarie con l'Iraq e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 2465/1996.

Il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato il Regolamento 1210/2003, con l'obiettivo di contrastare il terrorismo ed interrompere le relazioni economiche e finanziarie tra la Comunità europea e l'Iraq durante i recenti conflitti armati.

Questo strumento prevede delle restrizioni specifiche al commercio di beni culturali iracheni, allo scopo di facilitarne la restituzione.

L'articolo 3 del Regolamento vieta l'importazione e l'esportazione, nel territorio della Comunità europea, di beni culturali che abbiano rilevanza *“archeologica, storica, culturale e religiosa”*, inclusi i beni elencati nell'Allegato II che sono stati rimossi illegalmente dai siti in Iraq.

Tali divieti non vengono applicati se viene dimostrato che gli oggetti culturali sono stati esportati dall'Iraq prima del 6 agosto 1990, ovvero se vengono restituiti all'Iraq in base al paragrafo 7 della Risoluzione 1483/2007 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Gli Stati membri sono incaricati di applicare delle sanzioni efficaci per chi non rispetta le disposizioni del Regolamento (art. 15), inoltre, gli Stati

¹⁰⁵ The International League of Antiquarian Booksellers è un'associazione no-profit, con sede legale a Ginevra in Svizzera. Essa riunisce 22 associazioni nazionali di librai antiquari, che rappresentano 2000 rivenditori in 32 paesi.

cooperano tra di loro per fornire qualsiasi informazione alle Autorità competenti degli Stati membri.

Il Regolamento si applica anche nello spazio aereo della comunità europea (art. 16) ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

2.2 LE FONTI NON VINCOLANTI

2.2.1 La Risoluzione del Parlamento europeo del 30 aprile 2015 sulla distruzione di siti culturali ad opera dell'ISIS/Da'ish 2015/2649.

Il Parlamento Europeo, a seguito della distruzione mirata di numerosi siti archeologici e religiosi in Siria ed Iraq ad opera di gruppi estremisti legati allo Stato Islamico (ISIS/ Da'ish), ha emanato la Risoluzione 2015/2649.

La Risoluzione richiama la Convenzione dell'Aja del 1954, le Convenzioni UNESCO, la Convenzione UNIDROIT del 1995¹⁰⁶, la Risoluzione 2199 del 12 febbraio 2015 e i Regolamenti del Consiglio relativi ad alcune misure restrittive nei confronti di Siria ed Iraq.

Nel Preambolo, si raccomanda di intensificare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di promuovere la condivisione delle informazioni utili per prevenire il commercio illecito dei beni culturali, oramai considerato la terza fonte di finanziamento più importante dopo il traffico di droga e di armi (par. H).

La Risoluzione condanna esplicitamente la distruzione ingiustificata dei siti archeologici ad opera dell'ISIS in Siria ed Iraq.

L'articolo 2 della Risoluzione, invita il Vice presidente della Commissione/Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la

¹⁰⁶ L'art. 18 della Risoluzione 2015/2649 invita gli Stati membri a ratificare:” *la Convenzione dell'UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali del 1970, la convenzione dell'UNIDROIT del 1995, la Convenzione internazionale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954 e il suo secondo protocollo aggiuntivo del 1999*”.

politica di sicurezza (VP/AR) ad applicare la Risoluzione 2199 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 12 febbraio 2015, dedicata al contrasto delle attività terroristiche.

Inoltre, la Risoluzione, all'articolo 4, esorta ad impedire l'importazione illegale di beni culturali, provenienti da Siria ed Iraq, nel territorio dell'Unione Europea, attraverso l'incremento delle misure di sicurezza alle frontiere esterne all'UE¹⁰⁷.

All'articolo 5, si invita la Commissione a definire un approccio coordinato per contrastare il commercio illecito dei beni culturali trafugati, in stretta collaborazione con l'UNESCO ed altre organizzazioni internazionali, come: il Consiglio internazionale dei musei (ICOM); lo Scudo blu internazionale dell'ICOM (ICBS); Europol; INTERPOL; l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT); l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD); il Consiglio internazionale per i monumenti e i siti (ICOMOS) e l'Istituto internazionale per la conservazione e il restauro dei beni culturali (ICCROM).

Al medesimo fine di contrastare efficacemente il commercio illecito di beni culturali, inoltre, all'articolo 7, si esortano gli Stati Membri ad avvalersi degli strumenti internazionali di lotta al traffico illegale, a disposizione di ufficiali di polizia e di dogana, come l'apposita banca dati «I-24/7» dell'INTERPOL sulle opere d'arte rubate e il dispositivo di comunicazione nell'ambito del programma ARCHEO dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD).

Da ultimo, all'articolo 14, si esorta la Commissione a potenziare la “*rete informale di autorità di contrasto e di esperti competenti nel settore dei beni culturali*” (EU CULTNET)¹⁰⁸ per controllare l'importazione nel territorio dell'UE dei beni illecitamente esportati dal Medio Oriente.

¹⁰⁷ L'art. 4 della Risoluzione 2015/2649 riconosce l'Europa, gli Stati Uniti e all'area del Golfo come una delle maggiori mete di beni culturali provenienti da Siria ed Iraq.

¹⁰⁸ EU CULTNET istituita dal Consiglio nell'ottobre 2012 con lo scopo di prevenire e combattere la criminalità contro i beni culturali, ha individuato diverse questioni urgenti in questo campo, come ad esempio: “*la mancanza di una terminologia e di definizioni giuridiche coerenti; una mancanza di una legislazione coerente tra gli Stati membri, in particolare per*

SEZIONE III

LE FONTI NAZIONALI

3.1 La Costituzione Irachena del 2015 e la Legge n. 55 del 2002 per le antichità e il patrimonio dell'Iraq.

Con il referendum del 15 Ottobre 2015, vista la grande maggioranza dei voti favorevoli ottenuti (78,5% dei consensi)¹⁰⁹, è stata approvata la Costituzione dell'Iraq, che ha così sostituito la Costituzione provvisoria della TAL¹¹⁰.

La Convenzione permanente, all'articolo 1, definisce l'Iraq come una Repubblica democratica, federale, rappresentativa e parlamentare, con la disposizione di un governo parlamentare composto da due camere, denominate rispettivamente “*Consiglio dei rappresentanti*” e “*Consiglio dell'Unione*”¹¹¹. L'Articolo 2 riconosce l'Islam come religione ufficiale dello Stato, come l'unica “*fonte della legislazione*”¹¹² e stabilisce che non può essere approvata nessuna legge che contraddica le regole indiscusse dell'Islam, nonché i principi della democrazia e i diritti e le libertà fondamentali previsti in Costituzione.

quanto riguarda il controllo delle importazioni di beni culturali nell'UE; una mancanza di informazioni e di dati sul traffico di beni culturali difficoltà a condividere le informazioni tra le autorità competenti”. Per ulteriori informazioni visitare il sito web: https://ec.europa.eu/culture/policy/culture-policies/trafficking_en.

¹⁰⁹ Al referendum ha partecipato il 63% degli aventi diritto. Delle 18 province irachene, tre hanno votato contro (Ninive con il 55% di no, al-Anbar con il 97% e Salaheddine con l'81%), le altre quindici a favore. MISTRETTA E., (2005), “La nuova costituzione irachena”, in http://archivio.rivistaaic.it/cronache/estero/costituzione_iraq/index.html.

¹¹⁰ *Transitional Administrative Law* è stata una costituzione provvisoria dell'Iraq nata da un accordo consensuale tra gli anglo-americani e l'ayatollah Al Sistani, è stata firmata l'8 Marzo 2004 ed è entrata in vigore il 28 Giugno 2004.

¹¹¹ Il Consiglio dell'Unione dispone: del potere legislativo, di stringenti poteri di controllo sul governo e nomina il Presidente della Repubblica.

¹¹² *Quest'ultima disposizione, essendo il frutto di un compromesso tra coloro che volevano che l'Islam fosse indicato come l'unica fonte della legislazione e coloro che richiedevano che fosse solo una delle fonti della legislazione, è uno degli esempi di come l'Assemblea Nazionale abbia optato per una formulazione vaga, lasciando al Parlamento ed alla Corte Federale Suprema il compito di meglio precisare il ruolo dell'Islam nella legislazione”. MISTRETTA E., (2005), op. cit.*

In materia di beni culturali, la Sezione IV, all'articolo 113, pone sotto la giurisdizione federale i "tesori nazionali" come "antichità, siti archeologici, edifici culturali, manoscritti e monete", stabilendo, tuttavia, che debbano essere gestiti "in collaborazione con le regioni e i governatorati".

L'art. 35 esorta lo Stato a promuovere le attività e le istituzioni culturali in conformità alla storia civile e culturale dell'Iraq, cercando di sostenere gli orientamenti culturali indigeni iracheni.

La legge sulle antichità e il patrimonio culturale n. 55 è entrata in vigore nel 2002, con l'obiettivo di sostituire le precedenti normative¹¹³ e di preservare i siti archeologici, i monumenti storici e il patrimonio culturale mobile, per dare testimonianza, al popolo iracheno e alla comunità internazionale, del patrimonio della Repubblica dell'Iraq (art. 1).

La Legge si compone di 53 articoli, suddivisi in 6 capitoli, così rubricati: "Obiettivi e Strumenti" (artt. 1-4), "Beni immobili" (artt. 5-15), "Beni Mobili" (artt. 16-22), "Patrimonio Immobilito" (artt. 23-28), "Scavi Archeologici" (artt. 30-37) e "Sanzioni" (artt. 38-53).

La presente legge, per raggiungere gli obiettivi prefissati, dovrà individuare il patrimonio culturale attraverso degli scavi archeologici in tutto il territorio nazionale, cercando di adottare delle tecniche di escavazione moderne e coinvolgendo qualificati archeologi e specialisti del patrimonio culturale (art. 2).

La disciplina relativa alla protezione dei beni culturali mobili ed immobili e del patrimonio culturale è sottoposta al controllo dello Stato (art. 3).

I termini "Antiquity", "The Heritage Material" e "Archaeological Excavation" sono utilizzati nella Legge e spiegati nell'articolo 4.

In particolare, per "Antichità" si intendono i beni mobili ed immobili che sono stati realizzati dall'uomo e la cui età non sia inferiore ai 200 anni compresi gli scheletri umani ed animali. Il termine "Patrimonio" viene utilizzato per i beni mobili ed immobili che possiedono un valore storico

¹¹³ Law No.55 of 2002 For The Antiquities & Heritage of Iraq sostituisce in materia di tutela di beni culturali: Legge sulle antichità n. 59 del 1936 e i due emendamenti (n. 120 del 1974 e n. 164 del 1975) e Legge sul divieto di contrabbando di antichità n. 40 del 1926.

nazionale o religioso di età inferiore a 200 anni; mentre nell'espressione "scavo archeologico" si ricomprende anche l'azione di sondaggio da parte di coloro che si occupano di scoprire i reperti sotto la superficie del suolo o sul fondo dei fiumi.

L'importanza di catalogare i siti archeologici del patrimonio dell'Iraq è sottolineato dall'articolo 8, il quale obbliga l'Autorità per l'Antichità ad effettuare un inventario e una documentazione di tali siti, che saranno notificati al comune interessato.

Nell'articolo 15, del Capitolo II, si vieta di costruire edifici residenziali, di coltivare e di utilizzare come deposito di rifiuti "antichità, patrimonio e siti storici, tra cui i tumuli (rilevi), il paesaggio di pianura e quei manufatti sparsi sulla superficie del suo suolo".

Nel Capitolo III, sei articoli sono dedicati alla protezione dei beni culturali mobili in Iraq: in particolare, l'articolo 17 vieta a qualsiasi persona di possedere qualunque tipo di bene culturale ed invita i possessori dei beni a riconsegnarli all'Autorità per le Antichità culturali, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della Legge.

I manoscritti, le monete antiche e i luoghi descritti all'articolo 10¹¹⁴, registrati presso "l'Antiquity Authority", possono essere posseduti da un privato. Inoltre, il possessore deve registrare il bene culturale entro 180 giorni dalla data di esecuzione della Legge e ha l'obbligo di preservare il bene da tutti i pericoli che potrebbero danneggiarlo.

In caso di perdita o danneggiamento, l'Autorità delle Antichità può confiscare il bene (art. 17, par. 5). Quest'ultimo, può essere trasferito da un cittadino iracheno ad un altro solamente dopo aver ottenuto il permesso dell'Autorità delle Antichità, che, inoltre, può richiedere il bene ai fini di studio, pagando al proprietario l'intera spesa (art. 17, par. 4).

I manoscritti e le monete antiche potranno essere comprate dall'Autorità con una somma stabilita dall'Artistic Committee. In aggiunta, il proprietario del

¹¹⁴ L'art. 10 della Legge n. 55 elenca: "Mosques, Masjids, Holy Shrines, Monasteries, Convents, Tombs, Takaya, Churches, Inns and other ancient buildings, owned or constituted in Waqf".

manoscritto si impegna a non pubblicare il contenuto del testo, se non con il permesso dell'istituzione per l'archeologia e il patrimonio culturale del Medio Oriente.

Qualora una persona scoprisse un bene culturale nel territorio iracheno, questa è tenuta ad informare qualsiasi ente pubblico entro le ventiquattro ore dalla data della scoperta. L'Autorità delle Antichità è incaricata, con il supporto del Comitato Artistico, di pagare all'informatore un'adeguata ricompensa, a patto che, nel caso di oro, argento e pietre preziose, la somma non sia inferiore all' "*intrinsic value of the artifact*" (art. 19).

L'importazione dei beni culturali è regolata dall'articolo 20: tale disposizione vieta l'introduzione di *movable or heritage artifact* nel territorio iracheno, senza il possesso di una licenza da rilasciare alle autorità doganali. Di conseguenza, qualsiasi bene culturale entrato illegalmente all'interno dei confini iracheni, deve essere restituito al Paese di origine.

Coloro che introducono dei beni culturali in Iraq devono registrare tali beni, entro 30 giorni, all'Autorità delle Antichità. Il Consiglio dei ministri può approvare la decisione di scambiare, a fini di studi scientifici, restauro o per l'arricchimento dei musei iracheni, i beni culturali con qualsiasi istituzione araba e straniera (art. 21).

Infine, l'ultimo articolo, del Capitolo III, vieta di falsificare, imitare, fare stampe e alterare per mezzo di incisioni la forma di un manufatto. L'Autorità per le Antichità è autorizzata a realizzare stampe o modelli di certi tipi di beni, allo scopo di impedirne la contraffazione (art. 22, par. 2).

Per quanto riguarda l'esportazione dei beni culturali mediante vendita o cessione, questa è vietata se posta in essere in contrasto con le disposizioni della Legge.

L'articolo 28, del Capitolo IV, relativo al patrimonio immobiliare, vieta di demolire o trasformare in attività commerciali *buildings or heritage districts*: di conseguenza, nessuno può ricostruire, abbattere o modificare l'uso di tali immobili senza la licenza di autorizzazione rilasciata dall'Autorità dell'Antichità, entro 30 giorni dalla presentazione della domanda (art. 28, lett. C).

Gli scavi archeologici sono regolamentati nel Capitolo V, ove si stabilisce che l'autorizzazione per effettuare gli scavi archeologici in Iraq è concessa dall'Autorità delle Antichità ai comitati scientifici ed alle istituzioni irachene.

L'articolo 30, inoltre, riconosce il permesso di effettuare gli scavi, sia nei terreni di proprietà dello Stato, sia nei terreni privati, prevedendo che coloro che abbiano eseguito lo scavo siano tenuti a ripristinare le aree nella loro situazione originaria, pagando un risarcimento per i danni causati dopo la chiusura degli scavi. Tali scavi, ai sensi del successivo articolo 31, dovranno essere realizzati sotto la supervisione di un comitato composto da figure specializzate nel campo dell'escavazione archeologica.

Per ottenere il permesso di escavazione, dall'Autorità delle Antichità, il soggetto richiedente è tenuto a rispettare alcune condizioni, come ad esempio, il fornire una documentazione relativa ai confini dell'area destinata allo scavo, al numero dei lavoratori impiegati e una relazione contenente lo schema del lavoro da eseguire nei prossimi anni (art. 32).

L'*Antiquity Authority* ha il diritto di ispezionare gli scavi in qualsiasi momento e può sospendere le attività, qualora il responsabile dello scavo non rispetti le condizioni del permesso (artt. 33-34).

Tutti i beni scoperti nel corso negli scavi, comprese le fotografie, mappe e planimetrie, sono di proprietà dello Stato e non possono essere esportate o pubblicate al di fuori dell'Iraq senza il permesso dell'Autorità delle Antichità (art. 35).

Ai fini di studio e di analisi, al titolare dello scavo, che sia in possesso del permesso, è consentito tenere i frammenti di ceramica, i campioni di terreno e i materiali organici, a condizione che i risultati degli studi siano consegnati agli organi competenti, entro un anno dall'acquisizione del materiale.

L'ultimo articolo, del Capitolo V, stabilisce il diritto di restituire, in capo all'*Antiquity Authority*, i beni culturali iracheni provenienti dall'estero in accordo alle disposizioni internazionali (art. 37).

Da ultimo, il Capitolo VI riguarda le sanzioni inflitte in caso di violazione della Legge. L'articolo 38 punisce con la reclusione, fino a dieci anni, qualsiasi

persona sia in possesso di un bene culturale mobile e non l'abbia denunciato, entro trenta giorni, all'Autorità delle Antichità.

Per quanto riguarda tutti coloro che abbiano perduto o danneggiato manoscritti o monete antiche, questi sono punibili con la prigione fino a dieci anni o il pagamento di una multa corrispondente al doppio del valore dell'antichità perduta (art. 39).

Chiunque rubi “*un manufatto o un patrimonio antico in possesso dell'Autorità dell'Antichità*” è punito con la reclusione dai 7 ai 15 anni ed è costretto al pagamento di un risarcimento pari a sei volte il valore del bene rubato. Se il soggetto era incaricato di custodire il bene, viene punito con l'ergastolo; inoltre, se la sottrazione del bene viene compiuta con la forza e con la minaccia, di due o più persone, mediante l'utilizzo di armi, è punita con la pena di morte (art. 40, par. 1).

In aggiunta, ai sensi dell'articolo 41, sono punibili con la morte tutti coloro che intendono esportare o abbiano esportato intenzionalmente “*an antiquity*” dall'Iraq. Chiunque, invece, abbia esportato “*a heritage antiquity*” è punito con la reclusione fino a tre anni o con una multa fino a 100.000 I.D. (Iraqi Dinars).

Gli scavi archeologici sono vietati senza l'autorizzazione dell'Autorità per le Antichità. Se, durante l'escavazione, il sito viene danneggiato è prevista la pena della reclusione o del pagamento di un indennizzo pari al doppio del valore stimato dei danni; in aggiunta, i beni recuperati e gli strumenti utilizzati per lo scavo archeologico vengono confiscati. Inoltre, se il reato è stato commesso da un membro del personale dell'Autorità per le Antichità la pena è la reclusione fino a quindici anni (art. 42).

Il traffico di antichità è punibile con la reclusione fino a dieci anni e con una multa non superiore a 1.000.000 I. D.; tuttavia, se il reato viene commesso da un membro dell'Autorità per l'Antichità, il responsabile viene sanzionato con la reclusione e con l'obbligo di pagare una multa di 2.000.000 I.D. (art. 44).

Il traffico dei falsi viene punito con una multa fino a 100.000 I.D.; se il colpevole è dipendente dell'Autorità per l'Antichità, viene punito con la reclusione (art. 45).

3.2 Syrian Antiquities Law 222/1963.

Il 26 Ottobre 1963, la Siria ha promulgato un'importante normativa in merito alla protezione dei beni culturali: la “*Legge sulle Antichità Siriane*”, approvata con la Legge n. 222/1963¹¹⁵. La Legge si compone di 68 articoli, suddivisi in cinque capitoli.

L'articolo 1 definisce come “*antichità*” i beni mobili ed immobili costruiti, fabbricati, prodotti o disegnati dall'uomo, la cui esecuzione risale ad almeno duecento anni. Inoltre, le Autorità competenti hanno il diritto di classificare come “*antichità*” tutti i beni mobili ed immobili qualificati come storici, artistici e nazionali, risalenti ad una data precedente ai duecento anni previsti.

Una volta che il bene sia stato registrato come “*antichità*”, da parte della Direzione generale delle antichità e dei musei, lo Stato si impegna a proteggerlo, conservarlo, studiarlo ed utilizzarlo nel rispetto delle disposizioni della Legge (art. 2).

Il termine “*Antiquities*”, ai sensi dell'articolo 3, si riferisce a due tipi di antichità: quelle immobili e quelle mobili. Le antichità immobili sono tutte quelle che si riferiscono alla terra, come le grotte naturali o artificiali e le iscrizioni all'interno di esse, create dall'uomo “*antico*”. Inoltre, sono considerate antichità immobili tutti gli edifici storici come moschee, chiese, palazzi, ospedali, castelli, campi sportivi e perfino i canali e le dighe.

Le antichità mobili sono destinate, per natura, a separarsi dai terreni. Sono tutti quei beni, indipendentemente dal materiale utilizzato e il loro utilizzo finale, che possono spostarsi da un posto ad un altro senza essere una parte integrante di “*un'antichità immobile*” (art. 3).

Le antichità, sono considerate di proprietà pubblica dello Stato, con l'eccezione delle antichità mobili che siano state registrate dai proprietari presso l'Autorità delle Antichità e le antichità immobili, dimostrate attraverso la presentazione di documenti ufficiali che ne attestino la proprietà (art. 4).

¹¹⁵ Decreto legislativo n. 222 del 26 ottobre 1963, il cui emendamento più recente risale al 28 febbraio 1999.

Il proprietario non ha il diritto di cedere le antichità presenti sul proprio terreno, né quello di scavare, al suo interno, alla scoperta di beni culturali mobili (art. 6).

L'articolo 7 vieta perentoriamente di distruggere, trasformare e danneggiare le antichità, modificandone la funzionalità o rimuovendone alcune parti. Si prevede, inoltre, il divieto di riparare le antichità stesse, in assenza di autorizzazione.

Il Capitolo II (artt. 13 – 29) della Syrian Antiquities Law è dedicato, in maniera specifica, alle antichità immobili.

L'articolo 13 stabilisce che gli edifici storici e le aree archeologiche devono essere registrate dalle Autorità delle Antichità, dopo aver ottenuto il permesso del Consiglio delle Antichità. La domanda di registrazione non risulta necessaria, se l'Autorità delle Antichità autorizza per iscritto i beni che non hanno alcun bisogno di essere iscritti (art. 15).

Il proprietario di un'antichità immobile, registrata presso l'Autorità delle Antichità, ha il divieto di distruggerla, spostarla in tutto o in parte e modificarla senza l'autorizzazione dell'Autorità. Qualora il proprietario avesse il permesso, la modifica deve essere condotta sotto la supervisione delle Autorità. In caso di violazione di questa disposizione, l'edificio storico dovrà essere riportato al suo stato d'origine e i costi di ripristino verranno attribuiti alla persona che ha commesso la violazione, in aggiunta ad una sanzione determinata ai sensi dell'ultimo capitolo della Legge (art. 23).

Nel capitolo III (artt. 30 – 40), ed in particolare all'articolo 30, con un'affermazione di principio, si prevede che le antichità mobili statali non dovrebbero essere vendute ma, viceversa, essere conservate nei musei statali. Le antichità immobili, di cui esistono un gran numero di frammenti, potranno essere vendute solamente a seguito dell'approvazione del Consiglio delle Antichità.

Qualsiasi persona trovi, non intenzionalmente, un'antichità deve informare, entro 24 ore, l'Autorità amministrativa. In aggiunta, il soggetto è tenuto a conservare il bene fino all'arrivo delle Autorità, le quali decideranno se conservare l'antichità o lasciarla in possesso della persona che l'ha trovata. Nel

primo caso, è previsto il pagamento, alla persona che l'ha trovata, di un'adeguata ricompensa finanziaria, che non dovrebbe essere inferiore al valore dell'antichità. Di contro, qualora le Autorità dell'Antichità decidessero di lasciare l'antichità nel possesso della persona che l'ha trovata, dovranno restituirla con una dichiarazione scritta (art. 35).

Il Capitolo IV (artt. 41-55) della Legge è dedicato alle norme che regolano gli scavi archeologici.

Il permesso di scavare, indagare e sondare in profondità nel terreno o in acqua, è concesso all'Autorità delle Antichità siriane, che può autorizzare le organizzazioni e associazioni scientifiche a scavare, solamente dopo aver ottenuto la concessione di una licenza d'escavazione. Tale licenza deve contenere: il numero del personale impiegato; l'indicazione del sito archeologico che si intenda scavare, accompagnato da una mappa che identifichi i confini della zona di scavo; infine, il programma di scavo e la tempistica (art. 45).

Le società di scavo, munite di licenza, possono effettuare gli scavi nel sottosuolo della Siria: i reperti recuperati dall'attività d'escavazione, saranno di proprietà dello Stato. Quest'ultimo, al fine di diffondere il patrimonio culturale siriano al di fuori del paese, può decidere di lasciare alle organizzazioni i numerosi frammenti simili scoperti nello stesso scavo (art. 52).

Da ultimo, il capitolo conclusivo della Legge riguarda le sanzioni cui vanno incontro coloro che non rispettino le disposizioni della stessa.

L'articolo 56 punisce con la reclusione, dai 15 fino a 25 anni, ed una multa, da 500.000 ad un milione di lire siriani, chiunque tenti l'attività illecita del contrabbando.

Di seguito, all'articolo 57, è stabilita la pena della reclusione, dai 10 ai 15 anni, ed il pagamento di una multa, da 100.000 a 500.000 lire siriane, per chiunque rubi un'antichità, esegua in maniera illecita uno scavo archeologico o commerci illegalmente i beni culturali.

Inoltre, per tutti coloro che danneggino e modifichino le caratteristiche di un'antichità mobile ed immobile appartenente allo Stato, la pena massima

prevista è di 10 anni di reclusione ed il pagamento di 500.000 lire siriane (art. 58)¹¹⁶.

Da ultimo, meritano di essere menzionati gli articoli 63 e 68 della Legge: il primo sanziona, in maniera equivalente, sia l'autore materiale del reato che il soggetto responsabile di proteggere le antichità dello Stato, che fosse a conoscenza dell'illecito e non abbia adottato nessuna misura per impedirlo; il secondo, obbliga il responsabile dell'attività illecita o della distruzione del bene a risarcirlo, versando una somma equivalente al valore dell'antichità.

¹¹⁶ AL KHABOUR A., (2018), "Il ruolo della Legge sulle Antichità Siriane per la protezione del patrimonio culturale fino allo scoppio della guerra civile in Siria nel 2011", in *Astarté. Estudios del Oriente Próximo y el Mediterráneo*, vol I., UCO Press, Universidad de Cordoba pp. 1-12. Disponibile al sito <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/17781>.

CAPITOLO II
LA LOTTA AL TRAFFICO ILLECITO DI BENI
CULTURALI: STRUMENTI INTERNAZIONALI E
REGIONALI

SEZIONE I

ANALOGIE E DIFFERENZE TRA LE CONVENZIONI UNESCO

E UNIDROIT NELLA LOTTA AL TRAFFICO ILLECITO DEI

BENI CULTURALI

1.1 Importazione, esportazione e trasferimento illecito dei beni culturali nella Convenzione UNESCO del 1970.

Il primo strumento giuridico volto a disciplinare a livello mondiale il traffico illecito dei beni culturali è stato elaborato nell'ambito dell'UNESCO. Si tratta della Convenzione di Parigi del 14 novembre 1970¹¹⁷ concernente i mezzi per vietare e prevenire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento della proprietà di beni culturali, in un'ottica di collaborazione tra Stati al fine di arginare l'assai diffuso fenomeno del traffico illecito dei beni culturali. Ad oggi, 140 Stati sono parte della Convenzione, compresi alcuni Stati di destinazione¹¹⁸ di beni culturali provenienti dall'estero.

Nel Preambolo, la Convenzione, dopo aver qualificato come “*pericoli*” il furto, gli scavi clandestini e l'esportazione illecita dei beni culturali, richiama gli “*obblighi morali*” di ogni Stato di rispettare sia il proprio patrimonio culturale, sia quello di tutte le altre nazioni¹¹⁹. Costituisce, infatti, principale assunto della Convenzione che il traffico illecito debba essere condannato e

¹¹⁷ La Convenzione è entrata in vigore a livello internazionale il 24 Aprile 1972. Per l'Italia, la legge contenente autorizzazione alla ratifica è del 30 Ottobre 1975, n. 873 (in G.U. del 24 febbraio 1976, n. 49), ma lo strumento è entrato in vigore nell'ordinamento interno il 3 Gennaio 1979.

¹¹⁸ In particolare, hanno aderito alla Convenzione anche i principali *market States*: Stati Uniti, Regno Unito, Svizzera e Paesi Bassi. L'elenco aggiornato degli Stati Parte alla Convenzione è consultabile al sito internet dell'UNESCO, www.unesco.org.

¹¹⁹ Il Preambolo della Convenzione UNESCO del 1970: “*considerando che 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 reciproci fra le nazioni [...]*”.

contrastato tramite la cooperazione internazionale, perché impoverisce il patrimonio culturale degli Stati d'origine dei beni (art. 2, par. 1).

La Convenzione UNESCO del 1970 è un accordo multilaterale quadro¹²⁰ contenente soprattutto norme non *self-executig*, in quanto la loro effettiva applicazione dipende dagli Stati Parte che devono emanare le norme e le procedure interne indispensabili a completarla ed integrarla. Essa, inoltre, non crea diritti soggettivi che possano essere invocati e difesi in via giudiziaria dagli individui. Si tratta, dunque, di una Convenzione avente ad oggetto esclusivamente i rapporti interstatali e che impone obblighi solamente in capo agli organi degli Stati per il raggiungimento del suo principale obiettivo che è quello di assicurare la conservazione ed il rispetto dei beni culturali in quanto patrimonio culturale universale, proteggendoli indipendentemente dalla loro origine e dal luogo in cui sono situati¹²¹.

Il testo definitivo della Convenzione¹²² è il risultato di un lungo lavoro di elaborazione e di una profonda revisione degli obblighi stabiliti nel progetto preliminare¹²³ redatto dal Segretariato Generale dell'UNESCO nel 1969. In proposito, è stato rilevato che la Convenzione del 1970 rappresenta un compromesso faticosamente raggiunto fra i contrastanti interessi espressi dai

¹²⁰ Le Convenzioni quadro sono accordi con i quali le parti creano una regolamentazione più ampia dei rapporti reciproci, comunque guidata da obiettivi e principi che le parti hanno concordato, e volta anche a guidare l'azione politico-normativa degli Stati all'interno dei propri ordinamenti. Questo non significa che detti accordi non siano vincolanti né che comportamenti precisi, oggetto di obblighi, non siano richiesti agli Stati Parte. Piuttosto, è più ampio il margine di discrezionalità lasciato alla loro azione, in considerazione anche degli ordinamenti interni e dei contesti sociali e politico-economici nei quali le convenzioni devono essere attuate.

¹²¹ CARACCILO I., (1998), "Analogie e differenze tra la Convenzione UNESCO del 1970 sui mezzi per vietare e prevenire il trasferimento illecito di proprietà del patrimonio culturale e la Convenzione UNIDROIT del 1995 sulla restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati", in P. Paone, (a cura di), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 52-53.

¹²² "Il risultato del travagliato iter di elaborazione della Convenzione è un testo sicuramente ammorbidito rispetto al progetto preliminare al punto da modificare, in taluni casi, le stesse concezioni di fondo che tale progetto avevano ispirato". FRIGO M., (2007), op. cit., pag. 206.

¹²³ Il testo del progetto preliminare è consultabile in UNESCO Doc. SHC/MD/3, l'8 Agosto 1969, e il progetto riveduto in UNESCO Doc. SHC/MD/5, il 27 Febbraio 1970.

Paesi «importatori» (Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Svizzera e Olanda), a difesa di un settore economico ispirato ai principi del libero mercato, e da quelli «esportatori» di beni culturali (Italia, Grecia, Turchia, Egitto e Stati dell'America centrale e meridionale), a fronte di un sistema legislativo caratterizzato da un impianto protezionistico volto a condannare qualsiasi forma di traffico illecito di beni culturali ed a sottoporlo a sanzioni penali¹²⁴. Le divergenti posizioni¹²⁵ e il carattere di compromesso del testo definitivo possono essere verificati, al fine di mettere in risalto le variazioni apportate nella versione finale, prendendo in esame il complesso *iter* di formazione e il testo finale della Convenzione, con particolare attenzione agli articoli 6, 7 e 13.

Il progetto preliminare prevedeva l'istituzione di un rigoroso sistema di controllo all'esportazione, mediante l'emissione di un certificato obbligatorio che avrebbe dovuto accompagnare i beni (art. 7), nonché un sistema complementare di controlli all'importazione, in forza del quale gli Stati si impegnavano a proibire l'ingresso nel proprio territorio di qualunque bene culturale sprovvisto del certificato obbligatorio previsto dalla Convenzione¹²⁶. In aggiunta, si prevedeva l'obbligo degli Stati contraenti di istituire un inventario dei beni culturali (art. 6).

Al fine di garantire l'applicazione dei meccanismi predisposti dal progetto di Convenzione, si prevedevano precise sanzioni nei confronti di chi non

¹²⁴ Per ulteriore approfondimento sul processo di formazione della Convenzione si rinvia a FRIGO M., (2007) op. cit, pag 203; BATOR P. M., (1982), "An Essay on International Trade in Art", in *Stanford Law Rev.*, n. 34, pag. 275.

¹²⁵ Sin dal rapporto preliminare si era manifestata la necessità, nel porre in essere uno strumento internazionale, di conciliare le opposte esigenze. A questo proposito commentava il Segretariato dell'UNESCO che: «*Of course, in protecting what deserves to be protected, there can be no question of forbidding the purchase and sale of works of art, of restricting the lawful exchange of cultural property; but all this must be controlled in such a way that exports, imports and transfers of cultural property in the interests of the great cause of international understanding do not lead to the disappearance of the cultural heritage of certain States.*»

¹²⁶ Pertanto, nel progetto preliminare, l'anzidetto certificato fungeva da mezzo di controllo non solo dell'esportazione, ma anche dell'importazione, oltre che dell'autenticità del bene. Tuttavia, questa norma venne criticata da alcuni Stati, tra cui gli Stati Uniti, in quanto avrebbe dato una totale efficacia a normative straniere sull'esportazione di beni culturali e avrebbe condizionato la politica nazionale sull'importazione di opere d'arte. Per ulteriore approfondimento consultare: SCOVAZZI T., (2014), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffrè Editore, Milano.

avesse rispettato il sistema di controllo all'esportazione o importazione, comprese delle sanzioni penali a carico dei funzionari di istituti pubblici o privati che avessero acquistato beni culturali senza averne accertato la provenienza (art. 7.1).

Erano previsti, inoltre, il sequestro dei beni che fossero risultati illecitamente importati, l'obbligo di divulgazione delle informazioni ad essi relative a tutti gli interessati e la loro restituzione allo Stato d'origine. A questo proposito, si fa notare che gli Stati erano invitati ad adottare misure legislative le quali prevedessero la possibilità di spossessare, per causa di pubblica utilità, l'acquirente di buona fede di un bene culturale importato in modo illecito dopo l'entrata in vigore della Convenzione e rivendicato dallo Stato di provenienza¹²⁷.

Tali disposizioni non furono accettate dalla maggioranza degli Stati poiché la loro attuazione sarebbe stata troppo complessa. Di conseguenza, il testo finale della Convenzione fa registrare rilevanti ripiegamenti rispetto alle soluzioni innovative presenti nel progetto preliminare.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 3, è sancita una generale illiceità di tutti i trasferimenti internazionali di beni effettuati in violazione delle disposizioni adottate dagli Stati contraenti in base alla Convenzione¹²⁸.

Il controllo delle esportazioni viene esercitato mediante l'obbligo degli Stati di introdurre, ai sensi dell'art. 6, un idoneo certificato che dovrà accompagnare ogni bene culturale regolarmente esportato con la specificazione dell'autorizzazione all'esportazione, nonché di vietare l'uscita dal proprio territorio dei beni sprovvisti di tale certificato (art. 6, par. b) e di portare a conoscenza del pubblico questa proibizione (art. 6, par. c).

¹²⁷ Cfr. art. 10 lett. d) del Progetto Preliminare del 1969 (Unesco Doc SHC/MD 5, Annexe III). In proposito si veda FRIGO M., (2007), op. cit., pag. 205.

¹²⁸ Gli Stati Uniti non si sono adeguati a tale principio, preferendo attuare un controllo selettivo delle importazioni, in virtù del quale certi oggetti illecitamente esportati dal Paese d'origine possono, tuttavia, essere importati negli USA. Ciò significa che la circostanza che un oggetto d'arte sia stato illegalmente esportato da un altro Paese non costituisce in sé un fatto ostativo all'importazione. Per ulteriori approfondimenti si veda BATOR P. M., (1982), op. cit., pag. 275.

In questo caso, l'art. 6 risulta essere una versione ridotta dell'articolo 7.c del progetto preliminare che attribuiva al certificato in questione la funzione di mezzo di controllo non solo all'esportazione, ma anche all'importazione. Tale ulteriore funzione, così come quella di attestazione dell'autenticità del bene esportato, fu eliminata per l'eccessiva complessità che avrebbe comportato la sua attuazione, ritenendosi, di contro, che la parte relativa all'esportazione fosse di più facile attuazione¹²⁹.

Quanto ai limiti relativi all'importazione, gli obblighi sottoscritti dalle parti sono più elastici e meno incisivi se confrontati a quelli contenuti nel progetto preliminare. Eliminato l'obbligo generale di vietare l'importazione dei beni privi dell'idoneo certificato, l'art. 7 del testo finale si limita a proibire l'importazione dei beni culturali rubati in un museo o in un monumento pubblico civile o religioso, o in una istituzione simile, situati sul territorio di un altro Stato parte della Convenzione, a condizione che venga provato che tali beni fanno parte dell'inventario di tale istituzione. Una simile condizione esclude già in partenza l'applicazione del divieto d'importazione agli oggetti provenienti da scavi clandestini, dato che, per evidenti ragioni, gli oggetti in questione non possono essere documentati in alcun inventario di alcuna istituzione dello Stato d'origine¹³⁰.

L'articolo 13 prescrive un obbligo di carattere generale per gli Stati contraenti di impedire con tutti i mezzi appropriati i trasferimenti di proprietà diretti a favorire l'importazione o l'esportazione illecite di beni culturali (art. 13, par. a), limitandosi a sancire che gli Stati Parte della Convenzione sono tenuti ad ammettere, nel quadro dei rispettivi sistemi giuridici, azioni di rivendicazione di beni perduti o rubati, esercitate dai legittimi proprietari degli stessi (art. 13, par. c). Tale obbligo generico concernente le misure da adottare

¹²⁹ FRIGO M., (2007), op. cit., pag. 11.

¹³⁰ SCOVAZZI T., (2014), "Analisi e significato della pratica italiana", in Scovazzi T., (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffrè, Milano, pag. 103.

concretamente risulta, inoltre, attenuato dal limite della “conformità alle leggi nazionali” vigenti di cui al comma I dell’articolo 13¹³¹.

Il sistema di protezione dei beni culturali elaborato dalla Convenzione UNESCO del 1970 si completa con la predisposizione di forme di cooperazione internazionale, a due livelli, tra gli Stati ed in seno alle competenti organizzazioni internazionali, attraverso le quali gli effetti negativi del traffico illecito possono essere mitigati.

In primo luogo, ai sensi dell’articolo 15, gli Stati parte rimangono liberi di concludere accordi speciali o di continuare ad applicare tra di loro accordi preesistenti concernenti la restituzione di beni culturali esportati per qualche motivo dal loro territorio di origine, prima dell’entrata in vigore della presente Convenzione.

L’articolo 9, invece, contiene una clausola di emergenza: ogni Stato parte che ritenga che il suo patrimonio culturale sia in pericolo a causa del saccheggio dei suoi beni di valore archeologico od etnologico può fare appello agli altri Stati Parte di adottare misure concrete¹³².

Infine, viene attribuito all’UNESCO il ruolo di coordinamento dell’intero sistema elaborato dalla Convenzione del 1970. Da un lato, gli Stati comunicano alla Conferenza Generale le leggi, i Regolamenti e le misure adottate in applicazione della Convenzione. Dall’altro, l’UNESCO può non soltanto fornire assistenza tecnica e giuridica agli Stati in vari settori rilevanti, offrendo, ad esempio, collaborazione in caso di controversie, ma anche, di sua iniziativa, intraprendere ricerche e pubblicare studi su problemi relativi alla circolazione illecita di beni culturali, ricorrendo eventualmente all’aiuto delle organizzazioni non governative del settore, nonché presentare proposte agli Stati parte sull’applicazione della Convenzione (art. 17).

¹³¹ In questo senso si veda FRIGO M., (2007), op. cit., pag. 11.

¹³² Secondo l’art. 9 gli Stati parte della Convenzione UNESCO si impegnano: «a partecipare ad ogni operazione internazionale concertata in queste circostanze al fine di determinare e di applicare le misure concrete necessarie, ivi compreso il controllo dell’esportazione, dell’importazione e del commercio internazionale dei beni culturali specificamente considerati. In attesa di un accordo ciascuno Stato interessato».

1.2 La Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni rubati o illecitamente esportati.

Il 24 Giugno 1995, al termine della conferenza diplomatica convocata a Roma dal governo italiano, è stata aperta alla firma la Convenzione dell'UNIDROIT¹³³ sui beni culturali rubati o illecitamente esportati.

Il testo, che mira ad integrare la Convenzione UNESCO del 1970, trae origine da due studi che l'UNESCO aveva richiesto all'UNIDROIT, verso la metà degli anni 80, al fine di affrontare i problemi privatistici lasciati irrisolti da quella Convenzione, con specifico riguardo alle norme relative al trasferimento della proprietà dei beni culturali.

Dall'esito di tali studi, nasceva l'iniziativa dell'UNESCO di affidare all'UNIDROIT il compito di predisporre un nuovo e autonomo strumento convenzionale, anziché procedere ad un'ampia revisione della Convenzione del 1970, al fine di ampliare l'ambito soggettivo dei contraenti anche oltre il numero degli Stati parte di quest'ultima Convenzione¹³⁴.

Fin dall'avvio dei lavori, sia il Comitato di studi che il Comitato di esperti governativi dell'UNIDROIT, succedutisi nell'elaborazione della Convenzione, si sono divisi in due blocchi omogenei: da un lato, i sostenitori della libera circolazione internazionale del patrimonio culturale, interessati a restringere al massimo la sfera d'applicazione della Convenzione e conservare la protezione di cui beneficiano, nei rispettivi ordinamenti, i possessori in buona fede; dall'altro, i sostenitori della protezione nazionale del patrimonio culturale, desiderosi di estendere quanto più possibile la portata del principio della

¹³³ L'UNIDROIT, *International Institute for the Unification of Private Law*, è un'organizzazione internazionale indipendente, il cui primo progetto, in materia di commercio internazionale, risalente al 1968, ha avuto come obiettivo quello di individuare i principi comuni alla maggior parte dei sistemi giuridici esistenti al fine di elaborare una normativa comune applicabile ai contratti internazionali, nel tentativo di superare i frequenti contrasti che le differenze tra i diversi ordinamenti spesso comportano nella disciplina dei rapporti giuridici.

¹³⁴ FRIGO M., (2006), "La Convenzione dell'Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati", in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, pag. 435.

restituzione del bene culturale rubato o illecitamente esportato e di ottenere il massimo grado di protezione internazionale¹³⁵.

Nel rapporto esplicativo della Convenzione UNIDROIT si legge come l'intenzione dei negoziatori fosse quella di raggiungere un compromesso tra i sistemi di common law, in cui vige la regola del *nemo dat quod non habet*, e la gran parte dei sistemi di civil law, che, con diversa intensità, accordano una maggiore protezione dell'acquirente di buona fede¹³⁶.

La Convenzione si presenta come un testo di diritto uniforme che intende limitarsi a fornire un «*corpo minimo di norme giuridiche comuni in materia di ritorno e di restituzione dei beni culturali tra gli Stati contraenti, nell'intento di favorire la preservazione e la protezione del patrimonio culturale nell'interesse di tutti*»¹³⁷.

A differenza della Convenzione UNESCO del 1970, che prevede azioni diplomatiche a livello interstatale per ottenere la restituzione dei beni culturali, la Convenzione UNIDROIT ha l'obiettivo di stabilire norme uniformi perché gli aventi diritto possano avviare procedimenti giudiziari per la restituzione di beni culturali rubati o illegalmente esportati¹³⁸.

¹³⁵ Sono occorsi otto anni per avvicinare le posizioni più distanti tra loro e per elaborare la Convenzione UNIDROIT. Le difficoltà di ordine tecnico ed anche politico, di questo strumento internazionale di diritto privato uniforme, avrebbe potuto richiedere tempi più lunghi se non vi fossero stati in contemporanea i lavori svolti della Commissione delle Comunità europee per l'elaborazione della direttiva e del regolamento comunitari basati in gran parte sui lavori già compiuti dall'UNIDROIT. Inoltre il desiderio di molti Stati di proteggere i beni culturali ha contribuito a velocizzare il lavoro vedi RODINÒ W., (2000) op. cit.

¹³⁶ Cfr. Etude LXX – Doc. 49, Rapport Explicatif, p. 9, par. 14. La difficoltà di giungere ad una soluzione di compromesso tra i sistemi di *civil law* e quelli di *common law*, in tema di tutela dell'acquirente in buona fede, era già emersa in sede di elaborazione del progetto di Convenzione relativo ad una legge uniforme sugli acquisti di buona fede di cose mobili (LUAB). Nel detto progetto si leggeva: «*l'acquirente di un oggetto rubato non può invocare la sua buona fede*», mentre nulla era detto in merito alla restituzione del bene o del diritto all'indennizzo dell'acquirente *a non domino*.

¹³⁷ L'idea di stabilire delle regole uniformi tanto nell'ipotesi della restituzione quanto in quella più delicata e controversa del ritorno, l'introduzione di norme uniformi speciali comportanti deroghe di notevole portata a principi ormai consolidati nel diritto comune (quali quelli relativi al possesso di buona fede), nonché la creazione di un autonomo titolo di giurisdizione in materia di restituzione e di ritorno costituiscono elementi di novità in relazione alle convenzioni già in vigore e del suo impatto sulle norme di diritto comune degli Stati contraenti. Si veda FRIGO M., (2006), op. cit., pag. 437.

Quanto alle linee generali della Convenzione UNIDROIT, occorre sottolineare che essa disciplina in un unico testo due aspetti diversi del traffico illecito di beni culturali: da una parte, quello - di diritto privato - della restituzione dei beni culturali e, dall'altra, quello - di diritto pubblico - di assicurare il ritorno dei beni culturali illecitamente esportati.

In particolare, nell'accezione fatta propria dalla Convenzione UNIDROIT, la restituzione, di cui all'articolo 1 lett. a, riguarda i beni culturali rubati, mentre il ritorno, di cui all'articolo 1 lett. b, si riferisce ai beni illecitamente esportati, intesi come quei beni che siano stati trasferiti dal territorio di uno Stato contraente in violazione delle sue norme in materia di esportazione dei beni culturali miranti alla protezione del patrimonio culturale¹³⁹.

La Convenzione si applica soltanto alle domande di carattere internazionale aventi ad oggetto beni culturali rubati o illecitamente esportati che appartengono al patrimonio culturale di uno Stato contraente, indipendentemente dalla loro origine. Ciò comporta che, sia pure indirettamente, uno Stato non contraente può beneficiare dei meccanismi elaborati dalla Convenzione, quando il bene culturale trafugato dal suo territorio sia poi trasferito in quello di uno Stato parte¹⁴⁰.

Nel Capitolo I della Convenzione viene affrontato anche il problema, molto dibattuto nel corso della conferenza, della definizione di bene culturale (art. 2). Le categorie di beni contemplate coincidono con quelle previste dalla Convenzione UNESCO del 1970.

¹³⁸ “La Convenzione Unesco affronta il problema dei traffici illeciti attraverso procedure amministrative e azioni statali; la Convenzione UNIDROIT prevede l'accesso ai tribunali di uno Stato da parte del proprietario di un bene culturale rubato o da parte di uno Stato da cui è stato esportato il bene illecito”. Si veda PROTTE L.V., (1997), *Commentary on the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Objects 1995*, Leicester, pag. 15.

¹³⁹ Lo scopo di tale specificazione, contenuta all'art. 1 lett. b, oggetto di lunghi negoziati già nel corso delle sessioni del Comitato di esperti intergovernativi, mira ad evitare che la violazione di una semplice disposizione interna di carattere doganale possa costituire titolo idoneo a richiedere la restituzione che può invece essere richiesta solo in caso di violazione di norme poste direttamente a tutela dei beni culturali. Vedi sul punto le osservazioni critiche di MERRYMAN J. H., (1996), “The Unidroit Convention: Three Significant Departures from the Urtext”, in *International Journal Cultural Property*, pag 11.

¹⁴⁰ CARACCILO I., (1998), op. cit., pag. 60.

In particolare, l'articolo 2 della Convenzione UNIDROIT non opera alcuna distinzione tra beni di proprietà pubblica o privata, definendo beni culturali quelli che presentino il duplice requisito dell'importanza, per motivi religiosi o profani, per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e dell'appartenenza ad una delle categorie individuate nell'elenco allegato.

La norma, contrariamente a quanto era stato ritenuto opportuno nell'ambito del Comitato d'esperti e a differenza della definizione contenuta nell'articolo 1 della Convenzione UNESCO del 1970, non attribuisce alcuna competenza esclusiva al diritto interno degli Stati contraenti circa la determinazione dei beni oggetto della protezione internazionale, essendo sufficiente verificare la sussistenza dei due requisiti previsti all'articolo 2¹⁴¹.

In tema di restituzione dei beni culturali rubati (articoli 3 e 4), di cui al Capitolo II, occorre rilevare che la vera novità introdotta dalla Convenzione sembra consistere nella espressa enunciazione dell'obbligo di restituzione degli indicati beni posto in capo al terzo acquirente: «*Il possessore di un bene culturale rubato deve restituirlo* (art. 3)¹⁴². Emerge chiaramente come, tra gli interessi del proprietario del bene culturale rubato e quelli dell'acquirente *a non domino*, la Convenzione abbia inteso privilegiare gli interessi del proprietario originario (*rectius*, abbia voluto disporre una tutela più significativa del bene culturale).

La restituzione dei beni culturali rubati, dunque, ha luogo in ogni caso, a prescindere cioè dalla valutazione afferente la buona o mala fede

¹⁴¹ La preoccupazione che traspare dalla formulazione della norma è evidentemente quella di evitare un prevedibile rifiuto da parte di molti paesi di sottoscrivere un impegno di portata troppo ampia. Il timore di una resistenza a riconoscere o a dare esecuzione a pretese fondate essenzialmente su norme di diritto pubblico straniero è probabilmente uno dei motivi alla base delle resistenze di molti importanti Paesi a ratificare la Convenzione. Si veda FRIGO M., (2007), op. cit., pag. 24.

¹⁴² L'art. 3 costituisce la disposizione chiave della Convenzione, alla cui stesura finale si è giunti percorrendo un iter articolato. In un primo momento, infatti, il comitato di studi dell'UNIDROIT sembrava propendere per una soluzione meno tassativa: era previsto che la restituzione del bene rubato non fosse automatica allorché il possessore avesse provato di aver preso ogni precauzione normalmente richiesta per l'acquisto di beni culturali. La scelta più rigorosa fu, poi, adottata al fine di «*dare priorità alla protezione del proprietario del bene rubato rispetto al possessore*» (Etude LXX – Doc. 18, pag. 10).

dell'acquirente di detti beni. In altri termini, la buona fede non determina mai il sorgere di un valido titolo d'acquisto¹⁴³.

Per quanto attiene al regime dell'indennizzo, la Convenzione UNIDROIT dispone che l'acquirente a *non domino* ha diritto ad un risarcimento solo nel caso in cui riesca a provare di aver agito con la dovuta diligenza al momento dell'acquisto del bene culturale rubato. In questa prospettiva, quindi la *due diligence* dovrebbe essere intesa come una buona fede «*qualificata*» è, infatti, resa esplicita dal dettato dell'articolo 4, paragrafo 4, in cui sono individuati alcuni dei criteri per verificare se il detentore del bene culturale rubato abbia prestato sufficiente cautela al momento dell'acquisto¹⁴⁴.

La *ratio* della sopracitata norma deve rinvenirsi nella volontà di penalizzare colui che non abbia seriamente tentato di accertare la provenienza del bene: l'indennizzo, infatti, è riconosciuto soltanto nel caso in cui l'acquirente a *non domino* non fosse a conoscenza, né avrebbe dovuto ragionevolmente sapere, che il bene acquistato fosse un bene rubato e che possa provare di aver agito con la dovuta diligenza in occasione dell'acquisto (art. 4, par. 1).

Riguardo a quest'ultimo punto, la Convenzione avrebbe così sancito la prevalenza del principio dell'inversione dell'onere della prova sul principio della presunzione della buona fede, generalmente riconosciuto nella maggioranza dei sistemi giuridici¹⁴⁵. Nel corso dei lavori preparatori della Convenzione, si è ritenuto che lo spostamento dell'onere della prova dal

¹⁴³ Vale la pena notare che se l'art. 7 lett. b) ii) della Convenzione UNESCO si riferisce alla «*persona acquirente in buona fede*», l'art. 3, par. 1 della Convenzione UNIDROIT utilizza il termine «*possessore*». Si veda SQUILLANTE F., (1999), “La tutela dell'acquirente a non domino di beni culturali rubati secondo la Convenzione Unidroit ed il disegno di legge per l'esecuzione della Convenzione”, in *Rivista di Diritto Internazionale*, pag. 124.

¹⁴⁴ «*Al fine di determinare se il possessore abbia agito con la dovuta diligenza, si terranno in conto le circostanze dell'acquisto ed in particolare: la qualità delle parti, il prezzo pagato, la consultazione da parte del possessore di ogni registro ragionevolmente accessibile di beni culturali rubati ed ogni altra informazione e documentazione pertinenti che esso avrebbe ragionevolmente potuto ottenere, nonché la consultazione di organismi ai quali poteva avere accesso o ogni altro passo che una persona ragionevole avrebbe effettuato nelle stesse circostanze*» (art. 4, par. 4).

¹⁴⁵ NANETTI F., SQUILLANTE F., (1997), “In tema di restituzione di beni culturali illecitamente esportati”, in *Rivista di Diritto Internazionale*, pag. 411.

proprietario derubato al possessore del bene culturale costituisca una delle misure giuridiche maggiormente incisive nella lotta contro il traffico illecito¹⁴⁶.

Al ritorno dei beni culturali illecitamente esportati è dedicato il Capitolo III (articoli da 5 a 7).

La rilevanza della disciplina sul ritorno dei beni culturali illecitamente esportati è data dalla circostanza che essa impone il riconoscimento delle norme di diritto pubblico di un altro Stato, relative alla circolazione ed ai limiti di commerciabilità dei beni culturali, riconoscimento che incontra tuttora notevoli ostacoli da parte degli Stati¹⁴⁷.

Legittimato a presentare la domanda di ritorno è unicamente lo Stato dal cui territorio il bene è stato illecitamente esportato, indirizzandola all'autorità giudiziaria o ad altra autorità amministrativa competente di un altro Stato parte.

La domanda di ritorno sarà accolta se lo Stato richiedente dimostrerà l'esportazione illecita e l'importanza culturale significativa che il bene riveste per lo Stato stesso¹⁴⁸. L'obbligo previsto dall'articolo 5, paragrafo 4 di corredare la domanda di ogni informazione di fatto o di diritto al fine di consentire al giudice o all'autorità amministrativa di valutare la sussistenza delle condizioni per disporre il ritorno del bene culturale oggetto di illecita esportazione dimostra l'importanza della catalogazione ed inventariazione dei beni, la quale costituisce un mezzo di prova inconfutabile della titolarità del bene e del suo interesse culturale.

¹⁴⁶ Cfr. Rapport explicatif, op. cit., pag. 20, par. 64.

¹⁴⁷ Non è escluso che vi possa essere un concorso con l'azione di restituzione, tutte le volte che un bene, prima di essere esportato illegalmente, sia stato oggetto di furto: in tal caso, il proprietario potrà avanzare la richiesta di restituzione e lo Stato quella di ritorno; qualora lo Stato sia anche proprietario, potrà scegliere tra i due meccanismi di tutela. Si veda TEMPESTA G., (2014), "La tutela dei beni culturali: aspetti di diritto italiano, di diritto canonico e dei trattati internazionali", in Scovazzi T., (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, pag. 287.

¹⁴⁸ L' art. 5, par. 3 «*Il giudice o ogni altra autorità competente dello Stato convenuto ordina il ritorno del bene culturale quando lo Stato richiedente dimostri che l'esportazione del bene comporta un significativo pregiudizio all'uno o all'altro dei seguenti interessi: a) la conservazione fisica del bene o del suo contesto; b) l'integrità di un bene complesso; c) la conservazione dell'informazione, in particolare di natura scientifica o storica, relativa al bene; d) l'uso tradizionale o rituale del bene da parte di una comunità autoctona o tribale*».

Sono inoltre previsti alcuni criteri di valutazione della diligenza del possessore del bene, rilevando, a tal fine, le circostanze in cui è avvenuta l'acquisizione¹⁴⁹. Infine, la dimostrazione del rispetto del livello di diligenza richiesto da parte del possessore dà diritto ad un equo indennizzo.

Poiché il bene non è stato rubato, allo Stato interessa solamente che il bene torni nel suo territorio, di conseguenza il possessore attuale che deve riconsegnare il bene culturale in alternativa al pagamento dell'indennizzo, d'accordo con lo Stato richiedente, può: rimanere proprietario del bene e trasferirsi nel Paese di origine del bene; può trasferirne la proprietà, a titolo oneroso o gratuito, ad una persona di sua scelta residente nello Stato richiedente e che offre le necessarie garanzie (art. 6, par. 3).

Gli ultimi due capitoli della Convenzione UNIDROIT contengono le disposizioni generali e quelle finali.

Il Capitolo IV tratta di tre questioni di grande importanza pratica: l'individuazione della giurisdizione competente, ossia quella del luogo in cui si trova il bene (art. 8); l'applicazione di disposizioni più favorevoli alla restituzione o al ritorno del bene (art. 9) e la irretroattività della Convenzione (art. 10).

In ordine al primo aspetto, la Convenzione UNIDROIT contiene un'importante norma di diritto internazionale processuale: mentre di solito il processo deve essere fatto nel Paese di residenza del Convenuto, la Convenzione UNIDROIT del 1995 prevede che sta all'attore scegliere in che Paese fare causa. In questo senso l'articolo 8, paragrafo 1, prevede che la richiesta di restituzione o di ritorno può essere proposta non soltanto dinanzi al giudice dello Stato contraente dove si trova il bene culturale, ma anche dinanzi all'autorità competente "*secondo le regole in vigore negli Stati contraenti*".

La *ratio* della norma, diretta ad individuare un "*titolo di giurisdizione speciale*", è quella di introdurre un criterio per risolvere le questioni che possono insorgere nell'esecuzione di una sentenza nell'ipotesi in cui il bene

¹⁴⁹ Costituisce un elemento di particolare rilevanza al fine della valutazione della "*diligenza*" osservata dal possessore «*la mancanza del certificato di esportazione richiesto in virtù della legge dello Stato richiedente*». (art. 6, par. 2).

oggetto di furto o dell'esportazione illecita si trovi in uno Stato diverso da quello di residenza o domicilio del possessore nel quale è stato incardinato il giudizio. Infatti, il luogo dove è situato il bene corrisponde, di solito, con quello del domicilio del possessore e in questo caso il giudice competente a pronunciare sulla domanda di restituzione è quello del domicilio del convenuto, ma possono verificarsi ipotesi ben più complesse in cui siano coinvolti più Stati (quello in cui è stato acquistato il bene, quello del domicilio del possessore/detentore, quello ove viene trasferito il bene).

In questo caso il legittimo proprietario potrà individuare il giudice competente sulla base dell'articolo 8 a condizione che tutti gli Stati siano parte della Convenzione UNIDROIT. Pertanto, l'azione potrà essere proposta tanto dinanzi al giudice del domicilio del convenuto (se è conosciuto l'acquirente/possessore), quanto dinanzi al giudice del luogo in cui il bene si trova¹⁵⁰

La Convenzione consente, all'articolo 8, paragrafo 2, alle parti di derogare alle regole sulla giurisdizione devolvendo la controversia ad un giudice o ad un'autorità diversi da quelli indicati al paragrafo 1 dello stesso articolo, ovvero ad un collegio arbitrale. Infine, al paragrafo 3 del medesimo articolo, consente al legittimo proprietario di chiedere l'adozione delle misure cautelari necessarie alla conservazione del bene culturale da parte dell'autorità competente dello Stato parte in cui il bene si trova, anche se l'azione di merito relativa alla restituzione o ritorno del bene è stata proposta dinanzi all'autorità di un altro Stato parte.

Quanto al secondo aspetto, l'articolo 9 della Convenzione contiene un'espressa clausola di salvaguardia delle norme interne più favorevoli alla restituzione o al ritorno dei beni culturali.

Tra le disposizioni finali, meritano di essere menzionate quelle contenute nell'articolo 13, con le quali si ribadisce che gli obblighi degli Stati Parte della Convenzione UNESCO del 1970 non sono abrogati dalla Convenzione UNIDROIT.

¹⁵⁰ TEMPESTA G., (2014), op. cit., pag. 289.

Sia la Convenzione UNESCO del 1970 che la Convenzione UNIDROIT del 1995 consentono la stipula di trattati regionali o bilaterali aventi il fine di favorire la restituzione di beni culturali.

Da ultimo, l'articolo 13, paragrafo 2, prevede che la disciplina stabilita dalla Convenzione UNIDROIT del 1995 non incide sugli impegni internazionali già assunti dagli Stati parte nelle materie da essa regolate.

1.3 Un'analisi comparativa della Convenzione UNESCO del 1970 e della Convenzione UNIDROIT del 1995. Gli obiettivi.

Sia la Convenzione UNESCO del 1970 che la Convenzione UNIDROIT del 1995 sono destinate alla protezione a livello internazionale dei beni culturali mobili. Tuttavia, esse presentano sostanziali differenze, che dimostrano l'ampiezza e la varietà di aspetti e di prospettive giuridiche della questione.

Una prima differenza da rilevare concerne gli obiettivi perseguiti dai due accordi: se essi, nella Convenzione UNESCO del 1970, risultano essere molto più generali, nella Convenzione UNIDROIT, appaiono più circoscritti, data anche l'origine di questo secondo strumento internazionale, destinato a colmare le lacune del primo.

In particolare, il primo obiettivo, più politico che giuridico, che si pone la Convenzione UNESCO del 1970, all'articolo 2, comma 1, è il riconoscimento della causalità sussistente tra traffico illecito ed impoverimento del patrimonio culturale degli Stati che lo subiscono e dell'importanza della collaborazione internazionale per la lotta contro il traffico illecito, in quanto soltanto misure di carattere internazionale permettono di proteggere in maniera efficace i beni culturali.

Mentre questo primo obiettivo della Convenzione non si concretizza in effetti in alcun obbligo a carico degli Stati, il secondo obiettivo, di cui all'articolo 2, comma 2, impone, per contro, agli Stati di combattere contro il traffico illecito di beni culturali con tutti i mezzi di cui dispongono a livello

nazionale¹⁵¹. Le finalità di questa lotta contro il traffico illecito devono consistere nell'interruzione di tale traffico e nell'adozione delle necessarie misure di riparazione, ossia favorire la restituzione del bene culturale trafugato o illecitamente esportato o importato (art. 7, lett. b, ii).

In specie, gli strumenti principali delineati dalla Convenzione UNESCO del 1970 per il raggiungimento di quest'ultima finalità sono: la creazione di servizi nazionali di protezione (art. 5), l'istituzione di controlli alle esportazioni (art. 6), ed alle importazioni (art. 7), cui si aggiungono una serie di misure di carattere educativo (art. 10).

Per quanto concerne, invece, gli obiettivi perseguiti dalla Convenzione UNIDROIT, come anticipato, essa è stata elaborata allo scopo di completare la Convenzione UNESCO 1970, mettendo a disposizione uno strumento giuridico internazionale, fondato su norme di diritto concrete, che consenta di recuperare i beni culturali rubati o esportati illecitamente.

Nel Preambolo, la Convenzione UNIDROIT chiarisce che il suo scopo è quello di fissare *“un corpus minimo di regole standardizzate ai fini della restituzione di beni culturali rubati o per il ritorno di beni culturali illecitamente esportati, nell'intento di favorire la preservazione e la protezione del patrimonio culturale”* nell'interesse di tutti i membri della Comunità internazionale. Tali regole sono direttamente applicabili e hanno essenzialmente i seguenti effetti giuridici: nei rapporti tra gli Stati contraenti sostituiscono il diritto materiale interno e quindi, indirettamente, anche le norme del diritto internazionale privato. Ciò significa che le disposizioni contenute nella Convenzione UNIDROIT possono servire da fondamento giuridico immediato negli Stati contraenti per appellarsi al diritto di restituzione o ritorno di beni culturali rubati o illecitamente esportati dinanzi ai tribunali o alle autorità giudiziarie interne¹⁵².

¹⁵¹ CARACCILO I., (1998), op. cit, pag. 63.

¹⁵² A differenza della Convenzione UNESCO 1970, la Convenzione UNIDROIT è *self-executing*: perché possa trovare applicazione, non occorre dunque che essa venga concretizzata in una legge. Si veda *Convenzione Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati: Testo e rapporto esplicativo*, Dipartimento federale dell'interno, febbraio 1996, pag. 7.

Nei *consideranda* successivi, lo stesso spirito di realismo e concretezza traspare dalla precisazione che l'introduzione in taluni Stati contraenti di meccanismi, quali l'indennizzo, non implica che le medesime misure debbano essere necessariamente adottate da altri Stati contraenti, ed inoltre, dal riferimento alla necessità che all'attuazione della Convenzione facciano seguito "*altre misure*", quali la predisposizione e l'utilizzazione di registri, la protezione materiale dei siti archeologici e la cooperazione tecnica, nonché, infine, dall'invito a rafforzare la cooperazione internazionale e a garantire un ruolo appropriato al commercio lecito e agli accordi relativi agli scambi culturali¹⁵³.

1.4 L'ambito di applicazione delle due Convenzioni e la definizione di bene culturale.

Uno dei maggiori ostacoli che la Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione UNIDROIT del 1995 hanno dovuto affrontare è rappresentato dall'individuazione della definizione di bene culturale.

L'elaborazione della nozione di bene culturale, al fine di delimitare la categoria dei beni che possono essere rivendicati (e, dunque, l'ambito d'applicazione delle Convenzioni), costituisce una delle questioni più delicate da risolvere in una convenzione internazionale. Non è, tuttavia, possibile trovare né in diritto internazionale né nelle legislazioni nazionali una definizione uniforme di bene culturale, a causa della complessità e della continua evoluzione del concetto di cultura¹⁵⁴.

¹⁵³ FRIGO M., (2006), op. cit., pag. 439.

¹⁵⁴ La definizione di bene culturale compare per la prima volta nella Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 sulla Protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato. L'art. 1 fa rientrare nella nozione, di bene culturale, alla lettera a) i beni mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale di ciascun popolo, tra i quali in primis "*monumenti architettonici, di arte o di storia, religiosi o laici, le località archeologiche; i complessi di costruzione che, nel loro insieme, offrono un interesse storico o artistico; le opere d'arte, i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico, o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzione dei beni sopra definiti*". Alla lettera b) "*gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di*

Il sistema cui hanno fatto ricorso sia la Convenzione UNESCO che la Convenzione UNIDROIT è rappresentato dalla categorizzazione, attraverso la quale si definisce in modo generico il bene culturale al fine di far rientrare nella categoria il maggior numero di oggetti. Come si vedrà, l'ambito di applicazione *ratione materiae* delle due Convenzioni è sostanzialmente coincidente.

In particolare, la Convenzione UNESCO combina, alla ricerca di una soluzione di compromesso, una formula generale con il riferimento a categorie specifiche di beni e con il criterio del collegamento ad un determinato patrimonio culturale. Essa, infatti, fornisce un'ampia e generica definizione di bene culturale comprensiva di tutti “*quei beni mobili, religiosi o profani, pubblici e privati, importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte e la scienza*”, rimettendo ai singoli Stati la valutazione di detta importanza, in quanto spetta a ciascuno di essi designare quei beni, appartenenti al suo patrimonio culturale, cui attribuisce tale valore (art. 1).

In aggiunta, la Convenzione richiede che i beni designati dagli Stati rientrino in una o più delle categorie esaustivamente indicate dallo stesso articolo 1 e che tali beni abbiano un sufficiente collegamento con il patrimonio culturale dello Stato che li reclama, sussistendo almeno una delle condizioni elencate nell'articolo 4, le quali, in linea generale, si concretizzano in specifici legami di carattere nazionale, territoriale e/o contrattuale tra il bene ed un determinato patrimonio culturale statale.

Numerose critiche sono state mosse alla definizione di bene culturale adottata dalla Convenzione UNESCO del 1970, soprattutto in riferimento all'ampiezza della definizione e alla grande libertà lasciata agli Stati nella individuazione dei beni rientranti nell'ambito di applicazione della Convenzione, con conseguente frammentazione della nozione di bene culturale

conservare o di esporre beni culturali mobili definiti al capoverso a), quali i musei, le grandi biblioteche, i depositi di archivi, come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato”. Infine, alla lettera c), vengono in rilievo “*i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai capoversi a) e b), detti centri monumentali*”. Definizione di ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 34.

alla luce delle diverse scelte normative nazionali¹⁵⁵. Ciò, peraltro, non elimina il rischio di contestazioni relativamente alla qualificazione del bene. Infatti, mentre la valutazione *dell'importanza archeologica, preistorica, storica, letteraria, artistica o scientifica* di un determinato oggetto rientra, ai sensi della Convenzione, nelle competenze sovrane dello Stato che possiede tale oggetto, ed è dunque *a priori* incontestabile dagli altri Stati, non è, invece, specificato dalla Convenzione a chi spetti determinare l'appartenenza ad una delle categorie di beni culturali di cui all'articolo 1: se allo Stato d'origine del bene od allo Stato dove il bene è stato ritrovato.

Quanto alla Convenzione UNIDROIT, la conferenza di Roma sul recupero dei beni culturali decise di non discostarsi dalla soluzione prescelta dalla Convenzione UNESCO. In particolare, l'articolo 2 della Convenzione del 1995 adotta un sistema misto consistente in un'ampia definizione di diverse tipologie di beni culturali integrata da un'elencazione contenuta nell'allegato alla Convenzione stessa, la quale risulta identica a quella della Convenzione del 1970.

Sul punto, deve tuttavia rilevarsi una fondamentale differenza tra le due Convenzioni: contrariamente a quanto previsto dall'art. 1 della Convenzione UNESCO, l'art. 2 della Convenzione UNIDROIT non attribuisce alcuna competenza esclusiva al diritto interno degli Stati contraenti circa la determinazione dei beni oggetto della protezione internazionale¹⁵⁶.

Una tale soluzione si giustifica tenendo conto della diversa funzione delle due Convenzioni: se la Convenzione UNESCO favorisce forme di cooperazione intergovernativa in vista della protezione dei beni culturali, la Convenzione UNIDROIT, invece, fissando norme di diritto privato uniforme, e dunque occupandosi direttamente degli interessi dei soggetti privati coinvolti,

¹⁵⁵ CARACCILO I., (1998), op. cit., pp. 65-67.

¹⁵⁶ Nella sua versione definitiva l'articolo 2 prevede, invece, che l'applicazione della Convenzione sia limitata alle ipotesi in cui il bene soddisfi il duplice requisito di rientrare nella definizione sinteticamente fornita dalla norma e di appartenere a quelle categorie più analiticamente contenute nell'elenco di cui all'allegato. Si veda FRIGO M., (2007), op. cit., pag. 24.

deve, per poter raggiungere il suo scopo, prescindere dalla designazione statale di un determinato oggetto come bene culturale. Rimarrebbero altrimenti privi di tutela, soprattutto con riferimento al furto, gli oggetti trafugati da abitazioni e collezioni private e da edifici religiosi o appartenenti a comunità tradizionali locali, non designati dagli Stati o classificati in pubblici registri¹⁵⁷.

1.5 Il caso specifico degli scavi archeologici.

Nell'ambito della problematica concernente la protezione dei beni culturali, assume particolare rilevanza il caso del traffico illecito di oggetti rinvenuti a seguito di scavi archeologici clandestini ovvero rinvenuti durante scavi legalmente autorizzati, ma poi clandestinamente trattenuti.

Rispetto alle azioni da adottare con riferimento a questo tipo di beni è possibile cogliere una profonda differenza tra la Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione UNIDROIT del 1995.

In particolare, l'articolo 7, lett. b, i), della Convenzione UNESCO del 1970 presenta un ambito di applicazione limitato, in quanto richiede, ai fini della restituzione, che i beni oggetto di furto o di traffico illecito siano inseriti negli inventari dello Stato di origine. Ne consegue che restano esclusi dalla procedura di restituzione i beni provenienti da scavi clandestini e i beni ritrovati durante gli scavi autorizzati, ma clandestinamente trattenuti, in quanto si tratta, in entrambi le ipotesi, di beni che non possono essere stati inventariati dallo Stato di origine.

La citata norma si pone in esplicito contrasto con le affermazioni contenute nel Preambolo della Convenzione che qualifica come “*pericoli*” gli scavi clandestini.

Invero, una forma di protezione contro il traffico illecito di questi beni viene fornita soltanto dall'articolo 9¹⁵⁸ della Convenzione, il quale riconosce

¹⁵⁷ CARACCILO I., (1998), op. cit., pag. 70.

¹⁵⁸ La Convenzione ha conosciuto grazie alla procedura dell'articolo 9, un recente successo presso quel gruppo di Stati di destinazione del mercato clandestino delle opere d'arte e dei beni culturali che aveva in un primo momento rifiutato di aderirvi. Gli Stati Uniti, sono

aduno Stato vittima di saccheggio di beni archeologici o etnologici la possibilità di richiedere agli altri Stati parte di partecipare ad un'azione concreta e di adottare misure concrete al fine di arrivare alla conclusione di accordi bilaterali o multilaterali. In tale ipotesi, gli Stati parte alla Convenzione danno vita ad un sforzo internazionale concertato per individuare e portare avanti le misure necessarie, incluso il controllo di importazioni, esportazioni e commercio internazionale “*dei materiali specifici interessati*”.

Per tutta la durata dell'accordo, ogni Stato coinvolto è tenuto a prendere disposizioni provvisorie al fine di prevenire un danno irrimediabile per il patrimonio culturale dello Stato richiedente.

Tali accordi bilaterali¹⁵⁹, basati sul principio di reciprocità, sono pienamente coerenti con la Convenzione UNESCO del 1970 e sono previsti come mezzo per rafforzare gli effetti della Convenzione stessa.

Sul punto, risulta del tutto differente l'approccio seguito dalla Convenzione UNIDROIT, la quale sancisce un obbligo di restituzione degli oggetti provenienti da scavi archeologici clandestini o provenienti da scavi autorizzati, ma illecitamente trattenuti, assimilando tali beni a quelli rubati (art. 3, par. 2).

La citata disposizione è stata molto controversa e dibattuta nel corso dei lavori preparatori della Conferenza di Roma.

Nonostante una forte maggioranza di Stati fosse d'accordo sulla necessità di tenere in particolare conto il fenomeno degli scavi clandestini e sull'inserimento di norme specifiche, diversificate erano le posizioni circa il

entrati a far parte della Convenzione del 1970 dal 3 Dicembre 1983 dandovi applicazione tramite lo *United States Convention on Cultural Property Implementation Act* (emendato nel 1987). In base a questa legge, il Presidente degli Stati Uniti può concludere accordi bilaterali per applicare restrizioni alle importazioni di determinati beni culturali con gli Stati che si trovino nella condizione prevista dal già richiamato art. 9 della Convenzione UNESCO (Stati vittime di saccheggio di beni archeologici o etnologici), qualora si verificano alcune condizioni, tra le quali il fatto che lo Stato in questione abbia preso misure per proteggere il proprio patrimonio culturale.

¹⁵⁹ E' sulla base dell'articolo 9 della Convenzione che vengono stipulati i *Memorandum of Understanding* (di restituzione di beni culturali) tra Stati Uniti e altri Paesi come Canada, El Salvador, Guatemala, Messico, Perù, Bolivia, Cambogia, Cipro, Mali e l'Italia. Attraverso tali accordi non vi è assunzione di obblighi unilaterali da parte degli Stati Uniti. L'altro Stato deve dar prova di una avvenuta modificazione del proprio ordinamento interno per renderlo congruo con gli obblighi assunti divenendo parte alla Convenzione, oltre a farsi carico di obblighi stringenti circa il trattamento da riservare ai beni restituiti.

metodo: in particolare, ci si interrogava circa l'opportunità di introdurre tali norme nel Capitolo II (restituzione di beni culturali rubati) ovvero nel Capitolo III (ritorno dei beni culturali illecitamente esportati).

L'approccio seguito dalla Convenzione, in ultima analisi, sancisce l'obbligo di restituzione degli oggetti provenienti da scavi archeologici clandestini o provenienti da scavi autorizzati ma trattenuti illegalmente assimilandoli a quelli rubati. Nella scelta, ha rivestito un ruolo importante il rinvio ai diritti nazionali, molti dei quali sanciscono la proprietà statale dei beni rinvenuti nel suolo, rimandando automaticamente al furto per le ipotesi di estrazione non autorizzata.

A questa soluzione, si aggiunge quanto previsto dall'articolo 5, paragrafo 3, nell'ambito del Capitolo III relativo al ritorno dei beni culturali illecitamente esportati. In particolare, qualora risulti difficile provare che un oggetto è stato scavato clandestinamente, la citata disposizione riconosce la possibilità di reclamare il ritorno ai sensi del Capitolo III della Convenzione, essendo in linea di massima più facile dimostrare l'esportazione illecita¹⁶⁰.

Si tratta di due strumenti che non si sovrappongono, ma si coordinano, e che nella pratica potranno essere complementari.

1.6 Gli obblighi in capo agli Stati Parte della Convenzione UNESCO del 1970 e della Convenzione UNIDROIT del 1995.

In materia di restituzione, la Convenzione UNESCO individua alcuni obblighi ben precisi a carico di quegli Stati in cui viene trovato un bene rubato in un altro Stato parte della Convenzione.

Le norme centrali, in materia di restituzione, sono contenute negli articoli 13 e 7.

L'articolo 13, lett. c), prevede una misura di carattere generale ed impone agli Stati di ammettere un'azione di rivendica tendente alla restituzione al legittimo proprietario del bene culturale perduto o rubato.

¹⁶⁰ CARACCILO I., (1998), op. cit., pag. 71.

L'azione può avere ad oggetto beni pubblici e privati ed essere promossa sia dal privato proprietario sia dallo Stato, qualora quest'ultimo abbia la proprietà del bene¹⁶¹. In questo secondo caso non si tratta di restituzione tra Stati, ma dell'obbligo per tutti gli Stati parte della Convenzione di mettere lo straniero (privati, Enti, lo Stato stesso) in condizione di dar corso all'azione legale davanti al giudice interno. Al riguardo, risulta significativo che, a differenza di quanto si è visto in riferimento all'articolo 7, l'azione legale in discorso può riguardare sia i beni privati che quelli pubblici¹⁶².

Un obbligo complementare è previsto alla lett. b) del medesimo articolo, ove non si prevede un mezzo giuridico per recuperare i beni, ma si richiede agli Stati di prestare la collaborazione dei loro servizi competenti al fine di assicurare il più rapidamente possibile la restituzione dei beni al legittimo proprietario.

Peraltro, l'art. 13, lett. b) è l'unica disposizione convenzionale che, contemplando un generico obbligo di collaborazione nell'attività di restituzione, si riferisce a tutti i beni culturali illecitamente trasferiti fuori dallo Stato di provenienza, mentre obblighi di restituzione più efficaci sono previsti unicamente in relazione a determinati beni e a situazioni particolari.

In specie, l'art. 13, lett. d), prevede l'obbligo per gli Stati contraenti di impegnarsi reciprocamente a facilitare la restituzione con esclusivo riferimento ai beni culturali dichiarati inalienabili dallo Stato d'origine e, peraltro, unicamente nel caso in cui gli stessi siano stati illecitamente esportati. Di contro, come visto, per gli altri beni culturali, andati perduti o rubati, gli Stati parte si impegnano più semplicemente a consentire l'esercizio dell'azione di rivendica da parte del legittimo proprietario.

Invero, con il citato art. 13, lett. d), la Convenzione si propone di dare effetto all'estero ad alcune misure nazionali di protezione dei beni culturali di

¹⁶¹ Nel progetto preliminare la titolarità dell'azione spettava anche allo Stato di nazionalità del privato derubato (UNESCO Doc. SHC/MD/3, Annexe, p.4, art. 10 c). Peraltro è da ritenere che in caso di inerzia del proprietario, lo Stato possa comunque invocare le norme relative all'esportazione illecita e chiedere la cooperazione dello Stato di destinazione in base all'art. 2, anche se di fatto il recupero del bene appare più difficoltoso.

¹⁶² ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit, pag. 224.

proprietà pubblica, imponendo, a tal fine, agli Stati contraenti di riconoscere gli effetti giuridici di misure che classificano e dichiarano inalienabili determinati beni, di cui si vieta *ipso facto* l'esportazione.

Peraltro, l'articolo *de quo* non chiarisce quali siano i mezzi attraverso i quali lo Stato può rientrare in possesso dei beni in questione¹⁶³.

Occorre, tuttavia, rilevare che la portata degli obblighi, ora illustrati, contemplati dall'articolo 13, risulta notevolmente sminuita dalla richiamata "*conformità alle legislazioni interne*" delle misure di attuazione dell'obbligo di restituzione¹⁶⁴.

Un meccanismo supplementare, in aggiunta al ricorso alle vie giurisdizionali ordinarie, è previsto per la restituzione di alcuni beni di proprietà pubblica oggetto di inventario: l'art. 7, lett. b), ii) prescrive di adottare misure adeguate per recuperarli e restituirli allo Stato di origine che ne faccia richiesta. L'obbligo presenta importanti limitazioni.

In primo luogo, la richiesta di restituzione può essere avanzata solo da uno Stato, mentre le parti private possono unicamente giovare dell'azione di cui all'art. 13, lett. c).

In secondo luogo, la norma presenta un ambito di applicazione limitato in quanto opera solo rispetto ai beni rubati da un museo, da un altro ente religioso o laico o da una pubblica istituzione in un altro Stato contraente, sempre che i beni siano inseriti nell'inventario dell'istituzione.

Solo in caso di furto di un bene inventariato vige l'obbligo per gli Stati di adottare misure adeguate per consentire il recupero e la restituzione allo Stato d'origine che ne faccia richiesta.

¹⁶³ Durante i lavori preparatori, gli Stati Uniti avevano proposto un emendamento a questo articolo, poi ritirato in seguito alla dichiarazione del presidente del Comitato di esperti governativi, nella quale si specificava che lo strumento per il recupero del bene è l'azione di rivendicazione di cui all'art. 13, lett. c). Si è sottolineato, tuttavia, che l'art. 13, lett. d), sembra richiedere qualcosa di più della semplice previsione dell'azione di rivendicazione: in effetti, la stessa è già ammessa dalla lett. c) del medesimo articolo e, pertanto, accogliendo l'interpretazione data dal presidente del Comitato degli esperti, la previsione di cui alla lett. d) risulterebbe pleonastica. In questo senso, si veda LO MONACO A., (1998), "*Sulla restituzione di beni culturali rubati all'estero secondo la Convenzione dell'UNESCO*", in *Rivista di Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, pag. 848.

¹⁶⁴ LANCIOTTI A., (1996), op. cit., pag. 72.

Infine, le maggiori incertezze sorgono in relazione al computo dell'indennizzo: l'articolo 7, lett. b) (ii) prevede l'indennizzo a favore del possessore di buona fede, senza tuttavia disciplinarne la procedura.

Ai fini della corresponsione dell'indennizzo, infatti, la detta disposizione enuncia il requisito della buona fede ma non il soggetto cui incomba l'onere di provare la buona fede medesima; inoltre, la norma, non fissa dei criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo stesso né attribuisce competenza ad alcun organo per determinarne l'ammontare in caso di mancato accordo tra le parti¹⁶⁵.

Gli Stati contraenti della Convenzione, al momento di darle esecuzione, avrebbero dunque dovuto, in assenza di una normativa interna dettagliata conforme alla previsione convenzionale, ovviare al carattere generico della disposizione in discorso adottando norme tese a disciplinare la procedura di corresponsione dell'indennizzo.¹⁶⁶

Da ultimo, si avverte la mancanza, soprattutto per i Paesi di *civil law*¹⁶⁷, di un'esplicita previsione dell'obbligo di modificare le norme interne, superando, in determinate circostanze, il principio per cui l'acquisto in buona fede vale

¹⁶⁵ Il Giappone aveva suggerito di procedere ad uno studio approfondito sulla determinazione dell'ammontare dell'indennizzo e sulla possibilità del suo pagamento anticipato (UNESCO Doc. SHC/MD/5 Annexe I, pag. 15).

¹⁶⁶ Alcuni autori hanno criticato la soluzione adottata dall'articolo 7, lett. b) (ii) che prevede la corresponsione dell'indennizzo a carico dello Stato reclamante. Questo costituisce un onere finanziario troppo gravoso per alcuni Stati, tale da rendere proibitiva la richiesta di restituzione. Inoltre, il mancato pagamento di un indennizzo renderebbe più prudenti gli acquirenti, scoraggiando l'acquisto di beni culturali di dubbia provenienza. Per ulteriori approfondimenti si veda LO MONACO A., (1998), op. cit., pag.850.

¹⁶⁷ Nei sistemi di *civil law*, informati al principio della libera circolazione dei beni e al connesso principio dell'efficacia acquisitiva del possesso, in assenza di specifiche deroghe, il possessore di buona fede gode, infatti, di una tutela molto estesa anche nel settore dei beni culturali. In particolare, nell'ordinamento italiano, la regola che consente all'acquirente *a non domino* di assurgere alla proprietà di un bene acquistato in buona fede comporta che il possessore in buona fede di un bene culturale rubato abbia diritto in ogni caso all'indennizzo allorché sia chiamato a restituire il bene al *dominus* in base alla Convenzione. Nel nostro ordinamento, infatti, i requisiti per aversi buona fede, relativamente all'acquisto di beni culturali, non sono più rigorosi di quelli richiesti per l'acquisto di qualsiasi altro bene mobile; la buona fede, anche per l'acquirente di beni culturali, è presunta fino a prova contraria. Per ulteriore approfondimento, si veda SQUILLANTE F., (1999), "La tutela dell'acquirente a non domino di beni culturali rubati secondo la Convenzione Unidroit ed il disegno di legge per l'esecuzione della Convenzione", in *Rivista di Diritto Internazionale*, pag. 122.

titolo nel settore dei beni culturali mobili, principio che è di ostacolo all'applicazione delle regole enunciate nella Convenzione.

La Convenzione UNIDROIT, a differenza della Convenzione del 1970, distingue la disciplina della restituzione (Cap II, artt. 3-4) da quella del ritorno (Cap III, artt. 5-7): in particolare, l'obbligo di restituzione riguarda i beni culturali rubati; la disciplina del ritorno concerne i beni illecitamente esportati.

Alla stregua dell'articolo 3, par. 1, il possessore di un bene culturale rubato ha il dovere di restituirlo. Al bene culturale rubato è equiparato anche il bene acquisito mediante scavo illecito, nonché quello rinvenuto a seguito di scavo lecito ma illecitamente trattenuto.

Nel caso in cui il possessore di un bene culturale rubato dia prova di non aver saputo, né dovuto ragionevolmente sapere, che il bene era stato rubato e di aver agito con la dovuta diligenza in occasione dell'acquisto, ha diritto, al momento della restituzione, al pagamento di un equo indennizzo.

Il riconoscimento del diritto all'indennizzo al possessore tenuto alla restituzione del bene rubato, peraltro già presente nella Convenzione UNESCO, rappresenta una soluzione di compromesso, volta al superamento delle differenze tra i vari sistemi giuridici in merito alla protezione dell'acquirente in buona fede: infatti, il bene deve essere sempre restituito conformemente a quanto previsto dagli ordinamenti di *common law*, ma il possessore in buona fede deve essere indennizzato, conformemente a quanto previsto da molti sistemi di *civil law*¹⁶⁸.

Come visto, il diritto all'indennizzo è subordinato alla prova della dovuta diligenza dell'acquirente¹⁶⁹. In particolare, spetta all'acquirente dimostrare di non aver saputo o potuto ragionevolmente sapere che il bene era stato rubato e di aver agito con la dovuta diligenza al momento dell'acquisto. L'accertamento

¹⁶⁸ AMIRANTE D., DE FALCO V., (2005), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali. Aspetti sovranazionali e comparati*, Giappichelli Editore, Torino, pag. 40.

¹⁶⁹ CARACCILO I., (1998) op. cit., pag. 79.

di questi elementi è lasciato al libero apprezzamento del giudice, anche se l'articolo 4, par. 4, indica le circostanze di cui questi dovrà tenere conto.

Circa la determinazione dell'ammontare dell'indennizzo, la Convenzione UNIDROIT, analogamente alla Convenzione UNESCO, adotta la formula generica dell'equità dell'indennizzo, preferita ad un espresso e specifico rinvio al prezzo di acquisto o al valore del bene sul mercato¹⁷⁰. La genericità della formula scelta, tuttavia, non elimina la preoccupazione che vengano fissati indennizzi alti o per contro irrisori, tali da rendere nella pratica impossibile il recupero del bene rubato o che, soprattutto, si ripresentino in questo campo tutte quelle incertezze che la giurisprudenza interna ha dovuto e deve risolvere in materia di risarcimento dei danni da responsabilità contrattuale o extra-contrattuale¹⁷¹.

Quanto al ritorno dei beni culturali illecitamente esportati la disciplina è contenuta negli artt. 5-7: in particolare, legittimato a presentare la relativa domanda è unicamente lo Stato dal cui territorio il bene è stato illecitamente esportato, indirizzandola all'autorità giudiziaria o ad altra autorità amministrativa competente di un altro Stato Parte.

Lo Stato richiedente, in ogni caso, deve dimostrare che l'esportazione del bene comporta un significativo pregiudizio alla sua conservazione fisica o al suo contesto di appartenenza, alle informazioni di natura scientifica o storica ad esso connesse o, infine, all'utilizzazione tradizionale o rituale praticata dalle popolazioni autoctone.

La necessità della sussistenza di questi requisiti ulteriori comporta che, in base alla Convenzione, non è sufficiente che lo Stato richiedente dimostri, per ottenere il ritorno, che l'esportazione del bene culturale, in base alle sue norme

¹⁷⁰ Si è cercato di mediare tra coloro che consideravano ingiusta qualsiasi forma di indennizzo al possessore in buona fede e coloro che, invece, sottolineavano come la previsione di un indennizzo avrebbe facilitato la restituzione del bene. In effetti il concetto di equo indennizzo permette un certo margine di azione al giudice entro però il limite ben determinato che questo non può corrispondere ad una somma puramente simbolica anche, se in presenza di determinate circostanze può essere inferiore al valore effettivo del bene.

¹⁷¹ LALIVE P., (1997), *La Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés*, pag. 37.

interne, è illecita. In tal modo, il meccanismo di restituzione viene privato di qualsiasi automaticità, in modo da soddisfare l'esigenza di coordinare le posizioni di quegli Stati favorevoli ad un'ammissione automatica del principio di restituzione e di quegli Stati che, ritenendo questa forma di rivendicazione del tutto eccezionale, tendevano a vederne limitato l'ambito di applicazione¹⁷².

Tali requisiti, in ogni caso, appaiono generici e passibili di interpretazione alquanto discrezionale da parte dell'autorità giudicante che, al fine di decidere sul ritorno, è essa stessa a valutare la sussistenza di un effettivo danno al patrimonio artistico dello Stato richiedente. In altre parole, l'autorità giudiziaria ha ampi poteri discrezionali, che si prestano a incertezze interpretative che potrebbero anche vanificare la portata della norma.

Diversamente da quanto accade nel caso dei beni rubati, dunque, la restituzione dei beni illecitamente esportati non è un fatto automatico. Le due fattispecie sono trattate disgiuntamente e l'azione di recupero per i beni rubati è trattata in maniera più rigorosa dell'altra¹⁷³.

Analogamente a quanto visto con riferimento ai beni rubati, il possessore in buona fede che ha acquistato un bene culturale dopo la sua illecita esportazione ha diritto, al momento del ritorno, al pagamento da parte dello Stato richiedente di un equo indennizzo, qualora dimostri di aver usato la diligenza richiesta.

Merita infine di essere sottolineato come, nella Convenzione UNIDROIT, emerga la volontà di abbandonare alcuni termini usati nella Convenzione del 1970 a favore di altri più neutri e, di conseguenza, più adattabili alle varie definizioni contenute nei diversi diritti interni, così da permettere il raggiungimento dello scopo della Convenzione, ovverosia la restituzione dei beni culturali rubati.

In primo luogo, viene abbandonata la distinzione utilizzata dalla Convenzione UNESCO, all'articolo 7, lett. b (ii), tra "*acquirente in buona*

¹⁷² CARACCILO I., (1998) op. cit., pag. 81.

¹⁷³ AMIRANTE D., DE FALCO V., (2005), op. cit., pag. 41.

fede” e “*colui che detiene legalmente il bene*”, trattandosi di una distinzione problematica e di difficile applicazione negli ordinamenti di *common law*, e si preferisce utilizzare, nell’articolo 3 della Convenzione UNIDROIT, il termine “*possessore*”¹⁷⁴.

In secondo luogo, si è preferito ricorrere all’espressione “*due diligence*” in sostituzione della “*buona fede*” di cui alla Convenzione UNESCO del 1970. In tal modo, l’attenzione viene concentrata sul concetto di possesso e non su quello di proprietà e nel contempo, con l’aggettivo “*due*”, si sottolinea che la diligenza normalmente richiesta per l’acquisto di altri tipi di beni non è sufficiente per gli oggetti aventi valore culturale¹⁷⁵.

1.7 Prescrizione e decadenza.

Nella Convenzione UNESCO i termini di prescrizione o di decadenza dell’applicazione del principio di restituzione sono lasciati alle scelte degli ordinamenti nazionali.

La Convenzione UNIDROIT, invece, indica precisi termini di decadenza¹⁷⁶: in particolare, la richiesta di restituzione deve essere proposta entro tre anni dal momento in cui il richiedente ha avuto effettiva conoscenza del luogo dove si trova il bene e dell’identità del possessore.

Il termine di prescrizione¹⁷⁷ di una domanda di restituzione è invece di cinquanta anni “*dalla data del furto*” rispetto ai beni privati (art. 3, par. 3), mentre per i beni parte integrante di un monumento o di un sito archeologico “*identificati*”, ovvero che fanno parte di una collezione pubblica, cui sono

¹⁷⁴ CARACCILO I., (1998), op. cit., pag. 76.

¹⁷⁵ Rapporto esplicativo alla Convenzione Unidroit, in UNIDROIT, *Conférence diplomatique*, pp. 30-31.

¹⁷⁶ La decadenza pregiudica la possibilità di compiere oltre un termine determinato un dato atto dal quale dipende l’acquisto o la conservazione di un’azione o di un diritto. Si veda BARBERO D., LISERRE A., FLORIDA G., (2001), *Il sistema del diritto privato*, III edizione, UTET, Torino.

¹⁷⁷ La prescrizione è un modo di estinzione dell’azione a tutela di un credito, che consiste nel far passare un dato tempo, stabilito, senza promuovere l’azione, dall’istante in cui poteva esserne intrapreso l’esercizio. BARBERO D., LISERRE A., FLORIDA G., (2001), op. cit.

equiparati i beni culturali ecclesiastici ¹⁷⁸, è prevista la regola dell'imprescrittibilità (art. 3, par. 4), fatto salvo, in ogni caso, il termine di decadenza di tre anni precedentemente indicato.

Tuttavia, è riconosciuta agli Stati Parte, conformemente al proprio diritto interno, la facoltà di stabilire un termine di prescrizione di 75 anni (o superiore) anche con riferimento alle azioni di restituzione dei beni parte di una collezione pubblica, di un monumento o di un sito archeologico “*identificati*” (art. 3, par. 5). Questa disposizione ha l'effetto di temperare notevolmente la norma che prevede, in via di principio, l'imprescrittibilità dell'azione di cui all'art. 3, par. 4.

È necessario precisare, comunque, che, nel caso in cui uno Stato si sia avvalso di tale facoltà, limitando l'esperibilità dell'azione di restituzione, qualora proponga la domanda di restituzione di un bene che si trovi in un altro Stato che non abbia esercitato siffatta opzione, vale il termine di prescrizione imposto dallo Stato richiedente che ha quindi effetto reciproco (art. 3, par. 5).

I termini di prescrizione o decadenza relativi ad una richiesta di ritorno di un bene uscito illecitamente sono gli stessi previsti per la richiesta di restituzione di un bene rubato.

1.8 La questione della retroattività.

Nel corso dei lavori preparatori della Convenzione UNESCO ampi dibattiti riguardarono il problema della sua retroattività ed ancora una volta si manifestò la contrapposizione tra Stati “*importatori*” e Stati “*esportatori*”, dato che una soluzione in senso favorevole alla retroattività avrebbe sancito l'obbligo di restituzione anche per le opere trafugate nel passato.

¹⁷⁸ L'art. 3, par. 7, della Convenzione UNIDROIT prevede: “È considerata collezione pubblica ogni raccolta di beni culturali inventariati o altrimenti identificati, che siano di proprietà di: a) uno Stato contraente; b) una collettività regionale o locale di uno Stato contraente; c) un'istituzione religiosa situata in uno Stato contraente; oppure d) un'istituzione creata a fini essenzialmente culturali, educativi o scientifici in uno Stato contraente e riconosciuta in tale Stato come di interesse pubblico”.

La soluzione finale è stata quella della irretroattività della Convenzione del 1970, la quale, tuttavia, non è espressamente sancita da alcun articolo e risulta indirettamente dalla norma consuetudinaria sulla irretroattività degli accordi internazionali, codificata nell'articolo 28 della Convenzione di Vienna¹⁷⁹ sul diritto dei trattati del 1969.

Un'indicazione dell'ambito di applicazione temporale della Convenzione del 1970 è contenuta nell'articolo 7 che impone agli Stati l'obbligo di restituzione dei beni culturali inventariati, che siano stati rubati da un museo o altra istituzione analoga dopo l'entrata in vigore della Convenzione.

Ad ogni modo, l'articolo 15, nell'autorizzare gli Stati membri a concludere tra di loro specifici accordi sulla restituzione dei beni culturali usciti dal territorio di origine prima dell'entrata in vigore della Convenzione, svolge una funzione interpretativa, confermando implicitamente la non retroattività della stessa¹⁸⁰.

Tuttavia, rimane aperta la possibilità che uno Stato Parte vieti l'importazione di quei beni culturali che siano stati illegalmente esportati dallo Stato di origine, indipendentemente dal momento in cui tale esportazione è avvenuta, eventualmente anche prima dell'entrata in vigore della Convenzione. Tale facoltà di scelta rientra nell'ambito delle competenze del legislatore nazionale al momento del recepimento della Convenzione UNESCO del 1970¹⁸¹.

Il problema della retroattività si è riproposto anche per la Convenzione UNIDROIT.

¹⁷⁹ Così l'art. 28 della Convenzione di Vienna: *“A meno che un'intenzione diversa non si ricavi dal trattato o non risulti per altra via, le disposizioni di un trattato non obbligano una parte per quanto riguarda un atto o un fatto anteriore alla data di entrata in vigore del trattato medesimo rispetto a tale parte, o una situazione che aveva cessato di esistere a quella data”*. Cfr. Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

¹⁸⁰ CARACCILO I., (1998), op. cit., pag. 84.

¹⁸¹ L'UNESCO ha istituito nel 1978 un organo incaricato di assistere gli Stati desiderosi di recuperare i loro beni culturali trafugati anteriormente all'entrata in vigore della Convenzione del 1970. Si tratta del Comitato intergovernativo per la Promozione del Ritorno dei Beni Culturali nei propri Paesi di Origine o la Restituzione in Caso di Appropriazione illecita. (Risoluzione UNESCO 4/7. 6/5 del 24 Novembre 1978).

Al riguardo, nonostante il Comitato di esperti avesse ritenuto non necessario specificare il carattere non retroattivo della Convenzione, nel corso della conferenza diplomatica si è voluto inserire un articolo che eliminasse qualsiasi ambiguità sulla questione (art. 10).

In particolare, l'articolo 10, paragrafo 1, stabilisce che la Convenzione si applica solo ai beni culturali che siano stati rubati dopo la sua entrata in vigore nei confronti dello Stato dove la domanda è stata presentata. È, inoltre, necessario che il furto sia avvenuto nel territorio di uno Stato contraente dopo l'entrata in vigore della Convenzione nei confronti di tale Stato e che il bene si trovi in uno Stato contraente dopo l'entrata in vigore della Convenzione stessa nei confronti di detto Stato.

Risulta più semplice la norma relativa ai beni illecitamente esportati: l'art. 10, paragrafo 2, stabilisce che le disposizioni del Capitolo III si applicano solo ad un bene culturale illecitamente esportato dopo l'entrata in vigore della Convenzione, nei confronti dello Stato richiedente così come dello Stato dove la richiesta sia presentata.

La rigida applicazione del principio della irretroattività è attenuata dal dettato dell'articolo 10, paragrafo 3, in forza del quale la Convenzione “*non legittima in alcun modo un'operazione illecita di qualunque natura*” che abbia “*avuto luogo prima della sua entrata in vigore*” e non limita “*il diritto di uno Stato o di ogni altra persona di intentare*”, al di là della Convenzione stessa, “*un'azione di restituzione o di ritorno di un bene culturale rubato o illecitamente esportato*” prima dell'entrata in vigore della Convenzione medesima.

La portata di questa disposizione è rafforzata dalla circostanza che la Convenzione, all'articolo 9, fa salva, in linea generale, l'applicazione da parte dello Stato contraente di norme più favorevoli in materia di restituzione o di ritorno, tra le quali potranno rientrare non solo quelle sulla definizione di bene culturale o sulla tutela del proprietario spossessato del bene culturale, ma anche quelle sulla repressione dei furti ed esportazioni illecite di tali beni avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della Convenzione.

Pertanto, nello spirito dell'articolo 9, lo Stato parte è pienamente libero di decidere, nel quadro del suo sistema giuridico, di applicare i meccanismi predisposti dalla Convenzione a domande di restituzione o di ritorno relative a furti o esportazioni illecite avvenute prima dell'entrata in vigore nei suoi confronti della Convenzione stessa¹⁸².

1.9 I limiti della Convenzione UNESCO del 1970.

Dall'analisi sin qui svolta, emerge come la Convenzione del 1970 non sia dimostrata in grado di risolvere alla radice alcuni tra i principali problemi posti dalla circolazione internazionale dei beni culturali, con particolare riguardo alla questione della restituzione dei beni rubati o illecitamente esportati.

La sua efficacia pratica ai fini della restituzione ai Paesi d'origine dei beni usciti illecitamente è stata assai scarsa, tanto da spingere qualificata dottrina ad affermare che il risultato finale avvantaggia soltanto gli Stati di destinazione e, in particolare, i loro musei e collezionisti privati, a tutto discapito degli Stati d'origine¹⁸³.

A fondamento di tale critica risiede il rilievo secondo cui mentre gli obblighi degli Stati d'origine sono chiari, assai meno precisi risultano gli obblighi degli Stati di destinazione, soprattutto a causa delle divergenze che, all'epoca dei negoziati per la Convenzione, si erano manifestate sul punto tra diversi paesi.

La confusione della Convenzione è dovuta alla circostanza che quest'ultima, sfuggendo ad una logica corrispondenza con quanto previsto all'articolo 6 circa l'obbligo dello Stato di esportazione di rilasciare un certificato, non stabilisce l'obbligo dello Stato di destinazione di vietare l'importazione di beni culturali non accompagnati dal certificato stesso. Inoltre, non è presente alcuna disposizione che regoli il rilascio del certificato,

¹⁸² CARACCILO I., (1998), op. cit., pag. 86.

¹⁸³ SCOVAZZI T., (2014), op. cit., pag. 106.

lasciando questo compito ad ogni singolo Stato, creando così sistemi differenti fra le varie nazioni¹⁸⁴.

Nell'analisi delle criticità e dei limiti della Convenzione UNESCO, particolare rilevanza presentano le difficoltà, insorte nella prassi, 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 il bene si trova. Tanto una richiesta formale di restituzione avanzata dallo Stato di origine sulla base dell'art. 7, lett. b, (ii), quanto l'esercizio di un'azione di rivendicazione fondata sull'art. 13, lett. c, possono essere ostacolate proprio dalle situazioni giuridiche quali, in particolare, l'esistenza di un diritto reale che trovi riconoscimento nello Stato di destinazione del bene¹⁸⁵.

Anche in una prospettiva più ampia che implica, quindi, l'ipotesi di un'azione fondata sull'art. 13, lett. c, della Convenzione, la prassi ha dimostrato l'importanza specifica che assume la protezione assicurata dai sistemi giuridici che consentono all'acquirente di buona fede di divenire a determinate condizioni proprietario del bene in base all'applicazione del principio "*possessiono vale titolo*"¹⁸⁶.

In sostanza i meccanismi predisposti dalla Convenzione (artt. 7, lett. b, ii e 13, lett. c) sono limitati quanto al loro ambito di applicazione e non conferiscono alcuna certezza in ordine al successo di una domanda di restituzione, specie quando il diritto materiale applicabile alla controversia protegga l'acquirente di buona fede in modo praticamente assoluto, come nel caso del codice civile italiano¹⁸⁷.

¹⁸⁴ LANCIOTTI A., (1996), op. cit.

¹⁸⁵ Si pensi ad un diritto di proprietà validamente costituito sulla base del possesso di buona fede di un titolo astrattamente idoneo. Per ulteriore approfondimento di veda FRIGO M., (2007) op. cit., pag. 13.

¹⁸⁶ FRIGO M., (2007), op. cit., pag. 14.

¹⁸⁷ Sul punto MENGONI L., (1975), *Gli acquisti a non domino*, Milano, Giuffrè, pag. 192.

Sotto altro profilo, occorre altresì rilevare la poca chiarezza della norma contenuta nell'art. 7, lett. b, (ii).

In particolare, la citata disposizione non contiene sufficienti precisazioni sugli aspetti della procedura di restituzione, non specificando, tra l'altro, quale sia il rapporto eventualmente intercorrente tra questa domanda di restituzione, che viene inoltrata attraverso i canali diplomatici, e l'azione di rivendica esperita in via giudiziale, seguendo le vie ordinarie, che del pari la Convenzione UNESCO ammette in base all'articolo 13, lettera c. Ulteriori aspetti problematici concernono la determinazione dell'esatto contenuto dell'onere della prova a carico dello Stato richiedente e, infine, l'incertezza circa i criteri e le modalità di computo dell'indennizzo.

Altra pesante mancanza della Convenzione consegue a quanto disposto dall'art. 7, il quale, in evidente contraddizione con il Preambolo e con l'art. 1, lett. c¹⁸⁸, che qualificano gli scavi clandestini come un pericolo per il patrimonio culturale, proibisce esclusivamente l'importazione di beni culturali che siano stati rubati a musei, monumenti pubblici civili o religiosi o istituti simili. In tal modo, a fronte della necessità che il bene rubato sia documentato nell'inventario dell'istituto in questione, restano esclusi dall'ambito di applicazione della Convenzione tutti quei beni provenienti da scavi archeologici clandestini.

Peraltro, assume particolare rilievo sul punto la previsione contenuta nell'art. 9 della Convenzione. La citata disposizione, come visto, lascia ad *“ogni Stato Parte, il cui patrimonio culturale è messo in pericolo da taluni saccheggi archeologici o etnologici”*, la possibilità di appellarsi agli altri Stati che ne sono interessati. Gli Stati Parte si impegnano a dar vita ad uno sforzo internazionale concertato al fine di determinare e di applicare le misure concrete necessarie, ivi compreso il controllo dell'esportazione, dell'importazione e del commercio internazionale dei beni culturali *“specificamente considerati”*. Per tutta la durata dell'accordo, ogni Stato

¹⁸⁸ Questo paragrafo include tra i beni culturali cui si applica la Convenzione anche *“il prodotto di scavi archeologici (regolari e clandestini) e di scoperte archeologiche”*

coinvolto è tenuto a prendere “*disposizioni provvisorie al fine di prevenire un danno irrimediabile per il patrimonio culturale dello Stato richiedente*”.

Invero, se pure l'utilizzo centrato esclusivamente sull'applicazione dell'articolo 9 risulta insoddisfacente, non va dimenticato che proprio tale approccio ha consentito di ovviare ad una delle più evidenti lacune della Convenzione. Per il tramite dell'articolo 9, la Convenzione può, infatti, essere applicata alla restituzione di materiali provenienti da scavi clandestini, cosa altrimenti da escludere.

Tanto rilevato in ordine ai limiti che caratterizzano la Convenzione UNESCO del 1970, non può tuttavia tacersi che essa rappresenta un primo fondamentale passo nel cammino della cooperazione internazionale contro il traffico illecito.

Per quanto metodicamente “*disarmata*” nel corso delle trattative diplomatiche che hanno portato all'elaborazione del testo definitivo, al punto da presentare contraddizioni evidenti, l'apporto della Convenzione è ricco di frutti. In particolare, si tratta del primo strumento che pone il problema del contesto di appartenenza dei beni culturali, anticipando di decenni alcuni sviluppi degli anni 2000¹⁸⁹.

A fronte delle debolezze ed asimmetrie presenti nel testo finale della Convenzione del 1970, nonché della difficoltà di ottenere la restituzione dei beni archeologici, l'UNESCO invitava l'UNIDROIT nel 1984 a preparare una bozza di strumento giuridico, complementare al primo, capace di dare soluzione anche ai problemi di diritto privato emersi nel frattempo. Difatti, l'obiettivo di limitare i danni ai patrimoni nazionali è perseguibile solo attraverso l'utilizzo dei mezzi da queste forniti nella più completa complementarietà.

Pertanto, le due Convenzioni risultano non soltanto compatibili, ma soprattutto complementari, poiché lo scopo del lavoro predisposto dal gruppo di esperti UNIDROIT era appunto quello di migliorare le disposizioni previste dalla Convenzione UNESCO del 1970, introducendo un *corpus* uniforme di

¹⁸⁹ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 228.

norme al fine di risolvere il problema legato alla restituzione e al ritorno dei beni culturali oggetto di furto o esportazione illecita.

1.10 Verso il ritorno della Convenzione UNIDROIT.

La Convenzione UNIDROIT, seppur rappresenta uno strumento innovativo, caratterizzato da norme efficaci ai fini della tutela e protezione del patrimonio culturale globale, è stata oggetto di attacchi di particolare intensità, con campagne di stampa sviluppate da *lobbies* professionali¹⁹⁰.

I principali oppositori della Convenzione hanno più volte sottolineato come la mancanza di ratifiche, soprattutto da parte di molti *Market States*, rappresenti un fallimento dello strumento convenzionale nel predisporre una valida soluzione al problema del traffico illecito di beni culturali¹⁹¹.

In via generale, il principale problema legato alla ratifica degli accordi intergovernativi è rappresentato dalla circostanza che gli strumenti internazionali che incorporano notevoli cambiamenti rispetto alle norme esistenti negli ordinamenti interni necessitano di un lungo periodo per essere

¹⁹⁰ Un buon esempio è la campagna di L.A. Lemmens, il Segretario generale della Fiera europea delle belle arti (TEFAF), il quale ha ritenuto opportuno scrivere: *"un commerciante in una fiera in qualsiasi paese dell'UNIDROIT potrebbe fallire a causa delle accuse di qualsiasi visitatore che sostiene che il commerciante si occupa di merce rubata. Secondo le norme UNIDROIT, tali accuse possono portare rapidamente alla confisca di dipinti e oggetti, anche se la sua innocenza è provata"*. Allo stesso modo, la seconda Fiera dell'Antiquariato di Basilea è stata segnata dall'inserimento nel suo catalogo (Le Monde, 29 ottobre 1996) di *"una feroce prefazione" sulla Convenzione UNIDROIT e dall'inizio di "feroci pressioni a garantire che la Convenzione non venga ratificata dal Parlamento"*. Per ulteriori approfondimenti, si veda LALIVE P., (2009), "A Disturbing International Convention: the UNIDROIT Convention on Cultural Objects", in Prott L.V., (a cura di), *Witness to History. A Compendium of Documents and Writings on the Return of Cultural Objects*, Pedone, Paris, pp. 322-326.

¹⁹¹ Evidente, è il fatto che esista a tutt'oggi una forte reticenza da parte dei principali *Market States*, anche se contraenti la Convenzione UNESCO del 1970, ad aderire alla Convenzione UNIDROIT del 1995. Sebbene la Convenzione predisposta dall'UNESCO sia una pietra miliare della cooperazione internazionale finalizzata alla protezione dei beni culturali dal traffico illecito, le disposizioni della Convenzione UNIDROIT del 1995 sono considerate dagli Stati importatori *"pericolose"*, poiché potrebbero danneggiare gravemente la movimentazione dei beni culturali all'interno del mercato nazionale. Per ulteriore approfondimento si veda FRIGO M., (2015), "The Impact of Unidroit Convention on international case law and practice: an appraisal", in *Uniform Law Review*, vol. 20, n. 4, pp. 628-632.

adottati da un numero considerevole di Stati. Solitamente, le Convenzioni che ottengono un numero molto elevato di ratifiche sono strumenti che non incorporano obblighi eccessivamente pesanti e specifici ovvero che prevedono disposizioni che, in linea generale, rispecchiano quelle già esistenti nell'ordinamento interno di uno Stato, il cui processo di ratifica ed esecuzione, pertanto, non risulta lungo e complesso. Potrebbe, inoltre, accadere che uno Stato si trovi in un momento di totale riorganizzazione legislativa in merito alla materia trattata dal testo convenzionale. In tal caso, la possibile ratifica da parte del medesimo Stato è subordinata alla definizione del processo di revisione, il quale potrebbe comportare tempi molto lunghi prima di essere concluso¹⁹².

La lentezza nei processi di ratifica o di adesione di uno strumento convenzionale non implica, dunque, un fallimento dello stesso. Al contrario, tale lentezza può essere considerata un segno dell'importanza ricoperta dalla convenzione, poiché gli obblighi di natura specifica contenuti nel testo dell'accordo necessitano di una considerevole riorganizzazione interna per essere resi effettivi¹⁹³.

Tanto premesso, in relazione al numero delle ratifiche va altresì ricordato che nell'operare un confronto tra la Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione UNIDROIT del 1995 occorre tener conto del fattore tempo (dunque, il raffronto del numero di ratifiche deve essere condotto dopo lo stesso numero di anni dalla firma), nonché della diversa dimensione delle due organizzazioni (l'UNIDROIT è un'organizzazione molto più piccola, che sta funzionando più o meno alla stessa velocità).

In relazione al primo profilo, se si analizzano i primi vent'anni, la Convenzione UNIDROIT del 1995 ha raggiunto un numero di adesioni

¹⁹² Un caso esemplificativo di quanto appena scritto è quello della Nuova Zelanda, che ha lavorato per anni alla modifica del proprio ordinamento interno per migliorare il sistema di tutela e protezione del patrimonio culturale nazionale. Una volta concluso il progetto di revisione dell'*Antiquities Act* (1975), la Nuova Zelanda ha proceduto a ratificare non solo la Convenzione UNESCO del 1970 ma anche la Convenzione UNIDROIT del 1995, risultando il primo paese di *common law* a ratificare entrambe le convenzioni e parallelamente a implementarle all'interno del proprio ordinamento. Per ulteriore approfondimento si veda PROTTE L. V., (2009), "The Unidroit Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects – Ten Years On", in *Uniform Law Review*, vol. 14, n. 2, pp. 215-237.

¹⁹³ Ibidem.

superiore alla metà degli Stati Membri dell'organizzazione stessa (37 Stati su 63), mentre la Convenzione UNESCO del 1970, negli anni '90, aveva raccolto 67 ratifiche/adesioni su un totale di 154 Stati Membri¹⁹⁴.

Quanto al secondo aspetto, le attuali 48 ratifiche/adesioni, se rapportate al numero di 63 Stati Parte dell'UNIDROIT, non sono certo, in proporzione, meno rilevanti delle 140 ratifiche su 195 ottenute dalla Convenzione UNESCO.

In aggiunta al “*problema*” delle ratifiche, si è inoltre rilevato che l'esito della procedura di adattamento dell'ordinamento interno lascia seri dubbi sulla correttezza del recepimento¹⁹⁵.

A tale riguardo, risulta emblematico proprio il caso del nostro Paese: la legge che dà esecuzione in Italia alla Convenzione UNIDROIT e ne autorizza la ratifica (legge 7 Giugno 1999, n. 213)¹⁹⁶ contiene alcune norme che adattano l'ordinamento italiano agli obblighi derivanti da questo trattato.

In particolare, suscita perplessità la norma relativa all'indennizzo¹⁹⁷, la quale non sembra conforme a quanto richiesto dalla Convenzione UNIDROIT che, come si è visto, configura l'indennizzo come un diritto del possessore, che si trovi in una determinata situazione, e non come una decisione discrezionale del giudice.

Inoltre, la Convenzione UNIDROIT richiede, ai fini dell'indennizzo per i beni culturali rubati, un requisito soggettivo che va oltre la buona fede del possessore, vale a dire la prova che egli abbia esercitato la dovuta diligenza. Nel caso previsto dall'art. 4, comma 2, della legge di adattamento la buona

¹⁹⁴ I dati sono forniti dal grafico di Lyndel V. Prott, Professore Onorario dell'Università del Queensland. Ibidem.

¹⁹⁵ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 257.

¹⁹⁶ In *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 7 Luglio 1999, n. 153.

¹⁹⁷ “1. Il tribunale, nel disporre la restituzione o il ritorno del bene culturale, può liquidare, a domanda del possessore che si sia costituito in giudizio, un indennizzo determinato anche in base a criteri equitativi. 2. Per ottenere l'indennizzo di cui al comma 1, il soggetto interessato deve provare di aver acquisito il possesso del bene in buona fede. 3. Il mancato pagamento dell'indennizzo determina a favore del possessore il diritto di ritenzione di cui all'articolo 1152 del codice civile”. L'art. 4 della Legge del 7 Giugno 1999. Per ulteriore approfondimento vedi SCOVAZZI T., (2014), op. cit., pag. 112.

fede non è presunta, tuttavia l'assenza di ogni richiamo alla dovuta diligenza rende dubbio il rispetto del dettato convenzionale da parte del nostro ordinamento.

Ripercorse brevemente le principali critiche mosse alla Convenzione UNIDROIT, con particolare riferimento al “*problema*” ratifica, che ha portato vari autori a riferirsi alla Convenzione stessa come ad un tentativo fallito, si ritiene che il successo di tale strumento vada valutato alla stregua di parametri differenti¹⁹⁸.

Nella specie, la Convenzione UNIDROIT del 1995 ha il merito di aver influenzato gli ordinamenti interni di Stati non ratificanti e di aver contribuito allo sviluppo della giurisprudenza in materia di restituzione dei beni culturali.

Cominciando da quest'ultimo aspetto, un caso esemplificativo della chiara influenza positiva esercitata dalla Convenzione UNIDROIT del 1995 è rappresentato dalla sentenza emessa dal tribunale nazionale del Regno Unito nel caso *Government of the Islamic Republic of Iran v The Barakat Galleries Limited* del 29 marzo 2007, concernente la restituzione di beni culturali illecitamente esportati dal territorio di appartenenza.

La controversia concerneva diciotto elementi (vasi lavorati, ciotole e tazze), risalenti al periodo tra il 3000-2000 a.C., provenienti da uno scavo illecito nella regione di Jiroft (Iran) e illegalmente esportati tra il 2000 e il 2004, in violazione delle leggi iraniane¹⁹⁹.

Il governo iraniano aveva cercato di dimostrare che il proprio ordinamento interno in materia di tutela e protezione dei beni culturali attribuisce allo Stato la proprietà delle antichità che si trovano nel territorio nazionale e permette, quindi, allo stesso di rivendicarne la proprietà attraverso azioni legali in territorio inglese. Di contro, la Barakat Galleries affermava di aver acquistato gli oggetti in Inghilterra, Francia, Germania e Svizzera secondo leggi che

¹⁹⁸ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 258.

¹⁹⁹ Royal Courts of Justice Strand, *Government of the Islamic Republic of Iran v The Barakat Galleries Limited*, WC2A 2LL, Case No. A2/2007/0902/QBENF-A2/2007/0902(A)/FC3, 21 dicembre 2007.

creavano i presupposti positivi per un valido titolo di proprietà sui beni in questione.

La Corte ha sentenziato che ai sensi della Legge Iraniana del 1979 nessun soggetto può vantare alcun diritto di proprietà sulle antichità ritrovate fortuitamente o derivanti da scavi illeciti eccezion fatta per lo Stato iraniano, il quale vanta in via primaria un diritto di proprietà sui suddetti beni.

Per quanto maggiormente concerne l'oggetto del presente lavoro, l'importanza della citata sentenza risiede nel fatto che la Corte d'Appello in sede giudiziale ha espressamente fatto riferimento, oltre che alla Convenzione UNESCO del 1970 e alla Direttiva (CEE) 93/7, alla Convenzione UNIDROIT del 1995 di cui il Regno Unito non è parte contraente.

Il giudice ha ribadito che esiste, a livello internazionale, un generale principio di collaborazione tra gli Stati, volto a prevenire ed impedire l'illecita esportazione dei beni culturali, incluse le antichità provenienti da scavi leciti e non. Il ragionamento espresso dalla Corte è estremamente importante poiché afferma che: *“None of these instruments directly affects the outcome of this appeal, but they do illustrate the international acceptance of the desirability of protection of the national heritage. A refusal to recognise the title of a foreign State, conferred by its law, to antiquities unless they had come into the possession of such State, would in most cases render it impossible for this country to recognise any claim by such State to recover antiquities unlawfully exported to this country”*²⁰⁰.

In riferimento a questo caso, è interessante notare che la sentenza è stata emanata da una Corte appartenente ad uno Stato che non è parte della Convenzione UNIDROIT del 1995. Ciò non ha comunque impedito ai giudici di fare riferimento alle disposizioni della medesima Convenzione, definendole dei principi di base comuni, che rappresentano la generale accettazione, a livello internazionale, di nuove norme per la tutela e la protezione del patrimonio culturale globale²⁰¹.

²⁰⁰ Vedi par. 163 della sentenza relativa al procedimento *Government of the Islamic Republic of Iran v The Barakat Galleries Limited*.

L'influenza esercitata dalla Convenzione UNIDROIT del 1995 non si limita, tuttavia, agli approdi giurisprudenziali sopra citati. Invero, tale strumento presenta un più ampio raggio di incidenza a livello internazionale e ha influenzato in maniera indiretta gli ordinamenti interni di Stati non ratificanti.

Al riguardo, va segnalato come la legge federale svizzera (LTBC), entrata in vigore il 1 Giugno 2005²⁰², prevede, all'art. 9, comma 1, che il "*possessore di un bene illecitamente importato all'interno del territorio svizzero può essere convenuto in giudizio dallo Stato dal quale i beni sono stati illecitamente esportati*", dovendo quest'ultimo dimostrare che "*il bene illecitamente esportato sia di importanza significativa per il patrimonio culturale nazionale*". Tale disposizione si ricollega a quanto previsto, rispettivamente, ai commi 1 e 3 dell'art. 5 della Convenzione UNIDROIT.

Il medesimo art. 9 presenta una ulteriore connessione con la Convenzione del 1995, disponendo, al suo comma 5, che un "*possessore al fine di ricevere un'indennità commisurata al prezzo d'acquisto deve provare la sua buona fede*". Dunque, analogamente a quanto stabilito dalla Convenzione UNIDROIT, si prevede che la buona fede del possessore non debba essere presunta, ma effettiva.

Analoga vicenda è quella che ha interessato l'Olanda²⁰³, la quale ha deciso di ratificare e implementare la Convenzione UNESCO del 1970 mediante il

²⁰¹ FRIGO M., (2015), op. cit., pp. 628-632.

²⁰² Pur essendo la Svizzera uno dei primi Stati firmatari della Convenzione UNIDROIT del 1995, il processo di ratifica e adozione della Convenzione non fu mai preso in considerazione. I principali detrattori della Convenzione hanno più volte sottolineato come l'introduzione delle disposizioni di cui agli artt. 3 e 4, par. 4, comporterebbe un trauma legislativo non indifferente per l'ordinamento interno svizzero. Il professor Lalive P., rilevante figura nel campo del diritto internazionale privato, nonché presidente del *Committee of the Whole* durante la fase progettuale della Convenzione UNIDROIT, ha espresso parere contrario in relazione a quanto detto dai principali detrattori dell'accordo in relazione all'introduzione dell'art. 3 della Convenzione nell'ordinamento svizzero, affermando che: "[...] *si tratta di un'osservazione infondata, poiché il possessore deve restituire l'oggetto rubato fino a quando il termine non è scaduto, sia secondo la Convenzione UNIDROIT del 1995 sia secondo il diritto svizzero*"]. Per ulteriori approfondimenti, si veda BOILLAT M., (2012), *Trafic illicite des biens culturels et coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Schulthess, Genève, pp. 276-277.

1970 UNESCO Convention on the Illicit Import Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (Implementation) Act, emanato il 12 giugno 2009 dallo *Staten-Generaal*.

Le autorità olandesi hanno espresso la volontà di inserire nell'atto di implementazione anche alcuni aspetti positivi previsti dalle disposizioni della Convenzione UNIDROIT del 1995²⁰⁴.

Nello specifico, lo Stato olandese ha riferito, in risposta al questionario formulato dalla Segreteria dell'UNIDROIT, che i c.d. *good elements* della Convenzione riguardano la nozione di diligenza dovuta e il termine di decadenza, non il termine di prescrizione assoluto di 50 anni, per esperire l'azione di restituzione nel caso di beni culturali oggetto di furto²⁰⁵.

Il primo elemento dell'*Implementation Act*, che si presenta conforme a quanto disposto dal testo della Convenzione UNIDROIT, riguarda i criteri oggettivi diretti a verificare la diligenza necessaria, definita *prudence*, del possessore al momento dell'acquisto. Tali criteri, inseriti all'interno del Codice civile, all'art. 87a, par. 1, sono una trasposizione, quasi letterale, di quelli previsti dalla Convenzione del 1995 all'art. 4, par. 4.

Il secondo elemento dell'*Implementation Act*, che si pone in continuità con quanto disposto dal testo della Convenzione UNIDROIT, è il termine di decadenza per esperire l'azione di restituzione. In specie, l'art. 310c olandese dispone che *“una richiesta di restituzione deve essere presentata entro cinque anni dalla scoperta del luogo in cui si trovava il bene e dell'identità del possessore o del detentore, pena la decadenza del diritto”*. La domanda è, comunque, soggetta a un termine di prescrizione di trent'anni dalla data in cui

²⁰³ L'Olanda è uno degli Stati europei firmatari della Convenzione Unidroit del 1995 che non ha ancora provveduto alla ratifica e all'esecuzione nell'ordinamento interno delle disposizioni convenzionali predisposte dall'*Istitut*. La non implementazione della Convenzione fu giustificata in base al fatto che l'adattamento delle disposizioni convenzionali avrebbe comportato non poche complicazioni al mercato dell'arte nazionale, dato il rilevante ruolo ricoperto dall'Olanda come *Transit e Market nation* a livello internazionale.

²⁰⁴ VAN WOUDEBERG N., (2016), “Adherence to the 1995 UNIDROIT Convention: wider than onewould think at first sight”, in *Uniform Law Review*, vol. 21, n. 1, pag. 122.

²⁰⁵ Si veda *Practical operation of the 1995 Unidroit Convention: The Netherlands*, maggio 2012, disponibile al sito www.unidroit.org.

il bene è uscito illecitamente dal territorio dello Stato d'origine contraente la Convenzione.

In linea con il generale limite temporale di prescrizione stabilito all'interno del Codice civile nazionale, il legislatore olandese ha deciso di fissare il termine di decadenza in cinque anni, con previsione più favorevole rispetto a quanto stabilito dall'*Istitut*, non ritenendo opportuna, tuttavia, l'adozione di un termine prescrittivo di 50 anni, previsto dall'art. 3, par. 3, della Convenzione UNIDROIT per le normali transazioni commerciali concernenti i beni culturali²⁰⁶.

I significativi esempi sinora illustrati portano ad affermare che, nonostante il “*problema*” ratifica, alla Convenzione UNIDROIT del 1995 debba riconoscersi il merito di aver influenzato, direttamente o indirettamente, sia alcuni ordinamenti nazionali, come nel caso di Svizzera ed Olanda, sia la prassi giudiziaria e amministrativa riguardante le richieste di ritorno/restituzione di beni culturali oggetto di furto o illecita esportazione, come nel caso *Government of the Islamic Republic of Iran v The Barakat Galleries Limited*.

Alla luce di quanto rilevato, le prospettive future per la Convenzione UNIDROIT non sembrano essere per nulla drammatiche. Al riguardo, si è sottolineato come le vicende che hanno interessato la Convenzione del 1995 possano essere figurativamente rappresentate con l'immagine di un albero, la cui vitalità a lungo termine si dimostra ben maggiore di quanto gli inizi stentati avrebbero lasciato supporre²⁰⁷.

²⁰⁶ Per ulteriore approfondimento si veda *Explanatory Memorandum to the Approval of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property adopted in Paris on 14 November 1970*, giugno 2009, pag. 24. Disponibile sul sito www.unesco.org.

²⁰⁷ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 259.

SEZIONE II

**IL REGIME EUROPEO IN MATERIA DI CIRCOLAZIONE E
RESTITUZIONE DEI BENI CULTURALI ILLECITAMENTE
ESPORTATI.**

2.1 La politica culturale dell'Unione Europea.

Nell'ambito delle politiche dell'Unione Europea, alla politica culturale è dedicato il Titolo XIII del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)²⁰⁸, composto dal solo articolo 167.

Tale disposizione deve essere letta in stretta connessione con l'art. 3, par. 3, ultimo comma, del Trattato sull'Unione Europea (TUE), collocato tra i principi generali di cui al Titolo I, ai sensi del quale l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e, per altro verso, vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. Il rispetto della diversità culturale e linguistica appare una specificazione della prescrizione, di più ampia portata, di cui all'art. 4, par. 2, TUE, secondo la quale l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri²⁰⁹.

Nell'ambito della disposizione di cui all'art. 167 TFUE, è possibile individuare un duplice profilo: funzionale e strutturale.

²⁰⁸ Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), risultato del trattato di Lisbona del 2009, è stato sviluppato a partire dal trattato che istituisce la Comunità europea (TCE o trattato CE), come attuato dal trattato di Maastricht. Lo stesso trattato CE si basava sul trattato che istituiva la Comunità economica europea (trattato CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957. La creazione dell'Unione Europea attraverso il trattato di Maastricht concluso il 7 febbraio 1992, entrato in vigore nel Novembre 1993 distingueva per la prima volta tra TUE (Trattato sull'Unione europea) e TCE (Trattato che istituisce la Comunità europea). Quest'ultimo prendeva il posto del Trattato istitutivo della CEE (Comunità economica europea).

²⁰⁹ Tale norma trova conferma nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel quale al rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa fa seguito il doveroso rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri (mentre l'art. 22 della stessa Carta ribadisce che l'Unione rispetta la diversità culturale e linguistica, nonché quella religiosa).

Per quanto concerne il profilo funzionale, è possibile operare un'ulteriore distinzione tra i paragrafi 1 e 2 (e, per i profili procedurali, par. 5) dell'art. 167, i quali definiscono la politica culturale europea in senso stretto, e il par. 4, dedicato al fenomeno del cd. *cultural mainstreaming*.

In specie, l'art. 167, par. 1, nel confermare che l'attività UE in materia culturale ha natura di sostegno al pieno sviluppo delle culture degli Stati Membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, definisce comunque tale contributo come volto ad «*evidenziare il retaggio culturale comune*» dell'Europa. Il par. 2 mitiga la portata della dichiarazione di apertura, nel senso che l'UE incoraggia la cooperazione tra Stati Membri in materia culturale, svolgendo attività di appoggio e integrazione dell'azione da loro condotta nei settori relativi a: miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; scambi culturali non commerciali; creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. L'Unione esercita quindi un ruolo limitato, di sostegno, all'attività svolta dagli Stati in senso proprio: è questa la politica culturale comunitaria in senso stretto²¹⁰.

Un secondo ed ulteriore profilo funzionale viene in evidenza nel par. 4, secondo cui l'UE «*tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma delle altre disposizioni del Trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture*»²¹¹. Si tratta, come anticipato, del fenomeno definito *cultural mainstreaming*²¹²: l'aspetto culturale informa di sé altre politiche del Trattato, in cui l'Unione esercita un ruolo di ben maggiore rilievo.

²¹⁰ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), cit., pag. 262.

²¹¹ L'ultima frase, assente nel testo di Maastricht, è stata inserita nel Trattato di Nizza del 2001.

²¹² PSYCHOGIOPOULOU E., (2006), "The Cultural Mainstreaming Clause of Art. 151(4) EC: Protection and Promotion of Cultural Diversity or a Hidden Cultural Agenda?", in *European Law Journal*, n. 12, pp. 575-592.

Per quanto concerne il profilo strutturale, è possibile distinguere, da un lato, gli interventi dell'Unione in materia culturale fondati su strumenti *lato sensu* premiali e, da altro lato, una contrapposta tipologia di interventi, nei quali la cultura costituisce un limite alla piena applicazione delle regole di altri settori di competenza dell'Unione.

Nell'ambito degli interventi in materia culturale fondati su strumenti premiali²¹³ rientrano, oltre alla politica culturale in senso proprio, gli strumenti di coesione economica e sociale e le politiche di formazione ed istruzione professionale.

Alla seconda categoria di interventi, ove la cultura funge da limite all'azione dell'Unione in ambiti di sua competenza, riducendo la libertà di circolazione delle merci e dei servizi e ostacolando la piena applicazione della disciplina nel caso della politica di concorrenza, appartiene il regime degli aiuti di Stato. In particolare, l'articolo 107, par. 3, lett. d), TFUE sancisce la compatibilità con il mercato interno degli 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*»²¹⁴.

2.2 Il regime della circolazione e restituzione dei beni culturali all'interno dell'Unione Europea.

La vigente disciplina giuridica della libera circolazione delle merci è in larga parte contenuta nel TFUE e risulta composta da tre principali gruppi di norme il cui contenuto è rimasto inalterato a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²¹⁵.

²¹³ PICCHIO F. L., (1985), *Incentivi C.E.E. per la riforma delle strutture economiche*, Padova, CEDAM.

²¹⁴ ZAGATO L., (2015), "L'identità europea come spazio culturale-politico: oltre i limiti della cittadinanza UE", in Zagato L., Vecco M., (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Edizioni Ca' Foscari Digital Publishing, Venezia, pag. 162.

Gli articoli 28 e 29 TFUE definiscono alcuni ambiti di applicazione della disciplina *de qua*, mentre gli articoli 30, 31 e 32 pongono le regole in tema di unione doganale.

Le disposizioni che più interessano in questa sede sono quelle relative al divieto di restrizioni quantitative tra Stati Membri, di cui agli articoli 34-36, Capo III, Titolo II TFUE.

Gli articoli 34 e 35 stabiliscono, rispettivamente, il divieto di restrizioni alle importazioni e alle esportazioni di beni all'interno dell'Unione Europea: si tratta di beni originati in un Paese membro, o entrati in libera pratica per l'intero territorio UE dopo aver pagato la tariffa doganale comunale²¹⁶.

Tuttavia, ai sensi del successivo articolo 36, tali disposizioni «*lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale*», con la precisazione che «*tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri*».

Pertanto, la disposizione consente di mantenere restrizioni quantitative alla libera circolazione delle merci, purché giustificate da rilevanti motivi di interesse culturale. Sulle limitazioni alla circolazione introdotte dagli Stati membri in base all'articolo 36 è previsto un controllo da parte delle istituzioni comunitarie.

L'articolo 36 rappresenta l'unico caso in un cui il patrimonio è nominato nel Trattato originario. La disposizione ricade, sotto il profilo funzionale, in quello che si è definito *cultural mainstreaming*, mentre, sotto il profilo strutturale, rientra nell'ambito di quelle disposizioni in cui considerazioni di ordine culturale limitano la portata di altre disposizioni, nel caso la libertà di circolazioni delle merci²¹⁷.

²¹⁵ Concluso il 13 Dicembre 2007, in vigore dal 1 Dicembre 2009. Tale Trattato, ponendo fine alla duplicità tra UE e CE, si articola in TUE (Trattato sull'Unione Europea) e TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

²¹⁶ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 193.

²¹⁷ Ibidem.

Le ragioni e gli scopi di tale disposizione si collegano a una preoccupazione, comune agli Stati membri, specie a quelli, come l'Italia e la Grecia, ricchi di beni culturali, di arte, di storia, e alla stessa Unione, di evitare che la liberalizzazione della circolazione delle merci possa determinare la perdita di tali beni, con grave pregiudizio del patrimonio sia nazionale che europeo.

Le vive preoccupazioni di taluni Stati membri di preservare il proprio patrimonio culturale emersero già in una lontana vicenda giudiziaria dinanzi alla Corte di giustizia, promossa dalla Commissione contro l'Italia (causa C-7/68) e conclusasi con la sentenza del 10 dicembre 1968.

In essa, la Corte constatò che l'Italia, continuando ad applicare una tassa progressiva, prevista dalla legge 1° giugno 1939 n. 1089, all'esportazione negli altri Stati membri di oggetti aventi un interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, era venuta meno all'obbligo di eliminare le tasse di effetto equivalente ai dazi all'esportazione.

La Corte fece delle importanti affermazioni, sulle quali si fonda l'impianto normativo della libera circolazione dei beni culturali.

In primo luogo, essa stabilì che i beni culturali rientrano nella nozione di "merci", dato che *"si devono intendere come tali i prodotti pecuniariamente valutabili e quindi atti a costituire oggetto di negozi commerciali"*.

In secondo luogo, la Corte dichiarò che l'eccezione ai divieti e alle restrizioni alla circolazione delle merci, prevista dall'art. 36 del Trattato sulla Comunità Economica Europea (come oggi dal corrispondente art. 36 TFUE) per motivi di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico, non poteva estendersi ai dazi doganali e alle tasse di effetto equivalente, anche perché le eccezioni al principio fondamentale della libertà di circolazione delle merci sono da interpretarsi restrittivamente.

Ai nostri fini possiamo limitarci a trovare nella sentenza una conferma del fatto che per tutta una prima fase di funzionamento del mercato comune la

Corte ha giudicato in maniera restrittiva le eccezioni al divieto di restrizioni e misure di effetto equivalente consentite dall'articolo 36²¹⁸.

Le vive preoccupazioni di taluni Stati membri di preservare il proprio patrimonio culturale emersero in vista della piena realizzazione del mercato interno, prevista dall'Atto unico europeo del 1986 a partire dal 1 Gennaio 1993, che avrebbe comportato l'eliminazione anche di ogni frontiera fisica e dei relativi controlli negli scambi intracomunitari.

I Paesi più severi nella regolamentazione del commercio dei beni culturali temevano di non potere più applicare le misure per la protezione del loro patrimonio nazionale negli scambi tra i Paesi membri. Inoltre, sussisteva il timore che, una volta che un bene culturale fosse “*spedito*”, sia pure legalmente, da uno Stato membro avente una legislazione più rigorosa in un altro, con una legislazione più permissiva, fosse agevole l'esportazione da quest'ultimo al di fuori della Comunità, con definitiva perdita di tale bene sia per lo Stato di origine che per l'intera Comunità²¹⁹.

Fu pertanto adottata, anzitutto, una Dichiarazione interpretativa annessa all'Atto unico, nella quale si precisava che nessuna delle pertinenti disposizioni dello stesso pregiudicava il diritto degli Stati membri di adottare le misure necessarie per la lotta contro il traffico di opere d'arte e delle antichità.

Furono poi emanati, ai sensi delle disposizioni in materia di politica commerciale e di ravvicinamento delle legislazioni, atti normativi volti a conciliare la libertà di circolazione dei beni in questione con le esigenze della loro tutela e conservazione, nell'interesse dello Stato di origine (o di situazione), ma anche della stessa Comunità.

A quest'ultimo scopo, invero, il ricordato art. 36 si rivelava inadeguato, poiché le misure da esso consentite erano volte alla tutela, da parte degli Stati membri, dei beni “*nazionali*”, non anche di quelli provenienti da altri Stati membri, i quali potevano sfuggire a ogni controllo nello Stato di destinazione

²¹⁸ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 264.

²¹⁹VILLANI U., (2020), “Considerazioni introduttive alla tutela europea dei beni culturali”, in Catani E., Contaldi G., Buonaiuti F., (a cura di), *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea*, Convegno di Studi, Macerata 24 ottobre 2018.

e, pertanto, dal suo territorio potevano essere agevolmente esportati al di fuori della Comunità, in Paesi terzi²²⁰.

La miglior via di soluzione diretta del problema, una volta abolite con l'instaurazione del mercato interno le dogane tra gli Stati membri, sarebbe stata quella di armonizzare il regime interno dei diversi Stati membri, ma ciò si rilevò, nei convulsi mesi finali del 1992, non praticabile²²¹.

A fronte della impossibilità di produrre un'armonizzazione sostanziale dei regimi giuridici sulla circolazione dei beni culturali presenti nei diversi Paesi Membri e per rispondere alle inconfutabili preoccupazioni circa le conseguenze per il patrimonio di alcuni Stati Membri, il Consiglio si è prontamente attivato ed ha elaborato due distinti atti normativi: il Regolamento 3911/92 del 9 Dicembre 1992²²², che dettava un'armonizzazione dei regimi formali di uscita dalla UE, e la Direttiva 93/7 del 15 Marzo 1993²²³, avente ad oggetto il regime di restituzione dei beni usciti illecitamente da uno Stato Membro all'interno della allora Comunità europea.

2.3 La disciplina comunitaria dell'esportazione dei beni culturali.

Il Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992, relativo all'esportazione dei beni culturali, rappresenta un importante atto comunitario, mediante il quale è stato istituito un sistema di licenze comunitarie all'esportazione, con l'obiettivo di garantire una protezione adeguata ai beni culturali dei singoli Stati Membri al momento in cui venivano fatti uscire dall'allora Comunità economica europea, in tal modo stabilendo un controllo uniforme alle frontiere esterne.

²²⁰ Ibidem

²²¹ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 194.

²²² Reg. 3911/92 del Consiglio del 9 Dicembre 1992, relativo all'esportazione di beni culturali, in G.U.C.E. L. 395 del 31 Dicembre 1992.

²²³ La Direttiva del Consiglio del 15 Marzo 1993 relativa alla restituzione dei beni usciti illecitamente da uno Stato membro, in G. U. n. L. 74 del 27 Marzo 1993.

Esso è stato adottato in base alle competenze della (allora) Comunità economica europea in materia di politica commerciale comune (oggi, regolate dall'art. 207 TFUE).

Il Regolamento disciplinava l'esportazione di beni culturali²²⁴, intendendo con tale espressione l'uscita del bene dal mercato comune verso un paese extracomunitario. Esso prevedeva che la licenza, alla quale era subordinata l'esportazione di beni culturali al di fuori dal territorio della Comunità economica europea (art. 2. par. 1), fosse rilasciata, su richiesta dell'interessato, dallo Stato Membro sul cui territorio il bene culturale si trovava lecitamente e definitivamente il 1° gennaio 1993 (art. 2, par. 2); 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 (art. 2, par. 3).

La licenza di esportazione era valida in tutta la Comunità. Essa, peraltro, poteva essere negata dallo Stato competente qualora il bene in questione fosse contemplato da una legislazione nazionale a tutela del patrimonio avente valore artistico, storico o archeologico. Tale norma risultava simmetrica per contenuto all'«*eccezione culturale*» di cui all'attuale art. 36 TFUE, consentendo di limitare la circolazione del bene entro le frontiere comunitarie per impedire che fosse esportato in un Paese terzo.

Inoltre, al Paese d'uscita dalla Comunità spettava la verifica della completezza e regolarità della documentazione fornita dall'esportatore, in mancanza di questa vi era divieto d'esportazione.

In assenza di armonizzazione nel merito delle diverse discipline nazionali, era, invece, garantita l'armonizzazione amministrativa²²⁵.

²²⁴ Il Regolamento 3911/92, a differenza della direttiva 93/7 che adotta il termine spedizione, disciplina l'esportazione. Nei rapporti tra gli Stati membri il trasferimento del bene culturale è denominato “*spedizione*”. Proprio il termine esportazione, in contrapposizione alla spedizione, denota la diversità di ambito applicativo delle due discipline.

²²⁵ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 194.

Tale atto comunitario è stato più volte modificato e, infine, sostituito dal Regolamento (CE) 116/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008²²⁶.

Il Regolamento (CE) n. 116/2009 non rivoluziona la disciplina previgente, ma la unifica, prevedendo misure di controllo uniformi sull'esportazione di beni culturali al di fuori dell'Unione europea²²⁷.

In particolare, esso non ha modificato l'impianto del precedente Regolamento e, pertanto, le osservazioni che nel corso degli anni sono state mosse al Reg. n. 3911/92 possono oggi considerarsi valide per il Reg. n. 116/2009. Invero, lo stesso Regolamento precisa che ogni riferimento normativo che rinvii al Reg. n. 3911/92 deve essere inteso come effettuato al Reg. n. 116/2009 (art. 11.2) e prevede, come allegato III, la tabella delle corrispondenze tra gli articoli dei due Regolamenti.

Con riferimento al *campo di applicazione*, il Regolamento si limita a rimandare all'elenco di «*beni culturali*» riportato in allegato, qualunque sia il loro regime di proprietà, non prima di aver ribadito che non viene pregiudicato il diritto degli Stati membri di definire quali siano i beni che rientrano nel patrimonio nazionale di cui all'art. 36 (TFUE).

Viene, inoltre, specificato che i beni culturali inseriti nell'allegato – tra cui le opere d'arte – sono disciplinati dal Regolamento soltanto se il loro valore è pari o superiore alle soglie minime specificate (c.d. «*soglie di valore*»)²²⁸.

Passando all'analisi della licenza di esportazione, essa una volta rilasciata, è valida su tutto il territorio comunitario, nel senso che il bene potrà lasciare il territorio doganale anche attraverso un altro Stato membro, e va presentata agli

²²⁶ Il Regolamento n. 116/2009 del Consiglio del 18 Dicembre 2008 relativo all'esportazione dei beni culturali, in G.U. L. 39 del 10 Febbraio 2010.

²²⁷ MAGRI G. (2017), "Directive 2014/60/EU and Good Faith Acquisition of Cultural in Italy", in Pinton S., Zagato L., (a cura di), *Cultural Heritage Scenarios 2015-2017*, Ed. Ca'Foscari Digital Publishing, Venezia, pag. 228.

²²⁸ In sostanza, il Regolamento si applica ai beni culturali enumerati nel suo allegato. I beni sono divisi in 15 categorie (oggetti archeologici, quadri, incisioni, libri, fotografie, ecc.). I criteri per la qualificazione di un «*bene culturale*», che variano a seconda della categoria di appartenenza, sono quello della vetustà (più di 100, 75 o 50 anni, secondo i casi) e quello del valore minimo (che va da «*qualunque ne sia il valore*» fino ad euro 150.000). Inoltre, taluni beni archeologici di oltre 100 anni, di interesse scientifico o archeologico limitato e non provenienti direttamente da scavi e siti archeologici, possono essere esclusi dall'obbligo d'autorizzazione previsto dal Regolamento.

uffici competenti al momento dell'espletamento delle formalità doganali²²⁹, assieme alla dichiarazione di esportazione, come previsto dall'art. 4 del Regolamento.

Infine, per quanto concerne le caratteristiche della licenza, il Regolamento in esame, ancorché suscettibile in quanto tale di applicabilità diretta in tutti gli Stati membri, non risultava sufficientemente dettagliato²³⁰. Difatti, agli Stati membri, era lasciato un ampio margine di discrezionalità, soprattutto in relazione alle caratteristiche della certificazione da rilasciare.

Al fine di ovviare a tale inconveniente, la Commissione europea ha emanato il Regolamento di esecuzione (UE) 1081/2012 della Commissione del 9 novembre 2012, il quale stabilisce le norme che disciplinano la redazione, il rilascio e l'utilizzo delle licenze di esportazione di cui al Regolamento (CE) n. 116/2009.

In particolare, tale Regolamento di esecuzione specifica le tipologie di licenza da rilasciare, il loro utilizzo ed il loro periodo di validità e prevede i seguenti tre differenti modelli di licenza di esportazione: la licenza normale, la licenza aperta specifica e la licenza aperta generale.

La licenza normale è quella di regola utilizzata per tutte le esportazioni definitive o temporanee. La sua durata di validità non può eccedere 12 mesi dalla data del rilascio, a differenza delle altre due che hanno una validità massima di 5 anni. In caso di temporanea esportazione, le autorità competenti possono fissare il termine entro il quale i beni culturali devono essere reimportati nello Stato membro emittente.

La licenza aperta specifica è quella utilizzata in particolare per i beni che devono uscire temporaneamente dall'Unione per mostre ed è valida, come anticipato, fino a 5 anni.

²²⁹ L'elenco delle autorità nazionali competenti per espletare le formalità di esportazione dei beni culturali è stato pubblicato in G.U.C.E. n. C 18 del 21 gennaio 2000, p. 2, recante: «Elenco degli uffici doganali competenti per espletare le formalità di esportazione dei beni culturali, pubblicato in applicazione dell'art. 5, par. 2, del Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio». Per l'Italia tale competenza è attribuita a tutti gli uffici doganali.

²³⁰ FRIGO M., (2007) op. cit., pag. 52.

Infine, la licenza aperta generale è quella relativa alle esportazioni temporanee di beni culturali appartenenti a collezioni permanenti di musei o di altre istituzioni ed è valida anch'essa fino a 5 anni.

Ogni Stato membro può revocare in qualsiasi momento una licenza aperta, specifica o generale, se le condizioni alle quali tale licenza era stata rilasciata non sono più soddisfatte.

Qualora la licenza rilasciata non sia stata recuperata e possa essere utilizzata in modo irregolare, lo Stato membro interessato ne informa immediatamente la Commissione, la quale, a sua volta, informa immediatamente gli altri Stati membri (art. 2, par. 4).

2.4 La Direttiva 93/7 relativa alla restituzione dei beni culturali illecitamente esportati.

L'origine della Direttiva CEE 93/7 relativa alla restituzione dei beni culturali illecitamente esportati, la quale rappresenta il nucleo essenziale del regime giuridico in materia, è “etica” ancor prima che “giuridica”²³¹.

Analogamente a quanto accaduto nel caso della nascita della Convenzione UNIDROIT del 1995, quello 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. Trattasi di un fenomeno in continua espansione, in ragione, da un lato, dell'alto valore commerciale dei beni culturali ed artistici e, da altro lato, dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne in seguito all'instaurazione del mercato interno.

Questa identità di scopo convive nelle anime dei legislatori nazionali, in alcuni casi con una concezione estremamente liberistica del commercio dei beni culturali, in altri con una visione protezionistica degli stessi, considerati

²³¹ QUADRI S., (2014), “Il regime dell’Unione Europea in materia di restituzione dei beni culturali illecitamente esportati”, in Scovazzi T. (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffrè, Milano, pag. 212.

massima espressione della cultura e dell'identità nazionale, dunque bisognosi di conservare intatto il legame con il paese d'origine²³².

Nonostante la Direttiva 93/7 preceda di due anni la Convenzione UNIDROIT, essa deriva da una bozza di lavoro da cui l'UE attinse a piene mani²³³ e presenta, pertanto, molteplici elementi di contatto con la Convenzione stessa.

Della potenziale sovrapposizione tra i testi, la Convenzione UNIDROIT del 1995 prende atto, all'art. 13, stabilendo che: «*La presente Convenzione non deroga gli strumenti internazionali da cui uno Stato contraente è giuridicamente vincolato e che contengono disposizioni sulle materie regolate da essa, a meno che una diversa dichiarazione non sia resa dagli Stati vincolati da tali strumenti*». Ancora più preciso il paragrafo 3 dell'art. 13, secondo il quale: «*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*».

In sostanza, secondo la clausola di “*deconnessione*” contenuta nel paragrafo 3, gli Stati membri dell'UE, che siano anche membri della Convenzione, potranno applicare le disposizioni della direttiva che si sovrappongono a quelle della Convenzione, mentre, per le materie non disciplinate dalla direttiva, troveranno applicazione le norme previste dalla Convenzione²³⁴.

La stessa Direttiva 93/7, del resto, all'art. 15, «*lascia impregiudicate le azioni civili o penali spettanti, in base al diritto nazionale degli Stati membri,*

²³² A favore della teoria del “*nazionalismo culturale*” si pone decisamente, SCOVAZZI, T., (2011), “*Diviser c'est Détruire: ethical principles and legal rules in the field of return of cultural property*”, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 2, pag. 341.

²³³ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 265.

²³⁴ MAGRI G., (2011), *La circolazione dei beni culturali nel diritto europeo. Limiti e obblighi di restituzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pag. 70.

allo Stato membro richiedente e/o al proprietario cui è stato sottratto il bene»: tra le norme di diritto nazionale, evidentemente, rientrano le norme che danno esecuzione ai Trattati internazionali e, quindi, alla Convenzione UNIDROIT²³⁵.

La disciplina prevista dalla direttiva introduce un meccanismo in virtù del quale l'autorità giudiziaria di uno Stato Membro nel quale il bene culturale si trova illecitamente deve ordinarne la restituzione a condizione che lo Stato Membro che ne fa richiesta dimostri che il bene: a) rientra tra quelli classificati dalla sua legge nazionale, prima o dopo il suo trasferimento, come facenti parte del patrimonio nazionale di interesse artistico, storico o archeologico, come consentito dall'articolo 30 del Trattato CE; b) appartiene ad una delle categorie di beni indicate nell'elenco allegato alla Direttiva (identico a quello allegato al Reg. 3911/92²³⁶), ovvero, pur non rientrando in una di queste categorie, costituisce parte integrante delle collezioni pubbliche figuranti negli inventari dei musei, degli archivi e dei fondi di conservazione delle biblioteche e degli inventari di istituzioni ecclesiastiche; c) ha lasciato il suo territorio nazionale dopo il 31 Dicembre 1992.

Qualora ricorrano tutte queste condizioni, la restituzione non potrà essere negata, a meno che il corrispondente diritto non sia prescritto, come previsto dall'articolo 8 della Direttiva 93/7.

L'unico soggetto legittimato ad agire è lo Stato membro richiedente, analogamente a quanto avviene, per il solo ritorno, nella Convenzione UNIDROIT. Qui però i due termini, restituzione e ritorno, sono usati senza una precisa distinzione di significato.

L'azione esclusiva in capo allo Stato sussiste anche quando si tratti di un bene rubato, nonché qualora il bene sia stato trasferito dapprima in un Paese estraneo alla UE e sia successivamente rientrato²³⁷.

²³⁵ FRIGO M., (2007), op. cit., pag. 65.

²³⁶ Se è vero che le categorie indicate dall'Allegato alla Direttiva sono identiche a quelle indicate dal Regolamento, nel caso del Regolamento è sufficiente verificare la riconducibilità del bene culturale ad una delle quattordici categorie comuni dell'allegato; nel caso della Direttiva occorre dimostrare che il bene, oltre a rientrare in una delle categorie comuni, appartiene effettivamente al patrimonio culturale dello Stato membro richiedente.

È, altresì, importante notare che la direttiva è stata neutrale per quanto riguarda la proprietà del bene restituito. Il suo scopo era esclusivamente quello di garantire la restituzione del bene culturale allo Stato membro richiedente, non di regolarne la proprietà dopo la restituzione. Secondo l'art. 12, "*La proprietà del bene culturale dopo la restituzione è disciplinata dalla legge dello Stato membro richiedente*".

Il sistema di restituzione introdotto dalla Direttiva 93/7 prevede che lo Stato membro dal cui territorio è uscito illecitamente il bene culturale (Stato richiedente) possa proporre l'azione di restituzione davanti al giudice competente dello Stato Membro nel cui territorio viene ritrovato il bene.

Il procedimento così introdotto ha sempre carattere giurisdizionale, salvo poi verificare, in fase di trasposizione della Direttiva nei singoli Stati, se la competenza sarà del giudice ordinario o di quello amministrativo²³⁸.

La Convenzione UNIDROIT del 1995 ha previsto la possibilità che, oltre all'autorità giudiziaria, anche altre autorità competenti (ad es. organi amministrativi) possano decidere sulla richiesta di restituzione.

Di contro, la Direttiva introduce la competenza giurisdizionale esclusiva dello Stato in cui il bene si trova nel momento in cui viene presentata la domanda di restituzione. In tal modo, il criterio di giurisdizione prescelto corrisponde al criterio di collegamento normalmente utilizzato per individuare la legge regolatrice dei diritti sulle cose (*situs rei*).

Si ha così la coincidenza tra *lex fori* e *lex rei sitae*: tale coincidenza rende più facile l'esecuzione della sentenza che dispone la restituzione, a condizione che il bene permanga nel territorio dello Stato del foro fino al termine del giudizio²³⁹.

Se molte sono le convergenze tra Convenzione UNIDROIT e Direttiva 93/7, non vanno sottaciute le differenze, che possono essere ricondotte a due

²³⁷ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 265.

²³⁸ Il disegno di legge italiano ha statuito la competenza del giudice ordinario.

²³⁹ LANCIOTTI A., (1996), op. cit., pag. 99.

distinti profili: uno di tipo formale, connaturale alla diversa natura degli atti, l'altro di tipo contenutistico²⁴⁰.

Per quanto concerne le differenze sul piano contenutistico, va rilevato come il campo d'applicazione della Convenzione sia più ampio rispetto a quello della direttiva. La Convenzione, infatti, è volta a disciplinare sia le ipotesi di ritorno dei beni culturali che siano stati illecitamente esportati, che quelle di restituzione dei beni culturali rubati. Inoltre, nel caso dei beni rubati, la Convenzione riconosce anche ai privati la legittimazione ad agire per ottenere la restituzione. La Direttiva, invece, data la natura dell'atto, disciplina esclusivamente la restituzione dei beni culturali illecitamente esportati che sia richiesta dagli Stati. Come detto, la Direttiva non contempla per i privati la possibilità di esperire azioni di restituzione dei beni culturali, conferendo la regolazione degli interessi di natura privatistica alla legge dello Stato richiedente, il solo legittimato, ai sensi della disciplina europea, a proporre l'azione di restituzione per esportazione illecita dal territorio d'origine del bene culturale.

Passando agli aspetti di tipo processuale e formale, la direttiva, è obbligatoria per tutti i Paesi Membri dell'Unione Europea, mentre la Convenzione UNIDROIT vincola solo coloro che l'abbiano ratificata o che vi abbiano dato adesione. Parallelamente, non è possibile sospendere l'applicazione della direttiva, mentre è possibile far cessare quella della Convenzione mediante formale denuncia.

La Direttiva 93/7 regola nel dettaglio le condizioni di ammissibilità della domanda di restituzione (art. 5); al contrario, la Convenzione UNIDROIT dispone soltanto che lo Stato richiedente alleggi alla domanda qualunque informazione che permetta al giudice o all'autorità competente dello Stato richiesto di determinare se si rientri nell'ambito di applicazione della normativa internazionale (art. 5, par. 4).

²⁴⁰ MARLETTA M., (1997), *La restituzione dei beni culturali: normativa comunitaria e convenzione UNIDROIT*, CEDAM, Padova.

Inoltre, la Direttiva è soggetta all'interpretazione della Corte di Giustizia, alla quale i giudici nazionali, in caso di dubbi interpretativi, possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale, mentre, la Convenzione difetta di un organo deputato a svolgere una funzione nomofilattica²⁴¹.

Infine, il rispetto della direttiva è garantito dall'efficace sistema di controllo e sanzionatorio previsto dai Trattati, mentre la Convenzione non prevede alcun sistema atto a vigilare sulla sua applicazione da parte degli Stati aderenti ed il rispetto di essa resta «*affidato ai più deboli meccanismi di garanzia offerti dal diritto internazionale*»²⁴².

Passando, nel dettaglio, all'analisi comparata dei testi dei due provvedimenti, un'altra differenza è riscontrabile nei termini di decadenza e prescrizione.

La Direttiva 93/7 indica precisi termini di decadenza: in particolare, la richiesta di restituzione decade entro un anno da quando lo Stato richiedente è venuto a conoscenza dell'ubicazione del bene e dell'identità dell'attuale detentore.

In ogni caso, l'azione di restituzione si prescrive entro il termine di trent'anni a decorrere dalla data in cui il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro richiedente. Tuttavia, nel caso di beni che fanno parte delle collezioni pubbliche di cui all'articolo 1, punto 1, e dei beni ecclesiastici, negli Stati membri in cui sono oggetto di misure speciali di tutela in virtù del diritto nazionale, l'azione di restituzione si prescrive nel termine di settantacinque anni, ad eccezione di quegli Stati membri nei quali l'azione è imprescrittibile, nonché nel caso di accordi bilaterali tra Stati membri che prevedano un termine superiore a settantacinque anni.

Relativamente al termine per l'esercizio dell'azione, si registra, dunque, un'importante differenza tra la Direttiva 93/7 e la Convenzione UNIDROIT: la prima prevede un termine di un solo anno che, in più occasioni, si è auspicato fosse portato ai tre previsti dalla Convenzione, al fine di consentire

²⁴¹ MAGRI G., (2011), op. cit., pag. 71.

²⁴² MARLETTA M., (1997), op. cit., pag. 234.

effettivamente agli Stati di porre in essere tutta l'attività prodromica all'esercizio dell'azione²⁴³.

Più articolata, rispetto a quella della Direttiva, è la disciplina convenzionale con riferimento al requisito della diligenza del possessore ai fini della corresponsione dell'equo indennizzo.

La Direttiva si limita a prevedere, all'art. 9, che il giudice competente dello Stato richiesto accordi 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»*, lasciando, dunque, una certa discrezionalità al giudice nazionale nel valutare la diligenza del possessore.

Tale indennizzo va versato dallo Stato richiedente, il quale potrà successivamente rivalersi sui soggetti responsabili dell'esportazione illecita dal Paese (artt. 10-11).

La disposizione, ambigua di suo, lo è ancora di più alla stregua del capoverso in base al quale *“l'onere della prova è disciplinato dalla legislazione dello Stato richiesto”*. Questo significa che nella maggior parte degli Stati Membri sarà il regime della buona fede, sempre presunta, a decidere²⁴⁴.

La Convenzione UNIDROIT contempla, all'art. 6. par. 3, la facoltà, per il possessore, di rinunciare all'equo indennizzo, in caso di restituzione, conservando la proprietà del bene o trasferendola ad un soggetto di sua fiducia residente nello Stato richiedente e che offra le garanzie necessarie.

La Direttiva non prevede facoltà di scelta in capo al possessore e non affronta neppure il problema dell'attribuzione della proprietà del bene, semplicemente stabilendo che l'esito positivo dell'azione comporta il suo

²⁴³ Il Parlamento europeo, con Risoluzione 12 giugno 2001 ed il Consiglio, con Risoluzione 21 gennaio 2002, hanno preso atto del fatto che la direttiva sia piuttosto carente con riferimento, in particolare, al termine di prescrizione annuale. Hanno pertanto ritenuto opportuno sollecitare gli Stati membri e le istituzioni comunitarie a promuovere un allineamento con il termine triennale previsto dall'art. 5 par. 5 della Convenzione UNIDROIT.

²⁴⁴ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 266.

rientro nel territorio dello Stato richiedente, rimettendo a quest'ultimo la regolamentazione e l'attribuzione di eventuali diritti dominicali.

Sulla base di queste considerazioni, sembra dunque che il ricorso al sistema previsto dalla Convenzione, pur tenendo conto della diversa natura dei due atti, sia astrattamente idoneo a garantire la restituzione di beni anche in ipotesi non contemplate dalla direttiva e possa, pertanto, ritenersi preferibile²⁴⁵.

Difatti, come visto, la Convenzione UNIDROIT contempla categorie di beni più ampie, prevede un termine di prescrizione più lungo ed impone il pagamento dell'equo indennizzo in presenza di più stringenti oneri probatori.

Occorre tuttavia rilevare che la Direttiva, proprio perché originata da un'etica connotata in modo profondamente diverso negli Stati membri, rappresentava un traguardo importante nella circolazione dei beni culturali in ambito europeo, espressione dell'esigenza di tutela del patrimonio artistico degli Stati membri, di gran lunga prevalente rispetto alle diverse concezioni relative alla commerciabilità dello stesso.

Per questo, il ruolo significativo della Direttiva 93/7 prevale nettamente sulla circostanza della sua scarsa applicazione nella prassi. L'esistenza di un regime giuridico vincolante assume un ruolo importante nel rammentare ai Paesi Membri un'identità di vedute sulla forte necessità di preservazione dei beni culturali e di conseguenza nella conclusione di accordi in materia di restituzione dei beni culturali²⁴⁶.

Da ultimo, si deve sottolineare che, nonostante le differenze evidenziate, i due sistemi normativi hanno avuto un effetto comune molto rilevante: rafforzare la consapevolezza, da parte degli Stati e di tutti coloro che operano

²⁴⁵ In sede di revisione critica, il Parlamento europeo nella sua Risoluzione A5-0122/2001 del 12 Giugno 2001 e il Consiglio nella successiva Risoluzione 2002/C32/03 del 21 Gennaio 2002 hanno messo in luce come il dispositivo della Direttiva sia carente, specie con riguardo al termine di decadenza, sollecitando sia gli Stati membri, sia le istituzioni comunitarie a promuovere un allineamento con il termine triennale di cui all'art. 5, par. 5 della Convenzione UNIDROIT. Per ulteriori approfondimenti si veda FRIGO M., (2017), op. cit., pp. 65-67.

²⁴⁶ QUADRI S., (2014), op. cit., pp. 250-271.

nel settore della circolazione e del commercio dei beni culturali, dell'importanza della tutela di questi ultimi e della lotta al traffico illecito.

2.5 La Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.

La legislazione di natura internazionale sulla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio nazionale è stata arricchita di un ulteriore strumento sul versante europeo.

A decorrere dalla fine del 2015, infatti la Direttiva 93/7 è stata sostituita dalla Direttiva 2014/60²⁴⁷.

Invero, il meccanismo della precedente Direttiva 93/7 aveva mostrato alcuni limiti alla sua efficacia nella lotta contro il traffico illecito di beni culturali, già evidenziati da alcune amministrazioni nazionali e dalle quattro relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, succedutesi dal 1993 al 2013²⁴⁸.

I principali inconvenienti manifestati riguardavano: la portata limitata dell'ambito di applicazione della Direttiva, i limiti temporali entro i quali proporre un'azione di restituzione (un anno decorrente dalla data in cui lo Stato membro in cui il bene aveva lasciato illecitamente il territorio era venuto a conoscenza del luogo in cui si trova e dell'identità del suo proprietario o titolare) e la mancanza di chiarezza sulle condizioni da soddisfare al fine di ottenere la restituzione del bene esportato illecitamente²⁴⁹.

²⁴⁷ La Direttiva 2014/60 del 15 maggio 2014 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica del Regolamento (UE) 1042/2012 (rifusione), G.U.U.E. L. 159 del 28 maggio 2014, pag. 1.

²⁴⁸ Prima relazione, COM (2000) 325 finale, 25 maggio 2000; Seconda relazione, COM (2005), 675 finale, 21 dicembre 2005; Terza relazione, COM (2009), 408 finale, 30 luglio 2009 e Quarto Rapporto, COM (2013), 310 finale, 30 maggio 2013.

²⁴⁹ CORNU V. M., FRIGO M., (2015), "Nouvelle directive 2014/60/EU en matière de restitution de biens culturels. L'alliance entre le droit de l'Union européenne et le droit International", in *Europa*, n. 4, pag. 5.

Inoltre, la prassi applicativa aveva mostrato che le richieste di restituzione presentate, avvalendosi della Direttiva 93/7, erano state assai poco frequenti, e ciò principalmente per carenze di tecnica giuridica e di pratica amministrativa.

L'esame delle relazioni della Commissione mostra che l'esistenza di una procedura europea può aiutare gli Stati a negoziare delle restituzioni per via amichevole, ma considerando l'ampiezza dei volumi di traffico, anche tali modalità di componimento delle controversie presentano numeri davvero modesti. Proprio la constatazione di tale scarsa efficacia ha favorito la rielaborazione del testo che ha condotto all'adozione della nuova Direttiva 2014/60²⁵⁰.

Il processo di "rifusione" della direttiva, iniziato nel 2009, si inserisce nel più ampio contesto di lotta al traffico illecito di beni culturali. L'obiettivo generale consiste nel conciliare al meglio la libera circolazione dei beni culturali con l'esigenza di più efficace protezione del patrimonio.

Rispetto alle ulteriori lacune evidenziate dai lavori preparatori²⁵¹, la Direttiva 2014/60 adegua le disposizioni alle richieste prospettate dai Paesi maggiormente interessati.

In primo luogo, la Direttiva 2014/60 estende a tre anni il termine per proporre l'azione di restituzione comunitaria e prevede che tale termine decorra dalla data in cui l'autorità centrale competente dello Stato membro richiedente è venuta a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene culturale e dell'identità del suo possessore o detentore (art. 8).

In riferimento al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri attraverso l'indicazione di criteri comuni per interpretare in modo uniforme la

²⁵⁰ FRIGO M., (2020), "La trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva 2014/60 sulla restituzione dei beni culturali che hanno illecitamente lasciato il territorio di uno Stato membro", in Catani E., Contaldi G., Buonaiuti F., (a cura di), *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento internazionale e nell'Unione europea*, Convegno di Studi, Macerata 24 ottobre 2018.

²⁵¹ La fissazione di un termine troppo breve per esercitare l'azione di restituzione, la mancata chiarezza in ordine alla determinazione del requisito della diligenza del possessore del bene e la mancata previsione dell'onere della prova relativa a tale requisito e dei criteri di accertamento della sussistenza della diligenza al fine della determinazione dell'equo indennizzo.

nozione della “*diligenza richiesta*” ai fini dell’indennizzo da corrispondere al possessore di buona fede del bene da restituire, va precisato che i Paesi dell’Europa continentale di *civil law* applicano alla circolazione dei beni la regola “*possession vale titolo*”: in base a tale principio, il solo fatto del possesso di un bene mobile consente di costituire un diritto di proprietà.

In un simile contesto, la buona fede del possessore è presunta e spetta a chi contesta la validità del titolo (di norma, il legittimo proprietario spogliato del bene) provare la mala fede del possessore²⁵².

La precedente Direttiva 93/7 stabiliva che la questione dell’onere della prova fosse di competenza della legislazione dello Stato richiesto di restituire il bene, comportando notevoli disparità quanto alle condizioni di esercizio dell’azione, secondo i casi, più o meno favorevoli al possessore.

Sul punto, la Direttiva 2014/60 ha introdotto una novità di rilievo, stabilendo una regola uniforme: l’onere della prova incombe, in ogni caso, al possessore che invoca la sua buona fede. Per ottenere un “*equo indennizzo*” alla restituzione del bene, il possessore dovrà dimostrare di avere esercitato la diligenza richiesta (art. 10)²⁵³.

Si noti che la direttiva non si basa sulla nozione di buona fede e si concentra invece su quella di diligenza che tutti i “*soggetti del mercato*” devono dimostrare²⁵⁴.

Con riferimento alla principale lacuna riscontrata nell’applicazione della Direttiva 93/7, costituita dall’elencazione in un allegato²⁵⁵ delle categorie di

²⁵² FRIGO M., (2015), “Circulation des biens culturels, détermination de la loi applicable et méthodes de règlement des litiges”, in *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye*, vol. 375, pag. 169.

²⁵³ Da sottolineare che l’articolo 10 della Direttiva 2014/60 riprende alla lettera quanto stabilito dall’articolo 4 della Convenzione UNIDROIT.

²⁵⁴ Le due nozioni sono strettamente correlate ma non vanno confuse. In particolare la nozione di diligenza riguarda più da vicino le precauzioni che l’acquirente, così come ogni altro soggetto del mercato dell’arte, devono adottare per assicurarsi dell’origine lecita del bene. Proprio per questo e per favorire un’interpretazione uniforme della nozione, la Direttiva 2014/60 definisce in modo più preciso quali elementi devono essere presi in considerazione.

²⁵⁵ L’allegato conteneva anche il riferimento a talune soglie di valore economico al di sotto delle quali i beni, pur appartenenti a quella categoria (ad es. quadri, carte geografiche stampate, incisioni, mezzi di trasporto, ecc.) non rientravano nel suo ambito di applicazione.

beni culturali per i quali poteva essere avanzata la richiesta di restituzione, la Direttiva 2014/60 elimina l'allegato nel quale le stesse venivano elencate, lasciando la determinazione di tali categorie alla legislazione nazionale dello Stato richiedente (art. 2).

Tale scelta si basa sull'idea che l'appartenenza di un bene al patrimonio culturale dovrebbe essere verificata alla luce di criteri di importanza artistica, storica, archeologica, a prescindere dal valore economico in quel momento e su un determinato mercato.

La Direttiva 2014/60, dunque, delimita la categoria giuridica dei beni culturali ai fini del diritto di ottenere la restituzione, rinviando puramente e semplicemente ai beni culturali che gli Stati membri abbiano identificato come tali *“prima o dopo essere illecitamente usciti dal territorio di tale Stato membro”*.

Per far fronte alla necessità di un rafforzamento della cooperazione amministrativa tra le autorità competenti, la Direttiva 2014/60 innova in materia, prevedendo l'utilizzazione di uno strumento elettronico a disposizione delle autorità centrali (sistema d'informazione del mercato interno - IMI)²⁵⁶ per semplificare lo svolgimento dei compiti amministrativi e lo scambio di informazioni tra tali autorità, rafforzando in tal modo la cooperazione amministrativa. Inoltre, estende i termini di verifica della natura del bene culturale ritrovato in un altro Stato Membro ed indica l'autorità dello Stato richiedente competente a far decorrere i termini per l'azione di restituzione (artt. 4-6-7).

2.6 Le analogie tra la Direttiva 2014/60 e la Convenzione UNIDROIT del 1995.

La Direttiva 2014/60 si caratterizza per un allineamento pressoché completo alla Convenzione UNIDROIT del 1995.

²⁵⁶ Stabilito dal Regolamento (UE) n. 1024/2012 del 25 ottobre 2012, specificamente adattato per i beni culturali.

Come la Direttiva 93/7 si ispirava a principi comuni a quelli espressi dalla Convenzione UNIDROIT del 1995, così vale anche per il testo della Direttiva 2014/60.

Tra gli elementi che illustrano efficacemente la vicinanza tra i due testi vale la pena di richiamare l'inversione dell'onere della prova in tema di restituzione e ritorno dei beni culturali. In entrambi i testi, incombe al possessore del bene fornire la dimostrazione di aver agito con la diligenza richiesta nell'acquisto al fine di ottenere il diritto alla corresponsione di un equo indennizzo.

Ciò premesso, non mancano talune differenze tra Convenzione e Direttiva. È questo il caso, in particolare, del proprietario privato al quale sia stato sottratto il bene espropriato, il quale, contrariamente al modello offerto dalla Convenzione UNIDROIT, non può avvalersi della Direttiva 2014/60 per proporre un'azione giudiziaria contro il possessore, dal momento che la Direttiva in questione (al pari della precedente Direttiva 93/7) garantisce esclusivamente un diritto d'azione a favore degli Stati membri²⁵⁷.

L'influenza della Convenzione UNIDROIT sulla legislazione dell'UE in tema di circolazione dei beni culturali era già visibile al momento della trasposizione della Direttiva 93/7 nel diritto interno degli Stati membri.

Una influenza, se possibile, ancora maggiore è stata esercitata dalla Convenzione UNIDROIT sulla Direttiva 2014/60, laddove alcune differenze tra i due testi sono state eliminate a favore di una soluzione identica e/o compatibile con la Convenzione UNIDROIT.

Ad esempio, l'ambito di applicazione della Direttiva 2014/60 riguarda qualsiasi oggetto culturale identificato come un bene rientrante nel patrimonio nazionale come classificato o definito da uno Stato membro, senza che esso debba figurare in alcun elenco, come invece previsto dalla Direttiva 93/7.

Allo stesso modo, la Direttiva 2014/60 si applica ai beni che hanno lasciato illecitamente il territorio di uno Stato membro dell'UE. Pertanto, i beni devono essere restituiti indipendentemente dal fatto che essi vengano trasferiti

²⁵⁷ FRIGO M, (2020), op. cit., pag. 73.

all'interno dell'Unione, ovvero che siano esportati dall'Unione europea e che siano re-importati in un secondo momento in un altro Stato membro.

Inoltre, secondo la Direttiva, gli Stati membri possono proporre l'azione per la restituzione entro tre anni dalla data in cui l'autorità centrale competente dello Stato membro richiedente ha avuto conoscenza dell'ubicazione dell'oggetto e dell'identità del suo possessore o detentore.

Il possessore può ricevere un equo indennizzo al momento della restituzione secondo le circostanze del caso in questione, a condizione che egli dimostri di esercitare la diligenza richiesta nell'acquisizione del bene.

A tal fine, la Direttiva 2014/60, a differenza della precedente Direttiva 93/7, prevede all'art. 10 un elenco di elementi utili al fine di verificare la diligenza richiesta (*due diligence*) in modo quasi identico all'art. 4.4. della Convenzione UNIDROIT.

La scelta del legislatore europeo è chiara: invece di elaborare una definizione astratta e generale della diligenza dovuta, è stata data la preferenza ai criteri menzionati nell'articolo 4.4. della Convenzione UNIDROIT²⁵⁸.

Questo è un esempio dell'influenza che il diritto internazionale ha esercitato sul diritto dell'UE in materia di restituzione dei beni culturali.

Nella sua simmetria, si potrebbe parlare di un effetto leva o di trasmissione del diritto dell'UE nel settore della protezione dei beni culturali, poiché diversi elementi puntano in quella direzione.

In primo luogo, l'introduzione dell'obbligo di diligenza nelle transazioni relative alle opere d'arte imposto agli Stati membri elimina uno dei principali argomenti di opposizione alla ratifica della Convenzione UNIDROIT.

Senza dubbio, la giuridicizzazione di quest'obbligo a livello europeo può favorire l'evoluzione della soglia di accettabilità delle norme relative al rimpatrio. Da questo punto di vista, si può sperare che il diritto comunitario funga da ponte verso il diritto nazionale²⁵⁹.

²⁵⁸ Ibidem.

²⁵⁹ CORNU M., (2015), "Recasting restitution: interactions between EU and international law", in *Uniform Law Review*, vol. 20, pag. 645.

2.7 Il regime delle importazioni: il Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali.

Il 17 Aprile 2019 è stato emanato il Regolamento 2019/880 relativo alle importazioni di beni culturali.

Il Regolamento riguarda i beni originati all'esterno dell'Unione Europea, di conseguenza esso non si sovrappone agli strumenti precedentemente indicati.

Tuttavia, il Regolamento 2019/880 affronta per la prima volta la questione delicata dei beni culturali, in particolare arte e reperti archeologici, provenienti da Paesi terzi, ovvero da Stati che non sono membri dell'UE, in situazioni di conflitto armato, come l'Iraq e la Siria.

Il fine è quello di salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità e di impedire il commercio illecito di beni culturali, in particolare qualora tale commercio possa contribuire al finanziamento del terrorismo.

Per le categorie di beni culturali indicate nella Parte A dell'Allegato è vietata l'introduzione nell'Unione Europea, qualora tali beni siano stati rimossi dal territorio del paese in cui sono stati creati o scoperti in violazione delle disposizioni legislative e regolamentari di tale paese²⁶⁰.

Inoltre, il Regolamento in questione si applica ai beni culturali, definiti come: "*qualsiasi bene importante per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza, come elencato nell'allegato*".

Di contro, il Regolamento non si applica ai beni culturali creati o scoperti nel territorio doganale dell'Unione Europea.

Le attività disciplinate dal Regolamento sulle importazioni sono "*l'introduzione*" e "*l'importazione di beni culturali*", entrambe definite all'articolo 2.

Per "*introduzione di beni culturali*" si intende l'entrata nel territorio doganale dell'Unione Europea di beni culturali che sono soggetti a vigilanza

²⁶⁰ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), op. cit., pag. 269.

doganale o a controlli doganali nel territorio doganale dell'Unione in conformità con il codice doganale dell'Unione (CDU)²⁶¹.

Per “*importazione di beni culturali*” si intende l'immissione in libera pratica dei beni culturali di cui all'articolo 201 del codice doganale dell'Unione (CDU); oppure, il vincolo di beni culturali a una delle seguenti categorie di regimi speciali di cui all'articolo 210 del Regolamento (UE) n. 952/2013: *a*) magazzinaggio, comprendente il deposito doganale e le zone franche; *b*) uso specifico, che comprende l'ammissione temporanea e l'uso finale; *c*) perfezionamento attivo.

La regola generale per l'importazione, stabilita dall'art. 3 del Regolamento, prevede che il bene possa essere introdotto o importato nel territorio dell'Unione Europea previa concessione di licenza da parte delle autorità competenti o la presentazione di una dichiarazione da parte dell'importatore.

La licenza di importazione è rilasciata, previa presentazione di apposita domanda, dalle autorità competenti di uno Stato membro ed è valida su tutto il territorio dell'Unione.

La domanda per il relativo rilascio dovrà essere corredata della documentazione idonea a comprovare la lecita provenienza del bene oggetto di importazione. L'autorità competente, verificato il contenuto della domanda, prima di procedere al suo accoglimento o rigetto motivato, può richiedere l'integrazione della documentazione prodotta a corredo della stessa. Il rilascio della licenza o il respingimento della domanda avviene entro 90 giorni dalla ricezione della domanda completa.

La dichiarazione è, invece, sottoscritta dal titolare dei beni oggetto di importazione. Questi, oltre a dover garantire che la loro esportazione sia avvenuta in conformità alle regole del Paese di provenienza, è tenuto a fornire alle autorità doganali competenti una descrizione dettagliata dei beni in modo da consentirne l'identificazione e facilitare le procedure di controllo.

²⁶¹ Il Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione. Pubblicato in G.U. L. 269 del 10.10.2013.

Licenze o dichiarazioni non sono richieste, tra le varie eccezioni previste dal Regolamento: qualora l'importazione riguardi un bene culturale reintrodotta nell'Unione; nel caso di beni culturali destinati ad essere temporaneamente custoditi da una pubblica autorità, o comunque sotto la sua vigilanza, a meri fini protezionistici, per essere poi restituiti al Paese di origine; per i beni culturali temporaneamente importati per fini formativi, scientifici, di conservazione, restauro o esposizione.

L'intero impianto normativo è improntato a favorire la massima cooperazione tra i vari Stati membri nelle procedure di archiviazione e scambio di dati in relazione ai beni importati. Tali procedure informative dovranno essere effettuate attraverso un sistema elettronico centralizzato, le cui modalità di funzionamento saranno stabilite dalla Commissione.

Non oltre il 28 dicembre 2020 ogni Stato membro è tenuto a comunicare alla Commissione le sanzioni previste per le violazioni delle regole sulle importazioni. Le norme e le finalità delle sanzioni potranno, invece, essere comunicate alla Commissione entro il 28 giugno 2025²⁶².

²⁶² GALLO A. (2019), "Il nuovo regolamento UE 2019/880 in materia di importazione di beni culturali provenienti da Paesi extra UE", disponibile al sito www.idealblog.com/2019/06/27/.

CAPITOLO III
IL FENOMENO DEL TRAFFICO ILLECITO
CONTEMPORANEO E LA SITUAZIONE
NELL'AREA DEL MEDIO ORIENTE

SEZIONE I
IL SISTEMA DEL TRAFFICO ILLECITO E DEL SACCHIEGGIO
DI BENI CULTURALI

1.1 Inquadramento del problema.

Da un punto di vista storico, fin dall'antichità si è sempre riscontrata un'attività riconducibile al traffico illecito di beni culturali, tuttavia è solo nella seconda metà dell'Ottocento che essa ha iniziato ad assumere le caratteristiche del fenomeno che oggi conosciamo²⁶³.

Nel tempo, il traffico illecito di antichità è diventato un crimine di proporzioni globali, atteso che esso implica la rimozione e l'esportazione illegale di beni culturali dai Paesi Fonte, i quali forniscono e supportano la domanda generata dai Paesi Mercato.

Tale fenomeno rappresenta una grave minaccia per la conservazione del patrimonio culturale, avendo un impatto negativo sulla conoscenza culturale a livello comune e sulla documentazione scientifica, e risulta generalmente correlato ad altre forme di attività criminale.

Attualmente, il traffico illecito presenta delle caratteristiche peculiari, che sono espressione e conseguenza della società contemporanea.

In primo luogo, il processo di globalizzazione e i mutamenti dello scacchiere internazionale, in particolare quelli riguardanti il Medio Oriente, hanno aumentato non solo le dimensioni del fenomeno del traffico illecito, ma anche amplificato le interconnessioni fra i diversi mercati, grazie allo sviluppo di comunicazioni sempre più veloci in grado di unire tutto il globo. Inoltre, i processi di globalizzazione, hanno comportato un semplice e netto aumento di

²⁶³ Per ulteriore approfondimento, si veda FANUSIE Y. J., JOFFE A., (2015), *Monumental fight: countering the islamic state's antiquities trafficking*, Center on sanctions and illicit finance at foundation for defence of democracies, pp. 4-5.

circolazione di persone, capitali, beni e servizi²⁶⁴. Per altro verso, l'avanzamento tecnologico, dovuto anch'esso ai processi di globalizzazione, ha reso accessibili siti un tempo difficilmente raggiungibili, in ragione della loro posizione (deserti o oceani). A ciò aggiungasi che i progressi della tecnologia hanno reso lo scavo illegale ancora più dannoso, venendo oggi i siti archeologici scavati ad un ritmo sempre più accelerato.

In secondo luogo, il traffico illecito non è più solo perseguito per semplici scopi di guadagno personale. Esso è principalmente gestito da reti criminali, spesso internazionali, che lo sfruttano come un qualsiasi altro scambio illegale o come corollario ad altre attività, fra le quali la più preoccupante è costituita dal finanziamento per atti militari e di terrorismo.

Sotto altro e diverso profilo, è necessario evidenziare che l'incremento dei saccheggi, un fenomeno che oggi ha assunto dimensioni di crisi, è conseguenza del saccheggio e il contrabbando di opere d'arte da parte dei saccheggiatori in termini di dimensioni delle squadre e di accesso alle risorse archeologiche.

Quanto al primo aspetto, i saccheggiatori sono organizzati in squadre formate fino a centinaia di individui ed equipaggiati con moderne tecnologie che gli permettono di scavare in minor tempo provocando danni inestimabili²⁶⁵.

Per quanto concerne, poi, l'accesso alle risorse archeologiche, i saccheggiatori hanno un maggiore accesso durante tutto l'anno.

Inoltre, i saccheggiatori, non sono interessati a preservare ed analizzare la storia del sito, perseguendo il solo obiettivo di individuare oggetti che presentino un potenziale economico, ai fini della vendita.

Il traffico illecito di reperti rappresenta un peculiare esempio di “*transnational grey market*”²⁶⁶, ossia quel mercato in cui le attività illecite e lecite coesistono ed interagiscono fra loro.

²⁶⁴ JOYCE E. (1999), “Transnational criminal enterprise: The European perspective”, in Farer T., (a cura di), *Transnational crime in the Americas*, New York, pp. 99-116.

²⁶⁵ PENDERGAST D., GRAHAM E., (1989), “The battle for the Maya past: The effects of international looting and collecting in Belize”, in Messenger P. M., (a cura di), *The ethics of collecting cultural property*, University of New Mexico Press Albuquerque, pp. 51-60.

In termini di funzionamento, il traffico illecito di beni culturali si avvicina, per molteplici profili, ad altre attività criminali.

Al contempo, esso si distingue per una serie di rilevanti aspetti: anzitutto, sul lato della domanda del mercato, il commercio di reperti è del tutto legale; in secondo luogo, gli oggetti sono venduti a prezzi notevolmente elevati; infine, gli acquirenti di tali oggetti sono di solito di spicco dal punto di vista socioeconomico.

Ancora più importante, a differenza di altre forme di attività illegali, i mezzi illeciti con cui viene perpetrato il commercio di antichità lecite devono essere occultati per essere redditizi. È questa singolare trasformazione dello status giuridico cui le antichità sono soggette che lo distingue in modo particolare dalle altre forme di illiceità e che trasforma la questione dal bianco e nero a una ambigua sfumatura di grigio²⁶⁷.

Atteso che, di per sé, non vi è nulla di illegale nel possedere i reperti, l'illegalità di questi ultimi ruota principalmente intorno al modo in cui sono stati acquistati o trasferiti. Di conseguenza, un reperto viene definito illecito quando, quest'ultimo, viene rimosso o saccheggiato illegalmente²⁶⁸.

I reperti che sono oggetto di scambio sul mercato libero rientrano generalmente in una delle seguenti tre categorie.

La prima categoria comprende i reperti acquisiti attraverso scavi autorizzati condotti principalmente da archeologi che, dopo aver documentato gli oggetti e i loro punti di ritrovamento, ne consegnano il possesso al legittimo proprietario, ossia, lo Stato.

²⁶⁶ BOWMAN B.A., (2008), "Transnational crimes against culture. Looting at archaeological sites and the grey market in antiquities", in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, n. 3, pp. 225-242.

²⁶⁷ ALDER C., POLK K., (2002), "Stopping this awful business: The illicit traffic in antiquities examined as a criminal market", in *Art Antiquity & Law*, vol. 7, n. 1, pp. 35-53.

²⁶⁸ L'escavazione, la rimozione illegale e il conseguente saccheggio sono delle attività illegali perpetrate sia in siti conosciuti agli studiosi, sia in siti ancora sconosciuti o non adeguatamente investigati dalla comunità scientifica: quindi i danni arrecati sono incalcolabili. Lo scavo clandestino è distruttivo: ha come unico obiettivo il prodotto della ricerca, il reperto archeologico da vendere. Inoltre, distrugge il sito e ne rende impossibile lo studio. Gli oggetti asportati perdono irrimediabilmente tutte le informazioni relative alla loro storia, al loro contesto, alla loro epoca.

I beni presenti in questa categoria vengono definiti "*white antiquities*", essi costituiscono una minima parte degli oggetti sul mercato perché, nel tentativo di preservare il proprio patrimonio culturale e le proprie risorse archeologiche, la maggior parte degli Stati non permette la circolazione di reperti.

La seconda categoria riguarda i reperti per i quali la documentazione di provenienza o di ritrovamento è andata persa da tempo²⁶⁹.

Questi reperti rientrano in una "*grey area*", in ragione del fatto che sono state acquistati ed esportati prima che il Paese d'origine disponesse di leggi sul patrimonio per proibirne la rimozione e sono stati in circolazione così a lungo da essere ora considerati leciti per il semplice passare del tempo²⁷⁰. Molti di questi beni sono stati rimossi durante i periodi di dominio coloniale o i "*grand tour*" che hanno caratterizzato gran parte della fine del XIX secolo. L'ambiguità sulla provenienza di tali reperti ne complica la distinzione rispetto all'ultima categoria di oggetti presenti sul mercato libero.

Il terzo gruppo sul mercato comprende i reperti che sono stati recentemente saccheggiati, ossia sono stati acquisiti attraverso recenti scavi non autorizzati ovvero rimossi in violazione di una legge nazionale.

Questi beni, definiti "*black antiquities*", possono essere mascherati in quanto non hanno una documentazione di provenienza.

Questi reperti spesso entrano sul mercato con il nome di "*accidental finds*" o vengono mascherati come "*grey antiquities*" non documentati, il cui status lecito è discutibile²⁷¹.

Di conseguenza, in assenza di un documento che attesti la provenienza del reperto, sarà difficile distinguere il bene lecito da quello illecito.

Al riguardo, è stato sottolineato che l'unica risposta accorta è quella di considerare tutto il materiale non documentato come illecito²⁷².

²⁶⁹ BRODIE N., (2002), "Introduction", in Brodie N., Tubb K.W., (a cura di), *Illicit Antiquities: The Theft of Culture and the Extinction of Archaeology*, London: Routledge, pp. 1-22.

²⁷⁰ MACKENZIE S., (2005), "Going, going, gone: Regulating the market in illicit antiquities", in *Institute of Art and Law*, Leicester, pag. 3.

²⁷¹ Ibidem.

Da ultimo, si rende necessario analizzare il legame sempre più stretto che sussiste tra il traffico di reperti ed il crimine organizzato internazionale.

Il collegamento fra saccheggio ed esportazione illecita e la possibilità di ricavare enormi guadagni hanno reso il traffico di reperti un settore appetibile agli occhi del crimine organizzato transnazionale. Invero, gli artefatti sono spesso facili da recuperare e da raggiungere e, data la richiesta, sono altamente remunerativi.

Di conseguenza, il traffico illecito rappresenta una delle più recenti attività per i gruppi criminali internazionali, nonché quella con il più alto potenziale di crescita. Il crimine organizzato, cercando di sfruttare l'enorme domanda di mercato, incoraggia e gestisce gli scavi illeciti, il trasporto e la vendita di reperti.

L'opportunità di grandi profitti incoraggia, poi, la cooperazione fra gruppi criminali rivali ovvero tra il crimine organizzato e le organizzazioni terroristiche, similmente a quanto è dato riscontrare in riferimento ad altri traffici illeciti, come quello della droga e degli esseri umani²⁷³.

Un' ulteriore fattore che avvicina il traffico di reperti alle altre attività illecite è rappresentato dalla rete di legami con la popolazione locale, spesso impiegata negli scavi.

Invero, per soddisfare la domanda internazionale di reperti, i beni devono poter essere portati oltre i confini nazionali, muovendosi da una nazione all'altra, ed è altresì necessario un mutamento del loro status giuridico, da illecito a lecito.

A tal fine, sono necessari, in primo luogo, una rete di contrabbandieri esperti nel movimento transnazionale di beni illeciti e, in secondo luogo, metodi e mezzi per la corruzione degli ufficiali delle dogane, nonché per

²⁷² BRODIE N., (2002), op. cit., pag. 3.

²⁷³ PRINGLE H., (2014), "New evidence ties illegal antiquities trade to terrorism, violent crime", in Tribble J., (a cura di), *Antiquities trafficking and terrorism: where cultural wealth, political violence, and criminal networks intersect*, National Geographic, pp. 1-27.

fornire gli oggetti di falsi documenti di esportazione: strumenti che un gruppo criminale a livello internazionale certamente possiede²⁷⁴.

I legami transnazionali tra l'archeologia e la criminalità sono quindi molteplici e possono essere rintracciati lungo tutto il percorso di un reperto dal momento del suo ritrovamento all'ingresso sul mercato: l'acquisizione attraverso il saccheggio, il movimento, l'esportazione, la distribuzione e la vendita.

Come si è più volte osservato, i meccanismi del saccheggio e del contrabbando, uniti alle colossali somme di denaro che vengono ricavate sul mercato legale, hanno reso il traffico di reperto un crimine transnazionale redditizio per le organizzazioni criminali. Al riguardo, però, è opportuno evidenziare che tali traffici generano prosperità economica esclusivamente per gli intermediari criminali e non per i primi ritrovatori, che spesso sono vittime di sfruttamento, al pari dei paesaggi archeologici saccheggianti.

È importante, dunque, sottolineare la non uniformità dei guadagni economici ricavabili dai saccheggi, in risposta ai molti sostenitori di un libero e aperto commercio di reperti, secondo i quali gli scavi illeciti fornirebbero ricchezza economica alle nazioni in via di sviluppo.

1.2. La struttura "a rete" e il suo funzionamento: il modello a quattro stadi di Campbell.

Similmente ad altre attività illegali, il commercio illecito di reperti è organizzato attraverso una tipica struttura "a rete", la quale, in apparenza, si presenta estremamente complessa, in ragione dell'elevato numero di soggetti partecipanti e delle multiformi connessioni tra gli stessi.

In realtà, l'utilizzo del modello della rete consente ai soggetti partecipanti di inserirsi in una semplice struttura organizzativa di base, fondata su specifiche regole geografiche, economiche, politiche e culturali.

²⁷⁴ BOWMAN B.A., (2008), op. cit., pag. 231.

Contrariamente a quanto ritenuto dalle opinioni maggiormente diffuse sulla criminalità organizzata, che considerano le gerarchie centralizzate come sinonimo di crimine organizzato e le reti come crimine disorganizzato, la struttura a rete è una forma organizzativa altamente sofisticata²⁷⁵.

Invero, la maggior parte dei gruppi criminali moderni risulta organizzata in flessibili strutture a rete, piuttosto che attraverso rigide gerarchie, prive di un'organizzazione centrale. In assenza di una leadership centrale, ogni partecipante rappresenta un ingranaggio sostituibile all'interno di un meccanismo costituito da un intreccio di relazioni criminali, improntate alla logica del reciproco vantaggio²⁷⁶.

Ed infatti, il trasferimento illecito di beni dai Paesi Fonte ai Paesi Mercato richiede organizzazione e non necessariamente centralizzazione: le fonti sul traffico di reperti mostrano una moltitudine diversificata di partecipanti, dai contadini agli studiosi esperti di antichità, la cui unica connessione risiede in un'opportunità condivisa. All'interno delle reti di trafficanti, ogni interazione è personale e senza alcun obbligo verso gli altri: piuttosto che dividere il profitto dopo la vendita finale, il denaro viene scambiato ad ogni interazione lungo la rete. Poiché non sono necessarie ulteriori interazioni tra i partecipanti, il rischio individuale si riduce grazie al limitato tempo di contatto diretto²⁷⁷.

Per descrivere il funzionamento del sistema di rete in cui è organizzato il traffico illecito di beni culturali, possiamo avvalerci del modello a quattro stadi formulato da P. Campbell.

Tale modello prende il nome dalle quattro categorie generali di soggetti che lo compongono: alla base, troviamo la categoria dei saccheggiatori, che

²⁷⁵ La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata a Palermo nel 2000, classifica le organizzazioni criminali con struttura fluida come un "*gruppo strutturato*", ovvero, un gruppo che non si è costituito fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata

²⁷⁶ FELSON M., (2006), "The ecosystem for organized crime", in *Heuni Paper*, vol. 26, Helsinki, pag. 8.

²⁷⁷ FELSON M., BOBA R., (2010), *Crime and everyday life*, Sage Publications, pag. 11.

rappresentano lo stadio più basso; si incontra, poi, il gruppo degli intermediari o “*early stage middle man*”, seguito dai “*late stage intermediary*”; da ultimo, il punto conclusivo del modello è rappresentato dai collezionisti²⁷⁸.

La peculiarità dello schema risiede dal fatto che un individuo può essere coinvolto in una o più fasi e quindi eseguire più di un'attività. I soggetti coinvolti devono possedere conoscenze e abilità, anche avanzate, a seconda del ruolo che ricoprono nello schema. Più sono coinvolti nelle attività delle fasi superiori più le loro conoscenze devono essere approfondite.

I requisiti richiesti per praticare tali attività, infatti, spaziano dalla localizzazione dei siti in cui operare, alle tecniche di scavo, al trasporto degli oggetti, fino alla storia dell'arte e alle conoscenze in campo di contrabbando internazionale e riciclaggio. Di conseguenza, con l'aumento delle capacità possedute aumentano anche i profitti che si ricavano dal traffico illecito.

Passando ora all'esame delle singole categorie, come visto, al primo stadio ritroviamo i saccheggiatori, definiti dalla letteratura anglosassone “*subsistence diggers o subsistence looters*”²⁷⁹, la cui peculiare funzione è quella di conoscere le zone dove operare, che comprendono siti archeologici e di scavo, ma anche depositi museali.

Questi individui, appoggiati – o meglio – sfruttati dai gruppi criminali, sono spinti dalla povertà a trafugare i beni culturali, in violazione delle leggi nazionali del proprio paese. Il più delle volte, essi non conoscono il reale valore degli oggetti ritrovati e, al momento della vendita, ricavano sempre un profitto infinitamente minore rispetto al loro valore reale.

Il fenomeno è particolarmente sviluppato in Medio Oriente, specialmente in Iraq e Afghanistan, dove, viste anche le condizioni climatiche e del terreno, il lavoro viene effettuato in piccoli gruppi che scavano diverse gallerie

²⁷⁸ CAMPBELL P., (2013), “The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage”, in *International Journal of Cultural Property*, n. 20, pp. 116-117.

²⁷⁹ ALDERMAN K, L., (2012), “Honor among thieves: organized crime and the illicit antiquities trade”, in *Indiana Law Review*, vol. 45, n. 3, pag. 606.

sotterranee, alcune anche ad una certa profondità, che si diramano tutte da un punto principale, formando una caratteristica pianta a stella²⁸⁰.

Dopo averli trafugati, i saccheggiatori vendono i beni ai contrabbandieri, definiti “*early stage middle man*”, i quali conoscono le rotte clandestine per portare o reperti illegali in altri paesi e, soprattutto, hanno contatti lungo e oltre i confini, utili per il trasporto.

Questo secondo stadio coinvolge più di un individuo, in quanto i beni devono spostarsi da una nazione all'altra nel modo più discreto e veloce possibile ed è quindi necessario che più di una persona operi al momento del passaggio alla frontiera.

A questo punto, intervengono gli individui appartenenti al terzo stadio, definiti “*late-stage intermediaries*”: essi rappresentano il punto di contatto tra gli individui coinvolti nel traffico illecito e quelli che rappresentano il mondo e il mercato artistico contemporaneo.

Questi intermediari rendono legittimi i beni culturali esportati illecitamente, fornendo schede e documentazione falsa, tra cui atti di vendita e autorizzazioni ad esportare l'oggetto dal paese di appartenenza.

Una volta corredato da tali documenti, 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 da tutte le altre figure che, anche con dubbi sulla legittima provenienza dell'artefatto, decidono di soprassedere sulla vera origine di quest'ultimo. Essi, definiti “*collectors*”, rappresentano il quarto ed ultimo stadio²⁸¹.

²⁸⁰ ALDERMAN K. L., (2012), op. cit., pag. 207.

²⁸¹ CAMPBELL P., (2013), op. cit., pp. 116-117.

1.3 I metodi di documentazione dei beni illecitamente trafugati.

È possibile enucleare tre metodologie che possono essere impiegate per rendere legittimo un bene trafugato e dotarlo di una buona documentazione di provenienza, così da renderne più facile la vendita.

Un primo metodo è rappresentato dalla certificazione di possesso da parte di un nobile o di un ufficiale coloniale. Secondo gli studiosi e le autorità coinvolti nella lotta al traffico illecito, è facile trovare dei nobili impoveriti in Europa che, dietro pagamento, confermino pubblicamente la proprietà del reperto. In altri casi, invece, tale possesso viene inventato, ad esempio qualora venga a mancare l'ultimo erede di una famiglia nobile²⁸².

Rientra in tale prima categoria la cd. “*grandfather clause*”, ovvero la situazione in cui un oggetto viene ereditato da un parente defunto o acquistato dalla collezione di un anonimo *gentleman*, il quale, a sua volta, era entrato in possesso del bene prima che gli scavi non autorizzati e le esportazioni illecite venissero proibite da leggi nazionali del paese d'origine²⁸³.

Sempre all'interno di questa categoria è possibile ricondurre la cd. “*attic tactic*”, ossia la dichiarazione di ritrovamento degli oggetti nell'abitazione di un lontano parente deceduto. Tuttavia, a seguito del massiccio utilizzo di eBay, quest'ultima opzione è caduta in disuso.

Il secondo metodo è denominato “*circular sale*” e necessita di un certo tempo per poter ottenere una documentazione di provenienza chiara e in qualche modo verificabile.

Per prima cosa, si tiene l'oggetto appena acquistato per un certo periodo di tempo e poi lo si mette in vendita sul mercato con una dicitura che indica “*collezione privata acquistata prima del 1970*”, così che non possa essere verificata dai venditori all'asta.

Successivamente, l'oggetto deve essere ricomprato all'asta dal suo stesso venditore sfruttando l'anonimato che una casa d'aste fornisce sia ai venditori

²⁸² WESSEL G., (2015), “Dealers and collectors, provenance and rights: searching for traces”, in Desmarais F., (a cura di), *Countering illicit traffic in cultural goods, the global challenge of protecting the world's heritage*, Paris, ICOM, pag. 2.

²⁸³ HARDY S. A., (2016), op. cit., pag. 11.

che ai compratori, i quali rimangono confidenziali, ovvero usufruendo di un prestanome.

Questa modalità fa acquisire autenticità al bene per il solo fatto che le case d'aste garantiscono per ogni oggetto che vendono ed in più acquistano la dicitura “*comprato all'asta X della casa d'aste Y*”. Tutto ciò al solo costo delle commissioni che la casa d'aste trattiene per sé²⁸⁴.

Un'ulteriore tecnica rientrante nel metodo del cd. “*circular sale*” è quella di usufruire dell'Art Loss Register (ALR)²⁸⁵.

Se viene inviata una richiesta su un reperto, e questo si dimostra essere rubato, l'ARL manda automaticamente una segnalazione alle autorità di polizia.

Tuttavia, se la verifica certifica che il reperto non è presente nel database, si riceve un certificato che permette ai venditori di dimostrare che hanno eseguito il loro dovere. In questo modo, un commerciante può dimostrare senza rischi di aver esercitato la dovuta diligenza²⁸⁶.

Infine, la terza ed ultima metodologia concerne la falsa documentazione di cui i reperti vengono provvisti. Tale documentazione, il più delle volte, è predisposta negli stessi paesi di origine dei reperti o nei *Paesi di Transito*.

È interessante notare i tentativi spesso impiegati al fine di rendere più veritieri i documenti, tramite ad esempio l'utilizzo di carta antica o di vecchie macchine da scrivere. Molto spesso, tuttavia, vengono commessi errori, soprattutto cronologici.

Il buon esito dell'operazione, come facile intuire, consegue alla collaborazione tra venditore e acquirente, nonché e soprattutto alla corruzione

²⁸⁴ Ibidem.

²⁸⁵ L'Art Loss Register (ALR) è il più grande database al mondo di opere d'arte rubate. Esso è un database internazionale computerizzato che raccoglie informazioni su oggetti d'arte, oggetti d'antiquariato e di collezione smarriti e rubati, l'ALR è una società con sede a Londra, utilizzato da collezionisti, dal commercio di opere d'arte, assicuratori e forze dell'ordine in tutto il mondo.

²⁸⁶ WESSEL G., (2015), op. cit., pag. 4.

dei funzionari delle dogane e al tacito assenso che caratterizza una parte del mercato dell'arte²⁸⁷.

Al fine di dare concretezza alle precedenti affermazioni, si riporta, a titolo di esempio, alcune vicende che hanno visto coinvolta l'Hassan Fazeli Trading LLC.

Nel 2008, la società esportò dagli Emirati Arabi Uniti agli Stati Uniti d'America una testa del re assiro Sargon II, proveniente dall'Iraq e avente un valore stimato di un milione e duecentomila dollari. Per eludere il divieto di commercio di antichità non documentate provenienti dall'Iraq, la Fazeli Trading LLC dichiarò che l'oggetto proveniva dalla Turchia e aveva un valore di 6.500 dollari. Fortunatamente, i documenti furono ritenuti falsi dalla dogana statunitense e il reperto fu poi rimpatriato nel 2015²⁸⁸.

Nel 2011, invece, la Hassan Fazeli Trading LLC esportò una statua di Persefone, di provenienza libica, dagli Emirati Arabi Uniti alla Gran Bretagna. Il reperto, portato all'attenzione della dogana britannica solo nel 2013, era corredato da una documentazione confusa, che raccontava di una storia di passaggi di proprietà tra lo stesso Hassan Fazeli e altri individui, certificando che la statua aveva un secolo di vita e un valore attorno i sessanta settantacinque mila sterline. In realtà, si trattava di una statua avente più di duemila anni e un valore stimabile fra un milione e mezzo e due milioni di sterline. Portata all'attenzione degli esperti, non ci volle molto per certificare la vera età del reperto e accertare la sua reale storia: la statua era stata trafugata dal sito di Cirenaica, patrimonio dell'UNESCO. La statua fu subito restituita allo stato libico, ma la società responsabile, paradossalmente, non fu incriminata.

²⁸⁷ Ibidem.

²⁸⁸ È interessante notare che, anche qualora la documentazione fosse stata ritenuta valida, l'illecito si sarebbe comunque perpetrato in virtù della severa legislazione sulle esportazioni di beni culturali del 1923 in vigore in Turchia. Per ulteriore approfondimento, si veda HARDY S. A., (2016), op. cit., pag. 12.

Entrambe le vicende si sono concluse con un esito positivo: l'illecito è stato scoperto e gli oggetti restituiti. Tuttavia, occorre rilevare che tali casi rappresentano la minoranza e in un numero molto più elevato di situazioni, nonostante la documentazione risulti falsa, l'oggetto raggiunge i mercati occidentali, ove viene acquistato²⁸⁹.

1.4 Nuovi scenari di vendita: eBay, dark web ed i social media.

Dal lancio di eBay, nel 1995, la vendita di reperti su internet è cresciuta fino a diventare un'operazione commerciale sofisticata e diversificata.

L'esistenza di eBay, una piattaforma che consente di effettuare transazioni tra privati attraverso delle aste online, ha comportato la trasformazione di affermate imprese tradizionali (aziende che vendono direttamente al pubblico) in "*internet dealers*", nonché la trasformazione di altre aziende in case d'asta online, chiamate "*internet auctions*"²⁹⁰.

Il mercato online permette la transazione fra privati geograficamente distanti tra loro, allargando, rispetto alle lussuose gallerie di Londra e New York, la classe di collezionisti dal punto di vista socio-economico. In particolare, i beni venduti online possono essere conservati in luoghi più economici rendendo, di conseguenza, finanziariamente possibile il commercio di beni ad un costo più basso e, potenzialmente, ad un alto volume di vendita.

Per altro verso, il problema principale posto dalla vendita online di beni risiede nella circostanza che i reperti sono venduti senza alcuna documentazione verificata di provenienza. Pertanto, si stima che frequentemente questo tipo di antichità non certificate sia stato scambiato in violazione di leggi nazionali o internazionali.

In particolare, ogni giorno si registrano almeno 100.000 reperti in vendita, per un valore di oltre 10 milioni di dollari, nei principali mercati online. Si

²⁸⁹ Ibidem.

²⁹⁰ BRODIE N., (2015), "The internet market in antiquities in countering illicit traffic in cultural goods", in Desmarais F., (a cura di), *Countering illicit traffic in cultural goods, the global challenge of protecting the world's heritage*, Paris, ICOM, pag. 11.

stima che circa l'80% degli oggetti offerti sia di provenienza illegale, il che significa che molto probabilmente si tratta di beni saccheggianti o la cui documentazione è stata falsificata²⁹¹.

In risposta alle crescenti preoccupazioni relative al mercato online di beni, nel 2006, l'UNESCO, l'INTERPOL e l'ICOM hanno intrapreso un'azione congiunta per frenare la vendita illecita di reperti sul web.

Questa azione comune si è tramutata in un elenco di regole che i compratori dovrebbero seguire prima di acquistare dei beni online. Tale elenco è stato pubblicato su qualsiasi sito web che offra reperti in vendita.

Il testo sottolinea l'importanza di richiedere una verifica della provenienza del bene, compresi i documenti che forniscano la prova dell'esportazione legale – ed eventualmente dell'importazione – del bene stesso, e la prova del titolo legale del venditore. In caso di dubbio, l'acquirente dovrà verificare con le autorità nazionali del paese di origine e con INTERPOL, ed eventualmente con l'UNESCO o l'ICOM²⁹².

Negli ultimi anni, la globalizzazione della tecnologia e la diffusione delle criptovalute hanno cambiato il volto del mercato nero e degli attori che compiono questi crimini. Se l'arte e le antichità sono state per lungo tempo un mercato favorevole al riciclaggio di denaro, l'emergere dei mercati nel dark web, dei software di *identificazione-mascheramento* e delle criptovalute non rintracciabili, come i Bitcoin, ha aperto nuove porte a potenziali vulnerabilità.

Il fenomeno più preoccupante è costituito dalle comunicazioni e transazioni che non possono essere rintracciate, come quelle che avvengono sul dark web, grazie alla possibilità offerta da quest'ultimo di mascherare il proprio indirizzo IP, di grande importanza per individui che si dedicano al commercio illecito.

²⁹¹ KANTCHEV G., (2017), “Buyer Beware: Looted Antiquities Flood Online Sites Like Amazon, Facebook”, in *The Wall Street Journal*, disponibile al sito <https://www.wsj.com/articles/the-online-bazaar-for-looted-antiquities-1509466087>.

²⁹² UNESCO, (2006), “Basic Actions Concerning Cultural Objects Being Offered for Sale Over the Internet”, disponibile al sito https://en.unesco.org/sites/default/files/basic-actions-cultural-objects-for-sale_en.pdf.

Invero, la natura sfuggente delle tecnologie online, criptate e non rintracciabili, è un invito per chiunque cerchi di nascondere le attività illecite, ed è anche un ostacolo significativo per le autorità che cercano di rintracciare gli attori coinvolti in comportamenti illeciti²⁹³.

Per quanto concerne i social media, Facebook è la piattaforma maggiormente utilizzata come veicolo per la vendita di reperti illeciti. In particolare, il traffico di reperti si svolge su Facebook sin dal 2011, a partire dalla primavera araba. Tuttavia, è dal 2014 che essa è diventata un importante snodo di traffico culturale.

La piattaforma Facebook si distingue dagli altri social media per la sua varietà di caratteristiche e funzionalità: la vasta gamma di strumenti della piattaforma permette di eludere le autorità e le normative imposte dai siti di aste online e di e-commerce come eBay, fornendo ai trafficanti nuovi mezzi per vendere le loro merci illecite.

L'esistenza di “*Groups*”, una funzionalità di Facebook che permette agli utenti di creare comunità digitali chiuse con altri utenti, consente la creazione di reti che uniscono i trafficanti dai Paesi Fonte ai Paesi Mercato, in comunità che contano fino a decine di migliaia di iscritti. In questi gruppi è possibile procurarsi beni archeologici ‘*su ordinazione*’ in tempi brevi²⁹⁴ e ciò contribuisce a rendere il traffico di reperti una fonte di finanziamento sempre più importante per i gruppi terroristici.

Rivestono, inoltre, notevole importanza le funzionalità aggiuntive di Facebook. Ad esempio, la funzione “*Stories*” permette agli utenti di condividere immagini che scompaiono dalla piattaforma dopo 24 ore: si tratta

²⁹³ Il rapporto di Europol del 2015, *Exploring Tomorrow's Organised Crime*, ha trovato una connessione tra l'uso delle criptovalute e il commercio illegale da parte delle reti criminali organizzate sul Dark Web. Il rapporto ha rilevato che “*le valute virtuali hanno già avuto un impatto significativo su vari tipi di attività criminali, facilitando lo scambio di somme tra attori criminali e dando vita a una fiorente economia di mercato nero sul Dark Web.*” EUROPOL, (2015), *Exploring Tomorrow's Organised Crime*, The Hague: European Police Office, pag. 12.

²⁹⁴ HARDY S. A., (2018), “Antiquities trafficking in the digital age, Conflict Antiquities”, disponibile al sito <https://conflictantiquities.wordpress.com/2018/08/15/egypt-looting-online-trafficking/>.

di una funzionalità ideale per i trafficanti che vogliono offrire oggetti sulla piattaforma riducendo al minimo il rischio di autoincriminazione²⁹⁵.

Nel Giugno 2020, Facebook ha annunciato una nuova politica che vieta la vendita di “*historical artifacts*”, categoria che comprende oggetti rari di significativo valore storico, culturale e scientifico. In particolare, rientrano in tale categoria i beni provenienti da scavi e scoperte archeologiche, nonché i reperti come gli oggetti funerari, le lapidi antiche, le monete antiche, le pergamene e i manoscritti antichi²⁹⁶.

La precedente politica interna, che stabiliva gli standard comuni dell'azienda, si affidava principalmente alle segnalazioni degli utenti, relative a sospette violazioni, che venivano poi revisionate dai moderatori. A causa di tale politica, la piattaforma è diventata un vasto mercato nero digitale, facilitando il commercio illecito di reperti da tutto il Medio Oriente.

La nuova politica annunciata da Facebook, che vieta la vendita di manufatti storici, rappresenta un primo passo importante, in quanto esprime una maggiore preoccupazione per la perdita del patrimonio culturale.

Al tempo stesso, essa fa emergere una serie di preoccupazioni. In particolare, per interrompere il traffico illecito, Facebook ha dichiarato che eliminerà dalla sua piattaforma qualsiasi contenuto che violi le sue nuove regole: tuttavia, a causa delle norme sulla privacy dei dati, non intende preservare nessuno dei contenuti rimossi.

Al riguardo, è stato sottolineato che l'azienda dovrebbe conservare come prova, e non semplicemente eliminare, il materiale che rimuove dal suo sito. In molti casi, le foto e i video caricati da saccheggiatori e trafficanti, spesso scattate sul posto, sono l'unica prova che questi oggetti siano mai esistiti.

²⁹⁵ AL-AZM A., PAUL K., (2018), “How Facebook made it easier than ever to traffic middle eastern antiquities”, disponibile al sito <https://www.worldpoliticsreview.com/>.

²⁹⁶ Recommendation: Sale of Historical Artifacts, (2020), Facebook, June 23, disponibile al sito: https://about.fb.com/wp-content/uploads/2020/06/06.23.2020-PPF-Deck_Sale-of-Historical-Artifacts.pdf.

Inoltre, i contenuti potrebbero essere utilizzati come prove in caso di crimini di guerra contro i beni culturali²⁹⁷.

A conclusione della disamina relativa ai nuovi scenari di vendita online delle antichità illecite, è utile indagare l'utilizzo delle descritte piattaforme ad opera di quella che è diventata una delle organizzazioni terroristiche più tecnologicamente avanzate dell'era moderna: l'ISIS.

Dalla sua ascesa, nel 2014, i reperti hanno costituito una fonte di finanziamento ampiamente diffusa per lo Stato islamico. La manovra tecnologica altamente innovativa delle operazioni complessive dell'ISIS lo ha collocato ad un nuovo livello di minaccia nel campo digitale.

Il gruppo si è principalmente affidato, a sostegno delle proprie operazioni, tra cui il traffico di reperti, ai social network come Facebook, Twitter, Telegram e WhatsApp, che garantiscono un certo grado di protezione, in quanto criptati²⁹⁸.

In aggiunta, con l'ascesa vertiginosa dei Bitcoin e di altre criptovalute, i mezzi a disposizione dell'ISIS per i finanziamenti sono diventati più complessi e ancora più difficili da rintracciare. L'uso del Bitcoin è esplicitamente incoraggiato all'interno dell'ISIS per la sua anonimità, non tracciabilità, disponibilità a livello globale ed, infine, per la caratteristica di essere esente da tassazione²⁹⁹.

²⁹⁷ In questo senso, si veda AL-AZM A., PAUL K., (2020), "Facebook's Flawed Plan to End Antiquities Trafficking Evidence of War Crimes Must Be Preserved, Not Destroyed", disponibile al sito <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-07-01/facebooks-flawed-plan-end-antiquities-trafficking>.

²⁹⁸ RAWNSLEY A., WOODS E., TRIEBERT C., (2017), "The Messaging App Fueling Syria's Insurgency", Foreign Policy, disponibile al sito <https://foreignpolicy.com/2017/11/06/the-messaging-app-fueling-syrias-insurgency-telegram-arms-weapons/>.

²⁹⁹ PAUL K. (2018), "Ancient Artifacts vs. Digital Artifacts: New Tools for Unmasking the Sale of Illicit Antiquities on the Dark Web", in *Arts*, vol. 7, n. 2, disponibile al sito <https://www.mdpi.com/2076-0752/7/2/12/htm>.

1.4.1. *Il caso studio del progetto ATHAR (Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research).*

In merito alla connessione tra traffico illecito e Facebook, è utile segnalare in dettaglio i risultati del progetto ATHAR (Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research)³⁰⁰, uno studio investigativo condotto da un pool di antropologi ed esperti del patrimonio culturale, diretto ad indagare il mercato nero digitale dei traffici transnazionali.

Lo studio del progetto ATHAR, che sta attualmente monitorando 95 “Groups” di Facebook in lingua araba impegnati nel traffico illecito di reperti, si sviluppa in un arco di due anni di ricerca investigativa ed incorpora un *case study* sui “Groups” con sede in Siria³⁰¹.

I dati raccolti dai “Groups” di Facebook permettono di comprendere le prime fasi della rete del traffico di reperti.

Inoltre, la ricerca, sulla base delle conoscenze esistenti in materia, fornisce un approccio quantitativo nell’analisi del traffico illecito di reperti su Facebook, con un particolare focus sugli attori che si occupano di questi illeciti nella regione MENA³⁰².

Dall’analisi di 95 “Groups” Arabi su Facebook, creati per il traffico di reperti, emerge che gli amministratori (“admin”) che gestiscono i Gruppi sono altamente interconnessi a livello globale. In particolare, si sono registrati 488

³⁰⁰ The Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research (ATHAR) Project is an investigative study led by a collection of anthropologists and heritage experts digging into the digital underworld of transnational trafficking, terrorism financing, and organized crime.

³⁰¹ AL-AZM A., PAUL K., (2019), “Facebook’s black market in antiquities, trafficking, terrorism and war crimes”, in *Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research (ATHAR) Project*, il report è disponibile al sito <http://atharproject.org/report2019/>.

³⁰² Il termine MENA (Middle East and North Africa) è un acronimo di "Medio Oriente e Nord Africa". Il termine indica la regione che si estende dal Marocco, ad ovest, attraverso la fascia nord-occidentale dell’Africa e prosegue verso l’Iran nel sud ovest asiatico. I paesi che ne fanno parte, come enumerati dalla Banca Mondiale, presente nell’area con propri progetti, sono Algeria, Bahrain, Djibouti, Egitto, Iran, Iraq, Israele, Giordania, Kuwait, Libano, Libia, Malta, Marocco, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Tunisia, Emirati Arabi Uniti, *West Bank and Gaza* e Yemen. DEVARAJAN S., MOTTAGHI L., (2015) “Towards a New Social Contract”, Middle East and North Africa Economic Monitor, World Bank, Washington, DC, disponibile al sito www.documents1.worldbank.org.

amministratori individuali che gestiscono una comunità di 1.947.195 membri, divisi in 95 gruppi Facebook: è interessante notare che 23 degli amministratori gestiscono quattro o più gruppi ciascuno.

I membri dei vari gruppi appartengono a categorie assai diversificate: cittadini, intermediari ed estremisti violenti. Tra gli estremisti violenti figurano individui associati a gruppi con base siriana come Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), Hurras al-Din, la Brigata di Zinki e altri affiliati dello Stato islamico in Iraq e Siria (ISIS). Tutti questi soggetti utilizzano Facebook come piattaforma per il traffico di reperti, sia attraverso l'interazione diretta con acquirenti e venditori, sia avvalendosi di intermediari, anello di congiunzione tra compratori finali e gruppi terroristici.

Gli amministratori del “*Group*” Facebook ricevono una percentuale, che impongono agli utenti iscritti, per ogni vendita o transazione effettuata attraverso il gruppo stesso.

È importante segnalare l'emersione di uno scenario di vendita alternativo, su “*ordinazione*”: i trafficanti offrono grandi manufatti, tra cui mosaici, elementi architettonici e bare faraoniche, tutti ancora *in situ*, e si impegnano a rimuovere gli oggetti, una volta trovati gli acquirenti.

Sotto questo profilo, il monitoraggio dei social media offre una rara e preziosa opportunità alle autorità di fermare la tratta prima ancora che un oggetto sia rimosso illegalmente.

Ai fini della nostra analisi, riveste particolare importanza l'esame del *case study* sulla Siria, inserito all'interno del rapporto ATHAR³⁰³.

Il *case study*, attraverso lo studio dei “*Groups*” di Facebook e degli utenti iscritti, da un lato, consente di focalizzarsi sugli attori che operano all'interno della piattaforma e, da altro lato, fornisce una serie di dati quantitativi, che possono facilitare una migliore comprensione delle reti criminali transnazionali coinvolte nel traffico illecito.

³⁰³ AL-AZM A., PAUL K., (2019), “Illicit antiquities on face book: Syria case study”, in Al-Azm A., Paul K., (a cura di), *Facebook's black market in antiquities, trafficking, terrorism and war crimes*, Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research (ATHAR) Project, pp. 24-41.

Il *case study* esamina quattro dei 95 gruppi di Facebook attualmente monitorati dal Progetto ATHAR. I quattro gruppi di Facebook (A-B-C-D), inclusi in questo rapporto, sono tutti localizzati in Siria. Ogni Gruppo è stato costituito nel 2017 ed è stato costantemente monitorato dalla data di creazione fino al 31 dicembre 2018.

In particolare, il Gruppo A (denominato “*Idlib*”), con 1.803 membri, è il più piccolo “*Group*” di trafficanti di reperti su Facebook esaminato nel caso studio.

Nonostante ciò, rispetto agli altri Gruppi analizzati, il Gruppo A presenta il più alto tasso di membri attivi: secondo il Rapporto ATHAR, i membri attivi sono quelli maggiormente impegnati in discussioni e in pubblicazioni di commenti e che manifestano un forte interesse ad acquistare o vendere reperti illeciti³⁰⁴. In particolare, si sono registrati 168 utenti attivi pari a circa il 9,3% dei membri del Gruppo.

Dei 168 utenti, 92 (55% degli utenti attivi) hanno indicato il luogo di residenza nei propri profili. Altri 4 utenti hanno indicato località nazionali ma non città: tre in Siria e una in Turchia. I restanti 72 (43% degli utenti attivi) non hanno reso accessibili al pubblico le informazioni in materia.

Nonostante le ristrette dimensioni, il Gruppo A presenta un'adesione fortemente localizzata. Da notare che la presenza di utenti attivi locali e facilmente raggiungibili rende più efficiente il traffico di merci illecite, agevolandone il passaggio da un individuo all'altro. In ciò potrebbe risiedere la spiegazione per il più alto tasso di membri attivi rispetto ai gruppi B, C e D.

Per quanto riguarda l'analisi della distribuzione geografica degli amministratori e moderatori, i punti di maggiore concentrazione si sono registrati in Siria nord- occidentale, Turchia, Arabia Saudita e Germania.

Quanto, invece, all'analisi degli utenti attivi del gruppo, le più alte concentrazioni in Siria si sono rilevate nelle zone di Idlib e Aleppo.

³⁰⁴ Questi utenti attivi costituiscono una piccola parte dell'adesione complessiva al Gruppo. In genere, la maggioranza dei membri del Gruppo rimane come osservatore o comunica solo attraverso la messaggistica privata. AL-AZM A., PAUL K., (2019), op, cit., pag. 24.

Passando poi all'analisi del Gruppo B (definito "*Damasco*"), secondo i risultati del rapporto ATHAR, aggiornati al 5 maggio 2019, esso presenta 46.564 membri iscritti.

Gli utenti attivi del Gruppo risultano 975, pari a circa il 2,1% dei membri. Dei 975 utenti, 587 (60% degli utenti attivi) hanno indicato le località di residenza nei loro profili. Altri 52 utenti hanno indicato località nazionali ma non città: sei in Algeria, quattro in Egitto, sei in Giordania, due in Libano, tre in Marocco, tre in Palestina, uno in Arabia Saudita, otto in Siria, 12 in Tunisia, tre in Turchia e quattro nello Yemen.

I rimanenti 336 (35% degli utenti attivi) non hanno fornito alcun dettaglio di localizzazione che fosse accessibile al pubblico.

Il Gruppo B risulta essere di medie dimensioni e presenta una distribuzione degli utenti assai più diversificata rispetto a quella del Gruppo A o, come si vedrà, del Gruppo C.

Tra i membri attivi, è interessante notare che 8 utenti provengono dagli Stati Uniti (New York, Las Vegas e Chicago) e 4 dall'Italia (Napoli e Salerno).

Anche la distribuzione geografica degli utenti attivi in Siria si presenta eterogenea rispetto al Gruppo A, con concentrazioni relativamente uguali dal nord al sud della Siria. In aggiunta, il Gruppo B ha elevate concentrazioni di utenti attivi in tutto il Levante, nonché in Giordania e in Cisgiordania.

Tra gli utenti che hanno reso pubbliche le località di residenza, il Gruppo B ha registrato il maggior numero di membri attivi ad Amman (50 utenti). Dopo Amman, la seconda città è stata Idlib, in Siria, con 30 utenti. Infine, Damasco e Tripoli hanno registrato ciascuna 29 membri.

Per quanto, infine, concerne l'analisi della distribuzione geografica degli amministratori e moderatori, essi si concentrano in Turchia, Siria ed Israele ed altri in Francia, Germania e Danimarca.

Con riguardo al Gruppo C (definito "*Ma'arrat al-Numan*"), analogamente al Gruppo A, esso si presenta di piccole dimensioni, con 3.484 membri.

Nonostante il Gruppo C abbia registrato un numero di utenti pari a circa il doppio rispetto al Gruppo A, i membri attivi del primo risultano di un terzo meno numerosi rispetto a quelli del secondo.

In particolare, il Gruppo C ha registrato 57 utenti attivi, pari a circa l'1,6% dei membri. Dei 57 utenti attivi, 31 (54% degli utenti attivi) hanno registrato le località di residenza nei loro profili. Altri cinque utenti hanno indicato località nazionali ma non città: due in Giordania, uno in Siria, uno in Tunisia e uno in Turchia. I restanti 21 (37% degli utenti attivi) non hanno fornito alcun dettaglio di localizzazione che fosse accessibile al pubblico.

Per quanto concerne la distribuzione geografica dei membri attivi del Gruppo C, la più alta concentrazione di utenti si è registrata a Damasco, nonostante la localizzazione del Gruppo sia a Ma'arrat al-Numan, una città del Governatorato di Idlib.

Questo potrebbe risultare significativo se si considera la situazione politica generata dalla guerra civile. Damasco è rimasta in gran parte estranea alla guerra e rimane sotto lo stretto controllo delle forze del regime di Assad. Al contrario, la città di Ma'arrat al-Numan si è progressivamente affermata come una roccaforte indipendente a difesa dell'attivismo della società civile e del governo locale, rifiutando l'associazione con gruppi terroristici come Jabhat Al Nusra. Più recentemente, la città è caduta sotto il controllo del Governo Siriano della Salvezza a seguito della campagna dell'Hay'at Tahrir al-Sham (HTS)³⁰⁵ del febbraio 2019 per eliminare ogni residua opposizione al suo governo.

La concentrazione di utenti più attivi di Damasco rispetto all'intero governatorato dell'Idlib potrebbe, dunque, essere un riflesso della natura più indipendente della città e fornire la prova di una relazione tra i trafficanti di reperti di Damasco e quelli di Ma'arrat al-Numan.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica degli amministratori e dei moderatori del Gruppo C, sembrerebbe essersi registrata un'anomalia: l'amministratore del Gruppo C ha inserito come località di residenza quella di Cali, in Colombia. Il profilo e il nome dell'amministratore sembrano suggerire che egli possa effettivamente risiedere in Colombia; tuttavia, lo stesso

³⁰⁵ HTS è un attivo gruppo militante islamista sunnita coinvolto nella guerra civile siriana. È stato formato il 28 gennaio 2017 come fusione tra Jabhat Fateh al-Sham (ex fronte al-Nusra), il fronte Ansar al-Din, Jaysh al-Sunna, Liwa al-Haqq e il movimento Nour al-Din al-Zenki.

amministratore ha anche effettuato più richieste di *loot-to-order* alla ricerca di reperti disponibili in Idlib, in Siria.

Pertanto, è possibile che egli stia usando un profilo falso o che transiti tra le due regioni, mantenendo la localizzazione in Colombia sul suo pubblico profilo. È inoltre possibile che abbia inserito su Facebook le richieste di reperti per conto di altri soggetti con cui è in contatto. In assenza di un contatto diretto con l'utente, non è peraltro possibile ottenere informazioni ulteriori.

Infine, per quanto riguarda l'analisi del Gruppo D (denominato generalmente e semplicemente come Siria), secondo i dati aggiornati al 5 maggio 2019, questo si presenta come il più grande dei quattro Gruppi, con 73.434 membri.

La grande dimensione risulta in parte correlata all'elevato numero di amministratori che lo gestiscono: in particolare, si sono registrati 27 amministratori, rispetto ai 5 del Gruppo A, 7 del Gruppo B ed 1 del Gruppo C. Da rilevarsi che due degli amministratori sono donne, le uniche registrate tra i Gruppi nel caso di studio.

Il Gruppo D presenta 1.411 utenti attivi, pari a circa l'1,9% dei membri iscritti. Dei 1.411 utenti, 876 (62% degli utenti attivi) hanno registrato le località di residenza nei loro profili. Altri 52 utenti hanno indicato località nazionali ma non città: quattro in Algeria, due in Egitto, uno in Iraq, dodici in Giordania, tre in Libano, quattro in Libia, quattro in Marocco, due in Palestina, sedici in Siria, due in Tunisia, e due in Turchia. I restanti 483 (34% degli utenti attivi) non hanno fornito dettagli di localizzazione che fossero accessibili al pubblico.

Quanto alla distribuzione geografica dei membri attivi, la più alta concentrazione di utenti si è registrata ad Amman con 103 membri, segue Idlib con 65 utenti e, infine, Damasco con 48 utenti.

Ciò potrebbe costituire un riflesso della distribuzione geografica degli amministratori del Gruppo D: in particolare, quattro amministratori risultano localizzati ad Amman, due ad Irbid ed uno ad al-Karak, in Giordania.

Infine, per quanto riguarda i membri attivi in Italia, se ne segnalano due a Milano, uno a Roma ed uno a Ciro Marina in Calabria.

Dalla raccolta dei dati relativi alla totalità dei Gruppi (A, B, C e D) sono emersi un totale di 3.539 singoli post, commenti o risposte riguardanti specificamente l'acquisto o la vendita di reperti illeciti.

Tutti i dati riportati dallo studio ATHAR riguardano post nei quali si offrono reperti, si richiedono oggetti specifici o si esprime interesse per l'acquisto di manufatti oggetto di offerta sul Gruppo.

Le dichiarazioni di interesse all'acquisto di un manufatto avvengono esclusivamente sotto forma di commenti o risposte ai post di altri utenti nei forum di discussione del Gruppo.

Inoltre, dall'analisi dei gruppi A-B-C-D è emerso che il 55% degli utenti analizzati è costituito da utenti attivi, che hanno fornito dettagli di localizzazione accessibili al pubblico, provenienti da paesi di tutto il mondo. Tuttavia, a livello regionale, si è registrata un'alta concentrazione di attività in Siria, Turchia, Giordania ed in Libano.

Di contro, circa un terzo di tutti gli utenti identificati nei gruppi A, B, C e D non ha registrato alcuna localizzazione ovvero non ha fornito dettagli sulla posizione nelle discussioni³⁰⁶.

La più alta concentrazione di offerte si è registrata in Siria: un risultato non sorprendente, se si considera che ciascuno dei gruppi oggetto del caso di studio è localizzato in Siria.

Tra le diverse località della Siria, il maggior numero di offerte proviene da Idlib, città che ha costituito un centro di attività costante da parte di gruppi estremisti, anche dopo la caduta del cd. Califfato dell'ISIS. Il saccheggio e il traffico di reperti sono stati affidati a gruppi militanti locali e a determinate organizzazioni terroristiche regionali, quali Jabhat al-Nusra e, più tardi, Hay'at Tahrir al-Sham (HTS).

Sul lato della domanda, le posizioni degli acquirenti interessati riflettono in gran parte le aree delle offerte. Inoltre, acquirenti e venditori sono spesso

³⁰⁶ I dati relativi alla localizzazione sono stati raccolti secondo una delle seguenti due modalità: in primo luogo, la località viene rilevata da quanto registrato nel profilo di un utente; altrimenti, i dati vengono raccolti da informazioni sulla località fornite esplicitamente dall'utente, se pubblicate in una discussione di gruppo.

interessati a coordinarsi con persone provenienti dalla propria zona, con cui poter entrare in contatto al fine di effettuare uno scambio.

Tanto risulta dalle conversazioni intavolate in sede di risposta ai post all'interno dei gruppi. In particolare, si è rilevato che spesso gli acquirenti interessati chiedono dettagli sulla località, comprese le zone di una particolare città in cui si trova il venditore, al fine di valutare se sia possibile coordinarsi per un incontro.

Sotto altro profilo, è interessante notare come la distribuzione geografica degli amministratori e dei moderatori si rifletta sulla provenienza dei membri attivi del Gruppo: secondo una prospettiva generale, i dati raccolti mostrano come ad un numero maggiore di amministratori e moderatori diversificati e distribuiti a livello globale corrisponda anche un'appartenenza al Gruppo più diversificata e globale³⁰⁷.

Tuttavia, occorre sempre considerare una certa percentuale di errore in relazione a questo tipo di dati, atteso che è possibile visualizzare la posizione di ciascun membro esclusivamente così come viene fornita.

In aggiunta, la piattaforma fotografa la posizione degli utenti al momento della registrazione dei dati e non fornisce informazioni su eventuali cambiamenti, nel tempo, della posizione medesima.

Nonostante le annunciate possibili lacune nelle informazioni ricavate, di particolare interesse risultano i dati di localizzazione raccolti dal progetto ATHAR, i quali forniscono una nuova prospettiva sulle connessioni transnazionali dei trafficanti di reperti online³⁰⁸.

In particolare, si è registrato un totale di 47 paesi di provenienza degli utenti che hanno pubblicato offerte nei diversi gruppi (A, B, C e D). Solo

³⁰⁷ Questo è dovuto all'algorithmo di Facebook. Le funzioni della piattaforma permettono all'utente di invitare i suoi amici a far parte di un Gruppo. Come nella vita reale, la maggior parte degli utenti, amministratori e moderatori di questi Gruppi hanno una rete di amici che si trovano principalmente nella loro zona. Questo è uno dei motivi per cui la distribuzione geografica dei membri del Gruppo fa eco a quella degli amministratori e dei moderatori del Gruppo. AL-AZM A., PAUL K., (2019), op, cit.

³⁰⁸ Ibidem.

cinque di questi paesi (meno dell'11%) sono attualmente in conflitto o presentano al loro interno delle zone di conflitto.

Tuttavia, occorre rilevare che se, da un lato, i Paesi in conflitto e i Paesi confinanti con zone di conflitto non rappresentano nemmeno un terzo delle nazioni in cui i manufatti sono stati messi in vendita, da altro lato, i post che offrono manufatti provenienti da paesi in conflitto e da paesi confinanti rappresentano l'80% di tutti i post con località registrate. Segnatamente, non può che derivarsene una forte correlazione tra il conflitto e il traffico di reperti.

Da ultimo, è interessante notare come il numero e la distribuzione geografica dei membri attivi di un Gruppo possano avere un impatto anche sulle tipologie di oggetti offerti nelle discussioni.

Al riguardo, il progetto ATHAR ha creato delle categorie di base per le diverse tipologie di oggetti offerti sulla piattaforma, al fine di comprendere le interazioni tra i manufatti offerti (architetture, manufatti, monete, fossili, gioielli, mosaici, manoscritti, statue, libri etc.).

Solo tre categorie di oggetti sono apparse in tutti e quattro i Gruppi di Facebook del caso di studio: manufatti, monete e statue.

In tutti i Gruppi, il manufatto offerto più frequentemente nei post è rappresentato dalle monete.

Ciò è dovuto ad una serie di fattori: in primo luogo, le monete sono facili da trasportare senza essere scoperte, il che le rende un bene interessante per i soggetti che devono attraversare le frontiere ed occultare manufatti in caso di perquisizioni personali.

In secondo luogo esse richiedono un numero limitato di individui per essere raccolte, spostate o nascoste e, inoltre, sono l'unica categoria di manufatti che può essere trovata attraverso l'uso di un metal detector.

Infine, le monete rappresentano uno degli oggetti più facili da riciclare. A differenza della maggior parte dei manufatti, che richiedono un certificato di provenienza per essere venduti attraverso una grande casa d'aste o un commerciante allo stadio finale della catena di mercato, le monete possono essere facilmente vendute lungo tutta la catena di mercato ad un collezionista ovvero offerte attraverso siti di e-commerce come E-Bay.

I reperti hanno rappresentato la seconda tipologia di oggetti più frequentemente offerti in tutti i gruppi analizzati nel caso di studio.

La ragione di ciò risiede in parte, nella grande varietà di oggetti ricompresi nella categoria (ad esempio ceramiche, sigilli, statuette). Inoltre, analogamente alle monete, anche i reperti sono facili da nascondere e richiedono uno sforzo minimo per il trasporto da un luogo all'altro.

Da ultimo, è interessante notare la discrepanza che si è registrata in termini quantitativi tra i post di offerta di beni e quella espressione di un interesse all'acquisto. La differenza rilevata è, in parte, attribuibile al modo in cui sono state effettuate le risposte.

In particolare, si sono rilevati numerosi post di offerta di oggetti, rispetto ai quali i membri del Gruppo non hanno risposto attraverso commenti accessibili al pubblico, il che può portare ad un tasso di offerte complessivamente più elevato rispetto ai post di potenziali acquirenti.

La ragione di ciò risiede nel fatto che alcuni membri disattivano deliberatamente i commenti sotto al post di offerta di manufatti, costringendo gli utenti del gruppo a manifestare il proprio interesse attraverso la messaggistica privata. Non essendo possibile rilevare le comunicazioni intercorse tra venditore e acquirente al di fuori del contesto pubblico del gruppo, ciò influisce sul numero rilevato di acquirenti interessati.

A conclusione dell'analisi condotta, è necessario soffermarsi sulle conclusioni e raccomandazioni formulate dagli esperti del progetto ATHAR.

A prima vista, la soluzione alle problematiche sopra delineate sembrerebbe essere quella di concentrarsi sulla chiusura dei gruppi di Facebook e sulla rimozione dei contenuti associati al saccheggio e al traffico di reperti. Tuttavia, una tale soluzione non è una strategia di successo a lungo termine.

Secondo un approccio molto più efficace, occorre investire nello sviluppo di contromisure sugli stessi Gruppi e Pagine che promuovono il saccheggio, ricorrendo a tattiche di disturbo e, al contempo, monitorando l'attività dei traffici. Invero, la chiusura di un Gruppo sospetto dovrebbe costituire solamente un'ultima risorsa, nella piena consapevolezza che i responsabili riapriranno il Gruppo sotto altro nome o, più probabilmente, migreranno su una

piattaforma diversa e più sicura, come WhatsApp, dove risulta assai più difficile il tracciamento delle attività illegali.

Da ultimo, gli esperti del progetto raccomandano alla piattaforma Facebook di apportare alcuni fondamentali cambiamenti per l'aggiornamento dei propri controlli interni, contribuendo, in tal modo, a ridurre l'uso dei social media da parte di attori criminali.

In particolare, Facebook e le sue società affiliate dovrebbero limitare i rischi incrementando la loro cooperazione con le agenzie impegnate nella lotta contro il traffico di reperti saccheggiati. Inoltre, dovrebbero essere aggiornati gli standard comuni³⁰⁹, includendovi, in aggiunta al divieto di vendita, anche il divieto di comunicare con la criminalità organizzata.

In tal modo, anche le migliaia di iscritti che interagiscono con l'intento di acquistare beni illeciti risulterebbero soggetti alle stesse regole di chi vende.

Infine, la piattaforma Facebook dovrebbe aggiungere, nell'ambito dei propri standard comuni e delle proprie politiche commerciali, la categoria dei "*beni culturali illeciti*" tra gli oggetti proibiti di cui alla sezione "*Promozione o pubblicizzazione del crimine*"³¹⁰.

³⁰⁹ Vedi Facebook's Community Standards disponibile al sito www.facebook.com/community-standard.com.

³¹⁰ AL-AZM A., PAUL K., (2019), op, cit. pp. 47-49.

SEZIONE II
IL TRAFFICO ILLECITO DI BENI CULTURALI NELL'AREA
MEDIO ORIENTALE

2.1 Il caso dell'Iraq: la prima guerra del Golfo e il saccheggio dell'Iraq Museum di Baghdad.

Il fenomeno dello sfruttamento del traffico di beni culturali per il finanziamento di gruppi armati e delle loro attività ha iniziato ad avere una maggiore diffusione a partire dalla Guerra del Golfo del 1990, in seguito all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq.

In un primo momento, l'invasione del Kuwait sembrava avesse arricchito il patrimonio iracheno: un totale di venticinque mila beni culturali mobili provenienti da musei e istituzioni culturali kuwaitiane vennero ufficialmente trasferiti ai musei di Baghdad.

In risposta ai richiami del Direttore Generale dell'UNESCO, il quale aveva denunciato il mancato rispetto della Convenzione dell'Aia e del suo Protocollo da parte della potenza occupante, il governo iracheno giustificò le sue azioni con l'esigenza di mettere al riparo i beni culturali sottratti, i quali avrebbero altrimenti rischiato di essere danneggiati da operazioni belliche, in adempimento degli obblighi di cui alla Convenzione.

Tuttavia, differenza di quanto dichiarato dal governo iracheno, non erano state rispettate né la prassi consolidata di intraprendere simili azioni solo su richiesta del Direttore generale, né la procedura descritta dalla Convenzione stessa.

Al termine del conflitto, venne emanata la Risoluzione n. 686 del Consiglio di Sicurezza, con la quale fu imposta la restituzione al Kuwait di tutti i beni sottratti dall'Iraq, inclusi quelli di natura culturale.

Nel giro di pochi mesi, la quasi totalità del materiale rientrò in Kuwait, con perdite e danneggiamenti marginali: ciò in ragione del fatto che, ai tempi del

trasferimento verso Baghdad, il governo iracheno aveva affidato i reperti, accuratamente catalogati, a personale qualificato³¹¹.

Nel periodo successivo al termine del conflitto, l'Iraq di Saddam Hussein, che la coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti decise di lasciare al potere una volta liberato il Kuwait, ha subito una consistente e continua perdita di beni culturali, scavati ed esportati illecitamente dal territorio nazionale, che a tutt'oggi non si è ancora arrestata.

Già con la Risoluzione n. 661 del 6 agosto 1990, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite aveva istituito un embargo nei confronti dell'Iraq, con conseguenze tangibili non solo per la situazione economica generale del paese, ma anche per il sistema, fino ad allora efficiente e ben finanziato, di conservazione e tutela del patrimonio culturale³¹².

Di conseguenza, i successivi dodici anni furono caratterizzati da un progressivo deterioramento delle infrastrutture e dalla carenza di personale qualificato³¹³.

A partire dalla fine della prima guerra del Golfo, gli scavi illeciti diventarono una pratica comune nella zona, come parte di un'economia di sussistenza. Le stime a riguardo sottolineano che, tra la fine del primo conflitto nel 1991 e il 1994, undici musei iracheni contavano una perdita di tremila oggetti d'arte³¹⁴ e di quasi cinquecento manoscritti e libri antichi, di cui la maggior parte non ancora recuperati³¹⁵.

È opportuno precisare che, in questo periodo, tale pratica fu portata avanti principalmente dalla popolazione locale, che aveva trovato in detta attività una

³¹¹ ZAGATO L., (2007), op. cit., pp. 119-121.

³¹² Ibidem.

³¹³ ROBSON E., (2008), "Patrimonio culturale di chi? Gli interessi nazionali e internazionali nell'Iraq postbellico", in Alberico Gentili, (a cura di), *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del convegno del Centro internazionale di studi gentiliani, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Giuffrè editore, Milano, pag. 432.

³¹⁴ CORDOBA Z. L., (2000), "On the Iraq Museum and other assaults brief news about the plundering of Iraqi museums and the systematic looting of Iraqi archaeological heritage", in *ISIMU*, n. 3, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 15-46.

³¹⁵ GRANTHAM D., (2016), *Shutting down Isis antiquities trade*, National Center for policy analysis, n. 185, pag. 1.

fonte di guadagno, a fronte del declino economico dovuto al conflitto ed alle sanzioni imposte dalle Nazioni Unite con la Risoluzione n. 661, che, come visto, aveva vietato agli Stati di importare qualsiasi bene (inclusi, dunque, quelli culturali) proveniente da Iraq e Kuwait a partire dalla data di emanazione della Risoluzione stessa.

Nonostante il governo avesse tentato di reprimere il fenomeno degli scavi illeciti attraverso l'introduzione della pena di morte nella legge sulle antichità, il controllo della regione meridionale rimase difficoltoso e, conseguentemente, lo scavo illecito e il contrabbando di beni archeologici si consolidarono come una fonte di sostentamento relativamente sicura per intere tribù³¹⁶.

Il 20 Marzo 2003, Stati Uniti e Gran Bretagna iniziarono l'invasione dell'Iraq, nota come operazione "*Iraqi Freedom*". Di fatto, il *casus belli* della dichiarazione di guerra all'Iraq, che diede inizio alla seconda Guerra del Golfo, può rinvenirsi nel secco rifiuto di Saddam Hussein di consentire agli ispettori ONU di mettere in pratica la Risoluzione n. 1441 dell'8 Novembre 2002 (par. 2), con la quale si autorizzava una verifica capillare della presenza di eventuali armi letali sul suolo iracheno³¹⁷.

Sul versante della tutela del patrimonio culturale, le contromisure adottate furono generiche e senza coordinamento³¹⁸.

La Risoluzione n. 1472 del 28 Marzo 2003, emanata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a guerra ormai in corso, faceva esplicito riferimento al dovere di «*attenersi strettamente agli obblighi stabiliti dal diritto internazionale, in particolare le Convenzioni di Ginevra e le Normative*

³¹⁶ BAJJALY J. F., (2008), "Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?", in Rothfield R., (a cura di), *Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War*, Alta Mira Press, Lanham, pp. 53-54.

³¹⁷ Fu il Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ad affermare alla BBC che la seconda guerra del Golfo «*non era in conformità con il Consiglio di Sicurezza, con la Carta dell'ONU*». Dal momento che la Ris. n. 1441/2002 per quanto drastica, non faceva esplicito riferimento ad alcun provvedimento disciplinare di ordine bellico ma offriva a Saddam un'ultima opportunità di ottemperare agli obblighi di disarmo stabiliti dalle Risoluzioni del Consiglio. Per ulteriori approfondimenti si veda BENNET J., O., (2004), "Annan on Iraq", in BBC world service, disponibile al sito www.news.bbc.co.uk.com.

³¹⁸ In questo senso si veda BRUSASCO P., (2013), *Tesori rubati: il saccheggio del patrimonio artistico in Medio Oriente*, Milano, Bruno Mondadori.

dell’Aja». L’esplicito riferimento alla Convenzione di Ginevra, ratificata anche dagli Stati Uniti, aveva indubbiamente lo scopo di richiamare le truppe americane ai propri doveri, vale a dire, come ha sottolineato l’archeologa irachena Zainab Bhrani, che «*la protezione di musei era assoluta responsabilità delle forza occupanti*»³¹⁹.

Tale responsabilità fu purtroppo disattesa, nonostante archeologi ed esperti di antichità mesopotamiche, compresi i rappresentanti del prestigioso Archeological Institute of America (AIA), si mobilitarono, sin dalle prime avvisaglie dell’imminente conflitto, per allertare le autorità competenti attraverso la creazione di un sito web contenente l’elenco e le precise coordinate di oltre quattromila siti, centocinquanta monumenti e musei di rilevanza nazionale (con speciale attenzione a quello di Baghdad e di Mossul) bisognosi della massima protezione. Nella lista di edifici pubblici da tutelare, l’Iraq Museum figurava al secondo posto per priorità ed importanza³²⁰.

Il Dipartimento di Stato americano, il Dipartimento della Difesa e il Pentagono, al pari del governo inglese, erano tutti a perfetta conoscenza della vulnerabilità delle straordinarie antichità dell’Iraq, e pur avendo a disposizione una *no-strike list*, scelsero di non seguire i consigli degli archeologi.

Di conseguenza, non è possibile ricostruire la vicenda irachena nei termini di un “*incidente isolato o del semplice danno collaterale durante un conflitto armato*”, dovendosi piuttosto parlare di un saccheggio “*occorso sotto l’occhio assente delle forze occupanti*”³²¹.

Ad approfittare della negligenza delle forze occupanti fu un’altra categoria di possibili responsabili (più o meno indiretti) di quanto accaduto: i collezionisti, i mercanti d’arte e le istituzioni museali, private e non, di Londra,

³¹⁹ BHRANI Z., (2003), “Looting and Conquest”, in *The Nation*, disponibile al sito www.thenation.com.

³²⁰ GIBSON MCG., (2008), “The looting of the Iraq museum in context”, in Emberling G., Hanson K., (a cura di), *Catastrophe! The looting and destruction of Iraq’ s past*, Oriental institute of the university of Chigago, Chigago, pag. 15.

³²¹ BOGDANOS M., (2005), “The casualties of war: the truth about the Iraq Museum”, in *American Journal of Archaeology*, vol. 109, n. 3, pp. 477-526.

New York, Ginevra, Parigi, Hong Kong, che almeno dal 1991 alimentavano il mercato clandestino internazionale di antichità mesopotamiche.

In tale direzione spinge a pensare la nascita sin dal 2001 dell'America Council for Cultural Policy (ACCP), un'associazione di antiquari, collezionisti e influenti avvocati, diretta da Ashton Hawkins e Arthur Houghton, che mirava esplicitamente alla liberalizzazione del mercato di antichità irachene sino ad allora protette dalle rigorose normative del 1974 e del 2002. Contro la protezionistica legislazione irachena si auspicava una maggiore disponibilità dell'Iraq a fornire permessi di scavo e ad autorizzare l'esportazione di reperti in Occidente, nonché ad indebolire la legislazione statunitense sulle importazioni di beni culturali.

A guerra ormai in corso, gli archeologi statunitensi dell'AIA e Sir Colin Renfrew, direttore del McDonald Institute – Illicit Antiquities Research Center di Cambridge (UK), non solo esprimevano tutta la preoccupazione per i saccheggi, ma vi intravedevano altresì un pericoloso collegamento con l'azione dell'ACCP.

Un'azione motivata da logiche mercenarie e di profitto che non potevano sposarsi con la deontologica concezione scientifica di studiosi e ricercatori ma nemmeno con le più recenti tendenze del diritto internazionale, che invocano *«il riconoscimento della proprietà e del controllo dei beni culturali quale elemento fondante dell'identità stessa di minoranze etniche e popoli»*³²².

In questo preoccupante scenario, l'episodio più clamoroso che, per la prima volta, attirò l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale è rappresentato dal saccheggio dell'Iraq Museum di Baghdad, occorso tra il 10 e il 12 aprile 2003.

Secondo le testimonianze, 300-400 saccheggiatori, da comuni cittadini a ladri professionisti, si riversano nell'edificio, trasformando il museo in teatro di una delle più violente devastazioni di beni culturali della storia.

³²² VRDOLJAK A. F., (2011a), "Genocide and restitution: Ensuring each group's contribution to humanity", in *Europa Journal of International Law*, n. 22.2, pag. 17.

Una furia iconoclasta senza precedenti, che si accompagnò alla spoliazione di reperti di pregio (La Dama di Warka³²³ e il vaso rituale di Uruk) unitamente al saccheggio di beni comuni: furono sottratti condizionatori, scrivanie, sedie e computer dei 120 uffici della sezione amministrativa della dirigenza museale.

Inoltre, dai magazzini del pianterreno sparirono 3138 reperti (ceramica e oggetti minuti), alcuni di inestimabile valore. Una stima recentemente accresciuta di circa 2000 unità, ma destinata a rimanere incompleta perché molti reperti non erano stati inventariati³²⁴.

In seguito a mesi di difficili quanto elaborati controlli da parte dello SBAH e degli specialisti internazionali coordinati dall'UNESCO, la stima ufficiale dei reperti sottratti all'Iraq Museum è stata valutata nell'ordine di oltre 15.000, cui si aggiungeva un numero imprecisato – apparentemente oltre 20.000 pezzi – di oggetti vandalizzati e bruciati dalla furia distruttrice dei saccheggiatori³²⁵.

Dopo il 2003, le prime osservazioni condotte sul suolo iracheno hanno rivelato che i saccheggiatori hanno favorito i siti già scavati in precedenza, che in passato avevano già dato reperti preziosi. Peraltro, durante questi scavi illegali i saccheggiatori hanno distrutto piccoli siti archeologici, non studiati, sconosciuti in tutto il sud dell'Iraq³²⁶.

Non è stato possibile verificare con precisione la gravità e l'entità dei saccheggi, in ragione dei periodi di instabilità politica e delle limitate risorse a disposizione dell'Iraqi State Board of Antiquities, che non è stato in grado di tenere il passo con il tasso di distruzione. Pertanto, per valutare i saccheggi nella zona sud dell'Iraq, è utile avvalersi delle immagini satellitari di Elizabeth

³²³ Uno dei reperti più preziosi che vennero sottratti al museo fu la Dama di Warka, o Maschera di Uruk. Essa rappresenta un eccezionale esempio della scultura sumerica risalente al 3100 a.C., essa viene considerata la prima rappresentazione conosciuta del volto umano: fu trovato a Warka (Uruk) durante gli scavi del 1938-39. La Dama di Warka venne ritrovata e restituita nel settembre del 2003.

³²⁴ ROTHFIELD L., (2009), *The rape of Mesopotamia Behind the looting of the Iraq Muesum*, The University of Chigago press, Chigago and London, pag. 95.

³²⁵ BRUSASCO P., (2013), op. cit., pag. 40.

³²⁶ GIBSON, MCG., (2003), "Cultural Tragedy in Iraq: A Report on the Looting of Museums, Archives, and Sites", in *International Foundation for Art Research (IFAR) Journal Special*, vol. 6.

Stone³²⁷. La studiosa, attraverso l'analisi di più di diecimila chilometri quadrati del territorio sud iracheno, ha fornito una visione generale sul tasso di saccheggi, prescindendo dallo stato di siti particolari.

In particolare, in relazione ai 1.465 siti archeologici censiti ed inclusi nel suo studio, la maggior parte dei saccheggi è avvenuta tra il Febbraio e l'Agosto del 2003 e, a distanza di 12 anni, nel 2015, il 23% dei siti ha mostrato segni di danneggiamento. La studiosa ha, infine, constatato che i siti più colpiti sono stati quelli ove è possibile trovare reperti databili fra il terzo periodo Ur fino a quello di Isin Larsa (III ed inizio II millennio a.C.) e, in ragione di ciò, ha ipotizzato che i saccheggiatori vadano incontro ad una precisa domanda di mercato³²⁸.

2.2 Il caso della Siria.

Dopo lo scoppio della guerra civile in Siria nel 2011, una notevole attenzione da parte degli studiosi, dei media e delle forze dell'ordine è stata rivolta al rapporto tra questo conflitto e il commercio illecito di reperti, in particolare dopo l'ascesa dello Stato islamico dell'Iraq e Sham (ISIS)³²⁹.

Ai fini di una completa valutazione dei saccheggi dei siti archeologici in Siria successivi al 2001, è utile fare riferimento allo studio di Jesse Casana del 2015³³⁰, condotto per l'American School of Oriental Research (ASOR).

In particolare, lo studio si basa sull'analisi di 1.289 siti e classifica i saccheggi in "*minori*" e "*moderati*", o "*intensivi*", a seconda che nel sito si trovi

³²⁷ DANIELS B. I., HANSON K., (2015), "Archaeological Site Looting in Syria and Iraq: A Review of the Evidence", in Desmarais F., (a cura di), *Countering illicit traffic in cultural goods, the global challenge of protecting the world's heritage*, Paris, ICOM, pp. 83-86.

³²⁸ Ibidem.

³²⁹ Il gruppo in letteratura e dai media ha acquisito numerose denominazioni tra cui Stato islamico di Iraq e Sham, Stato islamico di Iraq e del Levante (ISIL) o con il termine acronimo arabo Daesh. Comuni anche le sigle ISI o IS (rispettivamente Stato islamico in Iraq e Stato islamico), o anche AQI (acronimo per l'inglese al-Qaeda in Iraq).

³³⁰ CASANA J., (2015), "Satellite Imagery-Based Analysis of Archaeological Looting in Syria", in *Near Eastern Archaeology*, vol. 3, n.78, pp. 142-152.

un numero, rispettivamente, inferiore o superiore a 15 fosse di scavo (*looting pits*).

Per quanto riguarda il periodo precedente allo scoppio della guerra civile del 2011, l'analisi di 966 siti ha rivelato che il 25% di questi (pari a 227 siti) ha mostrato tracce di saccheggi, suddivisi in questo modo: il 18% saccheggi minori, 5% saccheggi moderati e il 2% saccheggi intensivi.

Quanto ai 945 siti rispetto ai quali è stato possibile valutare i danni causati dai saccheggi occorsi tra il 2012 e il 2015, si è rilevato che il 22% (pari a 202 siti, dei quali 99 già sfruttati prima della guerra civile del 2001) ha mostrato tracce di saccheggi, così suddivisi: 17% “*minori*”, 3% “*moderato*” e 2% “*intensivi*”.

Dai sopracitati dati si può agevolmente notare come la percentuale di saccheggio dei siti durante il periodo del conflitto risulti simile a quella del periodo pre-conflitto. Tuttavia, in relazione al secondo gruppo di percentuali, è importante sottolineare come tutti i saccheggi siano avvenuti nel breve arco di tre o quattro anni, specialmente dopo il 2014, il che suggerisce un alto tasso di crescita del fenomeno dopo l'occupazione dei territori da parte dell'ISIS³³¹.

In materia, il principale problema che si pone per gli studiosi risiede nell'impossibilità di stimare accuratamente l'effettivo stato del patrimonio, atteso che i dati a disposizione non sono quasi mai raccolti direttamente e la maggior parte riguarda specifici siti e non la situazione nel complesso.

È altresì interessante notare che, nonostante l'ISIS venga comunemente considerato l'attore principale nel commercio illecito di reperti siriani, lo studio ha dimostrato che la percentuale assoluta di siti saccheggiati nelle aree controllate dal “*Califfato*” non risultava essere maggiore di quella delle aree non controllate dall'ISIS: infatti, i saccheggi sembravano equamente diffusi.

Al contempo, tuttavia, le aree sotto il controllo dell'ISIS hanno dimostrato un livello di saccheggio molto più elevato, con il 42% dei siti che presentava saccheggi intensivi o moderati, rispetto al 23% nelle aree governative, al 14%

³³¹ DANIELS B. I., HANSON K., (2015), op. cit., pag. 84.

nelle aree controllate dall'opposizione e al 9% nelle aree sotto il controllo dei curdi.

Le percentuali riportate suggeriscono, dunque, che se i saccheggi sono più frequenti nelle aree al di fuori del controllo dell'ISIS, quelle che si trovano sotto il suo dominio diretto affrontano un saccheggio più intensivo³³². La ragione di ciò risiede nella circostanza che nelle zone soggette al controllo dei curdi e dei gruppi di opposizione l'autorità centrale è molto più debole, mentre nelle aree sotto il controllo dell'ISIS si suppone un tacito supporto delle autorità³³³.

Sotto altro profilo, le immagini satellitari hanno rivelato che l'attività di scavo è maggiore nei siti di epoca romana e ellenistica, o anche islamica. La spiegazione sembra potersi rinvenire nella circostanza che tali reperti presentano caratteristiche stilistiche simili alle altre regioni medio orientali e dell'intero Mediterraneo, contribuendo a renderne più vaga la provenienza e consentendo di mascherarne più facilmente, attraverso documenti falsi, la reale origine.

Analogamente a quanto rilevato con riferimento alla situazione irachena, allo stato, è quasi impossibile stabilire la reale entità dei danni subiti dai siti archeologici siriani. Al riguardo, il principale strumento di ricerca utilizzato per valutare l'entità del saccheggio dei siti è rappresentato dalle immagini satellitari ad alta risoluzione.

In conclusione, non possono che sottolinearsi la rilevanza delle perdite scientifiche dovute ai saccheggi e le innumerevoli prove che collegano il profitto dei saccheggi alla violenza e all'attività criminale. Questo quadro sconcertante risulta, inoltre, aggravato dalle situazioni di continua instabilità politica, che rendono i siti al rischio perenne di subire danneggiamenti.

Invero, il patrimonio culturale di questa regione sta affrontando una grave minaccia dovuta non solo alle distruzioni o alle spoliazioni, ma altresì

³³² CASANA J., (2015), op. cit., pag. 150.

³³³ DANIELS B. I., HANSON K., (2015), op. cit., pag. 85.

incentivata da quella parte di mercato che continua ad alimentare la domanda di reperti, nonostante sia consapevole della loro provenienza illecita.

È proprio su una domanda mondiale in continua crescita che i gruppi terroristici, primo fra tutti l'ISIS, fanno affidamento, annoverando i beni culturali tra le risorse da sfruttare per il finanziamento delle proprie attività criminali.

2.3 Il traffico illecito di beni culturali come fonte strategica di finanziamento per lo Stato islamico.

Lo Stato islamico dell'Iraq e Sham (ISIS), noto anche come Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) o Daesh è un'organizzazione terroristica islamista creata nel 2003 in Iraq da Abu Musab al-Zarqawi.

Nato come gruppo subsidiario di al-Qaeda, dopo diverse lotte interne per il potere ha raggiunto l'indipendenza fino a diventare il gruppo predominante e di riferimento, dapprima in Iraq, poi nell'intera area mediorientale. È interessante notare che, prima di emanciparsi da al-Qaeda e proclamarsi Califfato, è stato finanziariamente autonomo per circa otto anni³³⁴.

Sotto la guida di Abu Bakr al-Baghdadi il gruppo ha vissuto una rapida crescita, principalmente grazie al ruolo giocato nella guerra civile siriana durante la quale si è subito imposto come il gruppo leader predominante.

La crescita, sia dal punto di vista dell'influenza territoriale che a livello di importanza politica, portò nel 2014 ad una frattura totale con al-Qaeda. Nello stesso periodo, il gruppo aderì all'ideologia jihadista salafita, forma estremista di Islam sunnita che insiste per un'interpretazione rigorosa e letterale del Corano.

In seguito, una volta conseguito il controllo sulla maggior parte delle province siriane ed irachene, nel giugno 2014 l'ISIS si autoproclamò Stato

³³⁴ LEVITT M., (2014), "Terrorism Financing and the Islamic State", Testimony submitted to the House Financial Services Committee November 13, disponibile al sito www.financialservices.house.gov/uploadedfiles/hhrg-113-ba00-wstate-mlevitt-20141113.pdf.

islamico o "*Califfato*" ed Abu Bakr al-Baghdadi ne diventò califfo e, dunque, leader religioso e politico.

L'ISIS si è rapidamente affermato come uno dei gruppi più potenti nella storia recente del terrorismo. Il Califfato esercita la sua autorità, nei territori da esso controllati (circa 70.000 km)³³⁵, e trae i suoi fondi da un'ampia gamma di attività industriali e commerciali, quali lo sfruttamento delle risorse naturali dei territori (petrolio, gas naturale, fosfati, cemento e risorse agricole)³³⁶, il commercio illecito di reperti e le donazioni provenienti da Paesi terzi o privati.

Tra le principali fonti di finanziamento emergono lo sfruttamento delle risorse naturali e, soprattutto, le imposizioni – principalmente sotto forma di tasse e confische – ed i rapimenti diffusi nei confronti della popolazione sotto il suo controllo. Queste risorse vengono utilizzate per finanziare azioni militari, l'amministrazione dei territori e la sua espansione all'estero³³⁷.

La strategia di finanziamento del gruppo si basa sul controllo territoriale e sulla diversificazione delle risorse, fattore che consente un sistema economico autosufficiente che permette all'ISIS di essere un'organizzazione in grado di garantire le proprie entrate senza dipendere da risorse esterne³³⁸.

³³⁵ Anche con una perdita territoriale stimata al massimo al 25%, al maggio 2016 il territorio controllato dall'ISIS è stimabile in 70.000 km quadrati, abitati all'incirca da una popolazione di 8 milioni di persone, che include le provincie siriane di Aleppo, Raqqa, Deir ez-Zor, Homs, Hasakah e Damasco e le provincie irachene di Saladin, al-Anbar e Niniveh. A questi territori va aggiunta la città libica di Sirte.

³³⁶ Secondo il CAT (Centro per l'Analisi del Terrorismo), il valore dei beni controllati dall' ISIS (come le riserve di petrolio, le riserve di gas, i minerali e le attività monetarie) è stato stimato a più di 2 miliardi di dollari entro la fine del 2015. Per ulteriori approfondimenti si veda ISIS FINANCING, (2015), *Center of analysis of terrorism*, 2016, pp. 1-32, disponibile al sito <http://cat-int.org/wp-content/uploads/2016/06/ISIS-Financing-2015-Report.pdf>.

³³⁷ AL TAMIMI A., (2015), "The evolution in Islamic state administration, Perspectives on Terrorism 2015", in Fansie Y. J., Joffe A., (a cura di), *Monumental fight: countering the islamic state's antiquities trafficking*, Center on sanctions and illicit finance at Foundation for defence of democracies, pp. 1-26.

³³⁸ Il suo modello economico si differenzia da quello di al-Qaeda (senza controllo territoriale e fortemente dipendente dalle donazioni di individui o istituzioni).

Tale strategia era già stata adottata prima che si trasformasse in Califfato, tanto che, nel 2015, i suoi finanziamenti esterni erano solamente il 5% del totale³³⁹.

Come accennato, le principali fonti del Califfato provengono dal territorio occupato e spaziano dallo sfruttamento dei pozzi petroliferi fino alla tassazione delle popolazioni sotto il loro dominio.

Per quanto maggiormente rileva ai nostri fini, tra le fonti di finanziamento figura anche il commercio di reperti saccheggiati, un mercato alimentato in gran parte dalla domanda occidentale. Nonostante il commercio di reperti sia notevolmente più piccolo rispetto ad altre entrate del portafoglio finanziario dell'ISIS, la sua importanza non risiede solo nel finanziamento che genera ma anche nei vantaggi strategici ed operativi di tale mercato.

In particolare, tale commercio offre la prospettiva di elevati margini di guadagno, dovuti ad un'alta domanda globale, e una bassa probabilità di disordini militari, cui si accompagna un'elevata possibilità di lavoro per la popolazione, disposta a fornire manodopera.

Il traffico illecito di reperti ha assunto importanza crescente per lo Stato islamico, soprattutto dopo che alcune delle sue altre fonti di reddito sono diventate più difficili da gestire. Ad esempio, a partire dal 2014, gli attacchi aerei guidati dagli Stati Uniti hanno sensibilmente ridotto i profitti petroliferi dell'ISIS³⁴⁰.

Invero, nonostante i guadagni ricavabili con i reperti siano meno consistenti di quelli del petrolio, il saccheggio rappresenta un flusso di entrate stabile e meno dispendioso in termini di capitale.

³³⁹ *Isis Financing* (2015), op. cit. pag. 6.

³⁴⁰ LA FRANCHI H., (2015), "What Syrian antiquities reveal about Islamic State's billion-dollar economy", *Christian Science Monitor*, disponibile al sito: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2015/0825/What-Syrian-antiquities-reveal-about-Islamic-State-s-billion-dollar-economy>.

Nel 2015, l'ISIS esercitava un controllo effettivo su circa 2.500 siti archeologici in Iraq (pari ad un quinto di tutti i siti iracheni)³⁴¹ e 4.500 in Siria³⁴².

I vari studi che affrontano l'argomento non sono concordi sulle cifre esatte che l'ISIS avrebbe ricavato dal traffico illecito³⁴³. Tuttavia, è certo che il ricavo proveniente dal traffico di reperti raggiunga diversi milioni all'anno³⁴⁴.

Come parte del traffico illecito di beni culturali è necessario considerare anche il mercato delle monete, uno dei beni preferiti dai trafficanti in ragione delle ridotte dimensioni e degli alti profitti che si ricavano.

Al riguardo, è interessante riportare lo studio di Fanusie, da quale è possibile evincere come sia costruito un vero e proprio *condotto (pipeline)* di reperti di origine illecita che dal Medio Oriente giunge negli Stati Uniti.

Secondo la U.S. International Trade Commission, le importazioni statunitensi di arte, oggetti da collezione e reperti dall'Iraq sono aumentate del 412% dal 2010 al 2014³⁴⁵.

Sono cifre che dovrebbero allarmare e che riguardano in primo luogo il livello della sicurezza internazionale ed interna dei vari paesi. Basti pensare

³⁴¹ OSBORN A., (2015), "Islamic State looting Syrian, Iraqi sites on industrial scale – UNESCO", 2 Luglio 2015, disponibile al sito <https://uk.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-unesco-idUKKCN0PC1OS20150702>.

³⁴² FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF), (2015), *Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, FATF Report, February 2015.

³⁴³ ABHYANKAR R., (2015), "Syrian blood antiquities proliferate urgent need for an international agreement", in Howard R., Elliot M., Prokhov J., (a cura di), *Digging in and trafficking out: how the destruction of cultural heritage funds terrorism*, in *The Huffington Post* 2014, vol. 8, pp. 14-18.

³⁴⁴ "I servizi segreti iracheni sostengono che lo Stato islamico da solo ha raccolto ben 36 milioni di dollari dalla vendita di manufatti, alcuni dei quali vecchi di migliaia di anni. I dati dei conti non sono stati rilasciati per la verifica ma, qualunque sia il numero esatto, la vendita di antichità di conflitto per finanziare l'attività militare e paramilitare è reale e sistematica". HARDY S.A., (2014), "How the West buys 'conflict antiquities from Iraq and Syria and funds terror'", Reuters, visitabile al sito <http://blogs.reuters.com/great-debate/2014/10/27/how-the-west-buys-conflict-antiquities-from-iraq-and-syria-and-funds-terror/>. Grantham D. sostiene che: "lo Stato islamico abbia guadagnato dai i 36 ai 360 milioni di dollari dalla vendita di antichità saccheggiate dalle aree sotto il suo controllo". GRANTHAM D., (2016), "Isis and the antiquities trade looting to sustain terrorism", disponibile al sito www.insidersources.com.

³⁴⁵ FANUSIE Y.J., JOFFE A., (2015), op. cit., pag. 12.

che il ricavato dal traffico illecito, da solo, può coprire i costi di molteplici attacchi terroristici.

In proposito, nei suoi studi relativi al traffico illecito di antichità, Grantham D. (membro del National Center for Policy Analysis (NCPA) si domanda quanto un attentato nei territori medio orientali possa costare: ebbene, prendendo a riferimento la cifra di 36 milioni di dollari che l'ISIS ha guadagnato dal traffico di opere d'arte, si può affermare che con una tale entrata possono essere finanziati ben tre attacchi terroristici al giorno per un intero anno (il costo medio giornaliero è pari 30.000 dollari)³⁴⁶.

I dati appena citati dimostrano come il traffico illecito di reperti rappresenti una fonte di entrata strategica per l'ISIS.

I tesori saccheggianti vengono fatti passare illegalmente attraverso paesi vicini come la Turchia, il Libano e la Giordania prima di essere esportati sui mercati internazionali. Tuttavia, la maggior parte dei reperti vengono riposti in deposito, principalmente in porti franchi, fino a quando non sono più sotto lo sguardo della comunità internazionale, rendendo più difficili le operazioni di recupero attraverso le tradizionali attività di controllo doganale.

Alla luce di quanto sin qui esposto, si comprende con evidenza la necessità di dare al problema un'attenzione maggiore e la necessità di individuare nuovi mezzi per contrastarlo.

Le forze dell'ordine e i funzionari dei servizi segreti dovrebbero prestare molta attenzione al commercio di reperti provenienti dalla Siria e dall'Iraq e ciò non al fine di indagare con precisione quanto denaro l'ISIS ne ricavi, ma piuttosto come fonte di informazioni sullo Stato islamico, con particolare riferimento alle infrastrutture operative, ai suoi legami con gli intermediari e alle modalità di sfruttamento della popolazione civile locale. Invero, tutte queste informazioni rivestono un ruolo fondamentale per capire come si possa sconfiggere il gruppo militarmente, finanziariamente e ideologicamente³⁴⁷.

³⁴⁶ Per quanto riguarda i costi, dell'attentato dell'11 Settembre 2001, sono stati calcolati essere attorno i 400-500 mila dollari, vediamo che con il ricavato di 36 milioni di dollari si potrebbero organizzare altri 72 attacchi. Si veda GRANTHAM D., (2016), op. cit., pp. 3-4.

2.3.1 La struttura del reparto antichità e l'economia dei reperti saccheggiati.

Il coinvolgimento dell'ISIS nel saccheggio dei reperti si è evoluto considerevolmente dallo scoppio della guerra civile in Siria nel 2011.

Quella che una volta era principalmente un'attività di scavo locale è passata in maniera rapida sotto il controllo diretto dell'ISIS.

Un numero crescente di prove mostra che il Califfato utilizza cinque metodi principali per ricavare profitti: le licenze, la tassazione, il furto, il saccheggio diretto e la vendita diretta³⁴⁸.

La maggior parte delle informazioni in nostro possesso, riguardo l'organizzazione e la gestione del traffico illecito di reperti, è dovuta ad un'operazione militare del 16 Maggio 2015.

In particolare, le forze delle operazioni speciali statunitensi hanno fatto irruzione nel complesso del leader dell'ISIS Abu Sayyaf, il quale, prima della sua morte, si trovava a capo delle divisioni petrolio, gas e reperti dell'ISIS.

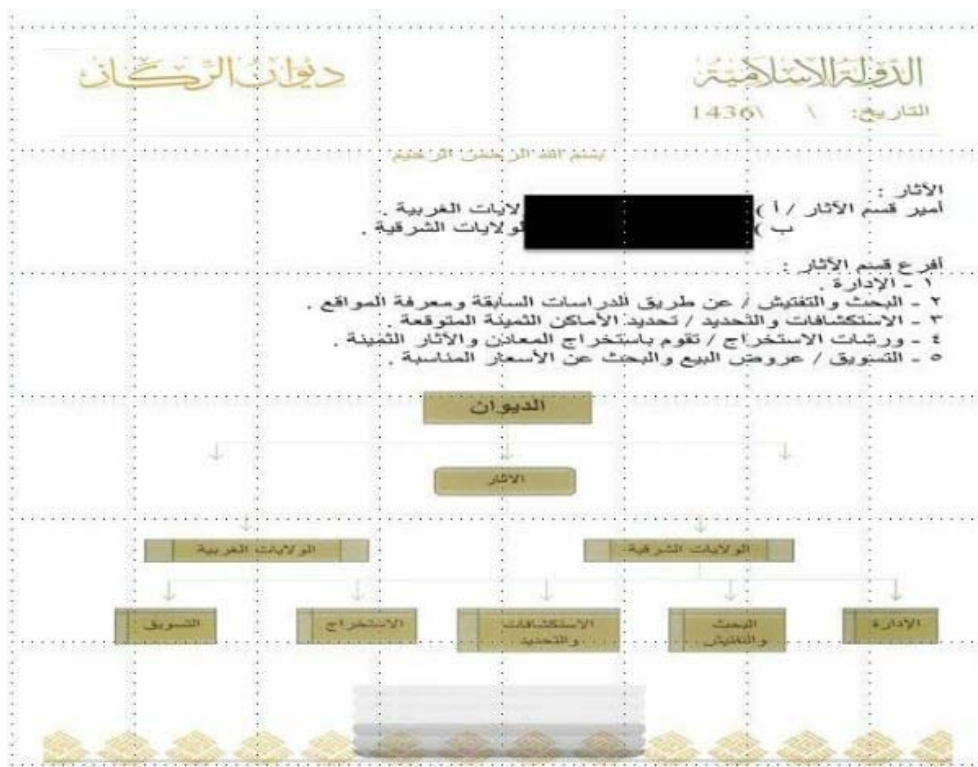
Durante il raid, sono state recuperate una grande quantità di monete antiche, manoscritti e altri artefatti, oltre a documenti dettagliati delle operazioni di saccheggio dell'ISIS. Questi documenti includono promemoria che vietano il saccheggio non autorizzato, organigrammi dell'organizzazione delle operazioni e, infine, ricevute per la vendita di reperti.

Grazie all'analisi dettagliata dei documenti ritrovati, si è potuto ricostruire il funzionamento del “reparto antichità”³⁴⁹. Il grafico sottostante mostra come l'organizzazione interna del reparto antichità sia strutturata attraverso un alto grado di gerarchizzazione, progettazione e burocrazia nel campo dei finanziamenti e dell'amministrazione territoriale.

³⁴⁷ FANUSIE Y. J., (2016), “Preventing Cultural Genocide: Countering the Plunder and Sale of Priceless Cultural Antiquities by ISIS”, Hearing before the Task Force to Investigate Terrorist Financing Committee on Financial Services, Washington DC, pag. 10.

³⁴⁸ FANUSIE Y. J., JOFFE A., (2015), pag. 9.

³⁴⁹ KELLER A. (2015), “Documenting Isis's antiquities trafficking: the looting and destruction of Iraqi and Syrian cultural heritage: What we know and what can be done”, disponibile al sito <http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2015/247610.htm>.



(Fonte: PIPKINS J., (2016), “Isil and the illicit antiquities trade”, in *International Affair Review*, vol. XXIV, pag. 9, disponibile al sito: www.iar-gwu.org.)

I reperti sono posti sotto la diretta autorità del Diwan o “*Ministero delle cose preziose sepolte sottoterra*”. Il reparto è distinto in “*governatorati*” occidentali e quelli orientali, che hanno il compito di monitorare le fasi del traffico.

Inoltre, dal grafico si evince come l’ISIS controlli le sue operazioni per aree funzionali: dalla ricerca ed indagine sui siti conosciuti, all’ esplorazione ed identificazione di nuovi siti, dall’escavazione in senso stretto fino agli aspetti dell’amministrazione e del marketing.

La scoperta delle diverse fasi del traffico è importante, in quanto conferma il coinvolgimento dell’ISIS sia nel saccheggio che nel commercio illecito di reperti. Inoltre, la presenza di una sezione marketing potrebbe anche indicare che l’ISIS non ricorre sempre a venditori terzi ma aspira a vendere i reperti direttamente ai collezionisti. Un tale monopolio sulle operazioni consentirebbe all’ISIS di ottenere quasi l’intero valore di mercato per tutti gli oggetti venduti al di fuori del suo territorio³⁵⁰.

³⁵⁰ PIPKINS J., (2016), “Isil and the illicit antiquities trade”, in *International Affair Review*, vol. xxiv, pp. 10-11.

Tra i documenti ritrovati nel raid del 2015 sono state scoperte numerose ricevute, come quella riportata nell'immagine sottostante, che forniscono ulteriori informazioni sui profitti dell'ISIS.



(Fonte: KELLER A. (2015), “Documentig Isil’s antiquities trafficking: the looting and destruction of Iraqi and Syrian cultural heritage: What we know and what can be done”, disponibile al sito <http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2015/247610.htm>.)

Questa ricevuta è datata 11 Dicembre 2014 e rappresenta un esempio di khums³⁵¹, ossia una tassa che viene applicata dall'ISIS ai singoli saccheggiatori di reperti. Questa tassa costituisce uno dei metodi indiretti di ricavo attraverso cui l'ISIS trae profitto dal commercio illecito di reperti.

Questa ricevuta, così come le altre³⁵² recuperate nel corso dell'irruzione rivela quanto l'ISIS possa guadagnare da una singola transazione.

³⁵¹ La tassa tipicamente usata dall'ISIS per i reperti è la *Khums* costituita da una percentuale sul valore del bene. La parola in arabo significa "quinto" ma la tassa può raggiungere anche il 50% del valore. Essa è un concetto esplicito nel Corano: «*Sappiate che del bottino che conquisterete, un quinto appartiene ad Allah e al Suo Messaggero*». Per ulteriori approfondimenti si veda HARDY S.A., (2014), “Khums: An Un-islamic tax fora in islamic antiquities market”, Conflict Antiquities, disponibile al sito www.conflictantiquities.com.

³⁵² Nel suo articolo Keller porta come esempio tre ricevute che coprono il periodo dal 6 Dicembre 2014 al 26 Marzo 2016 per un totale di 265.000 dollari. Considerando che si tratta di tasse, si può ipotizzare che il totale delle vendite raggiunga, 1.25 milioni di dollari. Inoltre, bisogna aggiungere che le cifre si riferiscono ad una sola provincia. Questo porta a sottolineare come i ricavi, dalle attività dirette di scavo e di vendita di reperti, siano davvero ingenti. KELLER A., (2015), op. cit.

In questo caso, come si evince dall'immagine soprastante, l'ISIS ha guadagnato 2.960.000 (sterline siriane), equivalenti a circa 9.000 euro, tassando un quinto del valore delle attività di commercio illecito del governatorato di Al Khayr³⁵³.

La presenza di saccheggiatori e trafficanti indipendenti è anche un'indicazione, che al di sotto della sua struttura gerarchica, l'ISIS permette un sistema di saccheggio più flessibile. Anche se agiscono in modo indipendente, reclutando i propri lavoratori ed utilizzando le proprie attrezzature, questi saccheggiatori restano sotto lo stretto controllo dall'ISIS.

La rigida struttura gerarchica del comparto antichità risulta, altresì, dall'ultimo dei documenti ritrovati durante il raid delle operazioni speciali su Abu Sayyaf.

Come risulta dall'immagine sottostante, nell'ambito di tali operazioni è stata ritrovata una nota datata 13 Settembre 2014, relativo all'ordine amministrativo numero 5.



(Fonte: KELLER A. (2015), "Documentig Isil's antiquities trafficking: the looting and destruction of Iraqi and Syrian cultural heritage: What we know and what can be done", disponibile al sito <http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2015/247610.htm>.)

³⁵³ PIPKINS J., (2016), op. cit., pag. 12.

Essa vieta a qualsiasi membro dello Stato islamico «di scavare reperti o concedere il permesso a qualsiasi individuo senza avere ricevuto un permesso stampato rilasciato dal Diwan o “Ministero delle cose preziose sepolte sottoterra”. Ogni precedente assegnazione o permesso è da considerare nullo chiunque sia il concessore, il possessore di tale permesso deve presentarsi al Diwan delle risorse naturali, per ottenere una sostituzione. Chiunque sia trovato a violare tale ordine, dalla data di emanazione, è considerato disobbediente e è soggetto alle penalità ai sensi dei tribunali islamici»³⁵⁴.

Da questo documento si evince come le azioni autonome di scavo siano vietate senza il rilascio di un permesso del Diwan e, in aggiunta, quanto lo Stato Islamico sia riuscito ad imporsi su un fenomeno già da anni sviluppato nei territori controllati.

³⁵⁴ KELLER A. (2015), op. cit.

SEZIONE III

LE AZIONI A LIVELLO INTERNAZIONALI E REGIONALE DI

CONTRASTO AL FENOMENO

3.1 Premessa.

Si è avuto più volte modo di osservare che la distruzione, il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali sono fenomeni oggi estremamente diffusi, soprattutto in situazioni di conflitto armato, come quelle ben note in Iraq e in Siria.

Dall'inizio di questi conflitti armati, il traffico illecito di beni culturali iracheni e siriani è aumentato in modo esponenziale.

I motivi sono molteplici, tra questi se ne possono individuare tre principali. Anzitutto, come ampiamente visto, i gruppi terroristici, come l'ISIS ed al-Qaeda, utilizzano i proventi del traffico illecito di beni culturali per finanziare le loro attività.

In secondo luogo, si è registrato un aumento esponenziale, favorito in gran parte dalle situazioni di conflitto armato, dei già frequenti saccheggi e dei traffici di beni culturali iracheni e siriani, condotti da organizzazioni criminali locali e transnazionali.

In terzo luogo, si segnala la facilità con cui le persone in fuga dai conflitti iracheni e siriani possono portare con sé beni culturali per finanziare il proprio viaggio.

Queste stesse ragioni sono rilevanti anche in altre situazioni di conflitto armato meno conosciute (come quelle riguardanti il Mali, la Libia e lo Yemen)³⁵⁵.

³⁵⁵ URBINATI S., (2018), "The European Union Legal Framework and the Fight against the Illicit Trafficking of Cultural Property Coming from Situations of Armed Conflict", in *Santander Art and Culture Law Review*, vol. 2018, n. 2, pp 51-70.

Oltre agli Stati, diverse organizzazioni internazionali e regionali sono impegnate nella lotta contro la distruzione, il danneggiamento e il traffico illecito di beni culturali.

Tra queste, le Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), la Corte Penale Internazionale (CPI), l'INTERPOL e l'Unione Europea (UE).

In particolare, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato diverse Risoluzioni specificamente dedicate alla situazione irachena e siriana, tra cui la Risoluzione n. 1483 del 2003.

Con tale atto, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha riconosciuto le forze della coalizione anglo-americana vittoriosa come forze di occupazione dell'Iraq. La Risoluzione ha enunciato per la prima volta un obbligo di restituzione a carico di tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite, quindi sostanzialmente a carattere universale³⁵⁶, anche se relativo ai soli beni iracheni esportati a partire dal 1990.

Tra le altre Risoluzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, rivestono particolare importanza la Risoluzione. n. 2199 del 2015 e la Risoluzione n. 2347 del 2017.

Per quanto riguarda la Risoluzione n. 2199 del 2015 essa è stata emanata per bloccare i quattro canali principali di finanziamento per l'ISIS e Al Nusra: le esportazioni illegali di petrolio, i saccheggi, i traffici clandestini di beni antichi, i riscatti e le donazioni esterne. Inoltre, viene ribadito l'obbligo in capo agli Stati di *«congelare senza ritardo i fondi e le altre attività finanziarie o risorse economiche di persone che commettono, o tentano di commettere, atti terroristici o partecipano o facilitano la commissione di atti terroristici»*.

Infine, la Risoluzione n. 2347 del 2017, pur muovendosi nel solco delle precedenti, presenta importanti novità, a partire dall'essere la prima completamente dedicata alla distruzione del patrimonio culturale e al traffico illecito ai fini di finanziamento del terrorismo.

³⁵⁶ ZAGATO L., (2017), op. cit., pag. 132.

A differenza delle Risoluzioni precedenti, le misure proposte si caratterizzano per un'attenzione più pressante ed articolata ai profili operativi.

In particolare, riguardo alla qualificazione come crimine grave del traffico illecito di opere d'arte legato al terrorismo, l'elaborazione di una lista di persone ed entità coinvolte, inventari digitalizzati e facilmente accessibili e la creazione di un database internazionale dei beni rubati.

Infine, la Risoluzione amplia la portata dell'obbligo di restituzione, che era già previsto dalle precedenti Risoluzioni, ma limitatamente a situazioni “*country specific*”, in particolare Siria ed Iraq.³⁵⁷

Per quanto riguarda l'Unione Europea, in conformità alle Risoluzioni 1483 e 2199 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la stessa ha adottato due Regolamenti: il Regolamento (CE) n. 1210/2003 del Consiglio, del 7 luglio 2003, relativo a talune specifiche restrizioni alle relazioni economiche e finanziarie con l'Iraq e il Regolamento (UE) n. 36/2012 del Consiglio, del 18 gennaio 2012, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria. Quest'ultimo è stato, poi, modificato dal Regolamento (UE) n. 1332 del 2013.

Come le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in materia, tali Regolamenti, come vedremo nei paragrafi successivi, riguardano non solo la lotta contro il traffico illecito di beni culturali, ma anche altre questioni relative alle situazioni di conflitto armato in Iraq e in Siria.

Oltre ai Regolamenti n. 1210 del 2003 e il n. 36 del 2012, l'attuale quadro giuridico dell'Unione Europea per combattere il traffico illecito di beni culturali, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, si compone di altri strumenti giuridici che hanno un campo di applicazione più generale.

In primo luogo, vengono in rilievo le parti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) relative alla libera circolazione delle merci (articoli da 28 a 30 e da 34 a 36) nel territorio dell'UE e il Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali.

³⁵⁷ ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019) op. cit, pag. 210.

In secondo luogo, riveste particolare importanza la Direttiva 2014/60 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Tuttavia, poiché la presente Direttiva riguarda soltanto “*la restituzione dei beni culturali classificati o definiti da uno Stato membro come appartenenti al patrimonio nazionale, usciti illecitamente dal territorio di tale Stato membro*”, essa non si applica ai beni culturali provenienti da Stati terzi, come quelli provenienti dall'Iraq e dalla Siria e da altri paesi in situazioni di conflitto armato.

Infine, l'attuale quadro giuridico dell'Unione è stato completato da un nuovo Regolamento sull'introduzione e l'importazione di beni culturali che il Parlamento europeo ha adottato, in prima lettura, il 12 marzo 2019.

Essendo l'Unione Europea nata come un'organizzazione essenzialmente economica, in senso stretto dovrebbe perseguire la promozione del libero scambio di merci tra i suoi Stati membri, senza prestare attenzione a ciò che accade al di fuori del suo territorio, tanto più in situazioni di conflitto esterne ai suoi confini. Tuttavia, alla luce del progressivo espandersi delle sue competenze al di fuori del quadro economico, risulta evidente come l'UE intenda, attraverso i Regolamenti sopra citati, occuparsi della protezione dei beni culturali di Paesi terzi - ossia di Stati che non sono membri dell'UE - in situazioni di conflitto armato, come l'Iraq e la Siria³⁵⁸.

Lo scopo principale di questa sezione è quello di analizzare il quadro giuridico dell'UE, anche alla luce del Regolamento sulle importazioni da poco approvato.

Tale analisi consentirà di valutare se il quadro giuridico dell'UE può contribuire efficacemente alla lotta contro il traffico illecito di beni culturali provenienti da situazioni di conflitto.

³⁵⁸ URBINATI S., (2018), op. cit., pag 52.

3.2 I Regolamenti n. 1210 del 2003 e il n.36 del 2012 sulle restrizioni economiche e finanziarie con l'Iraq e la Siria.

I Regolamenti n. 1210 del 2003 e n. 36 del 2012 sono stati adottati per combattere il finanziamento dei gruppi terroristici che si trovano in Iraq e in Siria.

Tali Regolamenti contengono, quindi, oltre alle disposizioni relative alla lotta contro il finanziamento dei gruppi terroristici, alcune disposizioni che contrastano il traffico illecito di beni culturali sottratti illegalmente a questi Paesi. In altre parole, in questi Regolamenti la lotta contro il traffico illecito di beni culturali è considerata come un mezzo, tra l'altro, per fermare il finanziamento dei gruppi terroristici e le loro attività.

L'articolo 3 del Regolamento (CE) n. 1210 del 2003 vieta l'importazione o l'introduzione e l'esportazione o l'uscita nel o dal territorio della Comunità, nonché il commercio, di beni culturali appartenenti al patrimonio culturale dell'Iraq. A tali beni sono equiparati altri oggetti che abbiano rilevanza archeologica, storica, culturale e religiosa, o costituiscano una rarità scientifica, compresi quelli elencati nell'allegato II, qualora siano stati rimossi illegalmente da siti in Iraq. Ed in particolare se: gli oggetti costituiscono parte integrante delle collezioni pubbliche figuranti negli inventari dei musei, degli archivi o dei fondi di conservazione delle biblioteche iracheni, o degli inventari delle istituzioni religiose irachene, o si può ragionevolmente sospettare che i beni siano usciti dall'Iraq senza il consenso del legittimo proprietario o in violazione delle disposizioni legislative e regolamentari irachene.

Tali divieti non si applicano se viene dimostrato che gli oggetti culturali sono stati esportati dall'Iraq prima del 6 agosto 1990, ovvero nel caso in cui gli stessi siano restituiti alle istituzioni irachene, in conformità all'obiettivo di facilitarne la restituzione in condizioni di sicurezza di cui al paragrafo 7 della Risoluzione 1483 (2003) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda il Regolamento (UE) n. 1332/2013, esso ha modificato il Regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria.

In particolare, è stato introdotto nel Regolamento (UE) n. 36/2012 l'articolo 11 *quater*, il quale sottolinea che è vietato importare, esportare, trasferire, o fornire servizi di intermediazione connessi all'importazione, all'esportazione o al trasferimento di beni culturali appartenenti al patrimonio della Siria e di altri beni che abbiano rilevanza archeologica, storica, culturale e religiosa, o costituiscano una rarità scientifica, compresi quelli elencati nell'allegato XI. In specie, quest'ultimo divieto opera qualora si possa ragionevolmente sospettare che i beni siano stati rimossi dalla Siria senza il consenso del legittimo proprietario o in violazione della legislazione siriana o del diritto internazionale e, in particolare, se i beni costituiscono parte integrante delle collezioni pubbliche figuranti negli inventari dei fondi di conservazione dei musei, degli archivi o delle biblioteche siriani, o negli inventari delle istituzioni religiose siriane.

Il divieto di cui al paragrafo 1 non si applica se è dimostrato che i beni sono stati esportati dalla Siria prima del 9 maggio 2011 ovvero qualora i beni siano rispediti in maniera sicura in Siria ai legittimi proprietari.

Per valutare i suddetti Regolamenti occorre tener conto di due elementi: da un lato, le categorie di beni culturali e, da altro lato, le attività alle quali tali strumenti sono applicabili.

Per quanto riguarda il primo elemento, i Regolamenti n. 1210 ed il n. 36 presentano un identico ambito di applicazione³⁵⁹.

In aggiunta, entrambi i Regolamenti richiedono che la rimozione dei beni culturali dai territori iracheni o siriani sia avvenuta un modo illegale. Tuttavia, questo concetto è definito in due modi diversi.

Da un lato, una rimozione è considerata illegale quando vi è il ragionevole sospetto che i beni siano stati rimossi dall'Iraq o dalla Siria senza il consenso del loro legittimo proprietario.

³⁵⁹ Come visto, entrambi i Regolamenti si applicano ai beni culturali e agli altri beni di importanza archeologica, storica, culturale, scientifica e religiosa, compresi quelli elencati negli allegati (anche il contenuto di questi allegati risulta identico), in particolare qualora essi facciano parte integrante delle collezioni pubbliche elencate negli inventari dei musei, archivi o collezioni di conservazione dei musei, archivi o biblioteche iracheni e siriani, o negli inventari delle istituzioni religiose irachene. Essi sono inoltre identici ai beni culturali elencati nell'allegato al Regolamento 116/2009.

Dall'altro lato, una rimozione è illegale quando vi è il ragionevole sospetto che i beni siano stati rimossi in violazione delle leggi e dei Regolamenti di questi paesi, nonché del diritto internazionale.

Per quanto riguarda il secondo elemento, le attività a cui si applicano i Regolamenti UE qui considerati, è possibile affermare che essi riguardano un'ampia gamma di attività.

Tuttavia, il Regolamento n. 1210 del 2003 ha lo scopo di impedire l'importazione o l'introduzione nel territorio dell'UE, l'esportazione o la rimozione da questo stesso territorio, nonché il commercio di beni culturali iracheni.

Di contro, il Regolamento n. 36 del 2012 mira a prevenire una gamma più specifica di attività, in quanto oltre alle attività di importazione ed esportazione tiene conto del trasferimento e dei servizi di intermediazione relativi all'esportazione ed all'importazione.

3.3 Novità dal nuovo ausilio del Regolamento (UE) n. 880/2019 sull'introduzione e l'importazione dei beni culturali?

Il nuovo Regolamento (UE) n. 880/2019 introduce delle importanti novità in materia di importazione di beni culturali provenienti da Paesi extra UE, prevedendo delle innovative procedure di controllo, uguali per tutti gli Stati membri.

Il principale obiettivo risiede, oltre che nell'armonizzazione delle eterogenee regole doganali fino a quel momento adottate all'interno dell'Unione, nel voler limitare la commercializzazione di beni culturali illecitamente trafugati in Paesi terzi e il cui commercio è, in molti casi, strumentale al finanziamento delle organizzazioni terroristiche.

La Commissione UE ha presentato la bozza di questo Regolamento il 13 luglio 2017. Tale proposta rientrava nel quadro del Piano d'azione della Commissione per il rafforzamento della lotta contro il finanziamento del terrorismo, presentato nel 2016 e volto ad eliminare le fonti di reddito utilizzate dalle organizzazioni terroristiche, concentrandosi sulla loro capacità di

raccogliere fondi. Inoltre, la proposta interveniva in risposta ai molteplici inviti ad agire formulati dalle altre istituzioni dell'UE³⁶⁰ e dai governi nazionali per combattere il traffico illecito di beni culturali all'interno dell'Unione.

Il Regolamento sulle importazioni ha due scopi principali: da un lato, la salvaguardia del patrimonio culturale e dell'umanità e, dall'altro, la prevenzione del traffico illecito di beni culturali, in particolare quando esso può contribuire al finanziamento del terrorismo.

Su questa base, il Regolamento n. 880/2019 si adatta e amplia gli scopi dei documenti politici in materia precedentemente adottati dalle istituzioni dell'UE³⁶¹, ovverosia la protezione dei beni culturali e la lotta contro il finanziamento del terrorismo.

A tal fine, il Regolamento sulle importazioni vieta l'introduzione sul territorio dell'UE di beni culturali usciti illegalmente dal Paese in cui sono stati creati o scoperti. Tale rimozione è considerata illegale quando avviene in violazione delle leggi e dei regolamenti del Paese interessato.

Il Regolamento in questione si applica ai beni culturali, che sono definiti come: "*qualsiasi bene importante per l'archeologia, la preistoria, la storia, la*

³⁶⁰ L'UE ha adottato, tra l'altro, una serie di documenti politici, quali: European Commission, Joint communication to the European Parliament and the Council: Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat, 6 February 2015, JOIN (2015) 2 final; European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Agenda on Security, 28 April 2015, COM(2015) 185 final; European Parliament resolution of 30 April 2015 on the destruction of cultural sites perpetrated by ISIS/ Da'esh (2015/2649(RSP)), OJ C 346, 21.09.2016, p. 55; European Commission, Joint communication to the European Parliament and the Council: Towards an EU strategy for international cultural relations, 8 June 2016, JOI N(2016) 29 final; and European Parliament resolution of 17 January 2019 on cross-border restitution claims of works of art and cultural goods looted in armed conflicts and wars (2017/2023(I NI)), 17 January 2016, P8 TA-PROV(2019)0037. Molti di questi documenti riguardano il ruolo dell'UE nelle situazioni di conflitto in Iraq e in Siria, nonché nella lotta contro il finanziamento del terrorismo e nelle questioni di sicurezza. Altri riguardano il ruolo dell'UE nella cultura e nella protezione del patrimonio culturale iracheno e siriano. In tutti questi documenti l'UE considera il traffico illecito di beni culturali, in particolare quelli provenienti dall'Iraq e dalla Siria, che, a causa delle situazioni di conflitto, è notevolmente aumentato. Inoltre, in questi documenti questo traffico illecito è determinato a costituire una minaccia per il patrimonio culturale iracheno e siriano, nonché una fonte di reddito per i gruppi terroristici coinvolti nei conflitti. Pertanto, l'UE attribuisce due scopi principali alla lotta contro il traffico illecito di beni culturali iracheni e siriani - da un lato protegge il patrimonio culturale pertinente e dall'altro cerca di fermare il finanziamento dei gruppi terroristici.

³⁶¹ Si veda la nota n. 358.

letteratura, l'arte o la scienza, come elencato nell'allegato". Tuttavia, il Regolamento non si applica ai beni culturali creati o scoperti nel territorio doganale dell'UE.

Analogamente a quanto si è visto con riferimento al Regolamento n. 116/2009, la definizione di beni culturali di cui al Regolamento n. 880/2019 riceve ulteriore specificazione in ragione dell'elenco contenuto nell'allegato.

Occorre, tuttavia, notare che i due elenchi degli allegati non contengono le stesse categorie di beni culturali: essi si sovrappongono solo parzialmente e le soglie di valore e di età sono diverse.

Pertanto, dall'entrata in vigore del Regolamento sulle importazioni del 2019, è possibile rinvenire due diverse definizioni di "*bene culturale*" nel quadro giuridico dell'UE: una relativa al luogo di importazione e l'altra relativa al luogo di esportazione³⁶².

L'Allegato al Regolamento sulle importazioni n. 880/2019 contiene le stesse categorie di beni culturali definite dall'articolo 1 della Convenzione UNESCO del 1970 e dall'Allegato della Convenzione UNIDROIT del 1995.

L'uso di questi elenchi già esistenti è giustificato nel paragrafo 7 del preambolo del Regolamento sulle importazioni, ove si spiega che molti Paesi terzi e la maggior parte degli Stati membri dell'UE hanno familiarità con queste categorie di beni culturali contenute nei suddetti strumenti internazionali, di cui un numero significativo di Stati membri dell'UE è parte contraente.

Le attività disciplinate dal Regolamento n. 880/2019 sono l'introduzione e l'importazione di beni culturali, entrambe definite dall'articolo 2³⁶³.

³⁶² URBINATI S., (2018), op. cit., pag. 61.

³⁶³ Ai fini del presente Regolamento all'art. 2 si applicano le seguenti definizioni: «*introduzione di beni culturali*»: l'entrata nel territorio doganale dell'Unione di beni culturali che sono soggetti a vigilanza doganale o a controlli doganali nel territorio doganale dell'Unione conformemente al Regolamento (UE) n. 952/2013; «*importazione di beni culturali*»: "a) l'immissione di beni culturali in libera pratica di cui all'articolo 201 del Regolamento (UE) n. 952/2013; o b) il vincolo di beni culturali a una delle seguenti categorie di regimi speciali di cui all'articolo 210 del Regolamento (UE) n. 952/2013: i) deposito, che comprende il deposito doganale e le zone franche, ii) uso particolare, che comprende l'ammissione temporanea e l'uso finale, iii) perfezionamento attivo".

Il Regolamento sulle importazioni prevede due diverse procedure da seguire qualora il detentore di un bene culturale di un Paese terzo lo introduca o lo importi all'interno del territorio dell'UE.

Nella prima procedura è richiesta una licenza di importazione, mentre nella seconda è necessaria una dichiarazione dell'importatore. Alcune eccezioni a queste procedure sono previste dall'articolo 3, paragrafi 4³⁶⁴ e 5³⁶⁵.

In primo luogo, la licenza d'importazione e la dichiarazione dell'importatore non sono richieste quando i beni culturali di Paesi terzi, essendo stati originariamente esportati come beni dell'UE dal territorio doganale dell'Unione, sono reintrodotti in tale territorio entro un periodo di tre anni e immessi in libera pratica su richiesta dell'interessato.

In secondo luogo, un'ulteriore eccezione riguarda i beni culturali importati al solo scopo di garantirne la custodia da parte di un'autorità pubblica o sotto la supervisione di un'autorità pubblica, con l'intento di restituirli quando la situazione lo consenta.

In terzo luogo, altra eccezione è prevista con riferimento ai beni culturali temporaneamente ammessi nel territorio doganale dell'UE a fini educativi, scientifici, di conservazione, restauro, esposizione, digitalizzazione, arti dello spettacolo, a scopo di ricerca condotta da istituzioni accademiche o di cooperazione tra musei o istituzioni analoghe.

³⁶⁴ Il paragrafo 2 del presente articolo non si applica: a) ai beni culturali che sono beni reintrodotti ai sensi dell'articolo 203 del Regolamento (UE) n. 952/2013; b) all'importazione di beni culturali al fine esclusivo di garantirne la custodia da parte di un'autorità pubblica o sotto la sua supervisione, con l'intento di restituire tali beni culturali, quando la situazione lo consenta; c) all'ammissione temporanea di beni culturali, ai sensi dell'articolo 250 del Regolamento (UE) n. 952/2013, nel territorio doganale dell'Unione a fini formativi, scientifici, di conservazione, di restauro, di esposizione, di digitalizzazione, di spettacolo, di ricerca condotta da istituzioni accademiche o di collaborazione tra musei o enti analoghi.

³⁶⁵ La licenza d'importazione non è richiesta per i beni culturali vincolati al regime di ammissione temporanea ai sensi dell'articolo 250 [del codice doganale dell'Unione], quando tali beni devono essere presentati in fiere d'arte commerciali. In tali casi è fornita una dichiarazione dell'importatore secondo la procedura di cui all'articolo 5 del presente Regolamento. Tuttavia, se tali beni culturali sono successivamente vincolati ad un altro regime doganale di cui all'articolo 2, punto 3), del presente Regolamento, è richiesta una licenza d'importazione rilasciata conformemente all'articolo 4.

Infine, non è richiesta la presentazione di una licenza di importazione quando i beni culturali sono temporaneamente ammessi nel territorio doganale dell'UE per essere presentati a fiere d'arte commerciali, se è stata fornita una dichiarazione d'importazione.

La distinzione tra la procedura relativa alla licenza d'importazione e quella relativa alla dichiarazione dell'importatore dipende dalla categoria di beni culturali in cui rientra l'oggetto introdotto o importato nel territorio UE.

L'articolo 4 richiede il rilascio di una licenza d'importazione quando i beni culturali in questione appartengono a una delle categorie elencate nella parte B dell'allegato³⁶⁶, come i beni archeologici e gli elementi provenienti dallo smembramento di monumenti.

La richiesta per una licenza d'importazione deve essere presentata alle "autorità competenti"³⁶⁷ dal titolare del bene culturale in questione, attraverso il sistema elettronico previsto dall'articolo 8³⁶⁸.

Il requisito di una licenza d'importazione per i beni archeologici e per gli elementi provenienti dallo smembramento di monumenti è giustificato, nel paragrafo 10 del preambolo del Regolamento sulle importazioni, sulla base del fatto che queste categorie sono particolarmente soggette al saccheggio ed alla distruzione.

La domanda di licenza d'importazione deve essere accompagnata da: "documenti e informazioni che dimostrino"³⁶⁹ che i beni culturali in questione sono stati esportati dal paese in cui sono stati creati o scoperti conformemente

³⁶⁶ "c) prodotti di scavi archeologici (anche regolari o clandestini) o di scoperte archeologiche in terra o sott'acqua; d) elementi di monumenti artistici o storici o di siti archeologici smembrati". Per entrambe le categorie il bene in questione deve avere più di 250 anni".

³⁶⁷ Questa espressione è definita all'articolo 2, paragrafo 5, come "[...] le autorità designate dagli Stati membri per il rilascio delle licenze d'importazione".

³⁶⁸ Vedi art. 8 del Regolamento 880/2019.

³⁶⁹ La prova può consistere in un "certificato di esportazione o in una licenza di esportazione se il paese in questione ha stabilito tali documenti per l'esportazione di beni culturali al momento dell'esportazione" (articolo 4, paragrafo 5). La natura della prova è ulteriormente specificata nel paragrafo 12 del preambolo del Regolamento sulle importazioni con riferimento a titoli di proprietà, fatture, contratti di vendita, documenti di assicurazione, documenti di trasporto e le valutazioni degli esperti.

alle leggi e ai regolamenti di tale paese, o che dimostrino l'assenza di tali leggi e regolamenti al momento in cui sono stati portati fuori dal suo territorio”.

Sono previste deroghe a questa regola in due casi. In primo luogo, quando il paese in cui i beni culturali sono stati creati o scoperti non può essere determinato in modo affidabile; in secondo luogo, quando i beni culturali in questione hanno lasciato il paese in cui sono stati creati o scoperti prima del 24 aprile 1972.

In questi casi la domanda può essere accompagnata da *"documenti e informazioni che dimostrino che i beni culturali in questione sono stati esportati in conformità alle leggi e ai regolamenti dell'ultimo paese in cui si trovavano per un periodo superiore a cinque anni e per scopi diversi dall'uso temporaneo, dal transito, dalla riesportazione o dal trasbordo [...]"*³⁷⁰.

Una volta ricevuta la domanda, l'autorità competente ne verifica la completezza e rilascia la licenza d'importazione entro 90 giorni.

L'autorità può respingere la domanda in quattro casi: qualora abbia informazioni o ragionevoli motivi per ritenere che i beni culturali siano stati rimossi dal territorio del paese in cui sono stati creati o scoperti in violazione delle leggi e dei regolamenti di quel paese; qualora il richiedente non abbia fornito le prove richieste al paragrafo 4; nel caso in cui abbia informazioni o ragionevoli motivi per ritenere che il detentore dei beni non li abbia acquisiti legalmente e, infine, qualora sia stata informata dell'esistenza di richieste di restituzione dei beni culturali pendenti da parte delle autorità del paese in cui sono stati creati o scoperti³⁷¹.

La decisione di rifiuto di una domanda deve, dunque, essere motivata e contenere informazioni sulla procedura di ricorso. Ogni decisione di rifiuto deve essere comunicata agli altri Stati membri dell'UE e alla Commissione UE attraverso il sistema elettronico previsto dall'articolo 8.

³⁷⁰ Vedi art. 4, par. 4.

³⁷¹ Vedi art. 4, par. 7.

La seconda procedura di importazione riguarda le categorie di beni culturali elencate nella parte C dell'allegato³⁷².

Per introdurre o importare tali categorie di beni, il detentore dei beni deve presentare una dichiarazione d'importazione attraverso il sistema elettronico previsto all'articolo 8.

La dichiarazione d'importazione si compone delle seguenti due parti.

In primo luogo, è richiesta una dichiarazione firmata dal titolare dei beni, attestante che i beni culturali sono stati esportati dal paese in cui sono stati creati o scoperti conformemente alle leggi e ai regolamenti di tale paese al momento in cui sono stati portati fuori dal suo territorio.

In secondo luogo, è previsto un documento standardizzato che descriva i beni culturali in questione in modo sufficientemente dettagliato così da consentirne l'identificazione da parte delle autorità e l'esecuzione di analisi dei rischi e di controlli mirati³⁷³.

Sono previste deroghe al contenuto della dichiarazione del detentore in due casi: nel primo caso, quando il paese in cui i beni culturali sono stati creati o scoperti non può essere determinato in modo affidabile; nel secondo caso, quando i beni culturali hanno lasciato il paese in cui sono stati creati o scoperti prima del 24 aprile 1972³⁷⁴.

³⁷² I beni elencati sono: "a) collezioni ed esemplari rari di fauna, flora, minerali e anatomia, nonché oggetti di interesse paleontologico; b) proprietà relative alla storia, compresa la storia della scienza e della tecnologia e quella militare e storia sociale, alla vita dei leader nazionali, dei pensatori, degli scienziati e degli artisti e agli eventi di rilevanza nazionale; e) antichità, come iscrizioni, monete e sigilli incisi; f) oggetti di interesse etnologico; g) oggetti di interesse artistico, come: i) immagini, dipinti e disegni prodotti interamente a mano su qualsiasi supporto e in qualsiasi materiale (esclusi i disegni industriali e i manufatti decorati a mano); ii) opere originali di arte statuaria e scultura in qualsiasi materiale; iii) incisioni, stampe e litografie originali; iv) assemblaggi e montaggi artistici originali in qualsiasi materiale; h) manoscritti e incunaboli rari; i) libri antichi, documenti e pubblicazioni di particolare interesse (storico, artistico, scientifico, letterario, ecc.) singolarmente o in collezione". Per tutte le categorie il bene in questione deve avere più di 200 anni.

³⁷³ Vedi art. 5, par. 2.

³⁷⁴ Questa data corrisponde all'entrata in vigore della Convenzione dell'UNESCO del 1970.

In tali ipotesi la dichiarazione può essere la seguente “*i beni culturali in questione sono stati esportati conformemente alle leggi e ai regolamenti dell'ultimo paese in cui si trovavano per un periodo superiore a cinque anni e per scopi diversi da quelli temporanei uso, transito, riesportazione o trasbordo*”³⁷⁵.

Per quanto riguarda il documento standardizzato che descrive i beni culturali in questione, nel paragrafo 15 del preambolo si fa riferimento allo standard Object ID, elaborato dal Getty Information Institute nel 1997.

Attualmente, il Consiglio Internazionale dei Musei (ICOM) ha la licenza e il diritto di promuovere l'uso dello standard Object ID, che è uno strumento riconosciuto nella lotta contro il traffico illecito di beni culturali. Infatti, l'UNESCO raccomanda generalmente l'uso di questo standard e l'Organizzazione Mondiale delle Dogane e l'INTERPOL basano il loro lavoro su di esso.

3.4 Considerazioni finali.

Sulla base del quadro giuridico sopra descritto, dal lato delle esportazioni, i beni culturali, a meno che non possano essere classificati come tesori nazionali di uno Stato membro dell'UE o provengano illegalmente dall'Iraq e dalla Siria, possono circolare liberamente all'interno del territorio dell'Unione e sono controllati solo all'uscita dalle frontiere doganali esterne.

Questo controllo viene effettuato anche sui beni culturali appartenenti a Paesi terzi precedentemente entrati all'interno dei confini doganali dell'UE, poiché per la loro uscita è necessario il rilascio di una licenza di esportazione.

La licenza d'esportazione può essere rifiutata solo per i beni culturali che costituiscono il patrimonio nazionale di uno Stato membro dell'UE.

Quando vi è il ragionevole sospetto che beni culturali iracheni e siriani siano entrati illegalmente nel territorio dell'UE, la licenza di esportazione non può essere rilasciata. In caso contrario, per qualsiasi altro bene culturale, anche

³⁷⁵ Vedi art. 5, par. 2.

se proveniente da Paesi terzi in situazioni di conflitto armato, come il Mali, lo Yemen e la Libia, può essere richiesto il rilascio della licenza di esportazione.

Con l'entrata in vigore del Regolamento sulle importazioni, il quadro giuridico dell'UE relativo alla lotta contro il traffico illecito di beni culturali è più completo ed efficiente. Infatti, il mosaico di legislazioni nazionali che esisteva e che veniva utilizzato per l'ingresso di beni culturali di Paesi terzi nel territorio dell'UE è stato sostituito dal Regolamento sulle importazioni n. 880/2019.

Inoltre, la normativa UE in materia, in seguito all'entrata in vigore del Regolamento sulle importazioni, risulta applicabile ai beni culturali sia che provengano da Paesi terzi in situazione di pace sia che provengano da Paesi terzi in situazione di conflitto armato. Ne consegue che il quadro giuridico dell'UE trova applicazione non solo al traffico illecito di beni culturali effettuato da gruppi terroristici per finanziare le loro attività, ma in generale a ogni tipo di traffico illecito, indipendentemente da chi ne sia il responsabile.

Tuttavia, alcune considerazioni portano a mitigare l'entusiasmo per questo nuovo Regolamento.

In primo luogo, nonostante quanto previsto dall'articolo 16 del Regolamento circa la sua immediata entrata in vigore, molte delle sue disposizioni fondamentali non entreranno in vigore per un periodo di tempo considerevole. In specie, è stabilito che il divieto di importazione per i 66 beni culturali elencati nella Parte A dell'Allegato, cioè quelli che sono stati illegalmente rimossi dal territorio del Paese in cui sono stati creati o scoperti, entrerà in vigore a partire dal 28 dicembre 2020 e, dunque, dopo un notevole lasso di tempo rispetto alla data di entrata in vigore del Regolamento medesimo.

Allo stesso modo, i requisiti relativi alla licenza di importazione e alla dichiarazione dell'importatore, nonché l'istituzione del sistema elettronico,

dovrebbero essere operativi al più tardi sei anni dopo l'entrata in vigore del Regolamento, nel 2025³⁷⁶.

Ai fini della pratica applicazione del Regolamento sulle importazioni, sono necessari diversi interventi di esecuzione della Commissione Europea.

Al riguardo, va sottolineato che i suddetti interventi di attuazione dovevano essere effettuati dalla nuova Commissione UE pochi mesi dopo le elezioni del Parlamento Europeo (maggio 2019), e tuttavia, ad oggi, alcun atto di esecuzione è stato adottato. Sul punto, non può che evidenziarsi che la velocità con cui tali atti saranno adottati dipenderà anche, e soprattutto, dalle priorità politiche della Commissione UE.

Alla luce di tali considerazioni, sarà necessario circa un decennio per poter operare una valutazione approfondita di questo nuovo quadro giuridico dell'UE. In ogni caso, sembra possibile trarre già ora alcune conclusioni preliminari.

In primo luogo, per quanto riguarda la rapidità di attuazione del Regolamento sulle importazioni, sebbene sia comprensibile che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione abbiano chiesto del tempo al fine di stabilire il quadro operativo necessario per l'applicazione di questo nuovo Regolamento, il periodo di tempo "*al più tardi sei anni*" sembra essere troppo lungo.

E ciò soprattutto qualora si consideri che questo strumento dovrebbe costituire una risposta al traffico illecito di beni culturali, già in atto, proveniente da situazioni di conflitto armato, specialmente nei casi in cui questo traffico rappresenta una delle fonti di finanziamento dei gruppi terroristici.

I beni culturali iracheni e siriani, come visto, sono già protetti dai Regolamenti n. 1210 del 2003 e n. 36 del 2012, ma occorre altresì considerare che in altri Paesi, come il Mali, lo Yemen e la Libia, i beni culturali sono attualmente in pericolo a causa delle situazioni di conflitto armato in corso.

³⁷⁶ In particolare, l'articolo 3, paragrafi da 2 a 5, 7 ed 8, l'articolo 4, paragrafi da 1 a 10, l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 8, paragrafo 1, si applicano dalla data in cui il sistema elettronico di cui all'articolo 8 diviene operativo o al più tardi dal 28 giugno 2025.

È, pertanto, auspicabile che gli Stati membri e le istituzioni dell'UE si adoperino con impegno e diligenza per rendere concretamente operativo il Regolamento sulle importazioni il prima possibile.

In secondo luogo, le protezioni stabilite dai Regolamenti n. 1210 e n. 36 in relazione ai beni culturali iracheni e siriani sono più complete di quelle offerte dagli altri Regolamenti e dal TFUE.

Invero, i Regolamenti n. 1210 e n. 36 vietano anche il commercio o il trasferimento di beni culturali iracheni e siriani. Di contro, nonostante il Regolamento sulle importazioni stabilisca un quadro normativo uniforme per l'introduzione e l'importazione di beni culturali nel territorio dell'UE, sulla base del TFUE qualsiasi bene culturale proveniente legalmente o illegalmente da Paesi terzi può circolare liberamente su questo territorio³⁷⁷.

In terzo luogo, va notato che in molti dei Regolamenti che compongono il quadro giuridico dell'UE in questa materia, non vi sono disposizioni su ciò che le autorità doganali (ossia, le autorità doganali nazionali alle frontiere esterne dell'UE) possono fare nel caso in cui scoprono un tentativo di introdurre o esportare illegalmente i beni culturali di un Paese terzo, compresi quelli provenienti dall'Iraq e dalla Siria.

In particolare, ci si chiede: hanno il potere di sequestrare i beni culturali in questione? In caso affermativo, lo Stato membro dell'UE interessato deve restituirli al paese di origine? Quando deve avvenire tale restituzione?

Nel quadro giuridico dell'UE, l'unica disposizione che tiene conto di tale questione si ritrova nella seconda frase del paragrafo 1 dell'articolo 3 del Regolamento sulle importazioni n. 880/2019, ove si prevede che "*le autorità doganali e le autorità competenti adottano ogni misura appropriata quando si tenta di introdurre illegalmente beni culturali, elencati nella parte A dell'allegato*".

³⁷⁷URBINATI S., (2018), op. cit., pag. 67.

Per quanto si possa ragionevolmente intuire che sia stato molto complesso raggiungere un accordo su questo punto, sarebbe preferibile la previsione di disposizioni più dettagliate.

Si deve pertanto concludere che, nonostante le norme sull'esportazione e sull'importazione risultino ora comuni a tutti gli Stati membri dell'UE, la decisione in merito alle conseguenze applicabili per la loro violazione è lasciata, ancora una volta, a ciascuno Stato membro e, dunque, è ragionevole aspettarsi nell'immediato futuro l'emergere di un nuovo quadro frammentario delle legislazioni nazionali in materia, con tutte le annesse conseguenze.

In aggiunta, sembra possibile estendere questo ragionamento alle sanzioni applicabili alle violazioni dei Regolamenti nn. 116, 1210 e 36 e, da ultimo, al Regolamento sulle importazioni. Ed infatti, ogni Regolamento prevede che ciascuno Stato membro dell'UE stabilisca le sanzioni applicabili alle violazioni delle proprie disposizioni³⁷⁸.

Ne consegue che, in tale contesto di frammentazione normativa, ciascun soggetto sceglierà di chiedere l'esportazione o l'importazione di beni culturali provenienti illegalmente da un Paese terzo alle autorità doganali competenti dello Stato membro dell'UE che preveda le misure e le sanzioni meno onerose per la violazione del relativo Regolamento. Se, peraltro, questa situazione appare maggiormente comprensibile in relazione alle sanzioni, atteso che esse riguardano il diritto penale che non rientra tra le competenze dell'UE, le misure delle autorità doganali possono, invece, rivestire anche natura amministrativa, rientrando pertanto nelle competenze dell'Unione.

³⁷⁸ L'articolo 9 (Sanzioni) del Regolamento 116/2009 prevede che: "*Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente Regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione*". L'articolo 11 (Sanzioni) del Regolamento sulle importazioni 880/2019 prevede che: "*Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili alle violazioni del presente Regolamento e adottano tutte le 68 misure necessarie per garantirne l'applicazione [...]*". Infine, disposizioni analoghe sono previste anche nei Regolamenti 1210 e 36.

CONCLUSIONI

1. Risultati raggiunti

All'esito dell'attenta ed approfondita analisi del fenomeno del traffico illecito dei beni culturali, nella sua duplice dimensione giuridica e operativa, è possibile trarre alcune considerazioni conclusive, al fine di enucleare i principali risultati raggiunti nel corso della trattazione.

In primo luogo, è possibile fornire un'accurata e comprensiva definizione di cosa si intenda per traffico illecito di beni culturali.

In specie, esso ricomprende qualsiasi appropriazione di beni culturali così come qualsiasi altro atto di disposizione di detti beni, posto in essere in violazione di quelle norme sia interne che internazionali, che disciplinano il trasferimento di proprietà, l'esportazione e l'importazione del patrimonio culturale di uno Stato o di un popolo.

Come si è avuto modo di evidenziare, il traffico illecito di beni culturali costituisce un fenomeno di antichissima origine che, tuttavia, negli ultimi anni ha assunto una portata sempre maggiore, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, specie per effetto del processo di globalizzazione del mercato dei beni culturali.

Si è altresì avuto modo di sottolineare come la protezione giuridica dei beni culturali abbia da sempre incontrato un rilevante ostacolo nella difformità delle legislazioni nazionali in materia.

In particolare, a causa delle diversità tra gli ordinamenti degli Stati, il traffico all'estero di beni culturali, qualificato come illecito dallo Stato di origine potrebbe non essere considerato tale nello Stato di destinazione del bene. Pertanto, affinché il trasferimento in questione sia considerato illecito anche da Stati diversi da quello di origine è necessario o che sia stata violata anche la legge interna di questi altri Stati, o che questi riconoscano la legislazione protettrice dello Stato di origine. Oltre a ciò, occorre anche tenere presente che ogni Stato ha le sue norme sulla vendita e sul trasferimento dei

beni culturali con la conseguenza che la connessa situazione di incertezza giuridica è spesso sfruttata per condurre a buon fine transazioni relative a beni rubati o frutto di scavi clandestini o ancora illecitamente esportati.

In entrambe le ipotesi, risulta evidente che soltanto attraverso accordi internazionali è possibile, in primo luogo, l'imposizione di un obbligo generalizzato di protezione del patrimonio culturale e, in secondo luogo, l'armonizzazione o l'uniformazione delle norme di diritto privato in materia di trasferimento di beni culturali mobili.

In effetti, è questa la strada che si è percorsa a partire dal secondo dopo guerra, attraverso l'adozione degli strumenti normativi internazionali e regionali che sono stati oggetto di analisi nel corso del presente lavoro, i quali presentano il comune denominatore di essere tutti rivolti a elaborare un sistema idoneo ad assicurare la protezione universale dei beni culturali.

Tale sistema trova nella Convenzione Unesco del 1970 lo strumento più completo e diffuso di cooperazione multilaterale in materia di salvaguardia dei beni culturali.

Dall'analisi svolta, è tuttavia emerso come la Convenzione del 1970, nonostante il suo carattere innovativo, non si sia dimostrata in grado di risolvere alla radice alcuni tra i principali problemi posti dalla circolazione internazionale dei beni culturali, con particolare riguardo alla questione della restituzione dei beni rubati o illecitamente esportati.

Tra le principali criticità della Convenzione occorre ricordare, in questa sede conclusiva, come i meccanismi predisposti dalla Convenzione (artt. 7, lett. b, ii e 13, lett. c) risultino limitati quanto al loro ambito di applicazione, risultandone esclusi tutti quei beni provenienti da scavi archeologici clandestini, e non conferiscano alcuna certezza in ordine al successo di una domanda di restituzione, potendo essa trovare ostacolo nelle situazioni giuridiche riconosciute e protette secondo l'ordinamento interno dello Stato in cui il bene giuridico si trova.

A fronte delle debolezze ed asimmetrie della Convenzione del 1970, fin dai primi anni Ottanta, l'UNESCO invitava l'UNIDROIT a predisporre un nuovo strumento giuridico, nell'intento di fornire di un contenuto più dettagliato, sotto

il profilo del diritto privato, le intenzioni generali espresse nella Convenzione UNESCO del 1970.

Tra i principali meriti dalla Convenzione UNIDROIT del 1995 acquista particolare rilievo il notevole incremento di tutela registratosi, sia sul piano soggettivo, attraverso la previsione di un obbligo di restituzione dei beni culturali indipendentemente dalla buona fede del possessore, sia su un piano oggettivo, risultando tale Convenzione applicabile anche ai beni culturali provenienti da scavi illeciti. A ciò si aggiunge, sotto un profilo procedurale, l'introduzione della possibilità di proporre le domande di restituzione non solo davanti all'autorità giudiziaria del Paese di residenza del convenuto, ma anche davanti all'autorità giudiziaria del Paese in cui si trova il bene.

Attraverso l'analisi comparativa condotta si è, dunque, dimostrato il rapporto non solo di compatibilità, ma di vera e propria complementarità intercorrente tra le due Convenzioni: nonostante il funzionamento indipendente e la previsione di mezzi differenziati, tali strumenti normativi, accomunati da obiettivi convergenti, se utilizzati congiuntamente sono suscettibili di assicurare un'ideale protezione contro il traffico illecito di beni culturali.

All'esito dell'analisi effettuata in merito alle caratteristiche di funzionamento del contemporaneo traffico illecito di beni culturali è stato evidenziato come esso sia diventato un crimine di proporzioni globali che presenta una connessione con il crimine organizzato, che lo sfrutta come corollario ad altre attività, fra le quali la più preoccupante è costituita dal finanziamento per atti militari e di terrorismo.

Al riguardo, dopo un'attenta disamina delle modalità attraverso cui l'ISIS gestisce l'intero processo del traffico illecito si è rilevato che l'organizzazione interna del "*reparto antichità*" è strutturata attraverso un alto grado di gerarchizzazione, progettazione e burocrazia nel campo dei finanziamenti e dell'amministrazione territoriale.

In aggiunta, si è altresì messo in luce come il traffico illecito di beni culturali sia stato facilitato dall'emersione delle piattaforme di vendita online, nonché dallo sviluppo dei social media, fra le quali la più importante è risultata essere Facebook. Al riguardo, dall'approfondita analisi dei dati risultanti dal

rapporto ATHAR è emersa l'incapacità di Facebook di controllare le attività illegali dei gruppi di utenti finalizzati al traffico dei reperti, atteso che tale piattaforma consente alle organizzazioni criminali internazionali la vendita di oggetti saccheggiati, favorendo altresì l'emersione e lo sviluppo del peculiare fenomeno del "*loot to order*".

Il quadro complessivo fornito dal rapporto ATAGR offre molti spunti per ulteriori approfondimenti. In questo senso, particolare interesse presenta la prospettiva di allargare il campo d'indagine anche ad altre piattaforme come WhatsApp, Telegram o Viber. Sotto ulteriore e diverso profilo, assume notevole rilevanza la possibilità di estendere l'analisi condotta sui gruppi oggetto del caso di studio, tutti localizzati in Siria, anche ad ulteriori realtà appartenenti ad aree geografiche diverse: ciò consentirebbe uno sguardo più completo sugli attori coinvolti in questo commercio, nonché una maggiore quantità di dati che potrebbero aiutare sia in vista di una migliore comprensione del fenomeno, sia soprattutto al fine promuovere efficaci strategie di prevenzione e contrasto.

La situazione emergenziale emersa negli ultimi anni ha aperto la strada a diverse azioni internazionali e regionali di contrasto al fenomeno. In questo senso, l'UE ha adottato due misure *ad hoc* che limitano l'importazione di merci dall'Iraq e dalla Siria (Regolamento n. 1210/2003 e Regolamento n. 36/2012).

Da ultimo, si è rilevato come il quadro giuridico dell'UE relativo alla lotta contro il traffico illecito di beni culturali risulti più completo ed efficiente all'indomani dell'emanazione del Regolamento sulle importazioni n. 880/2019. Infatti, il preesistente mosaico di legislazioni nazionali, che veniva utilizzato per l'ingresso di beni culturali di Paesi terzi nel territorio dell'UE, è stato sostituito dal Nuovo Regolamento.

Tuttavia, si è avuto modo di evidenziare come sia necessario mitigare l'entusiasmo che, in un primo momento, ha accompagnato l'entrata in vigore del nuovo strumento. Difatti, per poter operare un'approfondita valutazione del nuovo quadro giuridico dell'UE, nonché dell'efficacia del Regolamento, sarà necessario attendere circa un decennio.

In ogni caso, è stato possibile trarre alcune conclusioni preliminari.

In questa sede conclusiva, occorre ribadire le considerazioni svolte riguardo la rapidità di attuazione del nuovo Regolamento. In particolare, sebbene sia comprensibile che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione abbiano chiesto del tempo al fine di stabilire il quadro operativo necessario per la sua applicazione, il periodo di tempo "*al più tardi sei anni*" sembra essere troppo lungo. E ciò soprattutto qualora si consideri che questo strumento dovrebbe costituire una risposta al traffico illecito di beni culturali, già in atto, proveniente da situazioni di conflitto armato, specialmente nei casi in cui questo traffico rappresenta una delle fonti di finanziamento dei gruppi terroristici. I beni culturali iracheni e siriani, come visto, sono già protetti dai Regolamenti n. 1210 del 2003 e n. 36 del 2012, ma occorre altresì considerare che in altri Paesi, come il Mali, lo Yemen e la Libia, i beni culturali sono attualmente in pericolo a causa delle situazioni di conflitto armato in corso.

2. Profili critici.

All'esito dell'analisi del presente elaborato emerge una notevole preoccupazione per il futuro dei beni culturali provenienti dalle zone di conflitto armato, e ciò principalmente in ragione del fatto che gli strumenti a livello internazionale non vengono utilizzati e sfruttati in maniera ottimale dalla comunità internazionale.

Invero, l'inefficacia di solide misure legislative internazionali comporta che il mercato di questi beni culturali sia florido. In particolare, come più volte dimostrato nel corso della trattazione, le attività terroristiche trovano finanziamento proprio nella spoliazione dei beni culturali dei paesi in cui operano, con successiva introduzione in Europa.

La preoccupazione dovuta al fatto che i beni culturali vengono saccheggianti nei paesi di origine, contribuendo alla disgregazione delle culture locali, rappresenta il motivo per cui l'UE ha ritenuto indispensabile regolamentare l'introduzione e l'importazione di beni culturali in Europa.

La recente novità normativa in materia, il Nuovo Regolamento n. 880/2019, è stato accolto favorevolmente poiché mira ad impedire

l'importazione e il deposito nell'UE di beni culturali esportati illegalmente da un paese terzo, riducendo il traffico dei medesimi, contrastando il finanziamento del terrorismo e proteggendo il patrimonio culturale e, in particolare, i reperti archeologici dei paesi di origine in cui sono in corso conflitti armati.

A tal fine, la nuova disciplina si propone di: formulare una definizione comune di beni culturali all'importazione; garantire l'esercizio di diligenza da parte degli importatori al momento dell'acquisto di beni culturali da paesi terzi; stabilire informazioni standardizzate che attestino la legalità dei beni; introdurre deterrenti efficaci al traffico e promuovere il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella protezione del patrimonio culturale.

Nonostante ciò, il Nuovo Regolamento, ad oggi, non rappresenta una soluzione effettiva al problema. Di fatti, le misure di ispezione e controllo adottate da uno Stato membro non impediscono l'entrata illegale in tale paese di beni culturali provenienti da un diverso Stato membro che non abbia disposto tali controlli. Le discrepanze nel trattamento degli operatori economici nei diversi Stati membri danno luogo a discriminazioni. Perché l'attuale situazione subisca un cambiamento risulta invero necessario un approccio condiviso volto a garantire un trattamento omogeneo ed efficace delle importazioni in tutta l'UE.

Un ulteriore profilo di criticità si è riscontrato in relazione al traffico illecito di beni culturali provenienti da Iraq e Siria, successivamente introdotti nell'UE, e concerne l'inefficacia dei controlli doganali.

Attualmente, i beni culturali sono sottoposti a dei controlli doganali standard, ovvero la dichiarazione doganale deve identificare il tipo di merce in base alla classificazione tariffaria, il paese di provenienza della spedizione e il suo valore. I controlli *standard* non sembrano adeguati quando si tratta di identificare la corretta origine e provenienza, nonché l'età o il valore della merce. A titolo esemplificativo, può risultare di notevole difficoltà stabilire la provenienza di beni culturali che non sono mai stati registrati nei cataloghi dei musei o che si sostiene appartengano a collezioni private che non sono mai state inventariate. Per altro verso, si presentano di non facile definizione i beni

culturali appartenenti a civiltà fiorite in una vasta area geografica (ad esempio babilonese, egiziana, greco-romana, araba, bizantina, ottomana) e i beni culturali seriali come monete o gioielli che possono essere smembrati non sono così facili da identificare.

Sotto altro profilo, inoltre, la banca dati INTERPOL per le opere d'arte rubate, considerata una delle più importanti in materia, non comprende gli oggetti per i quali non esiste una fotografia. In tal caso rientrerebbero i beni culturali scavati illegalmente, di cui lo Stato a cui appartengono non è nemmeno a conoscenza.

Le difficoltà che le autorità doganali incontrano nell'individuare i beni culturali che sono stati esportati illecitamente dal loro Paese d'origine sono esemplificate nell'attuazione delle misure *ad hoc* dell'UE che vietano il commercio di beni culturali con l'Iraq e la Siria (art. 3 del Regolamento (CE) n. 1210/2003 e art. 11c del Regolamento (UE) n. 36/2012).

Poiché raramente i reperti vengono spediti direttamente dai paesi di provenienza, nel caso di beni culturali illeciti provenienti dall'Iraq o dalla Siria, qualora un importatore dichiari un'origine diversa, l'onere della prova che i beni provengono effettivamente da questi paesi e che sono prodotti di saccheggi o scavi illegali ricade sulle dogane dell'UE. Sulla base dei risultati delle indagini³⁷⁹, l'adeguatezza delle misure *ad hoc* dell'UE è messa in discussione da un numero considerevole di Stati membri. Non si può scartare la possibilità che tali divieti non siano attualmente applicati nella loro interezza.

Si ritiene, inoltre, che l'imposizione alle dogane dell'onere di dimostrare la provenienza irachena o siriana del bene comprometta lo scopo delle misure *ad hoc*. Ad esempio, gli importatori di beni culturali possono rivendicare un'altra origine, come la Giordania o gli Emirati Arabi Uniti, che dovrebbe poi essere dimostrata inesatta dalle autorità degli Stati membri. Ne consegue, in tutta evidenza, che si tratta di un onere assai difficile da assolvere per le autorità doganali, atteso che le stesse solitamente non dispongono di competenze di

³⁷⁹ Nell'ambito dello studio intitolato "*Lotta al traffico illecito di beni culturali: analisi delle questioni doganali nell'UE*", 2017, condotto dalla Commissione Europea.

storia dell'arte per identificare oggetti sospetti e di risorse operative per rintracciarne la provenienza e determinarne l'età.

Soprattutto quando si tratta di beni culturali provenienti da scavi illegali, i reperti non possono essere ricondotti a nessun catalogo o banca dati di musei di arte rubata, poiché non sono mai stati registrati.

Allo stesso modo, se esportati prima di una certa data (6 agosto 1990), i beni sono considerati come trasportati legalmente.

Anche in questo caso, l'onere della prova per quanto riguarda l'esportazione dopo tale data spetta alle autorità competenti degli Stati membri.

Infine, una volta che un bene sia stato sequestrato, l'identificazione del legittimo proprietario potrebbe porre difficoltà, e ciò assume particolare importanza ai fini della restituzione. Mentre le dogane sono ben posizionate alla frontiera esterna dell'UE per intervenire nella fase di consegna fisica delle merci, è molto difficile attuare correttamente questi divieti in un contesto in cui le importazioni di beni culturali non sono soggette ad alcun controllo specifico o mirato è molto difficile. Le autorità doganali dell'UE non hanno i mezzi per determinare in modo conclusivo fatti ed eventi accaduti in un determinato momento nel paese terzo in questione, soprattutto senza l'assistenza amministrativa delle autorità locali.

I controlli doganali *standard* all'importazione risultano pertanto inadeguati per affrontare la specificità dei beni culturali, con la conseguenza che tali beni entrano nell'UE senza un sufficiente controllo.

Le difficoltà tecniche di cui sopra e le difficoltà, da parte degli Stati membri e le istituzioni UE, di rendere concretamente operativo il Regolamento sulle importazioni, comporta, inoltre, un trattamento disomogeneo da parte degli Stati membri dei beni culturali importati nell'UE. Mentre esiste un chiaro divieto di importare nell'UE beni provenienti dall'Iraq e dalla Siria, le importazioni da altri paesi, come il Mali, lo Yemen e la Libia, non sono soggette ad alcuna restrizione da parte dell'UE.

In conclusione, partendo dal presupposto che per poter operare *un'approfondita valutazione del nuovo quadro giuridico dell'UE, nonché*

dell'efficacia del Regolamento, sarà necessario attendere circa un decennio, non resta che aspettare e ed osservare come la situazione evolverà.

Sarà interessante, dunque, approfondire ulteriormente l'argomento quando saranno disponibili altre informazioni cui poter fare concreto riferimento, così che sia possibile stabilire con certezza l'effettivo risultato raggiunto dal Nuovo Regolamento in vigore, senza che questo risulti viziato dal forte carattere di indeterminatezza che al momento ricopre l'argomento.

ALLEGATO

7.6.2019

IT

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

L 151/1

I

(Atti legislativi)

REGOLAMENTI

REGOLAMENTO (UE) 2019/880 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 aprile 2019 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 207, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria ⁽¹⁾,

considerando quanto segue:

- (1) Alla luce delle conclusioni del Consiglio del 12 febbraio 2016 sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo, della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 2 febbraio 2016 relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo e della direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾, è opportuno prevedere l'adozione di norme comuni sul commercio con i paesi terzi per garantire la protezione efficace dal commercio illecito di beni culturali e contro la loro perdita o distruzione, la preservazione del patrimonio culturale dell'umanità e la prevenzione del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio mediante la vendita ad acquirenti dell'Unione di beni culturali saccheggianti.
- (2) Lo sfruttamento dei popoli e dei territori che può condurre al commercio illecito di beni culturali, in particolare se il commercio illecito ha origine in un contesto di conflitto armato. In questo senso, è opportuno che il presente regolamento tenga conto delle caratteristiche regionali e locali dei popoli e dei territori, piuttosto che del valore di mercato dei beni culturali.
- (3) I beni culturali formano parte del patrimonio culturale e spesso rivestono una notevole importanza culturale, artistica, storica e scientifica. Il patrimonio culturale rappresenta uno degli elementi fondanti della civiltà, anche perché apporta un valore simbolico e costituisce la memoria culturale dell'umanità. Arricchisce la vita culturale di tutti i popoli e li accomuna attraverso la condivisione della memoria, della conoscenza e dello sviluppo della civiltà. Dovrebbe pertanto essere tutelato dall'appropriazione illecita e dal saccheggio. I saccheggi di siti archeologici si sono sempre verificati, ma ora tale fenomeno ha raggiunto proporzioni industriali e, insieme al commercio dei beni culturali riportati alla luce illegalmente, costituisce un grave reato che arreca considerevoli sofferenze a coloro che ne sono colpiti direttamente e indirettamente. Il commercio illecito di beni culturali contribuisce in molti casi all'omogeneizzazione culturale forzata o alla perdita forzata dell'identità culturale, mentre il saccheggio di beni culturali conducono, fra l'altro, alla disgregazione delle culture. Fino a quando sarà possibile dedicarsi a un proficuo commercio di beni culturali riportati alla luce illegalmente e ottenerne un profitto senza rischi significativi, gli scavi e i saccheggi continueranno. A causa del loro valore economico e artistico, i beni culturali hanno una forte domanda sul mercato internazionale. L'assenza di solide misure legislative internazionali e la loro relativa inefficace applicazione fa sì che i beni in questione finiscano nell'economia sommersa. Pertanto, è opportuno che l'Unione

⁽¹⁾ Posizione del Parlamento europeo del 12 marzo 2019 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 9 aprile 2019.

⁽²⁾ Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

vieti l'introduzione nel territorio doganale dell'Unione di beni culturali esportati illecitamente da paesi terzi, segnatamente di beni culturali provenienti da paesi terzi interessati da conflitti armati, in special modo se tali beni culturali sono stati commerciati in modo illecito da organizzazioni terroristiche o criminali di altro tipo. Se è vero che tale divieto generale non dovrebbe comportare controlli sistematici, gli Stati membri dovrebbero nondimeno essere autorizzati a intervenire quando ricevono informazioni relative a spedizioni sospette e adottare tutte le misure appropriate per intercettare i beni culturali esportati illecitamente.

- (4) Alla luce della diversità delle norme applicate negli Stati membri riguardo all'importazione di beni culturali nel territorio doganale dell'Unione, è opportuno adottare misure volte in particolare a garantire che determinate importazioni di beni culturali siano soggette a controlli uniformi al momento della loro entrata nel territorio doganale dell'Unione, sulla base degli attuali processi, regimi e strumenti amministrativi volti a conseguire un'applicazione uniforme del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁾.
- (5) La protezione dei beni culturali considerati patrimonio nazionale degli Stati membri è già contemplata dal regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio ⁽²⁾ e dalla direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾. Il presente regolamento non dovrebbe pertanto applicarsi ai beni culturali creati o scoperti nel territorio doganale dell'Unione. È opportuno che le norme comuni introdotte dal presente regolamento disciplinino il trattamento doganale dei beni culturali non unionali che entrano nel territorio doganale dell'Unione. Ai fini del presente regolamento, il pertinente territorio doganale dovrebbe coincidere con il territorio doganale dell'Unione al momento dell'importazione.
- (6) È opportuno che le misure di controllo da adottare in merito alle zone franche e ai cosiddetti «porti franchi» abbiano un ambito di applicazione quanto più ampio possibile in termini di regimi doganali interessati, al fine di evitare che il presente regolamento sia aggirato attraverso il ricorso a tali zone franche, che potrebbero potenzialmente essere utilizzate per la continua proliferazione del commercio di prodotti illegali nell'Unione. È opportuno pertanto che tali misure di controllo non si applichino solo ai beni culturali immessi in libera pratica ma anche ai beni culturali vincolati a un regime doganale speciale. L'ambito di applicazione non dovrebbe tuttavia andare oltre l'obiettivo di impedire ai beni culturali esportati illecitamente di entrare nel territorio doganale dell'Unione. Pertanto, pur applicandosi l'immissione in libera pratica e alcuni regimi doganali speciali a cui possono essere vincolati i beni che entrano nel territorio doganale dell'Unione, è opportuno che le misure di controllo sistematiche non si applichino al transito.
- (7) Molti paesi terzi e la maggior parte degli Stati membri hanno familiarità con le definizioni utilizzate nella convenzione dell'Unesco concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, firmata a Parigi il 14 novembre 1970 («convenzione Unesco del 1970») della quale sono parti numerosi Stati membri, e nella convenzione dell'Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, firmata a Roma il 24 giugno 1995. Per tale ragione le definizioni utilizzate nel presente regolamento sono basate su tali definizioni.
- (8) È opportuno che la legalità dell'esportazione di beni culturali sia esaminata in primo luogo sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari del paese in cui tali beni culturali sono stati creati o scoperti. Tuttavia, per non ostacolare in maniera irragionevole il commercio legittimo, in taluni casi è opportuno che la persona che intende importare beni culturali nel territorio doganale dell'Unione sia eccezionalmente autorizzata a dimostrare piuttosto la lecita esportazione da un diverso paese terzo in cui i beni culturali erano localizzati prima di essere spediti nell'Unione. Tale eccezione dovrebbe applicarsi qualora il paese in cui i beni culturali sono stati creati o scoperti non possa essere determinato in modo attendibile o quando l'esportazione dei beni culturali in questione abbia avuto luogo prima che la convenzione Unesco del 1970 entrasse in vigore, ossia il 24 aprile 1972. Al fine di evitare che il presente regolamento sia aggirato semplicemente mediante la spedizione illegale di beni culturali in un altro paese terzo prima della loro importazione nell'Unione, tali eccezioni dovrebbero essere applicabili qualora i beni culturali si siano trovati in un paese terzo per un periodo superiore a cinque anni per scopi diversi dall'utilizzo temporaneo, dal transito, dalla riesportazione o dal trasbordo. Qualora tali condizioni siano soddisfatte per più di un paese, l'ultimo di questi paesi prima dell'introduzione dei beni culturali nel territorio doganale dell'Unione dovrebbe essere quello pertinente.
- (9) L'articolo 5 della convenzione Unesco del 1970 esorta gli Stati parti ad istituire uno o più servizi nazionali per la protezione dei beni culturali contro l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di proprietà. Tali servizi nazionali dovrebbero essere dotati di personale qualificato e in numero sufficiente al fine di garantire tale protezione in conformità di tale convenzione ed inoltre dovrebbero consentire la necessaria collaborazione attiva tra le autorità competenti degli Stati membri parte di tale convenzione nel settore della sicurezza e nella lotta contro l'importazione illegale di beni culturali, in particolare dalle aree colpite da conflitti armati.

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1).

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali (GU L 39 del 10.2.2009, pag. 1).

⁽³⁾ Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 1).

- (10) Al fine di non ostacolare in misura sproporzionata il commercio di beni attraverso la frontiera esterna, è opportuno che il presente regolamento si applichi esclusivamente ai beni culturali che superino un certo limite d'età, che è stabilito dal presente regolamento. Sembra inoltre opportuno stabilire anche una soglia finanziaria per escludere i beni culturali di valore inferiore dall'applicazione delle condizioni e procedure per l'importazione nel territorio doganale dell'Unione. Tali soglie garantiranno che le misure introdotte dal presente regolamento si concentrino sui beni culturali più probabilmente appetiti dai saccheggiatori nelle zone di conflitto, senza escludere altri beni il cui controllo è necessario per assicurare la protezione del patrimonio culturale.
- (11) Il commercio illecito di beni culturali saccheggiati è stato identificato come una possibile fonte di finanziamento del terrorismo e di attività di riciclaggio nel contesto della valutazione sovranazionale dei rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno.
- (12) Poiché talune categorie di beni culturali, segnatamente i reperti archeologici e gli elementi provenienti dai monumenti, sono particolarmente esposte al rischio di saccheggio e distruzione, sembra necessario prevedere un sistema di controllo rafforzato prima che a tali beni sia permesso di entrare nel territorio doganale dell'Unione. È opportuno che tale sistema preveda l'obbligo di presentazione di una licenza d'importazione rilasciata dall'autorità competente di uno Stato membro prima dell'immissione in libera pratica di tali beni culturali nell'Unione o del vincolo degli stessi a un regime doganale speciale diverso dal transito. Le persone che intendano ottenere tale licenza dovrebbero essere in grado di dimostrare l'esportazione lecita dal paese in cui i beni culturali sono stati creati o scoperti mediante gli adeguati documenti giustificativi e di prova, quali certificati di esportazione, titoli di proprietà, fatture, contratti di vendita, documenti assicurativi, documenti di trasporto e perizie. È opportuno che le autorità competenti degli Stati membri decidano, sulla base della completezza e dell'accuratezza delle domande, se rilasciare o no una licenza senza indebito ritardo. Tutte le licenze di importazione dovrebbero essere archiviate in un sistema elettronico.
- (13) Un'icona è una qualsiasi rappresentazione di figure o di eventi religiosi. Essa può essere prodotta con vari materiali e in diverse dimensioni, e può essere sia monumentale che portatile. Nei casi in cui un tempo faceva parte, per esempio, dell'interno di una chiesa, di un monastero, di una cappella, come elemento a sé stante o parte di mobilia architettonica, ad esempio un'iconostasi o un porta icona, l'icona costituisce un elemento fondamentale e inseparabile della vita liturgica e del culto divino, e dovrebbe essere considerata parte integrante di un monumento religioso che sia stato smembrato. L'icona dovrebbe rientrare nella categoria «elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici o di siti archeologici» elencati nell'allegato, anche qualora il monumento specifico al quale essa apparteneva non sia noto ma sussistano prove che una volta l'icona era parte integrante di un monumento, specie quando presenti segni o elementi attestanti che un tempo faceva parte di un'iconostasi o di un porta icona.
- (14) Tenuto conto della particolare natura dei beni culturali, il ruolo delle autorità doganali è estremamente importante ed esse dovrebbero essere in grado, ove necessario, di richiedere ulteriori informazioni al dichiarante e analizzare i beni culturali sottoponendoli a un esame fisico.
- (15) È opportuno che la persona che intende importare nel territorio doganale dell'Unione categorie di beni culturali per l'importazione delle quali non è richiesta una licenza d'importazione certifichi, mediante una dichiarazione, la legalità dell'esportazione degli stessi dal paese terzo e se ne assuma la responsabilità, nonché fornisca informazioni sufficienti affinché tali beni culturali possano essere identificati dalle autorità doganali. Al fine di agevolare la procedura e per motivi di certezza del diritto è opportuno che le informazioni sui beni culturali siano fornite mediante l'uso di un documento standardizzato. Potrebbe essere utilizzato lo standard dell'Object ID, raccomandato dall'Unesco, per descrivere i beni culturali. Il titolare dei beni dovrebbe registrare tali informazioni in un sistema elettronico, al fine di agevolare l'identificazione da parte delle autorità doganali, consentire un'analisi dei rischi e controlli mirati e in modo da garantire la tracciabilità una volta che i beni culturali sono entrati nel mercato interno.
- (16) Nel contesto dello sportello unico per le dogane, la Commissione dovrebbe essere responsabile dell'istituzione di un sistema elettronico centralizzato per la presentazione delle domande di licenze di importazione e di dichiarazioni dell'importatore, nonché per l'archiviazione e lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda le dichiarazioni dell'importatore e le licenze di importazione.
- (17) Il trattamento dei dati di cui al presente regolamento dovrebbe poter comprendere anche i dati personali e tale trattamento dovrebbe essere effettuato conformemente al diritto dell'Unione. È opportuno che gli Stati membri e la Commissione trattino i dati personali solo per le finalità del presente regolamento o, in circostanze debitamente giustificate, a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati gravi o esecuzione di sanzioni penali, comprese la salvaguardia contro minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse. La raccolta, la

divulgazione, la trasmissione, la comunicazione e qualunque altro tipo di trattamento dei dati personali rientrante nell'ambito di applicazione del presente regolamento dovrebbero essere soggetti alle prescrizioni dei regolamenti (UE) 2016/679 ⁽⁶⁾ e (UE) 2018/1725 ⁽⁷⁾ del Parlamento europeo e del Consiglio. Il trattamento dei dati personali ai fini del presente regolamento dovrebbe tener conto anche del diritto al rispetto della vita privata e familiare riconosciuto all'articolo 8 della convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare e del diritto alla protezione dei dati di carattere personale riconosciuti, rispettivamente, agli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

- (18) I beni culturali che non sono stati creati o scoperti nel territorio doganale dell'Unione ma che sono stati esportati in quanto beni dell'Unione non dovrebbero essere soggetti alla presentazione di una licenza di importazione o di una dichiarazione dell'importatore quando sono reintrodotti in tale territorio in quanto merci in reintroduzione ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013.
- (19) Non dovrebbe essere soggetta alla presentazione di una licenza di importazione o di una dichiarazione dell'importatore nemmeno l'ammissione temporanea di beni culturali a fini formativi, scientifici, di conservazione, di restauro, di esposizione, di digitalizzazione, di spettacolo, di ricerca condotta da istituti accademici o a fini di collaborazione tra musei o enti analoghi.
- (20) Dovrebbe inoltre essere consentito, senza la presentazione di una licenza di importazione, o di una dichiarazione dell'importatore, il deposito di beni culturali provenienti da paesi in cui è in corso un conflitto armato o una catastrofe naturale, con il fine esclusivo di trovare un rifugio sicuro per garantire la custodia e la conservazione da parte di un'autorità pubblica, o sotto la sua supervisione.
- (21) Al fine di agevolare la presentazione dei beni culturali nell'ambito di fiere d'arte commerciali, una licenza di importazione non dovrebbe essere necessaria qualora i beni culturali siano in regime di ammissione temporanea, ai sensi dell'articolo 250 del regolamento (UE) n. 952/2013, e sia stata fornita una dichiarazione dell'importatore anziché una licenza di importazione. Tuttavia, la presentazione di una licenza di importazione dovrebbe essere necessaria qualora tali beni culturali restino nell'Unione dopo la fiera d'arte.
- (22) Al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione del presente regolamento, è opportuno attribuire alla Commissione competenze di esecuzione affinché adotti modalità dettagliate relative ai beni culturali che sono beni reintrodotti, o all'ammissione temporanea di beni culturali nel territorio doganale dell'Unione e alla loro custodia, ai modelli per le domande di licenza di importazione e ai moduli per le licenze di importazione, ai modelli per le dichiarazioni dell'importatore e i documenti di cui sono corredate, e alle ulteriori norme procedurali riguardanti la presentazione e il trattamento degli stessi. È opportuno inoltre attribuire alla Commissione competenze di esecuzione per l'istituzione di un sistema elettronico per la presentazione delle domande di licenze di importazione e di dichiarazioni dell'importatore e per l'archiviazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri. È altresì opportuno che tali competenze siano esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁸⁾.
- (23) Al fine di garantire un coordinamento efficace ed evitare la duplicazione degli sforzi nell'organizzare attività di formazione e di sviluppo delle capacità e campagne di sensibilizzazione, nonché di commissionare attività di ricerca pertinenti e lo sviluppo di norme, ove opportuno, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero cooperare con organizzazioni e organismi internazionali, quali l'Unesco, Interpol, Europol, l'Organizzazione mondiale delle dogane, l'Istituto internazionale per la conservazione e il restauro dei beni culturali e il Consiglio internazionale dei musei (ICOM).
- (24) È opportuno che informazioni rilevanti sui flussi commerciali di beni culturali siano raccolte per via elettronica e condivise tra gli Stati membri e la Commissione, affinché siano di sostegno all'attuazione efficace del presente regolamento e fungano da base per la sua valutazione futura. Ai fini della trasparenza e del controllo pubblico, è opportuno rendere pubbliche quante più informazioni possibili. I flussi commerciali di beni culturali non possono essere monitorati in modo efficace solo in base al valore o al peso degli stessi. È essenziale raccogliere per via elettronica informazioni sul numero dei pezzi dichiarati. Dal momento che la nomenclatura combinata non specifica alcuna unità di misura supplementare per i beni culturali, è necessario richiedere la dichiarazione del numero di pezzi.

⁽⁶⁾ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

⁽⁷⁾ Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39).

⁽⁸⁾ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13).

- (25) La strategia e il piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali mirano, tra l'altro, a rafforzare le capacità delle autorità doganali al fine di migliorare la reattività ai rischi nel settore dei beni culturali. È opportuno che si utilizzi il quadro comune in materia di gestione del rischio previsto dal regolamento (UE) n. 952/2013 e che le autorità doganali si scambino le informazioni pertinenti sui rischi.
- (26) Al fine di beneficiare delle competenze delle organizzazioni e degli organismi internazionali attivi nel settore culturale e della loro esperienza per quanto riguarda il commercio illecito di beni culturali, le raccomandazioni e gli orientamenti formulati da tali organizzazioni e organismi dovrebbero essere presi in considerazione nel quadro comune in materia di gestione del rischio al momento di identificare i rischi connessi ai beni culturali. In particolare, le liste rosse pubblicate dall'ICOM dovrebbero fungere da orientamento per individuare quei paesi terzi il cui patrimonio è particolarmente a rischio e gli oggetti esportati da tali paesi che sarebbero più spesso esposti a commercio illecito.
- (27) È necessario istituire campagne di sensibilizzazione rivolte agli acquirenti di beni culturali per quanto riguarda il rischio del commercio illecito e assistere gli operatori del mercato nella loro comprensione e applicazione del presente regolamento. Nella diffusione di tali informazioni gli Stati membri dovrebbero coinvolgere i competenti punti di contatto nazionali e altri servizi di fornitura di tali informazioni.
- (28) La Commissione dovrebbe assicurare che le microimprese e le piccole e medie imprese (PMI) beneficino di un'assistenza tecnica adeguata e dovrebbe agevolare l'informazione delle stesse ai fini dell'efficace attuazione del presente regolamento. Le PMI stabilite nell'Unione che importano beni culturali dovrebbero pertanto beneficiare dei programmi attuali e futuri dell'Unione a sostegno della competitività delle piccole e medie imprese.
- (29) Al fine di incentivare la conformità e scoraggiare l'elusione, gli Stati membri dovrebbero introdurre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e comunicare tali sanzioni alla Commissione. Le sanzioni introdotte dagli Stati membri contro le violazioni del presente regolamento dovrebbero avere un effetto deterrente equivalente in tutta l'Unione.
- (30) Gli Stati membri dovrebbero assicurare che le autorità doganali e le autorità competenti concordino misure ai sensi dell'articolo 198 del regolamento (UE) n. 952/2013. I dettagli relativi a tali misure dovrebbero essere soggetti al diritto nazionale.
- (31) È opportuno che la Commissione adotti senza indugio norme per l'attuazione del presente regolamento, in particolare norme riguardanti i moduli elettronici standardizzati appropriati da utilizzare per richiedere una licenza di importazione o redigere una dichiarazione dell'importatore, e istituisca il sistema elettronico nel più breve tempo possibile. È opportuno posticipare di conseguenza l'applicazione delle disposizioni relative alle licenze di importazione e alle dichiarazioni dell'importatore.
- (32) Secondo il principio di proporzionalità, è necessario ed appropriato, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo fondamentale del presente regolamento, stabilire una disciplina sull'introduzione, le condizioni e le procedure per l'importazione di beni culturali nel territorio doganale dell'Unione. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in ottemperanza all'articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea.

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Oggetto e ambito di applicazione

1. Il presente regolamento definisce le condizioni per l'introduzione di beni culturali e le condizioni e procedure per la loro importazione al fine di 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.
2. Il presente regolamento non si applica ai beni culturali creati o scoperti nel territorio doganale dell'Unione.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

- 1) «beni culturali»: qualsiasi articolo di importanza archeologica, preistorica, storica, letteraria, artistica o scientifica, elencato nell'allegato;

- 2) «introduzione di beni culturali»: l'entrata nel territorio doganale dell'Unione di beni culturali che sono soggetti a vigilanza doganale o a controlli doganali nel territorio doganale dell'Unione conformemente al regolamento (UE) n. 952/2013;
- 3) «importazione di beni culturali»:
 - a) l'immissione di beni culturali in libera pratica di cui all'articolo 201 del regolamento (UE) n. 952/2013; o
 - b) il vincolo di beni culturali a una delle seguenti categorie di regimi speciali di cui all'articolo 210 del regolamento (UE) n. 952/2013:
 - i) deposito, che comprende il deposito doganale e le zone franche,
 - ii) uso particolare, che comprende l'ammissione temporanea e l'uso finale,
 - iii) perfezionamento attivo;
- 4) «titolare dei beni»: il titolare delle merci definito all'articolo 5, punto 34, del regolamento (UE) n. 952/2013;
- 5) «autorità competenti»: le autorità pubbliche designate dagli Stati membri per il rilascio delle licenze di importazione.

Articolo 3

Introduzione e importazione di beni culturali

1. È vietata 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.

Le autorità doganali e le autorità competenti adottano tutte le misure opportune qualora si tenti di introdurre i beni culturali di cui al primo comma.

2. L'importazione dei beni culturali elencati nelle parti B e C dell'allegato è consentita solo previa presentazione di:

- a) una licenza di importazione rilasciata in conformità dell'articolo 4; o
- b) di una dichiarazione dell'importatore presentata in conformità dell'articolo 5.

3. La licenza di importazione o la dichiarazione dell'importatore di cui al paragrafo 2 del presente articolo è fornita alle autorità doganali in conformità dell'articolo 163 del regolamento (UE) n. 952/2013. Nel caso di vincolo dei beni culturali al regime di zona franca, il titolare dei beni fornisce la licenza di importazione o la dichiarazione dell'importatore dietro presentazione dei beni in conformità dell'articolo 245, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 952/2013.

4. Il paragrafo 2 del presente articolo non si applica:

- a) ai beni culturali che sono beni reintrodotti ai sensi dell'articolo 203 del regolamento (UE) n. 952/2013;
- b) all'importazione di beni culturali al fine esclusivo di garantirne la custodia da parte di un'autorità pubblica o sotto la sua supervisione, con l'intento di restituire tali beni culturali, quando la situazione lo consenta;
- c) all'ammissione temporanea di beni culturali, ai sensi dell'articolo 250 del regolamento (UE) n. 952/2013, nel territorio doganale dell'Unione a fini formativi, scientifici, di conservazione, di restauro, di esposizione, di digitalizzazione, di spettacolo, di ricerca condotta da istituzioni accademiche o di collaborazione tra musei o enti analoghi.

5. Non è richiesta la presentazione di una licenza di importazione per i beni culturali che sono stati vincolati in regime di ammissione temporanea, ai sensi dell'articolo 250 del regolamento (UE) n. 952/2013, qualora tali beni debbano essere esposti nell'ambito di fiere d'arte commerciali. In tali casi deve essere fornita una dichiarazione dell'importatore in conformità del procedimento di cui all'articolo 5 del presente regolamento.

Qualora tali beni culturali siano successivamente vincolati a un altro regime doganale di cui all'articolo 2, punto 3, del presente regolamento è richiesta una licenza di importazione rilasciata in conformità dell'articolo 4 del presente regolamento.

6. La Commissione stabilisce, mediante atti di esecuzione, le modalità dettagliate per i beni culturali che sono beni reintrodotti, per l'importazione di beni culturali a fini di custodia, e per l'ammissione temporanea di beni culturali di cui ai paragrafi 4 e 5 del presente articolo. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 13, paragrafo 2.

7. Il paragrafo 2 del presente articolo lascia impregiudicate le altre misure adottate dall'Unione in conformità dell'articolo 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

8. Al momento della presentazione di una dichiarazione in dogana per l'importazione dei beni culturali elencati nelle parti B e C dell'allegato, il numero dei pezzi è espresso mediante l'unità supplementare, come indicato in tale allegato. Nel caso in cui i beni culturali siano vincolati al regime di zona franca, il possessore dei beni indica il numero dei pezzi dietro presentazione dei beni in conformità dell'articolo 245, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 952/2013.

Articolo 4

Licenza di importazione

1. L'importazione dei beni culturali elencati alla parte B dell'allegato, diversi da quelli di cui all'articolo 3, paragrafi 4 e 5, richiede una licenza di importazione. Tale licenza di importazione è rilasciata dall'autorità competente dello Stato membro in cui i beni culturali sono vincolati a uno dei regimi doganali di cui all'articolo 2, punto 3, per la prima volta.

2. Le licenze di importazione rilasciate dalle autorità competenti di uno Stato membro in conformità del presente articolo sono valide in tutta l'Unione.

3. Una licenza di importazione rilasciata in conformità del presente articolo non è considerata prova di legittima provenienza o proprietà dei beni culturali in questione.

4. Il titolare dei beni presenta una domanda di licenza di importazione all'autorità competente dello Stato membro di cui al paragrafo 1 del presente articolo tramite il sistema elettronico di cui all'articolo 8. La domanda è accompagnata da qualsiasi documento giustificativo e informazione atti a comprovare che i beni culturali in questione sono stati esportati dal paese in cui sono stati creati o scoperti in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari di tale paese o comprovanti l'assenza di tali disposizioni legislative e regolamentari al momento in cui detti beni sono stati portati fuori dal suo territorio.

In deroga al primo comma, la domanda può essere accompagnata invece da qualsiasi documento giustificativo e informazione atti a comprovare che i beni culturali in questione sono stati esportati in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari dell'ultimo paese in cui si sono trovati per un periodo superiore a cinque anni e per scopi diversi dall'utilizzo temporaneo, dal transito, dalla riesportazione o dal trasbordo, nei seguenti casi:

- a) il paese in cui i beni culturali sono stati creati o scoperti non può essere determinato in modo attendibile; o
- b) i beni culturali sono stati rimossi dal paese in cui sono stati creati o scoperti prima del 24 aprile 1972.

5. La prova che i beni culturali in questione sono stati esportati ai sensi del paragrafo 4 deve essere fornita nella forma di certificati di esportazione o le licenze di esportazione, ove il paese in questione abbia stabilito tali documenti per l'esportazione di beni culturali al momento dell'esportazione.

6. L'autorità competente controlla la completezza della domanda. Essa chiede al richiedente di fornire qualsiasi informazione o documento mancante o aggiuntivo entro ventuno giorni dalla ricezione della domanda.

7. L'autorità competente, entro 90 giorni dalla ricezione della domanda completa, esamina la domanda e decide se rilasciare la licenza di importazione o respingere la domanda.

L'autorità competente respinge la domanda se:

- a) dispone di informazioni o ragionevoli motivazioni per credere che i beni culturali siano stati rimossi dal territorio del paese in cui tali beni sono stati creati o scoperti in violazione delle disposizioni legislative e regolamentari di tale paese;
 - b) non è stata fornita la prova richiesta al paragrafo 4;
 - c) dispone di informazioni o ragionevoli motivazioni per credere che il titolare dei beni non li abbia acquisiti legalmente;
 - d) 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.
8. Qualora la domanda sia respinta, la decisione amministrativa di cui al paragrafo 7, accompagnata da una motivazione che comprende informazioni sulla procedura di ricorso, è comunicata senza indugio al richiedente.
9. All'atto della presentazione di una domanda di licenza di importazione relativa a beni culturali per i quali una precedente domanda sia stata respinta, il richiedente informa di tale rigetto l'autorità competente cui presenta la domanda.
10. Se uno Stato membro respinge una domanda, tale rigetto e le motivazioni che ne erano alla base sono comunicati agli altri Stati membri e alla Commissione tramite il sistema elettronico di cui all'articolo 8.
11. Gli Stati membri designano senza indugio le autorità competenti per il rilascio delle licenze di importazione in conformità del presente articolo. Gli Stati membri comunicano alla Commissione i dati relativi alle autorità competenti, nonché qualsiasi cambiamento a tale riguardo.

La Commissione pubblica i dati delle autorità competenti e qualsiasi cambiamento a tale riguardo nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie «C».

12. La Commissione stabilisce, mediante atti di esecuzione, il modello e il formato della domanda della licenza di importazione ed individua gli eventuali documenti giustificativi atti a comprovare la provenienza lecita dei beni culturali in questione, nonché le norme procedurali per la presentazione e il trattamento di tale domanda. Nello stabilire tali elementi, la Commissione si adopera per conseguire un'applicazione uniforme da parte delle autorità competenti delle procedure in materia di licenze di importazione. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 13, paragrafo 2.

Articolo 5

Dichiarazione dell'importatore

1. L'importazione dei beni culturali elencati alla parte C dell'allegato richiede una dichiarazione dell'importatore presentata dal titolare dei beni tramite il sistema elettronico di cui all'articolo 8.
 2. La dichiarazione dell'importatore comprende:
 - a) una dichiarazione firmata dal titolare dei beni in cui egli afferma che i beni culturali sono stati esportati dal paese in cui sono stati creati o scoperti in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari di tale paese al momento in cui essi sono stati portati fuori dal suo territorio; e
 - b) un documento standardizzato in cui i beni culturali in questione sono descritti in modo sufficientemente dettagliato da permetterne l'identificazione da parte delle autorità e consentire un'analisi dei rischi e controlli mirati.
- In deroga alla lettera a) del primo comma, la dichiarazione può invece indicare che i beni culturali in questione sono stati esportati in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari dell'ultimo paese in cui vi si sono trovati per un periodo superiore a cinque anni e per scopi diversi dall'utilizzo temporaneo, dal transito, dalla riesportazione o dal trasbordo, nei seguenti casi:
- a) il paese in cui i beni culturali sono stati creati o scoperti non può essere determinato in modo attendibile; o
 - b) i beni culturali sono stati rimossi dal paese in cui sono stati creati o scoperti prima del 24 aprile 1972.

3. La Commissione stabilisce, mediante atti di esecuzione, il modello standardizzato e il formato della dichiarazione dell'importatore, nonché le norme procedurali per la sua presentazione, ed individua gli eventuali documenti giustificativi atti a comprovare la provenienza lecita dei beni culturali in questione che dovrebbero essere in possesso del titolare dei beni e le norme per il trattamento di tale dichiarazione. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 13, paragrafo 2.

Articolo 6

Uffici doganali competenti

Gli Stati membri possono limitare il numero degli uffici doganali competenti per la gestione dell'importazione dei beni culturali soggetti al presente regolamento. Qualora applichino detta limitazione, gli Stati membri comunicano alla Commissione i dati relativi a tali uffici doganali, nonché qualsiasi cambiamento a tale riguardo.

La Commissione pubblica i dati degli uffici doganali competenti, e qualsiasi cambiamento a tale riguardo, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie «C».

Articolo 7

Cooperazione amministrativa

Ai fini dell'attuazione del presente regolamento, gli Stati membri garantiscono la cooperazione tra le rispettive autorità doganali e le autorità competenti di cui all'articolo 4.

Articolo 8

Uso di un sistema elettronico

1. L'archiviazione e lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda le licenze di importazione e le dichiarazioni dell'importatore, sono effettuati per mezzo di un sistema elettronico centralizzato.

Altri mezzi per l'archiviazione e lo scambio di informazioni possono essere usati su base temporanea, in caso di guasto temporaneo del sistema elettronico.

2. La Commissione stabilisce, mediante atti di esecuzione:

- a) le modalità per la messa a disposizione, il funzionamento e la manutenzione del sistema elettronico di cui al paragrafo 1;
- b) le norme dettagliate riguardanti la presentazione, il trattamento, l'archiviazione e lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri mediante il sistema elettronico o altri mezzi di cui al paragrafo 1.

Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 13, paragrafo 2, entro il 28 giugno 2021.

Articolo 9

Istituzione di un sistema elettronico

La Commissione istituisce il sistema elettronico di cui all'articolo 8. Il sistema elettronico diviene operativo al più tardi quattro anni dopo l'entrata in vigore del primo degli atti di esecuzione di cui all'articolo 8, paragrafo 2.

Articolo 10

Protezione dei dati personali e periodi di conservazione dei dati

1. Le autorità doganali e le autorità competenti degli Stati membri agiscono in qualità di titolari del trattamento dei dati personali ottenuti ai sensi degli articoli 4, 5 e 8.

2. Il trattamento dei dati personali sulla base del presente regolamento avviene solo ai fini definiti all'articolo 1, paragrafo 1.

3. I dati personali ottenuti ai sensi degli articoli 4, 5 e 8 sono accessibili solo al personale debitamente autorizzato delle autorità e sono adeguatamente protetti contro l'accesso o la comunicazione non autorizzati. I dati non possono essere divulgati o comunicati senza l'esplicita autorizzazione scritta dell'autorità che ha ottenuto per prima l'informazione. Tale autorizzazione non è tuttavia necessaria qualora le autorità siano tenute a divulgare o comunicare tale informazione conformemente alle norme in vigore nello Stato membro interessato, in particolare in caso di procedimenti giudiziari.

4. Le autorità conservano i dati personali ottenuti in forza degli articoli 4, 5 e 8 per un periodo di venti anni dalla data in cui sono stati ottenuti. Allo scadere di tale termine, tali dati personali sono cancellati.

Articolo 11

Sanzioni

Gli Stati membri stabiliscono le norme in materia di sanzioni applicabili alle violazioni del presente regolamento, e adottano tutte le misure necessarie a garantire l'applicazione di tali norme. Le sanzioni previste sono effettive, proporzionate e dissuasive.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione le norme e mire relative alle sanzioni applicabili all'introduzione di beni culturali in violazione dell'articolo 3, paragrafo 1, entro il 28 dicembre 2020.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione le norme e mire relative alle sanzioni applicabili alle altre violazioni del presente regolamento, in particolare alla resa di false dichiarazioni e alla presentazione di informazioni false, entro il 28 giugno 2025.

Gli Stati membri comunicano senza indugio alla Commissione qualsiasi modifica successiva di tali norme e misure.

Articolo 12

Cooperazione con i paesi terzi

Per quanto attiene alle sue attività e nella misura necessaria per l'espletamento dei suoi compiti a norma del presente regolamento, la Commissione può organizzare attività di formazione e di sviluppo delle capacità a favore dei paesi terzi in cooperazione con gli Stati membri.

Articolo 13

Procedura di comitato

1. La Commissione è assistita dal comitato istituito dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio. Esso è un Comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011.

Articolo 14

Comunicazione e valutazione

1. Gli Stati membri forniscono informazioni alla Commissione in merito all'attuazione del presente regolamento.

A tal fine la Commissione propone questionari pertinenti agli Stati membri. Gli Stati membri dispongono di sei mesi dalla ricezione del questionario per comunicare alla Commissione le informazioni richieste.

2. Entro tre anni dalla data di applicazione del presente regolamento nella sua interezza e, successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione del presente regolamento. Detta relazione è resa pubblica e include informazioni statistiche pertinenti a livello sia di Unione sia nazionale, quali il numero di licenze di importazione rilasciate, di domande respinte e di dichiarazioni dell'importatore presentate. Essa tiene conto dell'attuazione pratica, compreso l'impatto sugli operatori economici dell'Unione, in particolare sulle PMI.

3. Entro il 28 giugno 2020 e successivamente ogni dodici mesi fintanto che il sistema elettronico di cui all'articolo 9 non sia stato istituito, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sui progressi relativi all'adozione degli atti di esecuzione di cui all'articolo 8, paragrafo 2, e all'istituzione del sistema elettronico di cui all'articolo 9.

Articolo 15

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 16***Applicazione**

1. Il presente regolamento si applica a decorrere dalla data di entrata in vigore.
2. In deroga al paragrafo 1:
 - a) l'articolo 3, paragrafo 1, si applica dal 28 dicembre 2020;
 - b) l'articolo 3, paragrafi da 2 a 5, 7 ed 8, l'articolo 4, paragrafi da 1 a 10, l'articolo 5, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 8, paragrafo 1, si applicano dalla data in cui il sistema elettronico di cui all'articolo 8 diviene operativo o al più tardi dal 28 giugno 2025. La Commissione pubblica la data in cui le condizioni del presente paragrafo sono state soddisfatte nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie «C».

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Strasburgo, il 17 aprile 2019

Per il Parlamento europeo
Il presidente
A. TAJANI

Per il Consiglio
Il presidente
G. CIAMBA

ALLEGATO

Parte A. Beni culturali di cui all'articolo 3, paragrafo 1

-
- a) collezioni ed esemplari rari di fauna, flora, mineralogia e anatomia, e oggetti aventi interesse paleontologico;
-
- b) beni riguardanti la storia, comprese la storia della scienza e della tecnica e la storia militare e sociale, nonché la vita dei leader, dei pensatori, degli scienziati e degli artisti nazionali e gli avvenimenti di importanza nazionale;
-
- c) prodotti di scavi archeologici (inclusi regolari e clandestini) e di scoperte archeologiche terrestri o subacquee;
-
- d) elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici o di siti archeologici⁽¹⁾;
-
- e) oggetti di antichità, aventi più di cento anni, quali iscrizioni, monete e sigilli incisi;
-
- f) oggetti aventi interesse etnologico;
-
- g) oggetti aventi interesse artistico, quali:
- i) quadri, pitture e disegni eseguiti interamente a mano su qualsiasi supporto e di qualsiasi materia (esclusi i disegni industriali e gli oggetti manufatti decorati a mano);
 - ii) opere originali dell'arte statuaria e dell'arte scultoria, di qualsiasi materia;
 - iii) incisioni, stampe e litografie originali;
 - iv) assemblaggi e montaggi artistici originali di qualsiasi materia;
-
- h) manoscritti rari e incunaboli;
-
- i) libri, documenti e pubblicazioni antichi d'interesse particolare (storico, artistico, scientifico, letterario ecc.), isolati o in collezioni;
-
- j) francobolli, marche da bollo e simili, isolati o in collezioni;
-
- k) archivi, compresi gli archivi fonografici, fotografici e cinematografici;
-
- (1) oggetti di mobilia, aventi più di cento anni, e strumenti musicali antichi.
-

Parte B. Beni culturali di cui all'articolo 4

Categorie di beni culturali conformemente alla parte A	Capitolo, voce o sottovoce della nomenclatura combinata (NC)	Soglia di età minima	Soglia finanziaria minima (valore doganale)	Unità supplementari
c) prodotti di scavi archeologici (regolari o clandestini) e di scoperte archeologiche terrestri o subacquee;	ex 9705; ex 9706	oltre 250 anni	qualunque ne sia il valore	numero di pezzi (p/st)
d) elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici o di siti archeologici (1);	ex 9705; ex 9706	oltre 250 anni	qualunque ne sia il valore	numero di pezzi (p/st)

(1) Le icone liturgiche e le stampe, anche a sé stanti, sono da considerarsi beni culturali appartenenti a questa categoria.

Parte C. Beni culturali di cui all'articolo 5

Categorie di beni culturali conformemente alla parte A	Capitolo, voce o sottovoce della nomenclatura combinata (NC)	Soglia di età minima	Soglia finanziaria minima (valore doganale)	Unità supplementari
a) collezioni ed esemplari rari di fauna, flora, mineralogia e anatomia, e oggetti aventi interesse paleontologico;	ex 9705	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)
b) beni riguardanti la storia, comprese la storia della scienza e della tecnica e la storia militare e sociale, nonché la vita dei leader, dei pensatori, degli scienziati e degli artisti nazionali e gli avvenimenti di importanza nazionale;	ex 9705	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)
e) oggetti di antichità, quali iscrizioni, monete e sigilli incisi;	ex 9706	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)
f) oggetti aventi interesse etnologico;	ex 9705	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)
g) oggetti aventi interesse artistico, quali:				
i) quadri, pitture e disegni eseguiti interamente a mano su qualsiasi supporto e di qualsiasi materia (esclusi i disegni industriali e gli oggetti manufatti decorati a mano);	ex 9701	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)

Categorie di beni culturali conformemente alla parte A	Capitolo, voce o sottovoce della nomenclatura combinata (NC)	Soglia di età minima	Soglia finanziaria minima (valore doganale)	Unità supplementari
ii) opere originali dell'arte statuaria e dell'arte scultorea, di qualsiasi materia;	ex 9703	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)
iii) incisioni, stampe e litografie originali;	ex 9702	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)
iv) assemblaggi e montaggi artistici originali di qualsiasi materia;	ex 9701	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)
h) manoscritti rari e incunaboli;	ex 9702; ex 9706	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)
i) libri, documenti e pubblicazioni antichi d'interesse particolare (storico, artistico, scientifico, letterario ecc.) isolati o in collezioni;	ex 9705; ex 9706	oltre 200 anni	18 000 EUR o più al pezzo	numero di pezzi (p/st)

BIBLIOGRAFIA

ABHYANKAR R., (2015), “Syrian blood antiquities proliferate urgent need for an international agreement”, in Howard R., Elliot M., Prokhov J., (a cura di), *Digging in and trafficking out: how the destruction of cultural heritage funds terrorism*, in *The Huffington Post 2014*, vol. 8.

ACCILLI S. M. A., BALSAMO A., (2018), “Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale”, in *Diritto Penale Contemporaneo*, disponibile al sito https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/pdf-viewer/?file=%2Fpdf-fascicoli%2FDPC_12_2018.pdf#page=113.

AL-AZM A., PAUL K., (2018), “How Facebook made it easier than ever to traffic middle eastern antiquities”, disponibile al sito <https://www.worldpoliticsreview.com/>.

AL-AZM A., PAUL K., (2019), “Facebook’s black market in antiquities, trafficking, terrorism and war crimes”, in *Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research (ATHAR) Project*, il report è disponibile al sito <http://atharproject.org/report2019/>.

AL-AZM A., PAUL K., (2019), “Illicit antiquities on facebook: Syria case study”, in Al-Azm A., Paul K., (a cura di), *Facebook’s black market in antiquities, trafficking, terrorism and war crimes*, in *Antiquities Trafficking and Heritage Anthropology Research (ATHAR) Project*.

AL-AZM A., PAUL K., (2020), “Facebook’s Flawed Plan to End Antiquities Trafficking Evidence of War Crimes Must Be Preserved, Not Destroyed”, disponibile al sito <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-07-01/facebooks-flawed-plan-end-antiquities-trafficking>.

ALDER C., POLK K., (2002), “Stopping this awful business: The illicit traffic in antiquities examined as a criminal market”, in *Art, Antiquity, & Law*, vol. 7, n. 1.

ALDERMAN K, L., (2012), “Honor among thieves: organized crime and the illicit antiquities trade”, in *Indiana Law Review*, vol. 45, n. 3.

AL KHABOUR A., (2018), “Il ruolo della Legge sulle Antichità Siriane per la protezione del patrimonio culturale fino allo scoppio della guerra civile in Siria nel 2011”, in *Astarté. Estudios del Oriente Próximo y el Mediterráneo*, vol I., UCO Press, Universidad de Cordoba pp. 1-12. Disponibile al sito <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/17781>.

AL TAMIMI A., (2015), “The evolution in Islamic state administration, Perspectives on Terrorism 2015”, in Fanusie Y. J., Joffe A., (a cura di),

Monumental fight: countering the islamic state's antiquities trafficking, Center on sanctions and illicit finance at Foundation for defence of democracies.

AMIRANTE D., DE FALCO V., (2005), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali. Aspetti sovranazionali e comparati*, Giappichelli Editore, Torino.

BAHRANI Z., (2003), “Looting and Conquest”, in *The Nation*, disponibile al sito www.thenation.com.

BAJJALY J. F., (2008), “Who Are the Looters at Archaeological Sites in Iraq?”, in Rothfield R., (a cura di), *Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War*, Alta Mira Press, Lanham.

BATOR P. M., (1982), “An Essay on International Trade in Art”, in *Stanford Law Review*, n. 34.

BARBERO D., LISERRE A., FLORIDA G., (2001), *Il sistema del diritto privato*, III edizione, UTET, Torino.

BENVENUTI P., SAPIENZA R., *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Giuffrè editore, Milano, 2007.

BENNET J., O., (2004), “Annan on Iraq”, in *BBC World Service*, disponibile al sito www.news.bbc.co.uk.com.

BOGDANOS M., (2005), “The casualties of war: the truth about the Iraq Museum”, in *American Journal of Archaeology*, vol. 109, n. 3.

BOILLAT M., (2012), *Trafic illicite des biens culturels et cooperation judiciaire internationale en matière pénale*, Schulthess, Genève.

BOWMAN B.A., (2008), “Transnational crimes against culture. Looting at archaeological sites and the grey market in antiquities”, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, n. 3.

BRODIE N., (2002), “Introduction”, in Brodie N., Tubb K.W., (a cura di), *Illicit Antiquities: The Theft of Culture and the Extinction of Archaeology*, London.

BRODIE N., (2008) “The Western Market in Iraqi Antiquities”, in Rothfield L., (a cura di), *Antiquities under Siege. Cultural Heritage Protection after the Iraq War*, Alta Mira Press, Lanham.

BRODIE N., (2015), “The internet market in antiquities in countering illicit traffic in cultural goods”, in Desmarais F., (a cura di), *Countering illicit traffic in cultural goods, the global challenge of protecting the world's heritage*, Paris, ICOM.

BRUSASCO P., (2013), *Tesori rubati: il saccheggio del patrimonio artistico in Medio Oriente*, Milano, Bruno Mondadori.

CAMPBELL P., (2013), “The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage”, in *International Journal of Cultural Property*, n. 20.

CARACCILO I., (1998), “Analogie e differenze tra la Convenzione UNESCO del 1970 sui mezzi per vietare e prevenire il trasferimento illecito di proprietà del patrimonio culturale e la Convenzione UNIDROIT del 1995 sulla restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati”, in P. Paone, (a cura di), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, Editoriale Scientifica, Napoli.

CASANA J., (2015), “Satellite Imagery-Based Analysis of Archaeological Looting in Syria”, in *Near Eastern Archaeology*, vol. 3, n. 78.

CATANI E., CONTALDI G., BUONAIUTI F., (2020), *La tutela dei beni culturali nell’ordinamento internazionale e nell’Unione europea*, Convegno di Studi, Macerata 24 ottobre 2018.

CHITI M. P., (1994), *Beni culturali e comunità europea*, Quaderni della Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, Giuffrè, Milano.

CORDOBA Z. L., (2000), “On the Iraq Museum and other assaults brief news about the plundering of Iraqi museums and the systematic looting of Iraqi archaeological heritage”, in *ISIMU*, n. 3, Universidad Autónoma de Madrid.

CORNU M., (2015), “Recasting restitution: interactions between EU and international law”, in *Uniform Law Review*, vol. 20.

CORNU V. M., FRIGO M., (2015), “Nouvelle directive 2014/60/EU en matière de restitution de biens culturels. L’alliance entre le droit de l’Union européenne et le droit International”, in *Europa*, n. 4.

DANIELS B. I., HANSON K., (2015), “Archaeological Site Looting in Syria and Iraq: A Review of the Evidence”, in Desmarais F., (a cura di), *Countering illicit traffic in cultural goods, the global challenge of protecting the world’s heritage*, Paris, ICOM.

DEVARAJAN S., MOTTAGHI L., (2015) “Towards a New Social Contract”, Middle East and North Africa Economic Monitor, World Bank, Washington, DC, disponibile al sito www.documents1.worldbank.org.

EUROPOL, (2015), “Exploring Tomorrow’s Organised Crime”, The Hague: European Police Office.

Explanatory Memorandum to the Approval of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property adopted in Paris on 14 November 1970, giugno 2009. Disponibile sul sito www.unesco.org.

FANUSIE Y. J., JOFFE A., (2015), *Monumental fight: countering the islamic state's antiquities trafficking*, Center on sanctions and illicit finance at foundation for defence of democracies.

FANUSIE Y. J., (2016), *Preventing Cultural Genocide: Countering the Plunder and Sale of Priceless Cultural Antiquities by ISIS*, Hearing before the Task Force to Investigate Terrorist Financing Committee on Financial Services, Washington DC.

FELSON M., (2006), "The ecosystem for organized crime", in *Heuni Paper*, vol. 26, Helsinki.

FELSON M., BOBA R., (2010), "Crime and everyday life", in *Sage Publications*.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF), (2015), *Financing of the Terrorist Organization Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, FATF Report, February 2015.

FRANCIONI F., DEL VECCHIO A, DE CATERINI P., (2000), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Atti del Convegno, Roma, 8-9 maggio 1998, Giuffrè, Milano.

FRIGO M., (2006), "La Convenzione dell'Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati", in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*.

FRIGO M., (2007), *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, II ed., Giuffrè, Milano.

FRIGO M., (2007), "La protezione dei beni culturali nei territori occupati. Il divieto di esportare i beni culturali da un territorio occupato e gli obblighi di restituzione", in Benvenuti P., Sapienza R., (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Giuffrè editore, Milano.

FRIGO M., (2015), "Circulation des biens culturels, détermination de la loi applicable et méthodes de règlement des litiges", in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, vol. 375.

FRIGO M., (2015), “The Impact of Unidroit Convention on international case law and practice: an appraisal”, in *Uniform Law Review*, vol. 20, n. 4.

FRIGO M., (2020), “La trasposizione nell’ordinamento italiano della direttiva 2014/60 sulla restituzione dei beni culturali che hanno illecitamente lasciato il territorio di uno Stato membro”, in Catani E., Contaldi G., Buonaiuti F., (a cura di), *La tutela dei beni culturali nell’ordinamento internazionale e nell’Unione europea*, Convegno di Studi, Macerata 24 ottobre 2018.

GALLO A. (2019), “Il nuovo regolamento UE 2019/880 in materia di importazione di beni culturali provenienti da Paesi extra UE”, disponibile al sito www.idealexblog.com/2019/06/27/.

GARDELLA A., (1996), “La circolazione dei beni culturali: la disciplina comunitaria e il progetto di legge di attuazione della direttiva CEE 93/7”, in *Diritto del Commercio Internazionale*.

GARDELLA A., (1998), “Nuove prospettive per la protezione internazionale dei beni culturali: la convenzione dell’UNIDROIT del 24 giugno 1995”, in *Diritto del Commercio Internazionale*.

GIOIA A., (2000), “La protezione dei beni culturali nei conflitti armati”, in Francioni F., Del Vecchio A, De Caterini P, (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Atti del Convegno, Roma, 8-9 maggio 1998, Giuffrè, Milano.

GRANTHAM D., (2016), “Isis and the antiquities trade looting to sustain terrorism”, disponibile al sito www.insidersources.com.

GRANTHAM D., (2016), “Shutting down Isis antiquities trade”, in *National Center for Policy Analysis*, n. 185.

GREPPI E., (2007), “La protezione generale dei beni culturali nei conflitti armati: dalla Convenzione dell’Aja al Protocollo del 1999”, in Benvenuti P., Sapienza R., (a cura di), *La tutela internazionale dei beni culturali*, Giuffrè, Milano.

GIBSON, MCG., (2003), “Cultural Tragedy in Iraq: A Report on the Looting of Museums, Archives, and Sites”, in *International Foundation for Art Research (IFAR) Journal Special*, vol. 6.

GIBSON MCG., (2008), “The looting of the Iraq museum in context”, in Emberling G., Hanson K., (a cura di), *Catastrophe! The looting and destruction of Iraq’ s past*, Oriental institute of the university of Chigago, Chigago.

HAUSLER K., (2018), “Cultural Heritage and Security Council: Why Resolution 2347 Matters, Questions of International Law”, disponibile al sito <http://www.qil-qdi.org/>.

HARDY S. A., (2014), “How the West buys ‘conflict antiquities from Iraq and Syria and funds terror’”, Reuters, disponibile al sito <http://blogs.reuters.com/great-debate/2014/10/27/how-the-west-buys-conflict-antiquities-from-iraq-and-syria-and-funds-terror/>.

HARDY S. A., (2014), “Iraq/Syria: ISIL/ISIS fundraising by antiquities trafficking”, Conflict antiquities blog, disponibile al sito <https://conflictantiquities.wordpress.com/2014/06/16/iraq-syria-isil-isis-antiquities-traffic-fundraising/>.

HARDY S. A., (2014), “Khums: An Un-islamic tax for an islamic antiquities market”, Conflict Antiquities, disponibile al sito www.conflictantiquities.com

HARDY S. A., (2015), “The conflict antiquities trade: a historical overview”, in Desmarais F., (a cura di), *Countering illicit traffic in cultural goods, the global challenge of protecting the world's heritage*, Paris, ICOM.

HARDY S. A., (2016), “Illicit trafficking, provenance research and due diligence: the state of the art”, disponibile al sito http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Hardy_2016_UNESCO_antiquities_trafficking_review_materia.pdf.

HARDY S. A., (2018), “Antiquities trafficking in the digital age, Conflict Antiquities” disponibile al sito <https://conflictantiquities.wordpress.com>.

ISIS FINANCING, (2015), *Center of analysis of terrorism*, 2016, pp. 1-32, disponibile al sito <http://cat-int.org/wp-content/uploads/2016/06/ISIS-Financing-2015-Report.pdf>.

JAKUBOWSKI A., (2018), “Resolution 2347, Mainstreaming the protection of cultural heritage at the global level, Questions of International Law”, disponibile al sito <http://www.qil-qdi.org/>.

JOYCE E. (1999), “Transnational criminal enterprise: The European perspective”, in Farer T., (a cura di), *Transnational crime in the Americas*, New York.

KANTCHEV G., (2017), “Buyer Beware: Looted Antiquities Flood Online Sites Like Amazon, Facebook”, in *The Wall Street Journal*, disponibile al sito <https://www.wsj.com/articles/the-online-bazaar-for-looted-antiquities-1509466087>.

KELLER A. (2015), "Documenting Isil's antiquities trafficking: the looting and destruction of Iraqi and Syrian cultural heritage: What we know and what can be done", disponibile al sito <https://2009-2017.state.gov/>.

LA FRANCHI H., (2015), "What Syrian antiquities reveal about Islamic State's billion-dollar economy", Christian Science Monitor, disponibile al sito: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2015/0825/What-Syrian-antiquities-reveal-about-Islamic-State-s-billion-dollar-economy>.

LALIVE P., (1997), "La Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés", disponibile al sito <https://unesdoc.unesco.org/>.

LALIVE P., (2009), "A Disturbing International Convention: the UNIDROIT Convention on Cultural Objects", in Prott L.V., (a cura di), *Witness to History. A Compendium of Documents and Writings on the Return of Cultural Objects*, Pedone, Paris.

LANCIOTTI A., (1996), *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Edizione scientifiche italiane, Napoli.

LEVITT M., (2014), "Terrorism Financing and the Islamic State", Testimony submitted to the House Financial Services Committee November 13, disponibile al sito www.financialservices.house.gov/uploadedfiles/hhrg-113-ba00-wstate-mlevitt-20141113.pdf.

LO MONACO A., (1998), "Sulla restituzione dei beni culturali rubati all'estero secondo la convenzione dell'UNESCO", in *Rivista di Diritto Internazionale*.

LOSTAL M., (2015), "Syria's World Cultural Heritage and Individual Criminal Responsibility", in *International Review of Law*, n. 3. Disponibile al sito https://www.researchgate.net/publication/271645099Syria'sWorld_Cultural_Heritage_and_Individual_Criminal_Responsibility.

MACKENZIE S., (2005), "Going, going, gone: Regulating the market in illicit antiquities", in *Institute of Art and Law*, Leicester.

MAGRI G., (2011), *La circolazione dei beni culturali nel diritto europeo. Limiti e obblighi di restituzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

MAGRI G. (2017), "Directive 2014/60/EU and Good Faith Acquisition of Cultural in Italy", in Pinton S., Zagato L., (a cura di), *Cultural Heritage Scenarios 2015-2017*, Ed. Ca'Foscari Digital Publishing, Venezia.

MARLETTA M., (1997), *La restituzione dei beni culturali: normativa comunitaria e convenzione UNIDROIT*, CEDAM, Padova.

MARRELLA F. (2006), *Le opere d'arte tra cooperazione internazionale e conflitti armati*, Dip. scienze giuridiche-Univ. Venezia, CEDAM.

MAZZOLENI M., (2005), *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale comparato*, Ca foscarina, Venezia.

MENGONI L., (1975), *Gli acquisti a non domino*, Milano, Giuffrè.

MERRYMAN J. H., (1996), "The Unidroit Convention: Three Significant Departures from the Urtext", in *International Journal Cultural Property*.

MISTRETTA E., (2005), "La nuova costituzione irachena", in http://archivio.rivistaaic.it/cronache/estero/costituzione_iraq/index.html.

NAIM M., (2005), *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats Are Hijacking The Global Economy*, Anchor Books, New York.

NANETTI F., SQUILLANTE F., (1997), "In tema di restituzione di beni culturali illecitamente esportati", in *Rivista di Diritto Internazionale*.

O' KEEFE P. J., (1993), "The European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage", in *Antiquity*, vol. 67, n. 255.

OSBORNE A., (2015), "Islamic State looting Syrian, Iraqi sites on industrial scale – UNESCO", 2 Luglio 2015.

PAONE P., (1998), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, Editoriale Scientifica, Napoli.

PAUL K., (2018), "Ancient Artifacts vs. Digital Artifacts: New Tools for Unmasking the Sale of Illicit Antiquities on the Dark Web", in *Arts*, vol. 7, n. 2, disponibile al sito <https://www.mdpi.com/2076-0752/7/2/12/html>.

PENDERGAST D., GRAHAM E., (1989), "The battle for the Maya past: The effects of international looting and collecting in Belize", in Messenger P. M., (a cura di), *The ethics of collecting cultural property*, University of New Mexico Press Albuquerque.

PICCHIO F. L., (1985), *Incentivi C.E.E. per la riforma delle strutture economiche*, Padova, CEDAM.

PIPKINS J., (2016), "Isil and the illicit antiquities trade", in *International Affair Review*, vol. xxiv, n. 2.

PRINGLE H., (2014), "New evidence ties illegal antiquities trade to terrorism, violent crime", in Tribble J., (a cura di), *Antiquities trafficking and*

terrorism: where cultural wealth, political violence, and criminal networks intersect, National Geographic.

PROTT L.V., (1996), “UNESCO and UNIDROIT: a Partnership against Trafficking in Cultural Objects”, in *Uniform Law Review*, 1996.

PROTT L.V., (1997), *Commentary on the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Objects 1995*, Leicester.

PROTT L. V., (2009), “The Unidroit Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects – Ten Years On”, in *Uniform Law Review*, vol. 14, n. 2.

PROTT L.V., (2009), *Witness to History. A Compendium of Documents and Writings on the Return of Cultural Objects*, Pedone, Paris.

PROTT L. V., (2011), “The Fight Against the Illicit Traffic of Cultural Property: The 1970 Convention: Past and Future”, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 18.

PSYCHOGIOPOULOU E., (2006), “The Cultural Mainstreaming Clause of Art. 151(4) EC: Protection and Promotion of Cultural Diversity or a Hidden Cultural Agenda?”, in *European Law Journal*, n. 12.

QUADRI S., (2014), “Il regime dell’Unione Europea in materia di restituzione dei beni culturali illecitamente esportati”, in Scovazzi T. (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffrè, Milano.

RAWNSLEY A., WOODS E., TRIEBERT C., (2017), “The Messaging App Fueling Syria’s Insurgency”, *Foreign Policy*, disponibile al sito <https://foreignpolicy.com/2017/11/06/the-messaging-app-fueling-syrias-insurgency-telegram-arms-weapons/>.

RENFREW C., (2008a), “Review of James Cuno, Who owns antiquity?: Museums and the battle over our ancient heritage”, in *The Burlington Magazine*, disponibile al sito www.elginism.com.

ROBSON E., (2008), “Patrimonio culturale di chi? Gli interessi nazionali e internazionali nell’Iraq postbellico”, in Alberico Gentili, (a cura di), *La salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Atti del convegno del Centro internazionale di studi gentiliani, San Ginesio, 22-23 settembre 2006, Giuffrè editore, Milano.

RODINÒ W., (2000), “La Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati”, in Francioni, F., Del Vecchio, A., De Caterini, P., (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi*

nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura, Atti del Convegno, Roma, 8-9 maggio 1998, Giuffrè, Milano.

RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*. Quinta edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014.

ROTHFIELD L., (2009), *The rape of Mesopotamian. Behind the looting of the Iraq Muesum*, The University of Chigago press, Chigago and London.

SCOVAZZI, T., (2011), “Diviser c'est Détruire: ethical principles and legal rules in the field of return of cultural property”, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 2.

SCOVAZZI T., (2014), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffré Editore, Milano.

SCOVAZZI T., (2014), “Analisi e significato della pratica italiana”, in Scovazzi T., *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Giuffré, Milano.

SHYLLON F., (2012), “First Special Meeting of the States Parties to the 1995 UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects”, in *International Journal of Cultural Property*, vol. 19.

SQUILLANTE F., (1999), “La tutela dell’acquirente a non domino di beni culturali rubati secondo la Convenzione Unidroit ed il disegno di legge per l’esecuzione della Convenzione”, in *Rivista di Diritto Internazionale*.

TEMPESTA G., (2014), “La tutela dei beni culturali: aspetti di diritto italiano, di diritto canonico e dei trattati internazionali”, in Scovazzi T., (a cura di), *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano.

UNESCO, (2006), “Basic Actions Concerning Cultural Objects Being Offered for Sale Over the Internet”, disponibile al sito https://en.unesco.org/sites/default/files/basic-actions-cultural-objects-for-sale_en.pdf.

URBINATI S., (2018), “The European Union Legal Framework and the Fight against the Illicit Trafficking of Cultural Property Coming from Situations of Armed Conflict”, in *Santander Art and Culture Law Review*, vol. 2018, n. 2.

VIGORITO A., (2013), *Nuove tendenze della tutela internazionale dei beni culturali*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.

VILLANI U., (2020), “Considerazioni introduttive alla tutela europea dei beni culturali”, in Catani E., Contaldi G., Buonaiuti F., (a cura di), *La tutela dei beni culturali nell’ordinamento internazionale e nell’Unione europea*, Convegno di Studi, Macerata 24 ottobre 2018.

VRDOLJAK A. F., (2011a), “Genocide and restitution: Ensuring each group’s contribution to humanity”, in *Europa Journal of International Law*, n. 22.

VAN WOUDEBERG N., (2016), “Adherence to the 1995 UNIDROIT Convention: wider than onewould think at first sight”, in *Uniform Law Review*, vol. 21, n. 1.

WESSEL G., (2015), “Dealers and collectors, provenance and rights: searching for traces”, in Desmarais F., (a cura di), *Countering illicit traffic in Cultural goods, the global challenge of protecting the world’s heritage*, Paris, ICOM.

ZAGATO L., (2006), “Tutela dell’identità e del patrimonio culturale dei popoli indigeni. Sviluppi recenti nel diritto internazionale”, in Ciminelli M. L., (a cura di), *La negoziazione delle appartenenze: mercato globale, valori locali, identità e diritti*, Franco Angeli, Milano.

ZAGATO L., (2007), *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all’alba del secondo protocollo del 1999*, Giappichelli, Torino.

ZAGATO L., (2011), “La problematica costruzione di un’identità culturale europea. Un quadro piu’ favorevole dopo Lisbona?”, in Zagato L., Vecco M., (a cura di), *Le culture dell’Europa, l’Europa della cultura*, Milano, Franco Angeli.

ZAGATO L., (2015), “L’identità europea come spazio culturale-politico: oltre i limiti della cittadinanza UE”, in Zagato L., Vecco M., (a cura di), *Citizens of Europe. Culture e diritti*, Edizioni Ca’Foscari Digital Publishing, Venezia.

ZAGATO L., PINTON S., GIAMPIERETTI M., (2019), *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, Cafoscarina, Venezia.

SITOGRAFIA

<http://www.academia.edu/>
<http://www.aedon.mulino.it/>
<http://www.art-crime.blogspot.com/>
<http://www.beniculturali.it/>
<http://www.cat-int.org/?lang=en/>
<http://www.coe.int/it/>
<http://www.conflictantiquities.wordpress.com/>
<http://www.eunic-online.eu/>
<http://www.eur-lex.europa.eu/it/index.htm/>
<http://www.europarl.europa.eu/>
<http://www.icom.museum/>
<http://www.ilgiornaledellarte.com/>
<http://www.interpol.int/>
<http://www.journals.cambridge.org/>
<http://www.netcher.eu/>
<http://www.nytimes.com/>
<http://www.oxfordjournals.org/>
<http://www.state.gov/>
<http://www.theartnewspaper.com/>
<http://www.traffickingculture.org/>
<http://www.un.org/>
<http://www.uncitral.org/>
<http://www.unesco.it/>
<http://www.unidroit.org/>
<http://www.usa.gov/>
<http://www.washingtonpost.com/>

RINGRAZIAMENTI

In primo luogo, un sentito ringraziamento al Professore Lauso Zagato, per avermi guidato nella redazione di questo lavoro e per la disponibilità e cortesia mostratemi in ogni fase della sua preparazione.

Un particolare ringraziamento alla Prof.ssa Cristina Tonghini, per i preziosi consigli ricevuti e per la gentilezza del tempo dedicatomi.

Vorrei, inoltre, ringraziare la mia famiglia per non avermi mai frenato nella vita e per avermi spronato a fare sempre di più senza impormi nulla, sono stati il mio punto di riferimento e senza di loro tutto questo non sarebbe stato possibile e spero che anche in minima parte possa aver ripagato i sacrifici fatti per me.

Ringrazio Ludovica, l'altra parte di me, che come in tutto, si è caricata delle mie preoccupazioni e timori dandomi la forza di trasformarli in gioie e successi, sperando sia fiera di me quanto lo sono io ad averla al mio fianco ogni giorno.

Vorrei ringraziare Luca, amico di una vita, Matteo ed Alessandro. In questi due anni, nonostante la lontananza da casa, la loro presenza non è mai mancata accompagnando ogni mio giorno con un messaggio o una telefonata.

Infine, un ringraziamento alla distanza che ogni giorno mi ha ricordato il valore inestimabile delle persone che amo.