

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA

CORSO DI LAUREA: GIURISPRUDENZA

L'Interpol e la restituzione dei beni culturali illecitamente esportati nel diritto internazionale

Relatore: Prof. TULLIO SCOVAZZI

Correlatore: Prof. MATTEO NICOLA FORNARI

LORENZO VENEZIA

Num. Matr. 748371

INDICE:

- INTRODUZIONE
- LA NASCITA DELLA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI
- I BENI CULTURALI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE
 - o I BENI CULTURALI PRIMA DEL 1950
 - o I BENI CULTURALI DOPO IL 1950
- I BENI CULTURALI NEL DIRITTO ITALIANO REPUBBLICANO
- IL MERCATO ILLECITO DEI BENI CULTURALI
 - o UN EPISODIO ECCEZIONALE DI TRAFFICO ILLECITO: IL CASO MEDICI
 - o IL MERCATO ILLECITO DEI BENI CULTURALI: LA VISIONE GLOBALE
- IL RUOLO DELL'INTERPOL NELLA LOTTA AL TRAFFICO ILLECITO DI BENI CULTURALI
- CONCLUSIONE

INTRODUZIONE

Il seguente testo si inserisce nell'ampio insieme di ricerche in materia di diritto internazionale pubblico. L'argomento trattato, per meglio specificare, riguarda l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito dei beni culturali, un fenomeno sconosciuto ai più, ma non alla comunità internazionale e agli esperti dell'argomento. L'analisi in particolare si spinge fino a considerare il ruolo dell'Interpol, l'organizzazione internazionale di polizia, per favorire il recupero dei beni in questione e la restituzione di questi agli Stati in cui siano stati illecitamente sottratti.

Storicamente parlando, la presa di beni avente valore culturale ha rappresentato una pratica molto diffusa tanto nella storia antica quanto in quella recente. Il tema della restituzione infatti ha trovato spazio nelle trattative diplomatiche degli Stati proprio al termine di conflitti che, più o meno gravi, avessero portato ad una rimozione dei beni da un certo contesto. Anche la seconda guerra mondiale rientra tra questi conflitti. Oggi però, con la quasi totale assenza di conflitti tra Stati, il concetto di sicurezza è diventato più ampio e arginare fenomeni di natura transnazionale richiede l'impegno della comunità internazionale. Le nuove minacce provengono dalle organizzazioni criminali e terroristiche: le attività illecite condotte sono su larga scala e includono vari traffici (quello di stupefacenti, quello di persone, quello di beni culturali, etc.).

Il traffico di beni culturali è globale e, in quanto tale, è al centro dell'attenzione di organizzazioni internazionali. In particolare, ho riportato alcune delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che sollecitano gli Stati a porre la massima attenzione su beni culturali provenienti da contesti in cui i conflitti possano aver causato la rimozione e la conseguente vendita di beni culturali. In aggiunta alle risoluzioni, ho citato i principali trattati internazionali che, vincolando gli Stati parte, pongono come obiettivi fondamentali la tutela, la conservazione, la restituzione e la salvaguardia dei beni culturali. I trattati internazionali citati sono: la Convenzione dell'Aia del 1954 (*Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*), la Convenzione UNESCO del 1970 (*Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*), la Convenzione UNIDROIT del 1995 (*Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects*) e la Convenzione UNESCO del 2001 (*UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*).

Le disposizioni internazionali si aggiungono a quelle nazionali. Per questo motivo ho citato la disciplina italiana riportando le disposizioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d. lgs. 42/2004 del 22 gennaio 2004). Il quadro risulta più completo in considerazione del fatto che ci sono altre misure. Pur non avendo valore vincolante, c'è un insieme di azioni o misure che mirano a limitare il fenomeno illecito perché stabiliscono codici di comportamento, regole generali sull'acquisto e sulla vendita, regole per figure professionali e per istituzioni culturali e musei. Non meno importante, soprattutto negli ultimi anni, è l'attenzione posta dalla legislazione sul commercio elettronico.

È stato quindi necessario studiare il mercato, per dare maggior contenuto all'esame della cooperazione internazionale per la restituzione dei beni culturali illecitamente rimossi. Nella trattazione del paragrafo sul mercato illecito sono partito da un caso emblematico: quello di Giacomo Medici, trafficante d'arte senza scrupoli e figura di primissimo piano di una rete criminale internazionale. Questo caso è importante per rendere l'idea di quanto complesso e ampio possa essere il fenomeno della rimozione e dell'esportazione di beni preziosissimi. Appare chiaro infatti che i beni culturali rappresentano degli oggetti di desiderio molto particolari: acquirenti e venditori si mescolano

in un mercato variegato in cui sono presenti organizzazioni criminali o terroristiche, antiquari, esperti di antichità, storici e individui senza scrupoli. Nel paragrafo sul mercato quindi riporto alcune realtà che, seppure lontane, rappresentano terreno fertile per il fenomeno del traffico illecito dei beni culturali. In Siria, Afghanistan, Iraq la situazione è molto complessa. La rimozione di beni culturali però avviene in un gran numero di Stati ricchi di storia e di cultura, anche europei come l'Italia e la Grecia: la distinzione tra Stati di provenienza dei beni e Stati di destinazione non è sempre agevole.

Pertanto è ovvio che siano necessarie misure più stringenti per arginare il fenomeno del commercio illecito dei beni culturali: per quanto riguarda l'Italia è stata sottolineata l'importanza di riordinare l'assetto normativo del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio in particolare nella parte riguardante le sanzioni, considerate troppo lievi. Dall'altra parte l'Italia dispone di un reparto speciale dell'Arma dei Carabinieri chiamato Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale (o semplicemente TPC) tra i più importanti corpi di polizia al mondo specifico a impedire l'acquisizione di beni illecitamente esportati e a favorire il recupero di quelli trafugati.

L'ultima parte dello scritto si sofferma sull'Interpol, organizzazione nata nel secolo scorso che ha come obiettivo, tra i tanti, di arginare il fenomeno del traffico illecito di beni culturali. Le operazioni svolte dall'Interpol infatti rappresentano un chiaro funzionamento della cooperazione di polizia tra gli Stati. Con l'impegno di Stati ed altre organizzazioni internazionali e regionali si ottengono risultati maggiori proprio perché si risponde a criteri di collaborazione e scambi di informazione per la lotta alla criminalità.

La conclusione della tesi riguarda la necessità di miglioramento dell'attuale sistema a tutela del patrimonio culturale. Tra discipline nazionali diverse e norme internazionali lacunose diventa allora fondamentale migliorare le attuali condizioni del patrimonio culturale mondiale, tenendo infatti in considerazione che non vi è solo l'incuria o l'abbandono, ma anche un consistente interesse di criminali e professionisti senza scrupoli.

LA NASCITA DELLA PROTEZIONE DEI BENI CULTURALI

La protezione dei beni culturali rappresenta una recente evoluzione della tutela dei beni. Per millenni infatti non esistette una definizione di proprietà e di beni, men che meno quella di proprietà culturale. La protezione dei beni culturali si sviluppa intorno al concetto di spoliazione. Innumerevoli conflitti hanno causato le spoliazioni dei beni dei vinti sin dall'antichità: pensiamo ad esempio alle conquiste portate avanti dai Romani fino alla caduta dell'impero d'Occidente prima e d'Oriente dopo e agli innumerevoli tesori presi con le occupazioni dei territori. La tesi per cui si considerava legittima la spoliazione era sostanzialmente la seguente: fintanto che il fine perseguito dalla guerra fosse giusto, era consentita la violenza armata necessaria per raggiungere tale scopo, inclusa la distruzione dei beni dei nemici. Di per sé non veniva fatta alcuna distinzione tra soldati e civili, né tra proprietà militari e civili, sebbene la 'morale' imponesse che l'uccisione di civili e la distruzione di proprietà civili non fossero necessarie e fossero quindi illegali o quanto meno da considerarsi barbare. Questo rappresenta il diritto bellico antico: il controllo di un territorio decretava la vittoria e di conseguenza la gestione totale e senza limitazioni di ciò che si trovava all'interno del territorio. Tuttavia i beni di valore, tra cui oggi sono necessariamente anche quelli culturali, sono stati oggetto per molti secoli di trasferimento dai luoghi in cui si trovavano. Il termine spoliazione, in inglese, *spoils of war*, che deriva dal latino *spoliatio*, indica le spoliazioni, i bottini di guerra cioè quei beni che passavano al

vincitore durante un conflitto o a seguito del conflitto: pensiamo alle conquiste portate avanti dai Romani fino alla caduta dell'impero d'Occidente prima e d'Oriente dopo.

Molto lentamente si è sviluppata l'idea per cui alcuni beni siano talmente unici che questi in realtà debbano considerarsi beni di tutti, un patrimonio universale. Le definizioni che oggi abbiamo sono il frutto dell'evoluzione storica e giuridica della società umana. La materia dei beni culturali si considera legata allo sviluppo del potere statale. L'Italia ha rappresentato sin dal XII secolo un luogo di elaborazione del concetto di tutela di beni storici e artistici. Tra i primi documenti relativi alla protezione dei monumenti ad esempio e del decoro delle città in epoca medievale si possono ricordare la deliberazione del Senato di Roma del 25 marzo 1126 sulla tutela della Colonna Traiana e il *Costituito* del Comune di Siena del 1309-1310, in cui si dice che chi governa deve "occuparsi massimamente (...) della bellezza della città". Una delle prime normative con misure dirette a limitare o vietare l'esportazione dei beni culturali è una deliberazione del granduca di Toscana del 24 ottobre 1602. La deliberazione subordinava a una licenza l'esportazione dalla città di Firenze di opere di pittori non viventi e proibiva del tutto l'esportazione delle opere di diciannove maestri. Con un editto del 1754 il divieto fu esteso a tutto il Granducato e ad altre categorie di beni culturali. Disposizioni che limitavano il commercio o l'esportazione di beni artistici si diffusero anche nel Regno di Napoli e nella Repubblica di Venezia.

Questa costruzione concettuale ha portato solo negli ultimi due secoli ad iniziare ad adottare politiche legislative più audaci. La Rivoluzione francese e le guerre napoleoniche segnarono una svolta negli atteggiamenti verso la protezione legale dei monumenti e delle opere d'arte, sia a livello nazionale che internazionale e in pace tanto quanto in guerra. Nel 1790 ad esempio, venne istituita la Commissione sui Monumenti dopo la legge che decretò la nazionalizzazione dei beni dei nobili e della Chiesa con il fine di raccogliere i beni che potessero essere danneggiati e distrutti. In nome di ciò, vennero considerati '*patrimoine national*' ossia patrimonio nazionale ingenti quantità di beni sequestrati a seguito delle violenze.

A livello internazionale, le conquiste militari di Napoleone furono accompagnate dall'appropriazione sistematica, dal saccheggio e dai trattati imposti con la forza, di una vasta collezione di opere d'arte dai nemici sconfitti della Francia, tra cui spicca su tutti proprio l'Italia. La Francia, pubblicamente, ritenendosi una repubblica tra tirannie, era nella posizione migliore per fungere da custode di una cultura artistica pan-europea ma al prezzo di una violenza diffusa e dietro la parvenza della legalità dei trattati che furono firmati tra la Francia e, di volta in volta, gli Stati sconfitti. Tra questi accordi infatti rientrarono l'armistizio di Bologna del 23 giugno 1796 e il Trattato di pace di Tolentino del 19 febbraio 1797 concluso con lo Stato Pontificio, il trattato tra la Francia e Parma dell'8 maggio 1796, l'armistizio fra la Francia e Modena del 12 maggio 1796 e l'armistizio fra la Francia e Venezia del 16 maggio 1797.

Nel 1796, lo studioso di belle arti Antoine Quatremère de Quincy pubblicò una serie di lettere¹ aperte che condannavano la rimozione di tesori d'arte dall'Italia. Le lettere erano state indirizzate al generale di origine venezuelana Francisco de Miranda in forza dell'armata napoleonica. Per de Quincy, il saccheggio operato della Francia fu una violazione della proprietà comune. Per lo studioso francese dividere i beni culturali, rimuovendoli dal luogo in cui fossero stati creati, equivaleva a distruggerli (*diviser c'est détruire*). Gli ideali di de Quincy che si leggono nelle Lettere si basano

¹ *Lettres sur le prejudice qu'occasionneroient aux Arts et à la Science, le déplacements des monumens de l'art de l'Italie, le démembrement de ses Ecoles, et la spoliation de ses Colletions, Galeries, Musées, & c.* in Scovazzi, *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, 2014, p. 32.

sull'idea che la protezione del patrimonio culturale e la preservazione nel contesto in cui un bene sia stato creato siano un interesse collettivo di tutti gli esseri umani. Inoltre, i beni in questione non possono essere distrutti, divisi, sia in tempo di pace che in guerra.

Nel 1797, con il trattato di Tolentino del 19 febbraio, Napoleone costrinse il Papa a cedere alla Repubblica francese un centinaio d'opere d'arte di enorme valore. Dopo la sconfitta di Napoleone fu lo scultore Antonio Canova a guidare a Parigi la delegazione papale a rivendicare le opere razziate. Su mandato di Papa Pio VII, Canova, nello svolgimento della missione, fu appoggiato da Gran Bretagna, Austria e Prussia. Fu quindi una figura di spicco nelle trattative per il ritorno delle collezioni nello Stato Pontificio chiamando in aiuto "il bene della repubblica delle arti" per affermare che la cultura delle arti e delle scienze è al di sopra dei diritti di guerra e della vittoria. Gran parte delle opere fu recuperata e le opere ritornate andarono a costituire il nucleo principale dell'appena fondata Pinacoteca Vaticana. Il risultato della missione di Canova non è da poco: furono rispedite a Roma settantasette delle opere d'arte rimosse a seguito del Trattato di Tolentino e molti manoscritti. Con la missione di Canova inoltre, si affermava per la prima volta la regola che tutti i beni culturali rimossi in occasione di eventi bellici vanno restituiti.

In una lettera dell'11 settembre 1815 ai plenipotenziari di Austria, Prussia e Russia, Lord Robert Stewart, visconte di Castlereagh, ministro degli esteri britannico, ha definito il saccheggio napoleonico come un atto 'in contravvenzione a ogni principio di giustizia e alle consuetudini della guerra moderna'. Con questa lettera quindi manifestò la posizione del Principe Reggente di Gran Bretagna circa la restituzione delle opere d'arte reclamate dai sovrani che ne erano stati privati. Sulla stessa stregua e in risposta al visconte di Castlereagh, Arthur Wellesley, duca di Wellington, comunicò come si fosse impegnato per fare in modo che le opere d'arte depredate ritornassero nei luoghi d'origine. Il duca di Wellington usò l'espressione vanità nazionale, un concetto che esprime bene la condizione di chi pretendesse trattenere i beni culturali depredati. Con questi episodi, si formò quindi un'idea in base alla quale i beni culturali, pur non esistendo un catalogo ben definito, dovessero avere un riconoscimento nel diritto internazionale bellico e nel diritto dei trattati.

Intorno al 1850, la maggior parte degli Stati europei iniziava a garantire e riconoscere ai monumenti storici il riconoscimento ufficiale. Per esempio, nel Regno Unito nel 1845 *l'Act for the better Protection of Works and Art* introduceva pene per la distruzione volontaria o il danneggiamento di qualsiasi statua o monumento esposto pubblicamente. Nel 1877 William Morris fondava la *Society for the Protection of Ancient Buildings*; nel 1895 veniva fondato il National Trust come ente privato incaricato all'acquisizione di siti storici da affidare all'amministrazione della nazione. Anche nell'Impero Ottomano, le autorità avevano sviluppato un sistema legislativo e amministrativo per la conservazione delle antichità. Nel 1846 fondarono a Istanbul l'Assemblea delle Armi Antiche e delle Antichità che, alla fine del 1860, divenne il *Müze-i Humayun* (Museo Imperiale); sotto la direzione di Osman Hamdi Bey furono intrapresi i primi scavi archeologici da parte di una squadra ottomana. La prima legge sui monumenti storici ottomani fu adottata nel 1874. Questa legge stabiliva, tra l'altro, che i reperti di scavo dovevano essere condivisi tra la squadra di scavo, il proprietario del terreno e lo Stato e poneva tutti i gruppi di scavo stranieri sotto il controllo e la supervisione del Ministero della Pubblica Istruzione. La terza versione di questa legge, *Asar-ı Atika Nizamnamesi*, adottata nel 1884, includeva la significativa disposizione in base alla quale fu stabilita la proprietà statale per tutte le antichità e con la quale si istituì il Dipartimento delle Antichità.

Con il tempo nacque la categoria giuridica: i beni culturali divennero beni in senso giuridico perché ricevettero una particolare protezione da parte dell'ordinamento.

I BENI CULTURALI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Il termine italiano di bene culturale non è tradotto in inglese in una sola forma: si può parlare infatti di *cultural good*, di *cultural property* che di *cultural heritage*. Pertanto, considerando che i trattati di riferimento per la tutela internazionale dei beni culturali sono tanti, dobbiamo passare in rassegna le forme di tutela e di conservazione dei beni culturali che sono state elaborate nel tempo.

I BENI CULTURALI PRIMA DEL 1950

Come abbiamo già detto, dal punto di vista legale, fu solo dal XVI e XVII secolo che la determinazione a proteggere il patrimonio artistico e culturale apparve nel diritto internazionale. Le norme dei trattati precedenti alla Convenzione dell'Aia del 1954 non includevano la definizione di bene culturale ma ne includevano la tutela o quanto meno un principio di non danneggiamento e distruzione.

Alla Conferenza di Bruxelles del 1874 fu adottato un progetto di accordo internazionale sulle leggi e le consuetudini di guerra, ma non entrò mai in vigore. Questo progetto prevedeva che ogni sequestro o distruzione o danno intenzionale a beni culturali dovesse essere oggetto di procedimenti giudiziari da parte delle autorità competenti (articolo 8). Inoltre, era stabilito che in caso di assedio o bombardamento, dovessero essere prese tutte le misure necessarie per risparmiare, per quanto possibile, edifici dedicati all'arte, alla scienza o a scopi di beneficenza (articolo 17).

Tuttavia, questa protezione durante la guerra divenne sostanziale e coerente nel diritto internazionale solo attraverso il riconoscimento, consacrato durante le conferenze internazionali (1899 e 1907), della natura specifica dei beni culturali e della necessità di proteggerli. Le due Convenzioni dell'Aia (II del 1899² e IV del 1907³) raggiunsero questo obiettivo attraverso una codificazione generale delle consuetudini che regolano la guerra terrestre. In particolare, gli articoli 27 e 56 dei Regolamenti che figurano nell'Allegato alla Convenzione (IV) concernente le consuetudini e gli usi della guerra terrestre del 1907 prevedono la protezione dei beni culturali.

L'articolo 56, che si trova nella Sezione III relativa ai territori occupati, della Convenzione dell'Aia II, afferma che:

"The property of the communes, that of religious, charitable, and educational institutions, and those of arts and science, even when State property, shall be treated as private property.

All seizure of and destruction, or intentional damage done to such institutions, to historical monuments, works of art or science, is prohibited, and should be made the subject of proceedings."

² Convention with respect to the Laws and Customs of War on Land.

³ Convention respecting the Laws and Customs of War on Land.

Le Convenzioni dell'Aia rappresentano il primo tentativo di protezione dei beni culturali in cui vi rientra solo in parte il trasferimento.

A seguito della prima guerra mondiale, si ebbero le restituzioni con il Trattato di pace di Saint-Germain, il trattato più rilevante per l'Italia in materia di beni culturali. Queste restituzioni erano collegate ai cambiamenti territoriali avvenuti con diversi trattati di pace tra le potenze coinvolte. L'Austria, in base alle disposizioni del trattato (artt. 191-196) era tenuta a restituire i beni culturali rimossi dai territori occupati nel corso degli eventi bellici, a restituire i beni culturali rimossi, a partire dal giugno 1914, dai territori ceduti con il Trattato di pace e, infine, a restituire atti e documenti storici rimossi nei dieci anni precedenti. Inoltre all'Italia spettarono quei beni che, rimossi dai territori di Stati esistenti ben prima della prima guerra mondiale, erano venuti in possesso della famiglia reale degli Asburgo nel caso in cui fossero stati in violazione del diritto delle province italiane.

È però con la Convenzione speciale del 1920 che si risolsero ufficialmente le questioni del Trattato di pace di Saint-Germain. Fu stabilito che i due Stati dovessero rinunciare ad una serie di richieste che erano state fatte precedentemente a questo trattato; che i beni indicati nell'allegato I all'articolo 195 del Trattato di pace fossero restituiti all'Italia. Inoltre all'articolo 5, in applicazione degli articoli 192, 193 e 196 del Trattato di Saint-Germain, era disposto che l'Austria dovesse restituire i beni culturali provenienti da territori ceduti dall'Austria all'Italia.

Un altro strumento internazionale nacque grazie all'idea di Nikolai Roerich. L'artista russo aveva pensato alla creazione di un sistema globale per la protezione internazionale dei monumenti nel corso delle ostilità. Georges Chklaver dell'Institut des Hautes Études Internationales di Ginevra iniziò a redigere, su iniziativa di Roerich, un trattato dedicato esclusivamente alla protezione legale, sia in guerra che in pace, di determinate proprietà culturali. Roerich e Chklaver pertanto si rivolsero al Bureau del Ufficio Internazionale dei Musei⁴ presso la Società delle Nazioni con una bozza di testo. Alla fine, la proposta rimase in stallo e non ebbe un seguito. Così Roerich e Chklaver portarono il loro testo al Governing Board dell'Unione Pan-americana dove è stata preparata una bozza finale. Il 15 aprile 1935 fu firmato a Washington il Trattato sulla Protezione delle Istituzioni Artistiche e Scientifiche e dei Monumenti Storici⁵. Questo trattato ha rappresentato l'unica iniziativa andata a buon fine tra le due guerre. Noto anche come Patto di Roerich dal nome del suo ispiratore e Presidente onorario del Roerich Museum di New York, tale strumento fu adottato sotto l'egida dell'Unione Pan-americana da 21 Stati del continente, tra i quali gli Stati Uniti. Il trattato conta un preambolo e 8 articoli. Il Patto di Roerich rappresentò un testo di grande importanza soprattutto a seguito della seconda guerra mondiale e diede il via a un complesso di norme da ritenersi applicabili.

Il maggior rilievo però venne raggiunto dai Regolamenti dell'Aia. Nel 1946, l'importanza dei Regolamenti dell'Aia del 1907, allegata alla Convenzione IV, fu rafforzata dal Tribunale militare internazionale di Norimberga, che affermava che queste regole erano "riconosciute da tutte le nazioni civili e considerate come dichiarative delle consuetudini di guerra". È stato riconosciuto lo status dei

⁴ L'organizzazione, nota anche con la sigla francese *Office international des musées*, fu fondata nel 1926 e cessò di esistere nel 1946.

⁵ Treaty on the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historic Monuments.

Regolamenti come diritto consuetudinario internazionale, applicabile in linea di principio all'intera comunità internazionale.

Un'ultima menzione sulla questione dei beni culturali e sulla progressiva tutela che a questi beni debba essere garantita è legata alla seconda guerra mondiale. Con questo evento si raggiunge un livello di distruzione e morte mai raggiunto prima. Sul tema dei sequestri rileva in particolare la storia del museo voluto da Adolf Hitler. Durante il conflitto, e con l'occupazione dei territori da parte della Germania nazista, si verificarono numerosi casi di saccheggio. Tali condotte si rifacevano non solo in nome della supremazia del Reich ma per la passione di Adolf Hitler e di Hermann Göring delle opere d'arte di alto valore. Con l'estensione dei territori occupati dal terzo Reich molti beni culturali possono essere facilmente rimossi dai contesti a cui appartenevano: da qui nasce il progetto del Führermuseum. Si trattava di un complesso museale non realizzato progettato da Adolf Hitler per la sua città natale, la città austriaca di Linz, per mostrare la collezione di arte saccheggiata o acquistata dai nazisti. Tra le opere italiane acquisite o "richieste" spiccano il Discobolo Lancellotti, due dipinti di Bernardo Strozzi, la Santa Caterina e la Santa Cecilia, e il Satiro e Ninfa di Paolo Caliari, detto il Veronese. Se durante la guerra diciotto Potenze Alleate avevano adottato la Dichiarazione del 5 maggio 1943 con la quale si riservavano il diritto di dichiarare invalidi i trasferimenti di beni culturali che erano situati nei territori occupati, la soluzione si raggiunse a seguito della fine del conflitto. Solo con il Trattato di pace tra le Potenze Alleate e l'Italia del 10 febbraio 1947 venne previsto che i beni identificabili dell'Italia e dei cittadini italiani che fossero stati trasferiti con la forza o coercizione dal territorio italiano alla Germania da parte di forze o autorità tedesche dopo il 3 settembre 1943 potessero essere oggetto di restituzione. Il ripristino e la restituzione dei beni sarebbero stati effettuati in conformità con le misure determinate dai Potenze Alleate in Germania. L'Italia ottenne la restituzione di molte opere e, a seguito di questo episodio, adottò una normativa nazionale con l'obiettivo di ottenere il recupero di altri beni culturali rimossi. Il decreto legislativo luogotenenziale 5 maggio 1946, n. 601⁶, prevedeva l'obbligo di consegna per chi detenesse beni culturali rimossi da parte della Germania senza che il detentore potesse invocare la buona fede. Successivamente, con la nascita della Repubblica, la disciplina venne regolata anche dal decreto legislativo 24 aprile 1948, n. 896⁷, e dalla legge 14 gennaio 1950, n. 77⁸.

I BENI CULTURALI DOPO IL 1950

È proprio con la fine della seconda guerra mondiale che la tutela dei beni culturali acquista maggiore importanza. La distruzione della guerra, tra bombardamenti, spoliazioni e furti, ha sicuramente fatto aumentare l'interesse per la tutela dei beni culturali. Il moderno diritto internazionale relativo alla protezione del patrimonio culturale è iniziato nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, all'istituzione delle Nazioni Unite e a quella dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'istruzione, la scienza e la cultura (UNESCO) nel 1945, infine all'adozione della

⁶ Norme per il recupero delle opere sottratte dalla Germania durante la guerra, in GU n. 167 del 27 luglio 1946.

⁷ Riconsegna dei beni asportati dai tedeschi, in GU n. 162 del 15 luglio 1948.

⁸ Avocazione allo Stato del materiale artistico, storico e bibliografico recuperato in Germania e restituito allo Stato italiano dal Governo militare alleato, in GU n. 66 del 20 marzo 1950.

Dichiarazione Universale sui Diritti Umani (UDHR) nel 1948⁹. Si tratta di un lungo processo in cui bisogna considerare fatti rilevanti del diritto internazionale sia a livello globale che a livello regionale.

L'UNESCO è un istituto specializzato dell'ONU. La Convenzione istitutiva dell'UNESCO, che conta 15 articoli, è stata firmata a Londra il 16 novembre 1945 ed è entrata in vigore, a seguito del deposito del ventesimo strumento di ratifica, il 4 ottobre 1946. Lo scopo dell'UNESCO è di contribuire alla pace ed alla sicurezza internazionali promuovendo la collaborazione tra gli Stati attraverso l'educazione, la scienza e la cultura. Tra le competenze, spicca quella di cui all'articolo 1 par. 2 lett c) dato che l'UNESCO:

“Maintain, increase and diffuse knowledge:

By assuring the conservation and protection of the world's inheritance of books, works of art and monuments of history and science, and recommending to the nations concerned the necessary international conventions;

By encouraging cooperation among the nations in all branches of intellectual activity, including the international exchange of persons active in the fields of education, science and culture and the exchange of publications, objects of artistic and scientific interest and other materials of information;

By initiating methods of international cooperation calculated to give the people of all countries access to the printed and published materials produced by any of them.”

L'UNESCO deve tuttavia astenersi, ex articolo 1, par. 3, dall'intervenire in materie riservate alla competenza esclusiva degli Stati, sì da assicurare l'indipendenza e l'integrità dei suoi membri, nonché la diversità delle loro culture e dei loro sistemi di istruzione. Per questo motivo il sistema della protezione dei beni culturali si basa su più strumenti internazionali e sulla necessaria partecipazione dei singoli Stati e delle organizzazioni internazionali.

La struttura organizzativa dell'UNESCO è formata da un organo intergovernativo assembleare, la Conferenza Generale, da un organo intergovernativo esecutivo, il Consiglio Esecutivo, e un Segretario Generale. La Conferenza Generale è costituita dai rappresentanti degli Stati membri dell'UNESCO e il compito della Conferenza è quello di determinare le politiche e le linee principali di azione dell'organizzazione. Questo organo si riunisce ogni due anni in sessioni ordinarie alle quali partecipano, oltre ai rappresentanti degli Stati membri, anche gli Stati Associati, gli osservatori degli Stati non membri, le organizzazioni intergovernative e quelle non governative. È possibile inoltre fissare delle sessioni straordinarie se lo richiedono i componenti della Conferenza Generale o Consiglio Esecutivo o un terzo degli Stati membri¹⁰. Il Consiglio Esecutivo è composto da 58 membri, eletti dalla Conferenza Generale, e si riunisce in due sessioni annuali ordinarie. Il ruolo del Consiglio Esecutivo è di due tipi: di responsabilità verso l'esterno, ossia nei confronti dell'intero sistema dell'Organizzazione, e di supporto all'attività della Conferenza Generale. Il terzo organo dell'UNESCO è il Segretario Generale, formato dal Direttore Generale¹¹ e dal suo personale. Il Direttore Generale partecipa, senza diritto di voto, a tutte le riunioni della Conferenza Generale, del

⁹ G.A. Res. A/3/217A – reperibile nella rete interconnessa.

¹⁰ Sino ad ora la Conferenza Generale si è riunita 39 volte in sessioni ordinarie e 4 volte in sessioni straordinarie.

¹¹ Dal 2017 è la francese Audrey Azoulay.

Consiglio Esecutivo e dei Comitati dell'UNESCO. Inoltre il Segretariato Generale ha il compito di preparare il bilancio e il programma generale dell'UNESCO che deve essere sottoposto al Consiglio Esecutivo. Si contano numerose risoluzioni adottate dalla Conferenza Generale dell'UNESCO sull'argomento della protezione dei beni culturali e sul traffico di tali beni¹².

LA CONVENZIONE DELL'AIA DEL 1954 E IL PRIMO PROTOCOLLO DEL 1954

La Convenzione del 1954 riprende in parte norme contenute in accordi precedenti, in particolare nelle Convenzioni dell'Aia del 1899-1907 relative alla guerra terrestre e navale. Inoltre la Convenzione è riconosciuta per essere lo strumento in cui vengono raccolte norme eterogenee e frammentarie da vari trattati precedenti.

Il percorso che porta alla Convenzione dell'Aia del 1954 è segnato da numerosi negoziati. Su iniziativa dei Paesi Bassi, l'UNESCO ha adottato la Risoluzione 6.42 durante la Quarta Sessione della Conferenza Generale (Parigi, 1949). Il Segretariato ha quindi intrapreso i lavori, i cui risultati sono stati presentati nella Quinta Sessione della Conferenza Generale (Firenze, 1950), che ha adottato la Risoluzione 4.44 che autorizza il Direttore Generale a "preparare e presentare agli Stati membri un progetto per una convenzione internazionale per la protezione, in caso di guerra, di monumenti e altri oggetti di valore culturale". Ciò fu trasmesso agli Stati membri e le risposte dei loro governi furono sottoposte alla Sesta Sessione della Conferenza Generale (Parigi, 1951). Il progetto è stato quindi rielaborato dal Consiglio Internazionale sui Monumenti, sui Siti Artistici e Storici e sugli Scavi Archeologici¹³, quindi ripresentato ai governi e rivisto dal Segretariato in seguito ai loro commenti. La revisione finale da parte di un Comitato di Esperti Governativi ha prodotto tre documenti separati (un Commento, un Progetto di Convenzione e dei Progetti di Regolamento per la sua Esecuzione), che sono stati sottoposti alla Settima Sessione della Conferenza Generale (Parigi, 1952). A seguito dei lavori di questa Sessione, l'UNESCO ha accettato l'offerta del governo dei Paesi Bassi di ospitare una conferenza intergovernativa. Questa conferenza, che si tenne all'Aia dal 21 aprile al 14 maggio 1954, portò all'adozione della Convenzione per la Protezione dei Beni Culturali in caso di Conflitto Armato, del Regolamento di Esecuzione, del Protocollo e di tre risoluzioni il 14 maggio 1954.

La Convenzione per la Protezione dei Beni Culturali in caso di Conflitto Armato rappresenta il primo trattato multilaterale internazionale incentrato sulla protezione del patrimonio culturale in caso di conflitto armato. La Convenzione copre sia i beni mobili che immobili, compresi monumenti architettonici, artistici o storici, siti archeologici, opere d'arte, manoscritti, libri e altri oggetti di

¹² Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations (new Delhi, 1956), Recommendation on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Export, Import and Transfer of Ownership of Cultural Property (Paris, 1964), Recommendation on the Preservation of Cultural Property Endangered in Public or Private Works (Paris, 1968), Recommendation on the International Exchange of Cultural Property (Nairobi, 1976), Recommendation on the Protection of Movable Cultural Property (Paris, 1978).

¹³ International Council on Monuments, Artistic and Historical Sites and Archaeological Excavations.

interesse artistico, storico o archeologico, nonché collezioni scientifiche di ogni tipo. L'Italia ha ratificato la Convenzione con legge 7 febbraio 1958, n. 279¹⁴.

La Convenzione dell'Aia, sin dal Preambolo, riconosce che la proprietà culturale abbia subito gravi danni nei conflitti armati precedenti, specialmente durante la seconda guerra mondiale. Pertanto il danno che ne risulterebbe in futuro per altri beni richiede lo sviluppo di un trattato internazionale che richieda la cooperazione di tutti gli Stati. Il valore del bene culturale è legato al concetto stesso di cultura universale dal momento che un danno al patrimonio culturale è un danno all'umanità. Nei considerando 2 e 3 è espressa la convinzione per cui i danni arrecati ai beni culturali, a qualsiasi popolo tali beni appartengono, costituiscano un danno al patrimonio culturale dell'intero genere umano. Questo perché si riconosce che ogni popolo abbia contribuito alla cultura mondiale. La Convenzione poi richiede che siano prese tutte le misure possibili per proteggere tali beni, tenendo in considerazione i principi stabiliti nelle Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907 e nel Patto di Washington del 1935.

Nel Capitolo I della Convenzione sono incluse le disposizioni generali in tema di protezione e l'articolo 1 riguarda la definizione di “*cultural property*”:

“For the purpose of the present Convention, the term “cultural property” shall cover, irrespective of origin or ownership:

a) movable or immovable property of great importance to the cultural heritage of every people, such as monuments of architecture, art or history, whether religious or secular; archaeological sites; groups of buildings which, as a whole, are of historical or artistic interest; works of art; manuscripts, books and other objects of artistic, historical or archaeological interest; as well as scientific collections and important collections of books or archives or of reproductions of the property defined above;

b) buildings whose main and effective purpose is to preserve or exhibit the movable cultural property defined in sup-paragraph (a) such as museums, large libraries and depositories of archives, and refuges intended to shelter, in the event of armed conflict, the movable cultural property defined in sub-paragraph (a);

c) centres containing a large amount of cultural property as defined in sup-paragraphs (a) and (b), to be known as “centres containing monuments”.”

L'articolo 2 richiama l'importanza della protezione dei beni culturali, protezione che comporta sia la salvaguardia (*safeguarding*) che il rispetto (*respect*) di questi. Gli artt. 3 e 4 precisano i due concetti: la salvaguardia è intesa come protezione dai conflitti e dagli effetti prevedibili di un conflitto armato; il rispetto invece riguarda l'uso che se ne fa dei beni culturali, se ciò possa esporli a distruzione o deterioramento in caso di conflitti armati così come l'impegno che gli Stati si assumono per prevenire e impedire qualsiasi atto di furto o di saccheggio o di sottrazione dei beni.

La Convenzione dell'Aia del 1954 nasce per anticipare e, se possibile, prevenire future distruzioni di insostituibili tesori storici e artistici. Pur essendo un trattato che si concentra sul

¹⁴ Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, firmata all'Aja il 14 maggio 1954, con annesso Regolamento di esecuzione e del relativo Protocollo di pari data, in GU n. 87 del 11 aprile 1958.

problema della distruzione dei beni culturali, vi sono alcuni elementi che interessano il tema della restituzione dei beni culturali e l'appropriazione illecita di tali beni. L'articolo 4, par. 3 stabilisce che:

“The High Contracting Parties further undertake to prohibit, prevent and, if necessary, put a stop to any form of theft, pillage, or misappropriation of, and any acts of vandalism directed against, cultural property. They shall refrain from requisitioning movable cultural property situated in the territory of another High Contracting Party”.

Il Capitolo II invece riguarda la protezione speciale dei beni culturali. Si tratta di una serie di articoli che disciplinano in che modo i beni possano essere protetti da bombardamenti o dal danneggiamento perché troppo vicini a obiettivi militari. Inoltre la protezione è speciale quando accordata ad un numero ristretto di rifugi dedicati alla tutela dei beni mobili in caso di conflitto armato nonché a “centri monumentali ed altri beni culturali immobili di grandissima importanza”. La protezione speciale è accordata, in base all'articolo 8.6 della Convenzione, mediante la loro iscrizione nel "Registro internazionale dei beni culturali sotto protezione speciale" (Registro tenuto dal Direttore generale dell'UNESCO): detta iscrizione non può avvenire che conformemente alle norme della Convenzione. Inoltre i beni culturali sotto protezione speciale devono essere muniti di un contrassegno specifico che la Convenzione disciplina nel Capitolo V. Si tratta di uno scudo appuntito in basso, inquadrato in croce di Sant'Andrea, di azzurro e bianco. L'articolo 9 della Convenzione invece riguarda la protezione dei beni culturali sotto protezione speciale: a decorrere dalla loro iscrizione nel Registro internazionale, gli Stati si astengono da ogni tipo di ostilità

L'immunità di un bene però può essere sospesa in casi eccezionali: l'articolo 11.1 stabilisce che se uno degli Stati parte commette una violazione dell'obbligo stabilito dall'articolo 9 allora la controparte può decidere di sospendere l'immunità di un bene. Lo Stato che sospenda l'immunità può richiedere all'altro Stato che cessi la violazione. Oltre a questo, l'articolo 11.2 stabilisce un ulteriore caso eccezionale di sospensione dell'immunità per “*unavoidable military necessity*” (inevitabile necessità militare). La necessità in questione può essere stabilita solo dall'ufficiale che comanda una forza equivalente a una divisione militare o più grande. Ogniqualevolta le circostanze lo consentano, lo Stato parte avversario viene informato con ragionevole anticipo della decisione di revoca dell'immunità. Del ritiro dell'immunità dovrà essere avvisato per iscritto anche il Commissario Generale per i beni culturali previsto dal Regolamento per l'esecuzione della convenzione, indicando i motivi.

Il Capitolo III della Convenzione riguarda il movimento dei beni culturali. L'articolo 12 riguarda il trasporto dei beni sotto protezione speciale: tali beni sono trasportati da un territorio ad un altro e sono sottoposti alla sorveglianza internazionale, sono muniti del contrassegno e non possono essere oggetto di ostilità; mentre l'articolo 13 riguarda il trasporto dei beni in casi di urgenza: l'urgenza si considera tale se non è possibile ricorrere alla procedura ex articolo 12 della Convenzione. In tal caso il trasporto può essere munito del contrassegno. La completezza della protezione viene offerta dall'articolo 14.1:

“Immunity from seizure, placing in prize, or capture shall be granted to:

- a) cultural property enjoying the protection provided for in Article 12 or that provided for in Article 13;*
- b) the means of transport exclusively engaged in the transfer of such cultural property.”*

Il Capitolo IV è composto da un solo articolo, il 15, che riguarda l'istituzione di unità responsabili della protezione dei beni culturali. La responsabilità in capo a tali unità concerne la protezione che non può venir meno anche nell'eventualità che il bene cada nelle mani di un altro Stato in un conflitto.

Il Capitolo V invece riguarda il contrassegno e l'uso che se ne fa. L'articolo 17.1 e .2 specifica le modalità di uso del contrassegno. Esso è ripetuto tre volte e non può essere impiegato che per:

- a) *immovable cultural property under special protection;*
- b) *the transport of cultural property under the conditions provided for in Articles 12 and 13;*
- c) *improvised refuges, under the conditions provided for in the Regulations for the execution of the Convention.*

E il contrassegno può essere usato isolatamente soltanto per:

- a) *cultural property not under special protection;*
- b) *the persons responsible for the duties of control in accordance with the Regulations for the execution of the Convention;*
- c) *the personnel engaged in the protection of cultural property;*
- d) *the identity cards mentioned in the Regulations for the execution of the Convention.*

Il Capitolo VI si sofferma sul campo di applicazione della Convenzione. Il trattato prevede che in caso di conflitto internazionale esso sarà applicato in caso di guerra dichiarata o di ogni altro conflitto armato che sorga tra due o più Stati, anche se lo stato di guerra non sia riconosciuto da una o più di essi e anche se l'occupazione del territorio di uno Stato sia totale o parziale. In caso invece di conflitto interno, le parti del conflitto dovranno applicare per quanto possibile almeno le disposizioni sul rispetto dei beni culturali.

L'ultimo Capitolo, il VII, riguarda l'esecuzione della Convenzione che sarà applicata nelle modalità previste dal Regolamento di esecuzione che ne costituisce parte integrante. In base all'articolo 22 viene inquadrata una procedura di conciliazione che viene intrapresa in nome della tutela dei beni culturali che siano di una Parte del conflitto specialmente se vi sia disaccordo tra le Parti in conflitto sull'applicazione o l'interpretazione delle disposizioni della Convenzione o del Regolamento di esecuzione. In base all'articolo 22.2 la procedura si svolge con una riunione dei rappresentanti delle parti nel conflitto e delle autorità incaricate alla protezione dei beni culturali in un territorio neutro. Tale riunione viene presieduta da una personalità appartenente a uno Stato neutrale e la personalità scelta deve partecipare alle riunioni. Inoltre, in base all'articolo 23 può essere richiesta la collaborazione tecnica per la protezione dei beni culturali e la partecipazione dell'UNESCO per ogni problema derivante dall'applicazione della Convenzione.

La Convenzione inoltre include la possibilità ex articolo 24 per gli Stati parte di concludere accordi speciali su questioni che questi considerino da regolamentare separatamente. D'altra parte tali accordi speciali non possono ridimensionare la protezione che viene disciplinata dalla Convenzione per i beni culturali. L'articolo 28 invece stabilisce che le Alte Parti Contraenti s'impegnano a prendere, nel quadro del loro sistema di diritto penale, tutte le misure necessarie perché siano perseguite e colpite da sanzioni penali o disciplinari le persone, di qualsiasi nazionalità, che hanno commesso o dato l'ordine di commettere un'infrazione alla presente Convenzione.

Ai fini dello studio della restituzione dei beni culturali illecitamente sottratti rileva il primo Protocollo della Convenzione del 1954. Il Primo Protocollo, anch'esso del 1954, è stato adottato con la Convenzione con l'obiettivo specifico dei beni culturali mobili e sulla difficile questione della restituzione. Il Protocollo costituisce uno strumento aggiunto e completo per il tema della restituzione. Il Protocollo vieta l'esportazione dei beni da un territorio occupato e richiede il suo ritorno nel territorio dello Stato da cui sono stati esportati i beni. In base all'articolo 1 infatti:

“1. Each High Contracting Party undertakes to prevent the exportation, from a territory occupied by it during an armed conflict, of cultural property as defined in Article 1 of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, signed at The Hague on 14 May, 1954

2. Each High Contracting Party undertakes to take into custody cultural property imported into its territory either directly or indirectly from any occupied territory. This shall either be effected automatically upon the importation of the property of, failing this, at the request of the authorities of that territory.

3. Each High Contracting Party undertakes to return, at the close of the hostilities, to the competent authorities of the territory previously occupied, cultural property which is in its territory, if such property has been exported in contravention of the principle laid down in the first paragraph. Such property shall never be retained as war reparations.

4. The High Contracting Party whose obligation it was to prevent the exportation of cultural property from the territory occupied by it, shall pay an indemnity to the holders in good faith of any cultural property which has to be returned in accordance with the preceding paragraph.”

Si tratta quindi di prevenire l'esportazione di beni culturali occupati durante un conflitto armato nel rispetto delle disposizioni contenute nella Convenzione del 1954. In aggiunta a questo, la conservazione dei beni culturali deve essere osservata ad ogni costo con la custodia del bene che sia stato importato da uno Stato. La conservazione del bene a carico dello Stato che abbia preso il bene durante il conflitto armato viene meno al termine delle ostilità: in questo modo deve avvenire la restituzione del bene allo Stato proprietario. È possibile il pagamento di forma riparatoria a coloro che siano stati privati del bene.

La restituzione inoltre deve essere effettuata in un altro caso:

“5. Cultural property coming from the territory of a High Contracting Party and deposited by it in the territory of another High Contracting Party for the purpose of protecting such property against

the dangers of an armed conflict, shall be returned by the latter, at the end of hostilities, to the competent authorities of the territory from which it came.”

La restituzione del bene culturale viene effettuata al termine del conflitto armato alle autorità competenti dello Stato da cui proviene il bene.

Nella terza parte del Primo Protocollo sono presenti varie disposizioni. La ratifica del Primo Protocollo e il deposito della ratifica sono stabiliti all'articolo 7:

“7. (a) The present Protocol shall be subject to ratification by signatory States in accordance with their respective constitutional procedures.

(b) The instruments of ratification shall be deposited with the Director General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.”

Tra le disposizioni della terza parte non ve ne sono di particolarmente stringenti in termini di obblighi di criminalizzazione. Nel testo del Primo Protocollo si legge infatti:

“11. (a) Each State to the Protocol on the date of its entry into force shall take all necessary measures to ensure its effective application within a period of six months after such entry into force.

(b) This period shall be six months from the date of deposit of the instruments of ratification or accession for any State which deposits its instrument of ratification or accession after the date of the entry into force of the Protocol.”

In base alla norma, gli Stati sono vincolati in modo generico. Tale formula lascia ai legislatori nazionali il massimo spazio di manovra con riferimento alle scelte delle misure da adottare per garantire tale risultato. Inoltre, è possibile proporre denuncia (articolo 13) e proporre revisioni al testo (articolo 15).

Tralasciando il Secondo Protocollo del 1999, passo all'analisi della Convenzione UNESCO del 1970 che è ben più completa per il tema della restituzione dei beni culturali, includendo nello studio le *Operational Guidelines* della Convenzione.

LA CONVENZIONE UNESCO DEL 1970 E LE OPERATIONAL GUIDELINES

La Convenzione UNESCO del 1970 (*Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, Paris, 14 November 1970*) è il trattato che prevede misure contro l'illiceità degli atti di importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali. Il processo che portò all'adozione di questo trattato ha una storia piuttosto lunga per i negoziati tra gli Stati.

Nel 1960 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la Dichiarazione sulla Concessione dell'Indipendenza ai Paesi e ai Popoli Coloniali (UNGA 1514 (XV)). Durante i decenni seguenti i nuovi Stati indipendenti erano intenzionati a recuperare elementi importanti del loro patrimonio culturale, molti dei quali si trovavano nei musei degli ex Stati colonizzatori. Erano anche molto preoccupati per la continua perdita del patrimonio culturale a causa dello sfruttamento da parte dei saccheggiatori in un momento in cui tali Stati avevano relativamente poche risorse per contrastare i saccheggi di beni culturali. Gran parte del dibattito iniziale si concentrò su queste due questioni, ma il mercato e gli Stati di destinazione dei beni culturali erano contrari a restituire oggetti culturali ricevuti in passato soprattutto dal momento che tali beni si trovavano nei loro musei o nelle collezioni private. Erano tuttavia disposti a fare qualcosa per fermare le perdite lamentate principalmente dagli Stati in via di sviluppo. Questi problemi si sono ovviamente riflessi anche all'interno dell'UNESCO. La risoluzione 4.412 della Conferenza Generale dell'UNESCO¹⁵ alla sua undicesima sessione del 1960 autorizzava il Direttore Generale:

(d) To prepare, in consultation with appropriate international organizations, and to submit to the General Conference at its twelfth session, a report on appropriate means of prohibiting the illicit export, import and sale of cultural property, including the possibility of preparing an international instrument on this subject;

(e) To encourage Member States to develop and improve the efficiency of technical and legal measures for the protection, preservation and restoration of cultural property and for the protection of the beauty and character of the landscape and of sites:

(i) by participating, at the request of Member States, in their activities to this effect;

(ii) by preparing for an international campaign for historical monuments to be launched in 1963.

Il progetto prese forma quando si espresse la volontà di redigere una nuova convenzione. Ciò avvenne nel 1964 quando l'UNESCO nominò un Comitato di esperti provenienti da trenta Stati. Nel novembre di quell'anno la Conferenza Generale adottò la Raccomandazione sui Mezzi per Proibire e Prevenire l'Esportazione, l'Importazione e il Trasferimento Illeciti della Proprietà di Beni Culturali¹⁶. Durante la tredicesima sessione tenutasi a Parigi, si concretizzò con la Risoluzione 3.334¹⁷ l'autorizzazione del Comitato a redigere una bozza. Successivamente il Direttore Generale dell'UNESCO, René Maheu, nominò un esperto principale e quattro consulenti per redigere il testo della convenzione, per una successiva revisione da parte di ciascuno Stato membro. A seguito dei commenti ricevuti dagli Stati, il testo fu rivisto e, dopo la revisione, fu inviato a un comitato speciale di esperti governativi, che preparò una bozza finale intorno all'aprile 1970. Tale bozza fu la base del testo della Convenzione UNESCO e fu presentato alla sedicesima Conferenza Generale tenutasi il 14 novembre 1970.

¹⁵ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Records of the General Conference, Eleventh Session, Paris, 1960 – reperibile nella rete interconnessa.

¹⁶ Recommendation on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Export, Import and Transfer of Ownership of Cultural Property, 19 novembre 1964 – reperibile nella rete interconnessa.

¹⁷ Records of the General Conference, Thirteenth Session, Paris 1964, Resolutions, UNESCO – reperibile nella rete interconnessa.

La Convenzione UNESCO del 1970 conta 26 articoli, è stata firmata il 14 novembre 1970 ed è entrata in vigore il 24 aprile 1972. L'Italia ha reso esecutiva la Convenzione con la legge 30 ottobre 1975, n. 873¹⁸, richiamando tale Convenzione all'articolo 87-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004¹⁹. Nel Preambolo della Convenzione sono messi in rilievo diversi punti che richiedono una maggiore attenzione. In primissimo piano viene considerato lo scambio di beni culturali tra gli Stati a fini scientifici e culturali: l'arricchimento della conoscenza ispira il rispetto reciproco e l'apprezzamento tra gli Stati. Inoltre, i beni culturali costituiscono uno degli elementi principali della civiltà e della cultura nazionale. Il bene culturale ha pieno valore solo in relazione alle informazioni più complete che riguardano la sua origine, la sua storia e il suo ambiente. Il terzo elemento da considerare del Preambolo riguarda la protezione dei beni culturali. È qui che viene richiamato lo sforzo che ogni Stato debba compiere per preservare i beni culturali contro i pericoli di furti, scavi clandestini e l'esportazione illecita. Per tale motivo si richiede che ogni Stato si impegni per obblighi morali a rispettare il proprio patrimonio così come quello di ogni altro Stato. Gli Stati non sono i soli a dover attenersi a obblighi morali: anche le istituzioni culturali, i musei, le biblioteche e gli archivi devono assicurare che le loro collezioni siano in conformità con principi morali universalmente riconosciuti. Si continua stabilendo che l'importazione, l'esportazione così come il trasferimento di proprietà illeciti sono un grosso ostacolo per i rapporti tra gli Stati e che la protezione del patrimonio culturale può essere effettiva solo con una stretta cooperazione.

L'articolo 1 della Convenzione identifica subito cosa si debba intendere per *cultural property*. In base a questa norma si parla di beni che, per motivi religiosi o secolari, sono specificatamente designati da ogni Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono alle seguenti categorie:

- a) *Rare collections and specimens of fauna, flora, minerals and anatomy, and objects of palaeontological interest;*
- b) *Property relating to history, including the history of science and technology and military and social history, to the life of national leaders, thinkers, scientists and artist and to events of national importance;*
- c) *Products of archaeological excavations (including regular and clandestine) or of archaeological discoveries;*
- d) *Elements of artistic or historical monuments or archaeological sites which have been dismembered;*
- e) *Antiquities more than one hundred years old, such as inscriptions, coins and engraved seals;*
- f) *Objects of ethnological interests;*
- g) *Property of artistic interest, such as:*
 - (i) *pictures, paintings and drawings produced entirely by hand on any support and in any material (excluding industrial designs and manu-factured articles decorated by hand);*
 - (ii) *original works of statuary art and sculpture in any material;*
 - (iii) *original engravings, prints and lithographs;*
 - (iv) *original artistic assemblages and montages in any material;*
- h) *Rare manuscripts and incunabula, old books, documents and publications of special interest (historical, artistic, scientific, literary, etc.) singly or in collections;*
- i) *Postage, revenue and similar stamps, singly or in collections;*

¹⁸ Ratifica ed esecuzione della convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire la illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, adottata a Parigi il 14 novembre 1970, in GU n. 49 del 24 febbraio 1976.

¹⁹ Il Codice dei beni culturali e del paesaggio è stato introdotto con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

- j) Archives, including sound, photographic and cinematographic archives;*
- k) Articles of furniture more than one hundred years old and old musical instruments.*

Quanto all'articolo 2, si richiede agli Stati contraenti, al fine di ridurre l'impoverimento del patrimonio culturale, di adottare misure adattate a prevenire le pratiche illecite già menzionate rimuovendone i motivi che permettano i traffici. L'articolo 3 sancisce l'illiceità degli atti di importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali effettuati in violazione delle norme statuali di attuazione. L'articolo 5 per di più, al fine di assicurare la protezione dei beni culturali contro l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illeciti, invita gli Stati a impegnarsi a creare, soprattutto in quegli Stati in cui siano assenti, strumenti o servizi per la protezione dei beni culturali con le seguenti funzioni:

- (a) Contributing to the formation of draft laws and regulations designed to secure the protection of the cultural heritage and particularly prevention of the illicit import, export and transfer of ownership of important cultural property;*
- (b) Establishing and keeping up to date, on the basis of a national inventory of protected property, a list of important public and private cultural property whose export would constitute an appreciable impoverishment of the national cultural heritage;*
- (c) Promoting the development or the establishment of scientific and technical institutions (museums, libraries, archives, laboratories, workshops ...) required to ensure the preservation and presentation of cultural property;*
- (d) Organizing the supervision of archaeological excavations, ensuring the preservation in situ of certain cultural property, and protecting certain areas reserved for future archaeological research;*
- (e) Establishing, for the benefit of those concerned (curators, collectors, antique dealers, etc.) rules in conformity with the ethical principles set forth in this Convention; and taking steps to ensure the observance of those rules;*
- (f) Taking educational measures to stimulate and develop respect for the cultural heritage of all States, and spreading knowledge of the provisions of this Convention;*
- (g) Seeing that appropriate publicity is given to the disappearance of any items of cultural property.*

Quanto all'esportazione, un apposito certificato di autorizzazione deve accompagnare tutti gli oggetti d'arte esportati e gli oggetti che ne sono sprovvisti non possono abbandonare il territorio nazionale (articolo 6 (a) e (b)):

- (a) To introduce an appropriate certificate in which the exporting State would specify that the export of the cultural property in question is authorized. The certificate should accompany all items of cultural property exported in accordance with the regulations;*
- (b) To prohibit the exportation of cultural property from their territory unless accompanied by the above-mentioned export certificate*

Al paese importatore non si arriva a chiedere di verificare che tutti gli oggetti alla dogana abbiano il certificato. Si chiede, però, di impedire che le cose d'arte illegalmente esportate siano acquisite da parte di musei e istituzioni similari (articolo 7 (a)):

(a) To take the necessary measures, consistent with national legislation, to prevent museums and similar institutions within their territories from acquiring cultural property originating in another State Party which has been illegally exported after entry into force of this Convention, in the States concerned. Whenever possible, to inform a State of origin Party to this Convention of an offer of such cultural property illegally removed from that State after the entry into force of this Convention in both States

L'importazione infatti deve essere esclusa solo quando l'acquirente sia un museo o istituzione affine. Si tratta di una previsione compromissoria e facile da aggirare. In base all'articolo 8 gli Stati parte debbano impegnarsi a imporre sanzioni, anche di tipo amministrativo, a qualsiasi persona fisica o giuridica che violi il divieto di esportazione di un bene culturale sprovvisto dal certificato che autorizzi l'esportazione e che violi quanto esposto all'articolo 7 (b). Quest'ultima norma infatti prevede la possibilità per gli Stati di origine di chiedere la restituzione per via diplomatica. Gli Stati infatti devono:

(b) (i) to prohibit the import of cultural property stolen from a museum or a religious or secular public monument or similar institution in another State Party to this Convention after the entry into force of this Convention for the States concerned, provided that such property is documented as appertaining to the inventory of that institution;
(ii) at the request of the State Party of origin, to take appropriate steps to recover and return any such cultural property imported after the entry into force of this Convention in both States concerned, provided, however, that the requesting State shall pay just compensation to an innocent purchaser or to a person who has valid title to that property. Requests for recovery and return shall be made through diplomatic offices. The requesting Party shall furnish, at its expense, the documentation and the other evidence necessary to establish its claim for recovery and return. The Parties shall impose no customs duties or other charges upon cultural property returned pursuant to this Article. All expenses incident to the return and delivery of the cultural property shall be borne by the requesting Party.

Il richiamo alla cooperazione presente nel Preambolo si ritrova nella Convenzione all'articolo 9. Questo infatti stabilisce che:

“Any State Party to this Convention whose cultural patrimony is in jeopardy from pillage of archaeological or ethnological materials may call upon other State Parties who are affected. The States Parties to this Convention undertake, in these circumstances, to participate in a concerted international effort to determine and to carry out the necessary concrete measures, including the control of exports and imports and international commerce in the specific materials concerned. Pending agreement each State concerned shall take provisional measures to the extent feasible to prevent irremediable injury to the cultural heritage of the requesting State.”

In base all'articolo 11 inoltre sono considerate illecite l'esportazione e il trasferimento di proprietà di un bene culturale quando queste, direttamente o indirettamente, siano avvenute durante l'occupazione di uno Stato da parte di un altro Stato.

L'articolo 13 pone ulteriori obblighi in capo agli Stati:

- (a) *To prevent by all appropriate means transfers of ownership of cultural property likely to promote the illicit import or export of such property;*
- (b) *To ensure that their competent services co-operate in facilitating the earliest possible restitution of illicitly exported cultural property to its rightful owner;*
- (c) *To admit actions for recovery of lost or stolen items of cultural property brought by or on behalf of the rightful owners;*
- (d) *To recognize the indefeasible right of each State Party to this Convention to classify and declare certain cultural property as inalienable which should therefore ipso facto not be exported, and to facilitate recovery of such property by the State concerned in cases where it has been exported.*

L'obbligo di restituzione è previsto in termini ampi. In base all'articolo 13 gli Stati contraenti devono cooperare per consentire nel più breve tempo possibile la restituzione dei beni culturali illecitamente esportati. Inoltre, gli Stati contraenti devono riconoscere l'*indefeasible right* (incontestabile diritto) di ciascuna nazione di imporre su taluni beni culturali un vincolo di inalienabilità che ne precluda l'esportazione. Anche in questo caso, ex. articolo 13 (d), lo Stato importatore deve facilitare il recupero del bene esportato.

L'articolo 14 invece richiama il dovere per gli Stati membri di garantire un *adequate budget* (bilancio adeguato) ai bisogni di conservazione e tutela dei beni culturali nonché per prevenire il fenomeno del traffico illecito dei beni. Inoltre, in base all'articolo 15, non è preclusa la possibilità agli Stati di concludere accordi speciali in merito alla restituzione dei beni culturali rimossi, qualunque sia la ragione, prima dell'entrata in vigore della Convenzione per gli Stati interessati. L'articolo 16 stabilisce che gli Stati Parte dovranno, nelle loro relazioni periodiche²⁰ fornire informazioni sulle disposizioni legislative e amministrative che hanno adottato così come altre azioni intraprese per l'applicazione della Convenzione, insieme ai dettagli dell'esperienza acquisita in questo campo.

L'articolo 17 riguarda la possibilità per gli Stati Parte di richiedere l'assistenza tecnica dell'UNESCO in particolare nei casi che riguardano:

- (a) *Information and education;*
- (b) *Consultation and expert advice;*
- (c) *Co-ordination and good offices.*

²⁰ Le relazioni periodiche sono da presentare nelle General Conferences dell'UNESCO, riunioni che si tengono ogni 2 anni.

Il ruolo dell'UNESCO è quello, ex articolo 17 della Convenzione, di propria iniziativa, di condurre ricerche e pubblicare studi sul traffico illecito dei beni culturali, nonché quello di fare proposte agli Stati Parte sull'implementazione della Convenzione.

Le disposizioni finali della Convenzione del 1970 riguardano più temi. L'articolo 18 riguarda la redazione in inglese, francese, russo e spagnolo del testo della Convenzione. L'articolo 19 stabilisce che:

1. *This Convention shall be subject to ratification or acceptance by State members of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization in accordance with their respective constitutional procedures.*
2. *The instruments of ratification or acceptance shall be deposited with the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.*

Considerando che la Convenzione è stata già firmata per conto degli Stati membri dell'UNESCO, l'unica azione che gli Stati possono intraprendere è il deposito di uno strumento che indichi la loro piena accettazione degli obblighi della Convenzione.

Ogni Stato Membro dell'UNESCO può essere Parte della Convenzione. Gli altri Stati però, in base all'articolo 20, possono diventare Parte su invito del Consiglio Esecutivo dell'UNESCO. L'articolo 21 riguarda invece l'entrata in vigore:

“This Convention shall enter into force three months after the date of the deposit of the third instrument of ratification, acceptance or accession, but only with respect to those States which have deposited their respective instruments on or before that date. It shall enter into force with respect to any other State three months after the deposit of its instrument of ratification, acceptance or accession.”

La Convenzione è entrata in vigore il 24 aprile 1972 e per ogni successivo Stato aderente la Convenzione entrerà in vigore tre mesi dopo il deposito dello strumento di ratifica o accettazione. In base all'articolo 22 gli Stati Parte devono riconoscere l'applicabilità della Convenzione ai *metropolitan territories* e a quei territori di cui sono responsabili secondo le relazioni internazionali. L'articolo 23 prevede la possibilità per gli Stati di denunciare la Convenzione. La *denunciation* è un atto legale specifico che non crea automaticamente il ritiro di uno Stato dalla Convenzione. In considerazione di ciò, il fatto che uno Stato non sia membro dell'UNESCO non cambia in alcun modo i diritti e gli obblighi derivanti dalla Convenzione. Nel rispetto dell'articolo 24:

The Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization shall inform the States members of the Organization, the States nor members of the Organization which are referred to in Article 20, as well as the United Nations, of the deposit of all the instruments of ratification, acceptance and accession provided for in Articles 19 and 20, and of the notifications and of the notifications and denunciations provided for in Articles 22 and 23 respectively.

L'articolo 25 prevede la possibilità di rivedere il testo della Convenzione. Qualsiasi revisione produce effetti solo per quegli Stati che vogliono essere Parte della Convenzione revisionata. Infine, in base

all'articolo 26, in conformità con l'articolo 102 della Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la Convenzione è registrata presso il Segretariato delle Nazioni Unite su richiesta del Direttore Generale dell'UNESCO. La Convenzione è stata pubblicata nel numero 823 Volume of the Series a pagina 231²¹.

Per concludere, bisogna considerare la Convenzione del 1970 come un trattato di notevole importanza. Questo infatti è il primo trattato che ha sollevato la questione del traffico illecito dei beni culturali e ha trattato il tema della restituzione. In O'Keefe²² si legge:

“The effort to find a scheme which would represent all the interests at stake, except those of thieves and speculative looters, and encourage the co-operation of museums, private collectors, dealers, administrators and local populations, resulted in many compromises and a text which is not without its flaws. It was intended as a public-law instrument, dealing with the problem of illicit traffic on a government-to-government basis. The claims of individuals were never directly considered. In this it was a product of its time; a time when giving action to individuals directly by international law was not in its purview.

Nonetheless, the years between 1970 and 2006 have shown that such an instrument was needed, and where it has been thoughtfully and conscientiously implemented it has had good results. It has endangered a different climate of debate and allowed a maturation of public attitudes which ultimately allowed, 25 years after its adoption, the development of its complementary instrument, the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects of 1995 to deal with the difficult issues of ‘good faith’ purchase and limitation with which it was unable to deal in 1970.”

La Convenzione del 1970, pur costituendo un trattato in cui si sottolinea il pericolo delle condotte illecite e gli “obblighi morali” di ogni Stato di rispettare sia il proprio patrimonio culturale, sia quello di tutte le altre nazioni, presenta alcune vistose lacune. La prima lacuna è che non viene stabilito il divieto per lo Stato di destinazione di un bene di vietare l'importazione del bene non accompagnato dal certificato. La Convenzione infatti prevede soltanto che sia lo Stato di esportazione a rilasciare il certificato e non vi sia un obbligo corrispondente di controllo da parte dello Stato di destinazione. La seconda lacuna è collegata all'articolo 7. In base a questa norma gli Stati parte si impegnano a proibire l'importazione di beni culturali rubati da un museo, da un monumento pubblico civile o religioso o da un istituto similare situati sul territorio di un altro Stato parte. Il divieto quindi non è generale ma solo per gli istituti appena menzionati. La logica conseguenza è che non vi è alcun divieto d'importazione degli oggetti provenienti da scavi clandestini: questo perché, ovviamente, i beni scavati clandestinamente non possono essere registrati da alcuna istituzione dello Stato di origine. Nelle parole di Scovazzi si legge²³:

“Even more surprisingly, illegally excavated archaeological objects appear to be excluded from the application of the 1970 Convention. States Parties are bound to take appropriate steps to recover

²¹ Registration Number 11806 – Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property – reperibile nella rete interconnessa.

²² O'Keefe, P. J., *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property*, Builth Wells, 2007, p. 166.

²³ Scovazzi and Ferri, *Recent Developments in the Fight against the Illicit Export of Archaeological Objects: The Operational Guidelines to the 1970 UNESCO Convention*, in *Art Antiquity and Law*, 2015, p. 200

and return cultural objects stolen from a museum or a religious or secular public monument or similar institution in another State Party, “provided that such property is documented as appertaining to the inventory of that institution” (Art. 7, b, i). It is axiomatic that illegally excavated cultural objects are not included in any inventory held by institutions in their State of origin. There are no inventories underground.”

Tali mancanze hanno determinato, nel giro di 25 anni, alla elaborazione, come detto in precedenza, di una seconda convenzione sul tema, la Convenzione UNIDROIT del 1995.

La Convenzione del 1970 ha una rilevanza maggiore grazie alle *Operational Guidelines for the implementation of the 1970 Convention*. Con la risoluzione 3.MSP 11²⁴ dell’UNESCO sono state adottate le *Operational Guidelines*: la risoluzione è il raggiungimento di quanto stabilito nella terza riunione degli Stati Parte che si è tenuta il 18-20 maggio 2015. Passiamo quindi all’analisi delle linee guida della Convenzione.

Le linee guida operative della Convenzione del 1970²⁵ rappresentano uno strumento fondamentale per la completezza della Convenzione. L’obiettivo delle linee guida è quello di mirare a rafforzare e facilitare l’attuazione della Convenzione per ridurre al minimo i rischi connessi alle controversie sull’interpretazione della Convenzione. Inoltre le linee guida hanno lo scopo di aiutare gli Stati Parte ad attuare le disposizioni della Convenzione, così come identificare modi e mezzi per promuovere il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale. Tra i meriti²⁶ delle linee guida vi è quello della presenza di un gran numero di Stati membri della Convenzione del 1970, in particolare Stati di destinazione dei beni culturali.

Per quanto riguarda la definizione di *cultural property* presente all’articolo 1 della Convenzione, come abbiamo visto, si tratta di beni che, per motivi religiosi o secolari, sono specificatamente 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 identificate nello stesso articolo. Per questo motivo le linee guida richiedono una maggiore attenzione per tre categorie di beni culturali poiché pongono sfide complesse in termini di designazione. Si tratta precisamente di:

Products of archaeological and paleontological clandestine excavations: Regarding archaeological and paleontological finds clandestinely excavated, States are unable to produce any specific inventories. To avoid the problem of specifically identifying an object of archaeological or paleontological significance, it has been demonstrated that one useful approach is to make a clear assertion of State ownership of undiscovered objects, so that the State Party can request its return under the provisions of the 1970 Convention and/or by recourse to any other relevant means. This is particularly important in the case of an undisturbed archaeological site that has not yet been looted: every object in that site, still to be found, is important for the preservation of cultural heritage and the understanding and

²⁴ Resolution 3.MSP 11 – reperibile nella rete interconnessa.

²⁵ Operational Guidelines for the Implementation of the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (UNESCO, Paris, 1970) – reperibile nella rete interconnessa.

²⁶ Scovazzi and Ferri, *Recent Developments in the Fight against the Illicit Export of Archaeological Objects: The Operational Guidelines to the 1970 UNESCO Convention*, in *Art Antiquity and Law*, 2015, p. 199

knowledge of the archaeological site's full meaning and context. Consequently, States Parties are encouraged to follow best practice in designating the cultural property that is protected under their national law in accordance with these characteristics and all States Parties are encouraged to recognize this sovereign assertion for the purposes of the Convention.

Elements of artistic or historical monuments or archaeological sites which have been dismembered: The specific designation of objects severed or torn from artistic or historical monuments or archaeological sites which have not yet been inventoried also pose a serious challenge. States Parties are invited to define these types of objects that are susceptible to pillage.

Objects of ethnological interest and items of indigenous communities: A special concern is posed by the increasing traffic of objects of ethnological interest that have special anthropological significance in festive or ritual customs and traditions, among others. State Parties are invited to draw and appropriately update lists by type of such significant objects in order to support the fight against their illicit traffic. Another important concern is the return of objects from indigenous communities whose absence has deprived them of significant cultural items necessary for the continuance of their culture, education of their children and respect for their traditions. Items of spiritual importance in all cultures have also been the subject of increased concern. For instance, while human remains are not necessarily covered under the 1970 Convention, many indigenous communities feel strongly about the return of human remains originating in their communities for traditional burial or other ceremonies in their home country. These returns are not regarded as taking place in accordance with the 1970 Convention, since it uses the phrase "cultural property" and most indigenous communities do not accept that human remains can be regarded as "property". States Parties are encouraged to take this into full account and thus to establish legislation, where necessary, that provides for the return of grave objects associated with burials, in view of the anthropological knowledge on the importance of burial practices to such communities and to conform with the wishes of those communities in accordance with the principles of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007 and the Principles & Guidelines for the Protection of the Heritage of Indigenous People (drafted 1993 and revised 2000).

L'analisi delle linee guida prosegue con i principi fondamentali della Convenzione. Tali principi sono quelli stabiliti agli articoli 2 e 3. Il primo principio è quello del riconoscimento dell'importazione, dell'esportazione e del trasferimento illeciti dei beni culturali come:

"[...] one of the one of the main causes of the impoverishment of the cultural heritage of the countries of origin of such property and that international cooperation constitutes one of the most efficient means of protecting each country's cultural property".

In base all'articolo 3 della Convenzione:

"The import, export or transfer of ownership of cultural property effected contrary to the provisions adopted under this Convention by the States Parties thereto, shall be illicit."

Il secondo principio è quello per cui gli Stati debbano affrontare con forza queste pratiche con i mezzi a loro disposizione in particolare rimuovendone le cause.

Le cause del traffico di beni culturali sono varie. L'ignoranza e la mancanza di etica rappresentano il nucleo duro. Inoltre la poca capacità di protezione del patrimonio culturale è una debolezza di molti Stati che dovrebbe essere rimediata il prima possibile tenendo comunque in considerazione che è difficile adottare pratiche esaustive per la protezione di tutto il patrimonio culturale, soprattutto se si considera quello archeologico e paleontologico. Altra considerazione: il mercato deve essere oggetto di una regolamentazione più adeguata. Le forze dell'ordine e i controlli doganali devono essere rafforzati con meccanismi rigorosi ed efficienti. Inoltre, le informazioni sugli scambi commerciali dovrebbero essere pienamente e prontamente disponibili per gli Stati Parti interessati, per consentire loro di affrontare meglio il traffico illecito. Fino a quando la domanda rimarrà elevata, ci sarà un incentivo a fornire beni.

Viene sottolineata anche la crescente pratica degli scavi illeciti dei siti archeologici²⁷. Il danno causato da questi scavi va al di là del furto perché distrugge il concetto di appartenenza di un oggetto a quel sito. Così facendo, viene meno la possibilità di capire e studiare il contesto storico e antropologico di quel bene nel contesto dello scavo. La pratica illegale così diffusa deve essere affrontata seriamente.

Il ripristino e la restituzione di beni culturali rubati, scavati illegalmente e esportati illecitamente verso agli Stati di origine rimane una priorità assoluta. Bisogna fare ancora grandi sforzi in questo campo: gli Stati Parte pertanto vengono incoraggiati a rinforzare i principi cardine della Convenzione con l'adozione di misure adeguate anche attraverso programmi di istruzione e sensibilizzazione e la cooperazione internazionale.

Le linee guida poi proseguono soffermandosi sul tema della protezione del patrimonio culturale con riferimento agli articoli 5, 13(a; b) e 14. Come abbiamo visto l'articolo 5 richiede agli Stati Parte di adottare uno o più sistemi di protezione del patrimonio culturale con sufficiente personale e un budget adeguato con il fine di svolgere più funzioni tra cui quelle elencate all'articolo 13(a; b):

- *To prevent by all appropriate means transfers of ownership of cultural property likely to promote the illicit import or export of such property*
- *To ensure that their competent services co-operate in facilitating the earliest possible restitution of illicitly exported cultural property to its rightful owner.*

In aggiunta a ciò, gli Stati Parte sono incoraggiati a creare unità di polizia specializzate o organi di polizia per le indagini da svolgere per i reati contro il patrimonio culturale. Inoltre, gli Stati Parte devono promuovere la cooperazione tra le proprie unità e quelle degli altri Stati così come con l'UNODC, l'INTERPOL e la WCO. Inoltre, non meno importante, la condivisione di tecniche investigative e di esperienze concrete.

²⁷ Si veda nello specifico la linea guida numero 43.

Le linee guida, soffermandosi sul tema delle disposizioni da adottare ex articolo 5(a), sottolineano l'importanza al punto 25 per cui:

“State ownership laws constitute the first barrier against looting and should prevent laundering and international trade in undocumented cultural property.”

E ancora, al punto 26:

“State ownership laws cannot fulfill their protective purpose or facilitate the return of cultural property if the removal of the relevant cultural property from the territory of the concerned State without its express consent as rightful owner is not internationally regarded as theft of public property. Thus, when a State has declared ownership of certain cultural property, States Parties are, in the spirit of the Convention, encouraged to consider the illicit removal of that cultural property from the territory of the dispossessed State as theft of public property, where such demonstration of ownership is necessary in order to allow for its return.”

Un utile strumento per le agenzie nazionali nello stabilire disposizioni sulla protezione del patrimonio culturale è quello dell'Allegato 1 delle linee guida. È importante citare il lavoro svolto dall'UNESCO e dall'UNIDROIT per la redazione delle Model Provisions. Il gruppo di esperti proveniente da varie aree del mondo ha redatto un testo che è stato completato e adottato dall'ICPRCP durante la diciassettesima sessione nel 2011. Il lavoro si è svolto richiamando la *UNESCO Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations* del 1956 e l'*ECOSOC Resolution 2008/23 on the need for States to assert State ownership of the archaeological subsoil*. Le Model Provisions infatti sono state elaborate con l'obiettivo di far adottare disposizioni precise ed efficaci per il riconoscimento della proprietà statale di oggetti culturali non scoperti e di facilitare la restituzione dei beni culturali in caso di rimozione illecita. Per tali ragioni gli Stati Parte possono adottare nelle disposizioni interne le 6 Model Provisions sulla proprietà statale come redatte dal Working Group UNESCO/UNIDROIT e adottate dall'UNESCO/UNIDROIT nel 2011.

Tutte le leggi nazionali in materia di protezione dei beni culturali devono essere rese note a collezionisti, mercanti, musei e altre parti interessate nel traffico di beni culturali in modo tale che ci sia la piena consapevolezza delle disposizioni che debbano essere rispettate. Per assicurare visibilità a tali disposizioni, l'UNESCO ha creato il *Database of National Cultural Heritage Laws*: si tratta di una fonte di informazione accessibile in modo facile e libero. Lo sviluppo di questo strumento è stato possibile con l'approvazione ottenuta durante la UNESCO General Conference del 2003 ed è stato lanciato nel 2005 con la tredicesima sessione dell'ICPRCP. Il *Database* dell'UNESCO raccoglie molte disposizioni dei singoli Stati così come informazioni sulle autorità nazionali responsabili per la protezione del patrimonio culturale. Agli Stati Parte viene chiesto di rendere note le proprie leggi di importazione e di esportazione e tutte le disposizioni che riguardano le sanzioni e le pene mandando i testi legislativi tradotti in inglese o in francese. In questo modo possono essere incluse nel *Database* dell'UNESCO nelle forme più aggiornate.

Le linee guida continuano l'analisi dell'articolo 5 alla lettera b in tema di *inventories, inalienability and State ownership*. Gli inventari statali rappresentano elenchi di beni culturali di proprietà dello Stato o privata; possono includere beni culturali che siano stati identificati singolarmente o per categoria. L'importanza del concetto già menzionato di *indefeasible right* è collegato non solo a rendere inalienabile una proprietà statale ma a garantire una tutela maggiore dei beni culturali. In questo senso infatti gli Stati Parte sono incoraggiati a considerare i beni culturali facenti parte del patrimonio culturale di uno Stato come pertinenti all'inventario ufficiale dello Stato proprietario. Questo è il principio per cui la restituzione possa essere la pratica condivisa. Per questo motivo è necessario sviluppare una metodologia comune che permetta di garantire un numero identificativo non solo a tutti gli oggetti trovati in siti archeologici e paleontologici e visualizzati o conservati in musei, ma anche a categorie di tipi di oggetti culturali che siano stati dichiarati da uno Stato Parte come derivanti da scavi clandestini.

In relazione ai beni culturali mobili, si consiglia l'uso dell'Object-ID Standard. Questo stabilisce una procedura standardizzata per documentare e descrivere i beni culturali, in più facilita la rapida trasmissione di informazioni di base su oggetti culturali smarriti e rubati. L' Object-ID Standard prevede otto elementi identificativi chiave²⁸ che, insieme a una fotografia, rendono l'identificazione di un oggetto e il suo tracciamento molto più semplici. Gli Stati Parte che non dispongono di ampi inventari e devono elaborarli rapidamente per utilizzare le procedure internazionali ora disponibili per il tracciamento di oggetti culturali sono incoraggiati a utilizzare l'Object-ID Standard. Altri metodi possono essere proposti, se del caso, al fine di facilitare l'uso delle procedure internazionali ora disponibili per rintracciare oggetti culturali smarriti e rubati a sostegno del pieno rispetto e dell'applicazione della Convenzione.

In merito invece all'articolo 5(c), si sottolinea l'importanza delle istituzioni tecniche e scientifiche come musei, librerie, archivi, laboratori etc. Queste istituzioni infatti assicurano la conservazione dei beni culturali. Per perseguire questo obiettivo tali istituzioni devono essere appropriatamente finanziate, fornite di strutture appropriate e sottoposte a vigilanza e controllo. Per ultimo, gli Stati Parte possono cooperare nello sviluppo di istituzioni tecniche e scientifiche attraverso gruppi di lavoro, programmi di sviluppo e cooperazione, progetti infrastrutturali e condivisione delle pratiche in tema di protezione dei beni culturali.

Nel rispetto dei principi contenuti nella *UNESCO Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations* del 1956, devono essere condotte specifiche attività per la protezione del patrimonio archeologico. Infatti al fine di prevenire gli scavi clandestini bisogna citare principi della *Recommendation* del 1956:

- *The purpose of archaeological research lies in the public interest from the point of view of history or art or science. Excavation should not take place for other purposes, except in the case of the extraordinary circumstances described in the UNESCO Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works (1968) and subject to the preventive and corrective measures prescribed in para. 8 of that Recommendation.*
- *Protection should be extended to all objects belonging to a given period or of the minimum age fixed by law.*

²⁸ Type of object, Materials and techniques, Measurement, Inscriptions and markings, Title, Subject, Date or period, Maker.

- *Each State Party should make archaeological explorations and excavations subject to prior authorization of the competent heritage authority.*
- *Authority to carry out excavations should be granted only to institutions represented by qualified archaeologists or to persons offering unimpeachable scientific, moral and financial guarantees that the excavations will be completed in accordance with the terms of the contract.*
- *The contract should include provision for guarding, maintenance, restoration and conservation of both the objects recovered and the site during and on completion of work.*
- *An excavator or finder and the subsequent holders should be required to declare any object of archaeological character whether movable or immovable.*
- *Objects recovered during the course of the work should be immediately photographed, registered and kept in a secure structure.*

Gli Stati Parte inoltre sono incoraggiati a condurre ricerche archeologiche, a stabilire disposizioni sulle modalità di scavo e sulle modalità di ricerche, e, non per ultimo, salvaguardare gli scavi archeologici da qualsiasi intervento illecito che possa riguardare i beni culturali.

Ci sono poi delle disposizioni in tema di principi etici stabiliti dalla Convenzione. In base all'articolo 5(e), gli Stati Parte possono adottare delle regole per varie categorie di professionisti. Tali regole dovranno riguardare sia l'acquisto che la vendita dei beni culturali. Il sostegno ulteriore all'adozione di codici di comportamento arriva dai *codes of ethics* sviluppati da organizzazioni internazionali e nazionali. Tra questi bisogna citare il *Code of Ethics for Dealers in Cultural Property* adottato dall'ICPRCP nel 1999 che include le esperienze di altri codici nazionali tra cui vi sono il codice della *Confédération Internationale des Négociants d'Oeuvres d'Art* (CINOA) così come il *Code of Professional Ethics of the International Council of Museums* (ICOM).

Un'importante considerazione presente nelle linee guida della Convenzione UNESCO del 1970 riguarda i certificati di esportazione. Tali certificati, come stabilito dall'articolo 6 alle lettere a e b, dimostrano l'autorizzazione all'esportazione di un bene culturale e che senza questi certificati non è possibile l'esportazione di beni culturali dal territorio dello Stato di origine. Il documento che certifichi la regolarità del trasferimento del bene è essenziale per un controllo efficace e contiene informazioni specifiche²⁹. A sostegno di ciò, il punto 58 specifica che:

“To ensure that such export certificates fulfill their intended purpose, in the spirit of the Convention State Parties should prohibit the entering into their territory of cultural property, to which the Convention applies, that are not accompanied by such export certificate. Consequently, the prohibition of the export of cultural property without its corresponding export certificate should make illicit the import of that cultural property into another State Party, as the cultural property has not been exported legally from the country affected.”

²⁹ Identità del proprietario, fotografie dell'oggetto, descrizione dell'oggetto, dimensioni, caratteristiche, periodo di validità del certificato di esportazione, Stato di destinazione e firma delle autorità competenti.

Sul tema invece del divieto di importare beni culturali rubati, ci sono due considerazioni importanti da fare. Guardando infatti il testo della Convenzione all'articolo 7(b)(i) si legge che gli Stati si impegnano a proibire l'importazione di beni culturali rubati da un museo o altre istituzioni religiose o civili di un altro Stato Parte che siano registrati come appartenenti all'inventario di queste istituzioni. Nelle linee guida, al punto 63, vengono specificati importanti elementi:

“First, evidently, the implementation of this prohibition could be facilitated by making compulsory the requirement of an export certificate from the State of origin in order to make licit the import of any cultural property (see paras. 56-62 above). Moreover, States Parties are encouraged to collaborate, especially via their customs authorities, as required and to diligently revise all their relevant regulations in accordance with best practice to ensure effective import controls best practice at all entry points to protect cultural heritage items and prevent smuggling. Furthermore, to assist State Parties to effectively implement this prohibition, it is important that all known thefts and other forms of illegal conduct against cultural property are promptly publicized and reported to relevant law enforcement agencies as well as to INTERPOL.

Second, this prohibition should recall the specific characteristics of cultural property, as defined in Article 1, especially in regard to clandestinely excavated archaeological sites and other cultural property that poses special challenges in terms of their specific designation (see para. 12 above). In these cases, States Parties' right to classify and declare certain cultural property inalienable which should therefore not be exported (as stated in Article 13(d)), should be fully respected.”

Sul tema delle misure concrete contro gli autori dei reati invece, la Convenzione del 1970 ha un solo articolo che si riferisce a dei reati generici: l'articolo 8. La Convenzione stabilisce testualmente:

“The State Parties to this Convention undertake to impose penalties or administrative sanctions on any person responsible for infringing the prohibitions referred to under Articles 6(b) and 7(b) above.”

È chiaro quindi che la Convenzione non dica che tipo di reati debbano essere perseguiti; spetta agli Stati introdurre nelle loro disposizioni interne reati contro il patrimonio culturale. Queste disposizioni devono essere comunicate al Database dell'UNESCO di cui abbiamo già parlato.

In tema di sanzioni penali le linee guida compiono un'analisi congiunta degli articoli 6(b), 7(b) e 8 della Convenzione. Si tratta di disposizioni molto importanti perché riflettono una preoccupazione condivisa nel diritto internazionale. Bisogna ricordare infatti che la cooperazione in materia penale è diventata oggetto di dibattito presso le Nazioni Unite e presso altre organizzazioni regionali. Tra gli strumenti più importanti in tema di cooperazione penale e di sanzioni ci sono due risoluzioni dell'Assemblea Generale³⁰ che sono specifiche sul tema del movimento di beni culturali. La

³⁰ Resolution no. 66/180 of 19th December 2011, Strengthening Crime Prevention and Criminal Justice Responses to Protect Cultural Property, Especially with Regard to its Trafficking (A/RES/66/180); Resolution no. 69/196 of 18th December 2014, International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences (A/RES/69/196).

Risoluzione del 2011 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite richiama al secondo paragrafo il bisogno di:

“to strengthen crime prevention and criminal justice responses to protect cultural property, especially with regard to its trafficking, within the framework of relevant United Nations conventions and resolutions, for the purpose of providing the widest possible international cooperation to address such crimes, including for extradition, mutual legal assistance and the confiscation and return of stolen cultural property to its rightful owner.”

Ritornando alle *Operational Guidelines*, al punto 65 delle linee guida si legge:

“As the Convention does not specify what sort of sanctions are to be applied, States Parties are encouraged to introduce in their national legislation, as appropriate, specific penal or administrative sanctions against all those who commit acts prohibited by the Convention. In addition, States Parties are encouraged to penalize offences against cultural property, committed in violation of the Convention, by introducing penal sanctions against the perpetrators of such offences. The said national legislations should be included and timely updated in the UNESCO database.”

Si veda quindi anche la linea guida 16 delle *International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences*³¹. Queste linee guida sono state adottate dall'Assemblea Generale e costituiscono una possibile struttura per guidare gli Stati membri nello sviluppo e nel rafforzamento delle loro politiche, strategie, normative e meccanismi di cooperazione in materia di cooperazione penale nel settore della protezione contro il traffico di beni culturali e altri reati connessi. Anche in questo caso, l'Assemblea Generale ha sottolineato:

“[...] the growing involvement of organized criminal groups in all forms and aspects of trafficking in cultural property and related offences, and observing that illicitly trafficked cultural property is increasingly being sold through all kinds of markets, inter alia, in auctions, in particular over the Internet, and that such property is being unlawfully excavated and illicitly exported or imported with the facilitation of modern and sophisticated technologies”.

La linea guida numero 16 è particolarmente importante perché elenca dei reati tipici contro i beni culturali. Questa quindi può costituire un utile strumento per l'introduzione negli ordinamenti nazionali di un reato di traffico illecito dei beni culturali. Questa precisazione è necessaria perché le convenzioni non individuano dei tratti caratterizzanti di una eventuale fattispecie di *cultural property trafficking*.

“Guideline 16. States should consider criminalizing, as serious offences, acts such as:

- (a) Trafficking in cultural property;*
- (b) Illicit export and illicit import of cultural property;*

³¹ Resolution no. 69/196 of 18th December 2014, International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences (A/RES/69/196).

- (c) *Theft of cultural property (or consider elevating the offence of ordinary theft to a serious offence when it involves cultural property);*
- (d) *Looting of archaeological and cultural sites and/or illicit excavation;*
- (e) *Conspiracy or participation in an organized criminal group for trafficking in cultural property and related offences;*
- (f) *Laundering, as referred to in article 6 of the Organized Crime Convention, of trafficked cultural property.”*

Così come anche punto 67 delle *Operational Guidelines* si ricorda l'implementazione delle *International Guidelines* appena menzionate in tema di investigazioni e cooperazione tra forze di polizia. Di queste *Guidelines* si sottolineano i seguenti punti in tema di cooperazione in materia penale:

“Guideline 30. States should consider enhancing coordination, at both the national and international levels, among law enforcement bodies in order to increase the probability of discovering and successfully investigating trafficking in cultural property and related offences.”

“Guideline 34. States should consider providing each other with the widest possible mutual legal assistance in investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the above-mentioned offences, also in order to enhance the effectiveness and speed of the procedures.”

“Guideline 36. States should consider making the crimes against cultural property enumerated in guideline 16 extraditable offences. In the context of extradition procedures, States should also consider adopting and applying, where possible, provisional measures to preserve the cultural property related to the alleged offence for the purpose of restitution.”

“Guideline 41. States should consider enhancing the exchange of information on trafficking in cultural property and related offences by sharing or interconnecting inventories of cultural property and databases on trafficked, illicitly exported or imported, stolen, looted, illicitly excavated, illicitly traded or missing cultural property, and/or contributing to international ones.”

Le linee guida inoltre si soffermano sul crescente uso di Internet come piattaforma di vendita dei beni culturali. Non essendo previsto come canale di compravendite nella Convenzione del 1970, internet rappresenta un serio ostacolo alla tutela dei beni culturali perché su questa piattaforma si sviluppano ormai la maggior parte delle transazioni. La rapidità è un fattore cruciale per gli acquisti e per le vendite di qualsiasi bene su internet e questa celerità riguarda anche quelle relative ai beni culturali. Si tratta quindi di un difficile campo in cui addentrarsi per l'anonimità dei venditori e la difficile individuazione dei compratori. In più i falsi sono più difficili da scovare e, cosa non da poco, le indagini che riescano a individuare i beni culturali oggetto di reato sono complesse e richiedono l'intervento di forze dell'ordine di altri Stati. Ecco perché le autorità nazionali devono promuovere la supervisione da parte del pubblico (sia specialisti che altre persone interessate a particolari culture) per essere vigili in merito alle offerte su internet e per informare l'amministrazione o le autorità competenti quando sembra che un oggetto del patrimonio nazionale non precedentemente noto sia offerto su un sito web o quando un oggetto di origine straniera venga offerto con un indirizzo locale. In questi casi infatti le autorità devono esaminare le informazioni ricevute nel più breve tempo

possibile anche servendosi di consulenti che siano in grado di dimostrare la natura e l'importanza dei beni segnalati. Al punto 69 delle linee guida infatti si legge:

“Some States Parties are not sufficiently organized to supervise and quickly follow-up offers on the Internet that appear to be advertising protected cultural property. Most national cultural administrations do not have sufficient resources to continually check offers on the Internet. Further, such websites advertise cultural property for a limited time, sometimes only a few hours, hence hindering the ability of the owner States to track such cultural property and to take the necessary actions. In addition, some websites play the role of intermediary in selling cultural property and consequently, they are not in possession of the cultural property offered for sale and cannot verify the validity of the documentation envisaged under the Convention for such cultural property. There is a need to explore ways and means to thoroughly screen all websites throughout the world to determine where offers of cultural property falling under the scope of the protection of the 1970 Convention are made and create an alert method of notifying the relevant State Parties on a daily basis. National authorities are encouraged to marshal the support of all Internet providers and promote the supervision by the public (specialists or other individuals interested in particular cultures) to be vigilant concerning Internet offers and to inform the administration when it appears that an object of national heritage not previously known is being offered on a website or when an object of foreign heritage origin is offered with a local address. Such notifications should be examined immediately by the cultural administration; if necessary, using experts (from universities, museums, libraries and other institutions) to verify the nature and importance of the item(s) being offered. In all the above-mentioned efforts, special attention should be given to the screening of Internet auctions. When the evidence justifies it, the national authorities should undertake prosecutions and enforce all appropriate provisions of the 1970 Convention and national legislation.”

Proprio per affrontare il serio tema di internet e a conferma dell'impegno preso da organizzazioni internazionali e Stati, bisogna ricordare un'importante iniziativa dell'INTERPOL. A seguito di una raccomandazione adottata nel terzo incontro annuale dell'*Expert Group on Stolen Cultural Property* dell'INTERPOL, l'INTERPOL, UNESCO e ICOM hanno adottato la *Basic Actions to counter the Increasing Illicit Sale of Cultural Objects through the Internet*. Le *Basic Actions* sono presenti nell'Allegato 3 delle linee guida e tutti gli Stati Parte possono adottarle per rafforzare le disposizioni nazionali.

Altre disposizioni della Convenzione sono sottoposte all'analisi delle linee guida. Gli articoli 13(a), 10(a), 7(a) e 5(e) riguardano le misure che gli Stati devono prendere per affrontare il pericolo di favorire il trasferimento illecito di beni culturali. Viene infatti richiesto che gli Stati obblighino i mercanti d'arte ad adottare registri in cui vi siano informazioni essenziali. In base infatti all'articolo 10(a) si legge che gli Stati devono:

“To restrict by education, information and vigilance, movement of cultural property illegally removed from any State Party to this Convention and, as appropriate for each country, oblige antique dealers, subject to penal or administrative sanctions, to maintain a register recording the origin of each item of cultural property, names and addresses of the supplier, description and price of each item sold and to inform the purchaser of the cultural property of the export prohibition to which such property may be subject.”

Solo controllando tali registri è possibile ripercorrere la storia delle proprietà di un bene ed eventualmente rintracciare un bene andato perduto o rubato. Inoltre, in relazione all'articolo 7(a), gli Stati Parte devono prendere misure necessarie affinché all'interno del loro territorio musei e istituzioni simili non acquistino beni culturali di un altro Stato Parte che siano stati esportati illegalmente dopo l'entrata in vigore della Convenzione. A tal proposito lo Stato di destinazione del bene deve informare lo Stato di origine ed eventualmente offrire il bene illegalmente rimosso. Il ruolo svolto dagli Stati però non si ferma con l'istituzione di registri. In base all'articolo 5(e), agli Stati Parte è richiesto di adottare regole etiche che curatori, collezionisti, acquirenti e altre figure simili debbano osservare. Per questo motivo la supervisione delle attività svolte da questi soggetti è essenziale e richiede politiche e regolamenti per prevenire transazioni illecite. In base alla linea guida 79 inoltre:

“States Parties are also encouraged to undertake studies on the size and nature of illicit activities in the field of cultural property, and establish risk analysis with customs to prevent the illicit import and export of cultural property, as well as exchange information and best practices among each other.”

Il controllo da parte degli Stati deve essere fatto anche presso mercati e fiere dove i beni culturali possono essere presenti. Le linee guida infine sottolineano un problema di valutazione e di conoscenza del traffico illecito dei beni culturali e di molti aspetti ancora oscuri come la relazione causa-effetto tra una domanda per certi tipi di beni culturali e il traffico di questi. L'eventualità è quella di creare una strategia educativa diversa dove, per evitare la pratica degli scavi illeciti, gli oggetti archeologici e paleontologici siano spostati e conservati in musei o mostrati in mostre d'arte al fine di spiegare l'importanza del danno fatto al patrimonio dagli scavi clandestini, il traffico illecito e il furto. In aggiunta a questo, gli Stati, tenendo a mente il principio della restituzione, devono assicurarsi che i musei e altre simili istituzioni non abbiano tra le proprie esposizioni beni di cui non sia abbia chiara provenienza o luogo di origine. Le qualità estetiche o stilistiche di un bene culturale non possono ricompensare la perdita dal suo contesto originale.

Le linee guida inoltre si soffermano a lungo sul tema della cooperazione nei casi di recupero e di restituzione dei beni culturali. Il tema è affrontato in relazione agli articoli 7(b)(ii), 13(b, c, d) e 15. In base a queste tre disposizioni, gli Stati Parte si impegnano a prendere le misure appropriate per recuperare e restituire i beni culturali rubati importati dopo l'entrata in vigore della Convenzione, a garantire che i loro servizi competenti cooperino nel facilitare la restituzione dei beni culturali esportati illegalmente e a riconoscere il diritto indissolubile di ciascuno Stato Parte alla presente Convenzione di classificare e dichiarare inalienabili alcuni beni culturali. Infine, nessuna disposizione della Convenzione impedisce agli Stati di concludere accordi speciali in merito alla restituzione dei beni culturali rimossi.

In considerazione di queste disposizioni le linee guida proseguono nell'analisi di alcuni temi specifici come elencato al punto 85:

- *Request of State Party*
- *Evidence to establish a claim*
- *Just compensation and due diligence*

- *Cooperation for earliest possible restitution*
- *Admission of legal actions for recovery of lost or stolen cultural property*
- *Non-retroactivity of the 1970 Convention, entry into force of the Convention, and resolution of claims*
- *Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation (ICPRCP)*

La richiesta effettuata da uno Stato deve essere mandata attraverso gli uffici diplomatici considerando che sono possibili anche altre forme che possano favorire nel più breve tempo possibile la restituzione del bene. Lo scambio di informazioni è ovviamente incoraggiato ai fini di dare efficacia e celerità alle procedure di restituzione.

Come già detto, le richieste di recupero e ritorno devono essere effettuate a spese dello Stato richiedente. Ciò include mostrare documenti e altre prove che supportino la tesi dell'esportazione illecita. In aggiunta a questo bisogna ricordare le implicazioni dell'esportazione illecita di un bene culturale sprovvisto del certificato di esportazione. L'importazione di quel bene infatti deve essere considerata illegale perché esportato illegalmente dallo Stato di origine del bene. Gli Stati inoltre al momento della richiesta di restituzione possono mostrare documenti (come rapporti scientifici, risultati di analisi scientifiche o valutazioni di esperti) che dimostrino i legami tra il bene e lo Stato richiedente.

Proseguendo nell'analisi, i punti 93 e 94 affrontano il tema del giusto indennizzo e della diligenza del buon padre di famiglia. Si tratta di due concetti delicati e che trovano delle resistenze o da parte degli Stati, come quelli che hanno presentato riserva, oppure per le ristrettezze economiche degli Stati richiedenti. In considerazione di questo, l'indennizzo non è incluso all'articolo 9 della Convenzione del 1970. Sul concetto di diligenza del buon padre di famiglia invece, gli Stati devono adottare criteri in relazione all'innocenza dell'acquirente e alla validità dei titoli. Tra i criteri adottabili ci sono i criteri di *due diligence* dell'UNIDROIT.

La cooperazione per la restituzione più celere possibile è un altro tema trattato dalle linee guida. In relazione infatti all'articolo 13 della Convenzione si legge:

The State Parties to this Convention also undertake, consistent with the laws of each State:

- (a) *To prevent by all appropriate means transfers of ownership of cultural property likely to promote the illicit import or export of such property;*
- (b) *To ensure that their competent services cooperate in facilitating the earliest possible restitution of illicitly exported cultural property to its rightful owners;*
- (c) *To admit actions for recovery of lost or stolen items of cultural property brought by or on behalf of the rightful owners;*
- (d) *To recognize the indefeasible right of each State Party to this Convention to classify and declare certain cultural property as inalienable which should therefore ipso facto not be exported, and to facilitate recovery of such property by the State concerned in cases where it has been exported.*

Per questi motivi, restituire il bene culturale al legittimo proprietario è di fondamentale importanza. Infatti quanto disposto dall'articolo 13 rimanda alla pratica della restituzione di beni illegalmente sottratti da un dato contesto come negli scavi archeologici. Gli Stati Parte sono incoraggiati a prendere in considerazione che è difficile dimostrare agli Stati con risultati e dati concreti il legame con il bene se tal bene è stato illegalmente sottratto da uno scavo archeologico. Al punto 96 delle linee guida si legge:

“[...] States Parties are encouraged to resort to and to exhaust all means at their disposal to provide the fullest cooperation. In order to expeditiously grant requests for the restitution of stolen public property to its rightful owner, such cooperation should include pondering, as appropriate, the requesting State's ownership laws. Moreover, due to the clandestine nature of the pillage of cultural property, States Parties are encouraged to take into consideration that it may be materially impossible for dispossessed States to offer concrete data concerning thefts of State-owned cultural property. Therefore, State Parties are encouraged to attempt as far as possible to facilitate restitutions of State-owned cultural property even when the plundered sites remain unknown.”

Altrettanto importante è il tema della non retroattività della Convenzione del 1970. L'articolo 21 della Convenzione, come già visto, riguarda l'entrata in vigore del trattato. Su questo articolo però le linee guida si soffermano considerando la regola generale della non retroattività del diritto internazionale. In base all'articolo 28 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati infatti non vi è retroattività delle disposizioni pertanto le richieste di ritorno o di restituzione di un bene culturale possono essere fatte solo dopo il 24 aprile 1972. È in questa data che le disposizioni della Convenzione sono entrate in vigore: tre mesi dopo la data di deposito del terzo strumento di ratifica, accettazione o adesione. mentre per gli altri Stati firmatari, la Convenzione è entrata in vigore tre mesi dopo il deposito dello strumento di ratifica, accettazione o adesione. Le linee guida precisano che la Convenzione non legittima in alcun modo alcuna transazione illecita di qualsiasi natura che abbia avuto luogo prima dell'entrata in vigore della presente Convenzione, né limita alcun diritto di uno Stato o di un'altra persona di presentare un reclamo in base a procedure specifiche o rimedi legali disponibili al di fuori del quadro della Convenzione. Questa precisazione è molto importante considerando che già negli anni 50, 60 e 70 il traffico illecito di beni culturali era fiorente³². Un'ulteriore soluzione è possibile per gli Stati Parte: questi possono anche richiedere l'assistenza tecnica del Segretariato della Convenzione del 1970 affinché si raggiunga una soluzione accettabile. La possibilità di stabilire accordi diversi (*special agreements*) da quelli della Convenzione del 1970 è stabilita dall'articolo 15. Questo infatti è auspicabile anche a livello regionale al fine di creare una cooperazione multilivello. Come indicato al punto 113 delle linee guida:

“States Parties are encouraged to incorporate into bilateral or regional agreements the highest level of protection developed in the 1970 UNESCO Convention, the 1995 UNIDROIT Convention, the 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage and in the 2000 UN Convention

³² Sul traffico di beni culturali in Nigeria e sul saccheggio in Mali si veda Manacorda and Chappell, *Crime in the art and antiquities world : illegal trafficking in cultural property*, New York, 2011, Chapter 8, pp. 135 – 142; per quanto riguarda la Turchia, si cita il caso della collezione di tesori di Karun (nota anche come *Lydian Horde*) che era stata illegalmente rimossa da un sito archeologico nella provincia di Uşak nella Turchia interna nel 1966 e poi venduta al Metropolitan Museum of Art di New York, in *Republic of Turkey v. Metropolitan Museum of Art*, 762 Federal Supplement 44 (Southern District of New York, 1990).

against Transnational Organized Crime so as to ensure that such agreements embody the best protection for their cultural objects.”

Tra gli strumenti sviluppati a livello regionale in relazione alla Convenzione del 1970, bisogna citare la Convenzione di San Salvador³³ del 1972 dell’Organizzazione degli Stati Americani (OAS) che ha l’obiettivo preciso di rafforzare le disposizioni della Convenzione del 1970 in America latina.

Per quanto riguarda le riserve, che uno Stato può presentare in base all’articolo 25 della Convenzione, le linee guida incoraggiano gli Stati a ritirare le riserve presentate.

Per ultimo, si sottolinea il ruolo delle organizzazioni che cooperano alla lotta contro il traffico illecito dei beni culturali. Testualmente:

“129. Partners for the fight against illicit trafficking of cultural property may be intergovernmental or non-governmental organizations which have an interest, involvement and appropriate competence and expertise in the protection of cultural objects and are formally recognized by UNESCO as having specialized appropriate skills and proven track records. These partners include INTERPOL, UNIDROIT, UNODC, WCO and ICOM. Relevant information on each of these five cooperating partners and its specific links to the 1970 Convention is provided in Annex 5.

130. States Parties are invited to make use of the tools offered by all international partners, as possible, in the implementation of the 1970 Convention in the fight against the illicit traffic of cultural and archaeological property and against the clandestine excavations of archaeological sites.

131. Other partners may include local, regional or international organizations such as ICOMOS, ICCROM, Europol and national specialized police and customs bodies.”

Le linee guida includono infine 6 allegati che propongono elementi pratici per la piena efficacia della Convenzione.

L’allegato 1 contiene le *Model Provisions on State Ownership of Undiscovered Cultural Objects*. Si tratta di 6 disposizioni che riguardano:

Provision 1 – General Duty

The State shall take all necessary and appropriate measures to protect undiscovered cultural objects and to preserve them for present and future generations.

Provision 2 – Definition

Undiscovered cultural objects include objects that, consistently with national law, are of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science and are located in the soil or underwater.

³³ Convention on the Protection of the Archaeological, Historical, and Artistic Heritage of the American Nations – reperibile nella rete interconnessa.

Provision 3 – State Ownership

Undiscovered cultural objects are owned by the State, provided there is no prior existing ownership.

Provision 4 – Illicit excavation or retention

Cultural objects excavated contrary to the law or licitly excavated but illicitly retained are deemed to be stolen objects.

Provision 5 – Inalienability

The transfer of ownership of a cultural object deemed to be stolen under Provision 4 is null and void, unless it can be established that the transferor had a valid title to the object at the time of the transfer.

Provision 6 – International enforcement

For the purposes of ensuring the return or the restitution to the enacting State of cultural objects excavated contrary to the law of licitly excavated but illicitly retained, such objects shall be deemed stolen objects.

L'allegato 2 stabilisce dei precompilati da adottare come certificati per l'esportazione di un bene culturale.

L'allegato 3 delle linee guida riguarda i beni culturali che possono essere messi in vendita su internet. Per questo motivo, l'UNESCO, l'INTERPOL e l'ICOM hanno sviluppato una lista intitolata *Basic Actions to counter the Increasing Illicit Sale of Cultural Objects through Internet*³⁴. La lista è nata a seguito del terzo incontro annuale dell'*INTERPOL Expert Group on Stolen Cultural Property*³⁵. Nell'incontro sono state sottolineate sfide difficili nel monitoraggio di internet in tema di acquisti e vendite dei beni culturali. Testualmente:

- (a) The sheer volume and diversity of items offered for sale;*
- (b) The variety of venues of platforms for the sale of cultural objects on the Internet;*
- (c) Missing information that hinders proper identification of objects;*
- (d) The limited reaction time available owing to short bidding periods during a sale;*
- (e) The legal position of the companies, entities or individuals serving as platforms for the trade in cultural objects over the Internet;*
- (f) The complex issues related to jurisdiction concerning these sales; and*
- (g) The fact that the objects sold are often located in a country different from that of the Internet platform.*

Tali misure rappresentano il punto di arrivo di una crescente preoccupazione sull'uso di internet come piattaforma per la vendita di beni culturali. È un problema serio ed in crescita, sia per i paesi di origine

³⁴ Le *Basic Actions* sono incluse nel documento *Basic Actions concerning Cultural Objects being offered for Sale over the Internet*.

³⁵ L'incontro si è tenuto presso il Segretariato Generale dell'INTERPOL il 7 e l'8 marzo 2006.

(dove si è verificato il furto) sia per i paesi di destinazione del bene culturale. È noto che l'importanza, la provenienza e l'autenticità degli oggetti culturali messi in vendita su internet variano considerevolmente. Tuttavia, la maggior parte degli Stati non ha i mezzi per rivedere tutte le vendite su internet né per indagare su tutte le offerte di natura sospetta.

Pertanto le azioni che dovrebbero essere prese dagli Stati membri dell'INTERPOL, dell'UNESCO e dai 119 National Committees dell'ICOM sono:

1. *Strongly encourage Internet sales platforms to post the following disclaimer on all their cultural objects sales pages:*

“With regard to cultural objects proposed for sale, and before buying them, buyers are advised to: i) check and request a verification of the licit provenance of the object, including documents providing evidence of legal export (and possibly import) of the object likely to have been imported; ii) request evidence of the seller’s legal title. In case of doubt, check primarily with the national authorities of the country of origin and INTERPOL, and possibly with UNESCO or ICOM”

2. *Request Internet platforms to disclose relevant information to law enforcement agencies and to cooperate with them on investigations or suspicious sales offers of cultural objects;*
3. *Establish a central authority (within national police forces or other), which is also responsible for the protection of cultural properties, in charge or permanently checking and monitoring sales of cultural objects via the Internet;*
4. *Cooperate with national and foreign police forces and INTERPOL as well as the responsible authorities of other States concerned, in order to:*
 - a. *Insure that any theft and/or illegal appropriation of cultural objects be reported to INTERPOL National Centre Bureau, in order to enable relevant information to be posted on the INTERPOL Stolen Works of Art Database;*
 - b. *Make information available about theft and/or any illegal appropriation of cultural objects, as well as about any subsequent sale of such cultural objects, from or to national territories, using the Internet;*
 - c. *Facilitate rapid identification of cultural objects by:*
 - i. *Ensuring updated inventories with photographs of cultural objects, or at least their description, for example through the Object ID standard²;*
 - ii. *Maintaining a list of recommended experts;*
 - d. *Use all the tools at their disposal to conduct checks of suspicious cultural property, in particular the INTERPOL Stolen Works of Art Database and the corresponding INTERPOL DVD;*
 - e. *Track and prosecute criminal activities related to the sale of cultural objects on the Internet and inform the INTERPOL General Secretariat of major investigations involving several countries.*
5. *Maintain statistics and register information on the checks conducted concerning the sale of cultural objects via the Internet, the vendors in question and the results obtained;*
6. *Establish legal measures to immediately seize cultural objects in case of a reasonable doubt concerning their licit provenance;*
7. *Assure the return of seized objects of illicit provenance to their rightful owners.*

L'allegato 4 mostra lo strumento di ratifica che deve essere usato dagli Stati che vogliono diventare Parte della Convenzione. Come specificato dalle linee guida, la versione originale firmata dello strumento sarà depositata presso il Direttore Generale dell'UNESCO.

L'allegato 5 delle linee guida include le organizzazioni che con l'UNESCO cooperano nella lotta al traffico illecito di beni culturali. L'UNESCO infatti è regolarmente in contatto con molte organizzazioni nei casi di furto o esportazione illecita dei beni culturali nel mondo così come per le modalità di restituzione dei beni rubati o illegalmente esportati. Come specificato dal testo:

All have a crucial role in prevention by providing information, education, training, but also in the development and implementation of tools to facilitate the return and restitution of cultural property and the improvement of international assistance in these objectives.

Le organizzazioni intergovernative e non-governative che collaborano in maniera più incisiva e stretta con l'UNESCO sono principalmente: UNIDROIT, INTERPOL, UNODC, WCO e ICOM. A queste bisogna aggiungere organizzazioni regionali come l'International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), l'International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM) e Europol. Il personale delle organizzazioni appena citate partecipa a incontri regionali e seminari organizzati dall'UNESCO.

L'allegato 6 delle linee guida riguarda i collegamenti che la Convenzione del 1970 ha con altri trattati. In primo luogo gli altri trattati base dell'UNESCO che riguardano i beni culturali, come la Convenzione del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, il primo protocollo e il secondo protocollo così come la Convenzione del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, infine la Convenzione del 1972 dell'UNESCO sul patrimonio mondiale. Il secondo collegamento, nonché il più rilevante, è quello con la Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o esportati illegalmente. Tale legame tra le due Convenzioni deriva dal fatto che l'UNESCO chiese all'UNIDROIT di redigere una bozza della Convenzione del 1995 per creare uno strumento più completo della Convenzione del 1970 ed in effetti la Convenzione del 1995 contiene disposizioni che rafforzano quanto stabilito nella Convenzione del 1970 e che creano dei criteri minimi sulla restituzione dei beni culturali. Infine, la Convenzione del 1970 interagisce con la Convenzione di Palermo³⁶ che rappresenta il principale strumento internazionale nella lotta al fenomeno della criminalità transnazionale. La Convenzione di Palermo obbliga gli Stati Parte a prendere misure concrete contro il crimine organizzato transnazionale e questi sforzi coincidono con quelli della Convenzione del 1970 là dove la criminalità transnazionale sia legata al furto o all'esportazione illecita di beni culturali. A sostegno di ciò, Manacorda ritiene che proprio il traffico d'arte non faccia parte di alcun trattato che stabilisca sanzioni contro la criminalità. Per questo motivo rafforzare gli strumenti tipici del diritto penale darebbe maggior forza contro il traffico illecito di beni culturali. In effetti Manacorda, riconoscendo la Convenzione di Palermo come uno strumento che introduce reati connessi alla criminalità organizzata che abbiano una dimensione internazionale, considera che:

“[...] the idea has been put forward to permit – interpretatively and legislatively – an application of the same UNTOC in such a way as to embrace the phenomena which now concern us. Specifically, Party States would be induced to impose the highest levels of penalty (a minimum of 4 years imprisonment) for illegal acts in the field of cultural property, so as to qualify in the “Serious Crimes”

³⁶ United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto (UNTOC).

*category in Article 2 of the Convention. The immediate consequence would be – inter alia – the extension of acts participating in organized crime (Criminalization of participation in an organized criminal group) relative to trafficking in works of art and archaeological artefacts.*³⁷

La Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale offre un approccio piuttosto completo. In effetti se i soggetti oggi costruiscono reti criminali più o meno stabili che possono essere ricondotti all'articolo 2(a) della Convenzione, ci sono altre disposizioni che riguardano le attività illecite del traffico illecito dei beni culturali come le misure di contrasto al riciclaggio³⁸, le misure riguardanti il sequestro e la confisca³⁹, l'estradizione⁴⁰, tecniche investigative speciali e misure per incentivare testimonianze e collaborazione con le autorità giudiziarie⁴¹. In aggiunta a quanto detto finora, la Conferenza degli Stati Parte dell'UNTOC, con la risoluzione del 5/7 del 2010⁴², ha incoraggiato tutti gli Stati contraenti a fare uso della Convenzione di Palermo nel contrasto agli illeciti contro il patrimonio culturale, invitandoli a valutare l'opportunità di configurare tali condotte come "serious crimes" a norma dell'articolo 2(b) della Convenzione stessa. In tal modo è possibile far rientrare nel raggio di applicazione dell'UNTOC gli illeciti contro i beni culturali quando siano "transnational in nature and involve an organized criminal group" (articolo 3 della Convenzione di Palermo).

Con i 6 allegati delle *Operational Guidelines* della Convenzione del 1970 si conclude l'analisi di questo trattato.

LA CONVEZIONE UNIDROIT DEL 1995

Un nuovo tentativo di arginare la circolazione illecita dei beni culturali è stato compiuto con l'adozione, nel 1995, della Convenzione UNIDROIT (*Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects*). L'Italia ha dato esecuzione alla Convenzione con la ratifica mediante legge 7 giugno 1999, n. 213⁴³. L'UNIDROIT è un'organizzazione intergovernativa indipendente che conta 63 Stati membri e ha sede a Roma nella Villa Aldobrandini. Il suo scopo è studiare le esigenze e i metodi per modernizzare, armonizzare e coordinare il diritto privato e, in particolare, il diritto commerciale tra Stati e gruppi di Stati. La struttura è basata su tre pilastri: il Segretariato, il Consiglio Direttivo e l'Assemblea Generale. Il Segretariato è l'organo esecutivo di UNIDROIT responsabile dell'esecuzione del suo Programma di Lavoro. È guidato da un Segretario Generale, ad oggi Ignacio

³⁷ Manacorda and Chappell, *Crime in the art and antiquities world : illegal trafficking in cultural property*, New York, 2011, p. 43.

³⁸ Articoli 6 e 7.

³⁹ Articoli 12-14.

⁴⁰ Articolo 16.

⁴¹ Articoli 20, 23-26.

⁴² Conference of the State Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *Report of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime on its fifth session, held in Vienna from 18 to 22 October 2010*, CTOC/COP/2010/17 – reperibile nella rete interconnessa.

⁴³ Ratifica ed esecuzione dell'atto finale della conferenza diplomatica per l'adozione del progetto di Convenzione dell'UNIDROIT sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati, con annesso, fatto a Roma il 24 giugno 1995, in GU n. 153 del 2 luglio 1999.

Tirado. Il Segretario Generale è assistito da una squadra di funzionari pubblici internazionali e personale di supporto.

Per comprendere il livello di cooperazione internazionale richiesto per affrontare il tema della protezione dei beni culturali, l'UNESCO ha chiesto all'UNIDROIT di sviluppare la Convenzione sugli Oggetti Culturali Rubati o Illegalmente Esportati del 1995, come strumento complementare alla Convenzione del 1970.

Nella Convenzione UNIDROIT, gli Stati si impegnano a un trattamento uniforme per la restituzione di oggetti culturali rubati o esportati illegalmente. Inoltre, gli Stati facilitano le richieste di restituzione dei beni culturali, richieste che possono essere valutate attraverso i ricorsi fatti ai tribunali nazionali. Sin dal preambolo della Convenzione si mira alla cooperazione tra gli Stati con l'obiettivo di rafforzare la restituzione dei beni culturali illecitamente rimossi o trasferiti tra gli Stati contraenti. La Convenzione inoltre riconosce l'importanza di rimedi come la indennizzo necessaria per effettuare la restituzione dei beni e il ritorno in alcuni Stati. Un aspetto degno di nota della Convenzione UNIDROIT del 1995 è la riduzione dei controlli all'importazione. Nessuna disposizione della Convenzione impone ai paesi importatori di porre in essere controlli sulla liceità della cosa d'arte all'ingresso nel proprio territorio, sia essa destinata a musei o ad altri acquirenti. L'intento è responsabilizzare i paesi esportatori. Inoltre la Convenzione distingue la "restituzione dei beni culturali rubati" e il "ritorno degli oggetti culturali illecitamente esportati", prevedendo due regimi differenziati.

Passando al testo della Convenzione, l'articolo 2 della Convenzione stabilisce cosa siano i beni culturali:

"..., cultural objects are those which, on religious or secular grounds, are of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science and belong to one of the categories listed in the Annex to this Convention."

L'Allegato alla Convenzione include le seguenti categorie:

"(a) Rare collections and specimens of fauna, flora, minerals and anatomy, and objects of palaeontological interest;

(b) property relating to history, including the history of science and technology and military and social history, to the life of national leaders, thinkers, scientists and artists and to events of national importance;

(c) products of archaeological excavations (including regular and clandestine) or of archaeological discoveries;

(d) elements of artistic or historical monuments or archaeological sites which have been dismembered;

(e) antiquities more than one hundred years old, such as inscriptions, coins and engraved seals;

(f) objects of ethnological interest;

(g) *property of artistic interest, such as:*

(i) *pictures, paintings and drawings produced entirely by hand on any support and in many material (excluding industrial designs and manufactured articles decorated by hand);*

(ii) *original works of statuary art and sculpture in any material;*

(iii) *original engravings, prints and lithographs;*

(iv) *original artistic assemblages and montages in any material;*

(h) *rare manuscripts and incunabula, old books, documents and publications of special interest (historical, artistic, scientific, literary, etc.) singly or in collections;*

(i) *postage, revenue and similar stamps, singly or in collections;*

(j) *archives, including sound, photographic and cinematographic archives;*

(k) *articles of furniture more than one hundred years old and old musical instruments.”*

Inoltre viene data la definizione di *public collection* che consiste in una collezione o in un gruppo di oggetti culturali inventariati o altrimenti identificati di proprietà di uno Stato contraente, un'autorità regionale o locale di uno Stato contraente, un'istituzione religiosa in uno Stato contraente, o un'istituzione stabilita per uno scopo essenzialmente culturale, educativo o scientifico in uno Stato contraente. La collezione pubblica è riconosciuta e tutelata in uno Stato perchè al servizio dell'interesse pubblico.

La Convenzione del 1995 si propone di limitare l'ambito di discrezionalità concesso agli Stati di origine dei beni culturali. Come detto precedentemente, la particolarità della Convenzione è che in essa viene fatta la distinzione tra restituzione (*restitution*) dei beni culturali rubati e ritorno (*return*) degli oggetti culturali illecitamente esportati prevedendo due regimi differenziati, rispettivamente la rubrica del Capitolo II e del Capitolo III della Convenzione. L'articolo 1 infatti stabilisce che:

“This Convention applies to claims of an international character for:

a) *The restitution of stolen cultural objects;*

b) *The return of cultural objects removed from the territory of a Contracting State contrary to its law regulating the export of cultural objects for the purpose of protecting its cultural heritage (hereinafter “illegally exported cultural objects”).”*

L'articolo 3 specifica cosa si intenda con il concetto di “rubato”:

“(1) The possessor of a cultural object which has been stolen shall return it.

(2) For the purposes of this Convention, a cultural object which has been unlawfully excavated or lawfully excavated but unlawfully retained shall be considered stolen, when consistent with the law of the State where the excavation took place.”

Viene inoltre stabilito il termine entro cui si possa agire:

“(3) Any claim for restitution shall be brought within a period of three years from the time when the claimant knew the location of the cultural object and the identity of its possessor, and in any case within a period of fifty years from the time of the theft.

(4) However, a claim for restitution of a cultural object forming an integral part of an identified monument or archaeological site, or belonging to a public collection, shall not be subject to time limitations other than a period of three years from the time when the claimant knew the location of the cultural object and the identity of its possessor.

(5) Notwithstanding the provisions of the preceding paragraph, any Contracting State may declare that a claim is subject to a time limitation of 75 years or such longer period as is provided in its law. A claim made in another Contracting State for restitution of a cultural object displaced from a monument, archaeological site or public collection in a Contracting State making such a declaration shall also be a subject to that time limitation.”

L'articolo 4 si concentra sulla figura del proprietario del bene su cui vi è una richiesta di restituzione. Infatti il proprietario ha diritto al momento della restituzione al pagamento di un *fair and reasonable* (equo e ragionevole) indennizzo purché questi fosse in buona fede, cioè non sapesse né avrebbe dovuto ragionevolmente sapere che l'oggetto fosse stato rubato. Inoltre, nel determinare se il possessore avesse esercitato la *due diligence* (dovuta diligenza), si deve tenere conto di tutte le circostanze dell'acquisizione, incluso il carattere delle parti, il prezzo pagato, se il possessore avesse consultato un registro ragionevolmente accessibile di oggetti culturali rubati e tutte quelle informazioni e documentazioni pertinenti, nonché se il possessore avesse consultato agenzie accessibili o fatto qualsiasi altro passo che una persona ragionevole avrebbe preso in tali circostanze.

In base all'articolo 5(1) si stabilisce che:

“(1) A Contracting State may request the court or other competent authority of another Contracting State to order the return of a cultural object illegally exported from the territory of the requesting State.”

Tale norma è considerata il cuore della Convenzione. Gli Stati Parte possono richiedere che un bene sia restituito là dove la rimozione del bene pregiudichi uno o più dei seguenti interessi:

- a) The physical preservation of the object or its context;*
- b) The integrity of a complex object;*
- c) The preservation of information of, for example, a scientific or historical character;*
- d) The traditional or ritual use of the object by a tribal or indigenous community, or establishes that the object is of significant cultural importance for the requesting State.*

In tema ancora di *return* dei beni culturali esportati illegalmente, si deve considerare che il possessore che abbia acquisito l'oggetto dopo che era stato esportato illegalmente ha diritto al pagamento, da

parte dello Stato richiedente, di un indennizzo equo e ragionevole. Questo è stabilito dall'articolo 6(1). È richiesto però che il possessore non sapesse, né avrebbe dovuto ragionevolmente averlo saputo al momento della acquisizione, che l'oggetto era stato esportato illegalmente. Nel determinare se il possessore sapeva o avrebbe dovuto ragionevolmente sapere che l'oggetto culturale era stato esportato illegalmente, occorre tenere conto delle circostanze dell'acquisizione, inclusa l'assenza di un certificato di esportazione richiesto dalla legge dello Stato richiedente. In base all'articolo 6(3), si legge che:

“Instead of compensation, and in agreement with the requesting State, the possessor required to return the cultural object to that State, may decide:

- (a) to retain ownership of the object; or*
- (b) to transfer ownership against payment or gratuitously to a person of its choice residing in the requesting State who provides the necessary guarantees.”*

Proseguendo, l'articolo 7 della Convenzione chiude il Capitolo III:

- 1) The Provisions of this Chapter shall not apply where:*
 - a. The export of a cultural object is no longer illegal at the time at which the return is requested; or*
 - b. The object was exported during the lifetime of the person who created it or within a period of fifty years following the death of that person.*
- 2) Notwithstanding the provisions of sub-paragraph (b) of the preceding paragraph, the provisions of this Chapter shall apply where a cultural object was made by a member or members of a tribal or indigenous community for traditional or ritual use by that community and the object will be returned to that community.*

Il Capitolo IV stabilisce alcune disposizioni generali. I reclami effettuati alle condizioni previste nei Capitoli II e III possono essere portati dinanzi ai tribunali o ad altre autorità competenti dello Stato contraente in cui si trova l'oggetto culturale, oltre ai tribunali o ad altre autorità competenti ai sensi delle norme in vigore negli Stati contraenti. Per una maggior tutela dei beni, è possibile ricorrere alle misure provvisorie, comprese quelle protettive. Inoltre, non viene precluso agli Stati di adottare misure o strumenti più favorevoli per la restituzione o il ritorno dei beni culturali esportati illecitamente. L'articolo 10 della Convenzione UNIDROIT stabilisce quando si applicano le disposizioni dei Capitoli II e III:

“(1) The provisions of Chapter II shall apply only in respect of a cultural object that is stolen after this Convention enters into force in respect of the State where the claim is brought, provided that:

- a) the object was stolen from the territory of a Contracting State after the entry into force of this Convention for that State; or*
- b) the object is located in a Contracting State after the entry into force of the Convention for that State*

(2) The provisions of Chapter III shall apply only in respect of a cultural object that is illegally exported after this Convention enters into force for the requesting State as well as the State where the request is brought.

(3) This Convention does not in any way legitimise any illegal transaction of whatever nature which has taken place before the entry into force of this Convention or which is excluded under paragraphs 1 or 2 of this article, nor limit any right of a State or other person to make a claim under remedies available outside the framework of this Convention for the restitution or return of a cultural object stolen or illegally exported before the entry into force of this Convention.”

Il Capitolo V della Convenzione UNIDROIT riguarda le *Final Provisions*. In base all'articolo 11:

“(1) This Convention is open for signature at the concluding meeting of the Diplomatic Conference for the adoption of the draft Unidroit Convention on the International Return of Stolen or Illegally Exported Cultural Objects and will remain open for signature by all States at Rome until 30th June 1996.

(2) This Convention is subject to ratification, acceptance or approval by States which have signed it.

(3) This Convention is open for accession by all States which are not signatory States as from the date it is open for signature.

(4) Ratification, acceptance, approval or accession is subject to the deposit of a formal instrument to that effect with the depositary.”

L'articolo 12 stabilisce che la Convenzione entra in vigore il primo giorno del sesto mese a seguito della data di deposito del quinto strumento di ratifica, accettazione, approvazione o accesso.

In base all'articolo 13 vengono definite alcune applicazioni della Convenzione in relazione ad altri accordi di cui gli Stati Parte facciano parte:

“(1) This Convention does not affect any international instrument by which any Contracting State is legally bound and which contains provisions on matters governed by this Convention, unless a contrary declaration is made by the States bound by such instrument.

(2) Any Contracting State may enter into agreements with one or more Contracting State, with a view to improving the application of this Convention in their mutual relations. The States which have concluded such an agreement shall transmit a copy to the depositary.

(3) In their relations with each other, Contracting States which are members of organisations of economic integration or regional bodies may declare that they will apply the internal rules of these organisations or bodies and will not therefore apply as between these States the provisions of this Convention the scope of application of which coincides with that of those rules.”

L'articolo 14 riguarda l'applicazione della Convenzione nelle unità territoriali degli Stati Parte. Per questo possono essere presentate dichiarazioni da uno Stato che estenda l'ambito di applicazione della Convenzione anche a quelle unità territoriali che possano eventualmente avere sistemi di diritto diversi. Le dichiarazioni appena citate devono essere notificate e devono contenere specificamente a quali territori si applica la Convenzione.

L'articolo 15(1) stabilisce che:

“Declarations made under this Convention at the time of signature are subject to confirmation upon ratification, acceptance or approval.”

Tutte le dichiarazioni entrano in vigore al momento dell'entrata in vigore della Convenzione in relazione allo Stato che ha presentato la dichiarazione. Inoltre è possibile per qualsiasi Stato che abbia presentato una dichiarazione ritirarla con una notificazione formale scritta da inviare al depositario.

L'articolo 16 prevede che ogni Stato Parte debba individuare, mediante dichiarazione, una procedura, o più di una, attraverso cui sia possibile restituire i beni culturali nel rispetto dell'articolo 8 della stessa Convenzione. Le modalità espressamente previste sono:

- a) *directly to the courts or other competent authorities of the declaring State;*
- b) *through an authority or authorities designated by that State to receive such claims or requests and to forward them to the courts or other competent authorities of that State;*
- c) *through diplomatic or consular channels.*

Ogni Stato Parte può individuare le autorità competenti per la restituzione o il ritorno dei beni culturali secondo le disposizioni dei Capitoli II e III. Le dichiarazioni fatte nel rispetto di questo articolo possono essere modificate in qualsiasi momento con una nuova dichiarazione.

È importante leggere il testo dell'articolo 17 per comprendere e dare importanti informazioni legislative. È stabilito che:

“Each Contracting State shall, no later than six months following the date of deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, provide the depositary with written information in one of the official languages of the Convention concerning the legislation regulating the export of its cultural objects. This information shall be updated from time to time as appropriate.”

Oltre agli Stati, effettivamente, la disposizione è d'aiuto per i compratori d'arte. I potenziali acquirenti devono conoscere il tenore della legislazione pertinente nel paese di origine del bene culturale, in modo che se ci sono problemi possono non intraprendere le trattative di acquisto.

L'articolo 18 stabilisce con poche parole l'impossibilità di porre riserve:

“No reservations are permitted except those expressly authorised in this Convention.”

Gli Stati possono fare solo le dichiarazioni di cui all'articolo 15 e non possono modificare o escludere l'applicazione di singole disposizioni mediante una riserva.

L'articolo 20 prevede la possibilità che vi sia uno strumento che funga da organo supervisore. Testualmente:

“The President of the International Institute for the Unification of Private Law (Unidroit) may at regular intervals, or at any time at the request of five Contracting States, convene a special committee in order to review the practical operation of this Convention.”

La norma però non prevede in che modo lo *special committee* debba operare ed entro quali limiti.

L'articolo 21 elenca le funzioni del depositario, vale a dire registrare gli strumenti depositati dagli Stati in relazione alla Convenzione e informare gli altri Stati, nonché il presidente dell'UNIDROIT, e in generale svolgere tutte quelle funzioni consuete per il depositario. Il depositario è il Governo italiano visto che la Convenzione è stata adottata a Roma.

La Convenzione UNESCO e la Convenzione UNIDROIT sono da considerare come complementari: la Convenzione UNIDROIT non sostituisce la Convenzione del 1970. La Convenzione UNIDROIT elenca norme di diritto privato e processuale che consentono l'applicazione dei principi contenuti nella Convenzione UNESCO del 1970: in particolare, l'articolo 7 b. (ii) della Convenzione del 1970 è una chiara norma di diritto privato anche se presente in un trattato. Si legge infatti:

“The State Parties to this Convention undertake:

[...]

(ii) at the request of the State Party of origin, to take appropriate steps to recover and return any such cultural property imported after the entry into force of this Convention in both States concerned, provided, however, that the requesting State shall pay just compensation to an innocent purchaser or to a person who has valid title to that property. Requests for recovery and return shall be made through diplomatic offices. The requesting Party shall furnish, at its expense, the documentation and other evidence necessary to establish its claim for recovery and return. The Parties shall impose no customs duties or other charges upon cultural property returned pursuant to this Article. All expenses incident to the return and delivery of the cultural property shall be borne by the requesting Party.”

Tuttavia è proprio il settore privato nel mondo dei beni culturali che assume enorme importanza nel mercato di tali beni.

Complessivamente, l'applicazione di convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione UNIDROIT del 1995, è la chiave di volta per un'efficace campagna internazionale contro il traffico illecito di beni culturali. Pertanto è essenziale incoraggiare gli Stati a diventare parte di esse e universalizzare queste Convenzioni al fine di creare solide basi comuni.

Il diritto dei trattati include un ulteriore strumento per la tutela dei beni culturali a livello globale: la Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Culturale Subacqueo.

LA CONVENZIONE SULLA PROTEZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE SUBACQUEO

La Convenzione più recente in tema di protezione dei beni culturali è la Convenzione del 2001 sulla Protezione del Patrimonio Culturale Subacqueo (*UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*). È anche nota come Convenzione UNESCO del 2001 e conta 35 articoli e un Allegato. L'Italia ha dato esecuzione alla Convenzione con legge 23 ottobre 2009, n. 157⁴⁴.

In ragione appunto della specificità del patrimonio culturale subacqueo, la comunità internazionale ha avvertito la necessità di adottare criteri uniformi di regolamentazione a tutela di questi beni. Nel Preambolo della Convenzione si sottolinea la crescente importanza del patrimonio culturale subacqueo. L'interesse mostrato verso tale patrimonio però non è solo di tipo educativo e culturale ma riguarda soprattutto l'interesse che la criminalità ha verso tali beni. Per poter garantire la protezione e la conservazione del patrimonio culturale subacqueo è necessario adottare misure più forti contro le attività non autorizzate che riguardano soprattutto la vendita, l'acquisto e il baratto di questo patrimonio.

In base all'articolo 14, gli Stati adottano misure per impedire l'ingresso nel loro territorio, nonché il commercio o il possesso di beni culturali subacquei esportati e/o recuperati illecitamente. L'articolo 17 invece chiede agli Stati Parte di adottare sanzioni e che queste siano adeguate in termini di gravità per poter essere considerate efficaci nel garantire la conformità con la Convenzione e per poter scoraggiare le violazioni ovunque si verifichino. Inoltre le sanzioni devono privare i trasgressori dei benefici derivanti dalle loro attività illegali. Questa norma è legata all'articolo 18, in base al quale si dispone che gli Stati devono adottare le misure necessarie per il sequestro nel loro territorio del patrimonio culturale subacqueo che sia stato recuperato in maniera non conforme alla Convenzione. I beni così recuperati sono soggetti a un regime speciale in nome del "*public benefit*", prendendo in considerazione il bisogno di conservazione e di ricerca, di ricomposizione di una collezione perduta e di un legame verificabile con un altro Stato. In nome di tale tutela, risponde appieno l'articolo 19. Tale articolo stabilisce che lo scambio di informazioni sia di assoluta importanza per la condivisione di fattori che possano aiutare alla tutela e allo studio del patrimonio culturale subacqueo. La Convenzione poi procede sottolineando sia il dovuto coinvolgimento dell'opinione pubblica sia della cooperazione nell'addestramento e nella formazione in archeologia sottomarina.

I BENI CULTURALI NEL DIRITTO ITALIANO REPUBBLICANO

L'Italia rappresenta, e ha rappresentato per secoli, un importante punto di riferimento in Europa e non solo in materia di salvaguardia del patrimonio culturale. Proprio per questo motivo bisogna sottolineare due particolarità. La prima è che il patrimonio storico e artistico dell'Italia ha caratteristiche uniche che, se da un lato gli conferiscono un grande fascino, dall'altro lo rendono assai difficile da tutelare e da gestire. La seconda è che l'Italia è lo Stato dove è nata l'idea che la tutela del patrimonio culturale non possa essere affidata solo alla buona volontà dei privati, ma debba essere regolata da norme pubbliche.

⁴⁴ Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, con Allegato, adottata a Parigi il 2 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno, in GU n. 262 del 10 novembre 2009.

La Costituzione italiana include nei Principi Fondamentali⁴⁵ una norma che cita il patrimonio storico e artistico ma in cui non vi è una definizione. L'articolo 9 infatti prevede che:

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

Con tale disposizione ci si concentra sulla valorizzazione, sulla conservazione, sulla tutela e sulla fruizione dei beni culturali. Questa disposizione rappresenta il punto di approdo di una lunga tradizione che vede nel patrimonio culturale, oltre che un lascito del passato da custodire e conservare con cura, un potente strumento di crescita individuale e collettiva da mettere a disposizione dei cittadini. Letto nel complesso e in connessione con altre disposizioni della Costituzione⁴⁶, l'articolo 9 delinea uno specifico modello caratterizzato dalla centralità del valore estetico culturale che intende imprimere una forte valenza culturale all'evoluzione della società.

In aggiunta alla norma di cui sopra si ricorda l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali con il decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657⁴⁷ convertito con modificazioni dalla L. 29 gennaio 1975, n. 5⁴⁸. Nel 1998 però il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali viene riorganizzato⁴⁹ e cambia nome in Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Il nome cambia ancora altre 3 volte in 5 anni⁵⁰. Ad oggi⁵¹, il nome per il Ministero è Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, noto anche con la sigla di MiBACT.

Da un punto di vista dell'inquadramento della legislazione sui beni culturali bisogna citare una legge che per lungo tempo è rimasta il testo di riferimento per la tutela e la protezione dei beni culturali. Si tratta della L. n. 1089 del 1 giugno 1939 (nota come Legge Bottai)⁵². Pur non essendo usato il termine “beni culturali” si usa, all'articolo 1, l'espressione generica “cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico” e, all'articolo 2, “Sono altresì sottoposte alla presente legge le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, siano state riconosciute di interesse particolarmente importante e come tali abbiano formato oggetto di notificazione, in forma amministrativa, del Ministero della pubblica istruzione”. Una tutela quindi piuttosto ampia ma che non prevede ancora una definizione. Neanche i lavori della Commissione Franceschini culminati nel 1967, che portarono poi all'inaugurazione del Ministero dei beni culturali e ambientali, diede una definizione dei beni culturali. La prima definizione di bene culturale infatti è presente nel Decreto

⁴⁵ L'Italia è fra i pochi Stati al mondo che hanno inserito nella propria Costituzione un'apposita disposizione sulla promozione della cultura e la tutela del patrimonio culturale e fra i pochissimi, insieme a Portogallo e Malta, che l'hanno collocata fra i principi fondamentali.

⁴⁶ Come gli artt. 6, 19, 21, 33, 34, 116, 117 e 118.

⁴⁷ In Gazzetta Ufficiale n. 332 del 19 dicembre 1974

⁴⁸ In Gazzetta Ufficiale n. 43 del 14 febbraio 1975

⁴⁹ D. Lgs. del 20/12/1998 n. 368.

⁵⁰ Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e Ministero per i beni e le attività culturali, rispettivamente con L. del 24/06/2013, n. 71, L. del 24/12/2013, n. 71 e D.L. del 12/07/2018, n. 86.

⁵¹ D.L. del 21/09/2019, n. 104.

⁵² In Gazzetta Ufficiale n. 184 del 8 agosto 1939.

legislativo 1998, n. 112 (in attuazione della Legge n. 59 del 1997) nel Capo V, intitolato “Beni e attività culturali”. I beni ex articolo 148, co. 1, lett. A sono:

“quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà”

Nell’articolo 148 vengono inoltre incluse le definizioni di “beni ambientali”, “tutela”, “gestione”, “valorizzazione” e “attività culturali”. In questo modo si allargano le maglie della tradizionale definizione di bene culturale pur non essendo abbandonata l’antica Legge Bottai.

La Legge 8 ottobre 1997, n. 352, “Disposizioni sui beni culturali”⁵³, prevede invece l’emanazione di un testo unico nel quale fossero riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali. A ciò segue il d. lgs. n. 490 del 1999, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali" (in Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 1999) in cui è presente la definizione di bene culturale ma che non ha sostanzialmente niente di nuovo perché ricalca quelle offerte dai precedenti provvedimenti. In base all’articolo 2 del d. lgs. in questione:

“1. Sono beni culturali disciplinati a norma di questo Titolo:

a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, o demo-etno-antropologico;

b) le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante;

c) le collezioni o serie di oggetti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico;

d) i beni archivistici;

e) i beni librari.

2. Sono comprese tra le cose indicate nel comma 1, lettera a):

a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;

b) le cose di interesse numismatico;

c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe, le incisioni aventi carattere di rarità e pregio;

d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico;

e) le fotografie con relativi negativi e matrici, aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico;

f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico;

⁵³ in Gazzetta Ufficiale n. 243 del 17 ottobre 1997.

3. Sono comprese tra le collezioni indicate nel comma 1, lettera c), quali testimonianze di rilevanza storico-culturale, le raccolte librerie appartenenti a privati, se di eccezionale interesse culturale.

4. Sono beni archivistici:

a) gli archivi e i singoli documenti dello Stato.

b) gli archivi e i singoli documenti degli enti pubblici;

c) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono notevole interesse storico.

5. Sono beni librari le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato e degli enti pubblici, quelle indicate nel comma 3 e, qualunque sia il loro supporto, i beni indicati al comma 2, lettere c) e d).

6. Non sono soggette alla disciplina di questo Titolo, a norma del comma 1, lettera a), le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.”

In base all’articolo 3 inoltre:

“1. Indipendentemente dalla loro inclusione nelle categorie elencate all'articolo 2, sono altresì beni culturali ai fini delle specifiche disposizioni di questo Titolo che li riguardano:

a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e gli altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista;

b) gli studi d'artista definiti nell'articolo 52;

c) le aree pubbliche, aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale, individuate a norma dell'articolo 53;

d) le fotografie e gli esemplari delle opere cinematografiche, audiovisive o sequenze di immagini in movimento o comunque registrate, nonché le documentazioni di manifestazioni sonore o verbali comunque registrate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni;

e) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni;

f) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni.”

Infine, in base all’articolo 4:

“1. Beni non ricompresi nelle categorie elencate agli articoli 2 e 3 sono individuati dalla legge come beni culturali in quanto testimonianza avente valore di civiltà.”

L’attuale sistema normativo italiano in tema di protezione dei beni culturali si basa sul Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. 42/2004 del 22 gennaio 2004)⁵⁴. Nelle disposizioni generali

⁵⁴ In Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2004

del Codice si evidenziano importanti principi in nome dei quali si stabiliscono regole per la protezione dei beni di cui parliamo. Le funzioni di “tutela”, che consiste “nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un’adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione” (articolo 3 co. 1), dei beni culturali e paesaggistici spettano in parte allo Stato e in parte alle Regioni (artt. 4 e 5). Quanto alla “valorizzazione”, che consiste “nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura” (articolo 6 co. 1), lo Stato, le Regioni e gli altri enti possono stipulare in relazione ai beni culturali di pertinenza pubblica “accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi” (articolo 112 co. 4). Nel rispetto dell’articolo 9 della Costituzione si assicura la protezione e la valorizzazione del patrimonio culturale poiché questo è il simbolo della memoria nazionale nonché il simbolo del valore della cultura. È importante sottolineare che il Codice include, con l’articolo 2, co. 1, il termine “patrimonio culturale” in cui vengono inclusi sia i beni culturali che i beni paesaggistici. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio include disposizioni di tutela e conservazione sia per i beni appartenenti a soggetti pubblici che dei proprietari privati.

La nozione di bene culturale è desumibile dall’articolo 2, co. 2, e dagli artt. 10 e 11. In base all’articolo 2, co. 2, sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.

In particolare, l’articolo 10 – più volte modificato – individua le categorie di beni culturali, ossia delle cose assoggettate alle disposizioni di tutela contenute nel Titolo I della Parte seconda dello stesso Codice, tra le quali sono ricomprese, in particolare, misure di protezione (artt. 21 e ss., che stabiliscono, tra l’altro, le tipologie di interventi vietati o soggetti ad autorizzazione), misure di conservazione (artt. 29 e ss., che includono anche obblighi conservativi), nonché misure relative alla circolazione dei beni (artt. 53 e ss.), nel cui ambito rientrano anche le quelle concernenti i beni inalienabili.

Tra le categorie di cui all’articolo 10 rientra, anzitutto, quella dei beni culturali ex lege che, in quanto tali, non necessitano di alcun tipo di accertamento (co. 2).

Vi sono, poi, la categoria dei beni culturali appartenenti a soggetti pubblici (o a persone giuridiche private senza fine di lucro) (co. 1 e 4), che divengono tali solo a seguito della verifica dell’interesse culturale di cui all’articolo 12, e quella dei beni culturali appartenenti a privati, o a chiunque appartenenti (co. 3 e 4), che diventano tali solo a seguito della dichiarazione di interesse culturale di cui all’articolo 13.

L’articolo 11 individua, invece, i beni oggetto solo di specifiche disposizioni di tutela, indicate di volta in volta.

Le ultime novità agli artt. 10 e 11 del Codice sono state apportate dall’articolo 1, co. 175, della L. 124/2017, che, in particolare, oltre a individuare una nuova categoria di cose suscettibili di essere considerate, a seguito della dichiarazione di interesse culturale, beni culturali, ha elevato a 70 anni la soglia di età al di sotto della quale determinate categorie di cose, in particolare relative ai beni mobili, non sono soggette alle disposizioni di tutela – o sono soggette (solo) a specifiche disposizioni di tutela – ovvero per le quali vige la presunzione di interesse culturale, e dall’articolo 6 della L. 153/2017, che

ha disposto che la dichiarazione di interesse culturale di un determinato bene può comprendere anche la dichiarazione di "monumento nazionale".

L'articolo 10, co. 2, considera beni culturali, ex lege, qualora appartenenti a soggetti pubblici (cioè, allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico):

- a) *le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi*
- b) *gli archivi e i singoli documenti;*
- c) *le raccolte librerie delle biblioteche (escluse le raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche popolari, delle biblioteche del contadino nelle zone di riforma, dei centri bibliotecari di educazione permanente, indicati all'articolo 47, co. 2, del D.P.R. 616/1977).*

Tali beni rimangono sottoposti a tutela anche qualora i soggetti cui essi appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica (articolo 13, co. 2).

Ai sensi dell'articolo 10, co. 1, sono beni culturali le cose (immobili e mobili) appartenenti ai medesimi soggetti pubblici indicati al co. 2, nonché a persone giuridiche private senza fine di lucro, compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (c.d. interesse semplice): si tratta, cioè, delle cose per le quali sia intervenuta la verifica dell'interesse culturale. In particolare, in base al co. 4, possono essere riconosciuti quali beni culturali:

- a) *cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;*
- b) *cose di interesse numismatico che, in rapporto all'epoca, alle tecniche e ai materiali di produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio;*
- c) *manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, nonché libri, stampe e incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio;*
- d) *carte geografiche e spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio;*
- e) *fotografie, con relativi negativi e matrici, pellicole cinematografiche e supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio;*
- f) *ville, parchi e giardini che abbiano interesse artistico o storico;*
- g) *pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico;*
- h) *siti minerari di interesse storico od etnoantropologico;*
- i) *navi e galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico;*
- j) *architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.*

Peraltro, in base all'articolo 12, co. 1 – come modificato, da ultimo, dall'articolo 1, co. 175, lett. c), della L. 124/2017 – le stesse cose indicate all'articolo 10, co. 1, opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risale ad oltre 70 anni, sono sottoposte alle disposizioni di tutela – e per esse, quindi, vige la presunzione di interesse culturale – fino a quando non sia stata effettuata la relativa verifica.

Parallelamente, dunque, in base all'articolo 10, co. 5 – come modificato, da ultimo dall'articolo 1, co. 175, lett. a), n. 2), della stessa L. 124/2017 – le medesime cose, qualora siano opera di autore vivente e la cui esecuzione risalga a meno di 70 anni, non sono soggette alle disposizioni di tutela (e, dunque, non possono essere sottoposte a verifica dell'interesse culturale).

La verifica dell'interesse culturale, disciplinata dallo stesso articolo 12, è effettuata, d'ufficio o su richiesta dei soggetti cui le cose appartengono, da parte dei competenti organi del MIBAC. Al riguardo, l'articolo 39, co. 2, lett. a), del DPCM 171/2014, recante il regolamento di organizzazione del MIBAC, ha previsto che la verifica della sussistenza dell'interesse culturale nei beni appartenenti a soggetti pubblici e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ai sensi dell'articolo 12 del Codice, è effettuata dalla Commissione regionale per il patrimonio culturale, organo collegiale a competenza intersettoriale. Essa è presieduta dal segretario regionale ed è composta dai soprintendenti di settore e dal direttore del polo museale regionale operanti nel territorio della regione.

In caso di accertamento positivo dell'interesse culturale (c.d. vincolo), i beni sono (definitivamente) soggetti alle disposizioni di tutela di cui al Titolo I della Parte seconda del Codice. Qualora la verifica si concluda con un esito negativo, i beni sottoposti al procedimento vengono esclusi dall'applicazione della disciplina richiamata.

L'articolo 10, co. 3, individua altri beni che sono considerati beni culturali a causa dell'interesse particolarmente importante o eccezionale che rivestono (c.d. interesse qualificato), a seguito dell'intervento della dichiarazione di interesse culturale. Si tratta, in particolare, di:

- a) cose immobili e mobili (tra quelle individuate dall'articolo 10, co. 4) che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli elencati all'articolo 10, co. 1 (Stato, regioni, altri enti pubblici territoriali, altri enti ed istituti pubblici, persone giuridiche private senza fine di lucro, compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti) e, dunque a persone fisiche o a persone giuridiche private con fine di lucro;
- b) archivi e singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante;
- c) raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale;
- d) cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose. Se tali cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, la dichiarazione di interesse culturale può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale⁵⁵;
- d bis) cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione⁵⁶.
- e) collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse.

⁵⁵ L' articolo 8 della L. 220/2016 ha stabilito che tra le cose di cui all'articolo 10, co. 3, lett. d), del Codice rientrano anche le sale cinematografiche e le sale d'essai. La previsione relativa alla dichiarazione di monumento nazionale è stata inserita nel Codice con l'articolo 6, co. 1, della L. 153/2017.

⁵⁶ Tale nuova categoria è stata inserita nel Codice con l'articolo 1, co. 175, lett. a), n. 1, della L. 124/2017.

Peraltro, in base all'articolo 10, co. 5 – come sostituito dall'articolo 1, co. 175, lett. a), n. 2), della L. 124/2017 – le cose indicate all'articolo 10, co. 3, lett. a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione risalga a meno di 70 anni, nonché le cose indicate all'articolo 10, co. 3, lett. d-bis), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione risalga a meno di 50 anni, non sono soggette alle disposizioni di tutela (e, dunque, non possono essere oggetto di dichiarazione di interesse culturale).

In base all'articolo 13, co. 1, la dichiarazione di interesse culturale accerta la sussistenza dell'interesse (particolarmente importante o eccezionale) richiesto dall'articolo 10, co. 3, al fine di sottoporre il bene ai "vincoli" di tutela.

In base all'articolo 14 – come modificato da ultimo dall'articolo 1, co. 175, lett. d), della L. 124/2017 –, il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale è avviato dal soprintendente, anche su motivata richiesta della regione o di ogni altro ente territoriale interessato. Per i beni di cui al co. 3, lett. d-bis), la dichiarazione di interesse culturale è adottata dal competente organo centrale del Ministero. Per gli altri beni, il generico riferimento al Ministero presente nell'articolo 14 è stato esplicitato dall'articolo 39, co. 2, lett. b), del già citato DPCM 171/2014, che ha affidato tale compito alla Commissione regionale per il patrimonio culturale.

La dichiarazione è notificata al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto (articolo 15).

Esistono poi dei beni che sono assoggettati a specifiche disposizioni di tutela. L'articolo 11 – come modificato, da ultimo, dall'articolo 1, co. 175, lett. b) e g), n. 3), della L. 124/2017 – stabilisce che taluni beni (salva la verifica o la dichiarazione di interesse culturale) sono soggetti (solo) a specifiche disposizioni di tutela, puntualmente individuate. In particolare:

- è vietato, senza l'autorizzazione del soprintendente, disporre ed eseguire il distacco di affreschi, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni, tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista (articolo 50, co. 1), nonché il distacco di stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni, tabernacoli e la rimozione di cippi e monumenti, costituenti vestigia della Prima guerra mondiale (articolo 50, co. 2);
- è vietato modificare la destinazione d'uso degli studi d'artista rispondenti alla tradizionale tipologia a lucernario e adibiti a tale funzione da almeno 20 anni, nonché (indipendentemente dalla tipologia e dal termine indicato) rimuoverne il contenuto, costituito da opere, documenti, cimeli e simili, qualora esso, considerato nel suo insieme ed in relazione al contesto in cui è inserito, sia dichiarato di interesse particolarmente importante per il suo valore storico, ai sensi dell'articolo 13 (articolo 51);
- è vietato o sottoposto a condizioni particolari l'esercizio del commercio nelle aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico di valore culturale individuate dai comuni, sentito il soprintendente (articolo 52, co. 1);
- vi è l'obbligo, per chiunque esercita l'attività di vendita al pubblico, di esposizione a fini di commercio o di intermediazione finalizzata alla vendita di opere di pittura, di scultura, di grafica e di qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione risalga a meno di 70 anni, di consegnare all'acquirente la documentazione che ne attesti l'autenticità o almeno la probabile attribuzione e la provenienza (o, in mancanza, di rilasciare una dichiarazione recante tutte le informazioni disponibili sull'autenticità o la probabile attribuzione e la provenienza)

- (articolo 64). L'uscita di tali opere dal territorio nazionale italiano non è soggetta ad autorizzazione, ma l'interessato ha l'onere di comprovare al competente ufficio di esportazione che ricorrano le condizioni previste, secondo le procedure e con le modalità stabilite con decreto ministeriale (articolo 65, co. 4 e 4-bis);
- il Ministero può concedere contributi in conto interessi sui mutui o altre forme di finanziamento accordati da istituti di credito, per la realizzazione degli interventi conservativi autorizzati, ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico riconosciuto dallo stesso Ministero (articolo 37)⁵⁷.
 - è soggetta ad autorizzazione l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica di fotografie, con relativi negativi e matrici, di esemplari di opere cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento, di documentazioni di manifestazioni, sonore o verbali, comunque realizzate, la cui produzione risalgia ad oltre 25 anni, di mezzi di trasporto aventi più di 75 anni, e di beni e strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di 50 anni (articolo 65, co. 3, lett. c));
 - non è soggetta ad autorizzazione l'uscita temporanea di mezzi di trasporto aventi più di 75 anni per la partecipazione a mostre e raduni internazionali, salvo che sia per essi intervenuta la dichiarazione di interesse culturale (articolo 67, co. 2).

La Legge 8 febbraio 2006, n. 61, “Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 52 il 3 marzo 2006, concerne invece il patrimonio culturale subacqueo. L'Italia esercita la propria giurisdizione in materia di protezione e di preservazione dell'ambiente marino, compreso il patrimonio archeologico e storico, conformemente a quanto previsto dalla citata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e dalla Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo. La giurisdizione italiana è esercitata entro i confini delle zone di protezione ecologica che possono essere istituite con “decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il Ministro per i beni e le attività culturali, da notificare, a cura del Ministero degli affari esteri, agli Stati il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia” (articolo 1.2).

La protezione dei beni culturali passa anche da una tutela offerta dal codice penale. Il codice però non tutela direttamente i beni culturali ma tutela tutti i beni potenzialmente danneggiabili. Nel testo dell'articolo 635 si legge:

“Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui con violenza alla persona o con minaccia ovvero in occasione del delitto previsto dall'articolo 331, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Alla stessa pena soggiace chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili le seguenti cose altrui:

⁵⁷ La corresponsione dei contributi di cui all'articolo 37 – sospesi dall'articolo 1, co. 26- ter, del D.L. 95/2012 (L. 135/2012), come modificato dall'articolo 1, co. 77, della L. 228/2012, a decorrere dall'8 agosto 2012 (fatta eccezione per il pagamento di quelli già concessi alla data di entrata in vigore dello stesso D.L. 95/2012, e non ancora erogati) – sono stati ripristinati, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dall' articolo 1, co. 314, della L. 205/2017 (L. di bilancio 2018).

1. edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto, o su cose di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o su immobili compresi nel perimetro dei centri storici ovvero su immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati, o su altre delle cose indicate nel numero 7 dell'articolo 625;

2. opere destinate all'irrigazione;

3. piantate di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o su boschi, selve o foreste, ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento [508 comma 2];

4. attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive.

Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico è punito con la reclusione da uno a cinque anni.

Per i reati, di cui ai commi precedenti, la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.”

In tema di traffico illecito si sottolineano disposizioni che sono presenti sia nel codice penale che nel Codice del Paesaggio. Gli articoli 624, “Furto” e 625, n. 7 “Circostanze aggravanti”, facenti parte del Titolo XIII “Dei delitti contro il patrimonio” del codice penale, puniscono le condotte di furto dei beni culturali.

Per quanto riguarda invece la presenza di norme contro il traffico illecito dei beni culturali nel Codice del Paesaggio dobbiamo considerare 4 articoli.

L'articolo 173, “Violazioni in materia di alienazione”, del Codice stabilisce che:

“1. È punito con la reclusione fino ad un anno e la multa da euro 1.549,50 a euro 77.469:

a) chiunque, senza la prescritta autorizzazione, aliena i beni culturali indicati negli articoli 55 e 56;

b) chiunque, essendovi tenuto, non presenta, nel termine indicato all'articolo 59, comma 2, la denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzione di beni culturali;

c) l'alienante di un bene culturale soggetto a prelazione che effettua la consegna della cosa in pendenza del termine previsto dall'articolo 61, comma 1.”

L'articolo 174, “Uscita o esportazione illecita”, del Codice dispone che:

“1. Chiunque trasferisce all'estero cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, nonché quelle indicate all'Articolo 11, comma 1, lettere f), g) e h), senza attestato di libera circolazione o licenza di esportazione, è punito con la reclusione da uno a quattro anni o con la multa da euro 258 a euro 5.165.

2. *La pena prevista al comma 1 si applica, altresì, nei confronti di chiunque non fa rientrare nel territorio nazionale, alla scadenza del termine, beni culturali per i quali sia stata autorizzata l'uscita o l'esportazione temporanee.*

3. *Il giudice dispone la confisca delle cose, salvo che queste appartengano a persona estranea al reato. La confisca ha luogo in conformità delle norme della legge doganale relative alle cose oggetto di contrabbando.*

4. *Se il fatto è commesso da chi esercita attività di vendita al pubblico o di esposizione a fine di commercio di oggetti di interesse culturale, alla sentenza di condanna consegue l'interdizione ai sensi dell'Articolo 30 del codice penale."*

L'articolo 175, "Violazioni in materia di ricerche archeologiche", del Codice prevede che:

"1. È punito con l'arresto fino ad un anno e l'ammenda da euro 310 a euro 3.099:

a) chiunque esegue ricerche archeologiche o, in genere, opere per il ritrovamento di cose indicate all'Articolo 10 senza concessione, ovvero non osserva le prescrizioni date dall'amministrazione;

b) chiunque, essendovi tenuto, non denuncia nel termine prescritto dall'Articolo 90, comma 1, le cose indicate nell'Articolo 10 rinvenute fortuitamente o non provvede alla loro conservazione temporanea."

L'articolo 176, "Impossessamento illecito di beni culturali appartenenti allo Stato", del Codice stabilisce che:

"1. Chiunque si impossessa di beni culturali indicati nell'Articolo 10 appartenenti allo Stato ai sensi dell'Articolo 91 è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 31 a euro 516, 50.

2. La pena è della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 103 a euro 1.033 se il fatto è commesso da chi abbia ottenuto la concessione di ricerca prevista dall'Articolo 89."

Il Codice contiene inoltre disposizioni come l'articolo 178 sul tema del traffico internazionale di beni culturali falsi che non rientra però nel fenomeno del traffico illecito di beni culturali. Inoltre, pur essendo presenti nel Codice e pur essendo parte delle disposizioni contro il traffico illecito di beni culturali, vi sono due fattispecie sanzionate in materia non penale ma amministrativa agli articoli 165, "Violazione di disposizioni in materia di circolazione internazionale", e 166, "Omessa restituzione di documenti per l'esportazione". Bisogna qui considerare alcuni punti delle disposizioni citate, soprattutto tra quelle elencate del Codice del paesaggio. Le debolezze del sistema italiano sono riscontrabili in tema di sanzioni previste per alcuni reati.

L'articolo 173 e l'articolo 175 inquadrano attività fortemente legate tra loro. Le violazioni in materia di alienazione infatti sono successive alle violazioni in materia di ricerche archeologiche ma la scarsa incidenza delle pene patrimoniali e il debole trattamento sanzionatorio non danno grande effettività alla disciplina. Una criticità specifica invece dell'articolo 175 riguarda l'assenza di una definizione di "ricerca archeologica": vista la presenza di molte tecniche e modalità attestate nella stessa scienza

archeologica c'è il rischio che senza una specificazione della definizione usata si possa verificare un reato. Infine, per quanto riguarda l'articolo 176 del Codice è necessario compiere un'analisi con alcune disposizioni del Codice penale. Infatti accanto alla fattispecie di cui all'articolo 176 trovano spesso applicazione le fattispecie di furto comune, di ricettazione e di riciclaggio. La criticità dell'articolo 176 è legata, anche in questo caso, alla cornice edittale prevista: proprio la eccezionalità del furto di un bene culturale dovrebbe essere il motivo di una cornice edittale più ampia rispetto al furto comune.

L'attuale sistema normativo protegge quindi solo in parte il bene culturale. Molte delle condotte aventi a oggetto beni culturali e paesaggistici ricadono nelle comuni fattispecie di reati contro il patrimonio e solo occasionalmente sono distinte e assoggettate a un trattamento differenziato rispetto alle condotte aventi a oggetto beni privi di tale interesse. Vozza infatti è dell'opinione⁵⁸ che:

“È abbastanza singolare il fatto che i beni culturali, in Italia, Paese europeo in cui si registra il maggior numero di sottrazioni, siano protetti contro il furto alla stregua di qualsiasi bene mobile e che la giurisprudenza si sia dovuta sforzare nel trovare, per via interpretativa, uno escamotage – ovverosia l'articolo 625, n. 7 c.p. – per disporre l'aggravamento di pena se il fatto è commesso su cose esposte per destinazione alla pubblica fede; ...”

A queste lacune bisognerebbe considerare seriamente il rafforzamento della disciplina interna, nel rispetto delle Convenzioni internazionali già esaminate. Alla dimensione internazionale e transfrontaliera del fenomeno deve corrispondere una dimensione altrettanto internazionale di risposta legislativa.

A questo punto occorre prendere visione di cosa rappresenti il mercato illecito dei beni culturali per comprendere la dimensione del fenomeno a livello mondiale. Lo studio prosegue con dati che riguardano alcuni fenomeni collegati al traffico illecito dei beni culturali e quali Stati siano particolarmente affetti dal fenomeno in questione.

IL MERCATO ILLECITO DEI BENI CULTURALI

Il mercato dei beni culturali è regolamentato da molte disposizioni, sia di diritto internazionale, come abbiamo visto fino ad adesso, sia di diritto interno. Bisogna dire prima di tutto che il mercato è ampio e all'interno di questo possono confondersi fattori leciti e illeciti, come dimostrato in molti casi⁵⁹. Si partirà quindi dall'analisi del caso contro Giacomo Medici e si proseguirà nella valutazione del mercato illecito di beni culturali a livello internazionale.

⁵⁸ Vozza, *La prevenzione e il contrasto al traffico illecito di beni culturali mobili fra spunti comparati e prospettive di riforma*, in *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale : un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, 2015, p. 238.

⁵⁹ Tra i più famosi casi di traffico illecito dei beni culturali si possono ricordare quello di Giacomo Medici o quello del Salisbury Hoard. Si veda Manacorda and Chappell, *Crime in the art and antiquities world : illegal trafficking in cultural property*, New York, 2011, pp. 100-102.

UN EPISODIO ECCEZIONALE DI TRAFFICO ILLECITO: IL CASO MEDICI

Il caso che meglio descrive la particolarità del mercato dei beni culturali è, a mio avviso, quello di Giacomo Medici. Questo caso dimostra che, oltre ad essere presenti individui senza scrupoli e mercanti d'arte di altissimo livello, la cooperazione tra Stati e autorità giudiziarie debba essere considerata l'unica forma per combattere un fenomeno transnazionale. Il caso Medici è un episodio notevolissimo per le condotte, il numero di reperti trattati e il funzionamento distorto del mercato illecito dei beni culturali.

Il processo contro Giacomo Medici, commerciante italiano di beni antichi, ebbe inizio nel 2004⁶⁰. Nel processo erano imputati per associazione a delinquere, oltre a Medici, Jacques Albert Henry, proprietario di alcune società in Svizzera con le quali mascherò il traffico illecito di beni, Robert E. Hecht, un mercante d'arte famoso per aver venduto numerosi oggetti rubati a vari musei internazionali, e Marion True, curatrice di beni antichi del Getty Museum. Tale associazione, nella ricostruzione effettuata dagli inquirenti, aveva come fini quelli della ricettazione e dell'esportazione clandestina di reperti archeologici italiani provenienti da furti e/o da scavi illeciti. Gli imputati, inoltre, si servivano di strutture societarie registrate a Ginevra per mascherare il traffico illecito dei beni culturali. Le attività di questi soggetti è stata in forma associativa per un arco temporale che va dal 1960 a tutto il giugno 2000. Nello specifico, contro Medici è stato riconosciuto che:

“... Medici Giacomo assieme alle altre persone già indicate si proponeva come collettore di beni di cui sopra in Roma e comunque in gran parte del territorio italiano, promettendo ed assicurando direttamente o per interposta persona ai vari autori dei furti e/o “tombaroli” l’acquisto dei frutti delle loro illecite condotte; inoltre assicurava, mediante operazioni di compravendita ovvero triangolazioni fittizie o comunque concordate – spesso tra le società di cui sopra è indicazione – il profitto del reato di ricettazione, rendendo il possesso dei beni di che trattasi apparentemente inoppugnabile. Cagionava con tali condotte un danno di rilevantissima gravità al patrimonio culturale ed economico dello Stato italiano.”

Bisogna considerare sul caso Medici alcuni punti. Il processo contro Medici è un processo che ne riunisce tanti altri. Si tratta infatti di ricostruire una rete complessa ed internazionale, con attività che spaziano per un lungo arco di tempo. Il secondo punto è che le indagini che hanno portato alla sentenza del 2004 hanno avuto inizio a seguito di una perquisizione effettuata il 13 settembre 1995 a Ginevra nei locali dei Ports Francs affittati dalla società Editions Services di Giacomo Medici. Le indagini, iniziate dalla Procura di Latina, sono state possibili grazie alla collaborazione con le autorità elvetiche: è spettata a queste l'emissione del decreto di perquisizione con l'esecuzione di una rogatoria internazionale. Un altro punto, sottolineato anche nelle carte processuali, è stato quello della rilevanza di un libro di Peter Watson, “Sothesby’s – Inside Story”, che ha descritto l'illecita esportazione dall'Italia di molte opere d'arte⁶¹. Tale libro, con il programma televisivo “Dispatches”, ha avuto grande eco in Inghilterra e poi in Europa.

⁶⁰ Sentenza del G.U.P. del Tribunale di Roma n. 287/2004.

⁶¹ Nell'interrogatorio reso l'1 luglio 1998, Peter Watson ha dichiarato che tutto quello che aveva scritto nel libro “Sothesby’s – The Inside Story” corrispondeva a quanto realmente accaduto ed agli accertamenti da lui compiuti. I

Per quanto riguarda la perquisizione eseguita il 13 settembre 1995, i funzionari svizzeri e italiani, all'interno dei locali di circa 160 mq, hanno trovato una gran quantità di reperti archeologici. Come si legge in Scovazzi⁶²:

“Il risultato fu sbalorditivo. Nel magazzino vi erano circa 3.000 reperti archeologici, spesso di alta qualità, molti dei quali scavati illegalmente in Italia, insieme a un dettagliato archivio che gettava luce su di una catena di persone coinvolte nel traffico illegale: tombaroli, ricettatori, commercianti, intermediari, restauratori, trasportatori, esperti, curatori di musei, collezionisti.”

Oltre ai beni però, sono stati trovati documenti di grande importanza per poter comprendere il ruolo di Medici nel traffico illecito di beni culturali in questione. Sono state trovate un'intervista di Medici rilasciata ad una televisione, della posta, il curriculum vitae di Medici e il contratto di partenariato tra due società (di cui una era appunto di Medici) sull'acquisto di vasi greci della collezione Hirschmann e altri documenti relativi a compravendite e locazioni di alcuni immobili. Tutto questo aveva ovviamente destato l'attenzione delle autorità poiché si trattava di ritrovamenti che hanno assunto grande rilevanza penale. Infatti, tra i tanti documenti ritrovati che riguardavano l'acquisto o la vendita di beni di cui non vi erano certificati o documenti che provassero la provenienza legale di beni, veniva anche sequestrata un'ingente quantità di documenti di vario genere. Questi documenti si dividono in:

- atti relativi ad aste presso la casa d'aste Sothesby's, comprendenti elenchi di beni inviati in vendita, fatture di acquisti e vendite, copia degli assegni emessi per pagare gli acquisti, cataloghi d'asta con frequenti appunti ed annotazioni a penna.
- atti relativi ad aste presso la casa d'aste Christie's.
- atti relativi alle società Editions Services e Arts Franc.
- fotografie e negativi fotografici relativi a reperti archeologici, conservati da Medici in appositi volumi e contenitori, spesso con annotazioni relative alle vicende subite dai singoli reperti.
- altri atti.

Nella categoria “altri atti” ve ne sono alcuni davvero indicativi. Vi è documentazione su reperti rubati in Italia come una statua acefala della Fortuna, un Sarcofago con bambino, un elemento marmoreo con iscrizione. Inoltre, vi è un'intervista di Geraldine Norman a Robert Hecht pubblicata su *The Independent on Sunday* del 17 luglio 1994 in cui vi sono foto di opere molto importanti (il Cratere di Eufonio, una scultura calcarea greco arcaica, degli orecchini d'oro del 200 a.C. e una testa di grifone di bronzo del VII sec. a.C.) vendute da Robert Hecht a vari musei. In questa intervista inoltre Hecht descrive le modalità di raccolta di reperti. Tra i documenti vi sono altre due interviste, appunti sui pagamenti di vario tipo, ritagli di giornale, copie di spedizioni, un grosso elenco di beni venduti dalla Hydra Galerie di proprietà di Medici (Christian Boursaud era solo un dipendente, e non il titolare, che si occupava di intermediazione in occasione di alcune importanti vendite), nonché un elenco di

filmati del servizio televisivo erano originali e ne erano state solo tagliate alcune parti durante il montaggio, senza modificare il significato. Era inoltre in possesso di documentazione ancora in esame atta a dimostrare il contrabbando di opere d'arte posto in essere da Sothesby's, ben oltre quanto esposto nel libro, relativo ad Italia, Francia, Tailandia, Sud Africa, Grecia, ecc. Peter Watson è stato poi sentito ai sensi dell'articolo 441.5 c.p.p. nel corso dell'udienza preliminare alla udienza del 22 aprile 2004.

⁶² Scovazzi, *Il traffico illecito di beni culturali: non soltanto una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali*, in Triggiani e Villani, *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 202.

beni che Medici ha acquistato da Robin Symes e Cristo Michaleidis. Quest'ultimo elenco è composto da beni di cui è stata dimostrata l'illecita provenienza e il cui valore complessivo è di circa 11 milioni di dollari americani: la maggior parte di questi beni è stata sequestrata a Ginevra nel 1996.

Di grande valore sono inoltre le fotografie ritrovate e sequestrate. Si tratta di molte migliaia di stampe di fotografie e negativi aventi per oggetto materiale archeologico e di polaroid che erano accuratamente conservate in volumi divisi per tipologia dei reperti. Medici annotava il contenuto e la data delle foto direttamente sulle buste rilasciate dal laboratorio di sviluppo dei negativi. Questa quantità di foto pertanto fornisce prova documentale ed obiettiva della gran parte dei fatti di ricettazione in contestazione, evidenziando come in Svizzera i reperti siano giunti freschi di scavo compiuti in Italia. Non mancano infatti tra le fotografie dettagli sui beni appena scavati: in moltissime fotografie è visibile la terra che ancora imbrattava il bene (segno che il bene fosse stato rimosso dal sottosuolo) e in altre vi è lo stesso Medici (spesso sorridente) accanto ai beni scavati. È stato inoltre provato come Medici ne abbia curato il restauro per poi offrirli in vendita o custodendoli al porto franco o cedendoli a terzi in attesa di un acquirente.

Le perquisizioni e i sequestri a carico di Robert Hecht, soggetto coinvolto nel traffico di Medici, hanno dimostrato le attività di Hecht nel traffico illecito di beni culturali. Nell'abitazione parigina di Hecht sono stati rinvenuti, in esecuzione di apposita rogatoria, reperti archeologici, documenti e fotografie; tra i documenti spicca un memoriale che era in fase di stesura con il quale Hecht ricostruisce tali traffici sin dagli anni sessanta. Tale memoriale si divide in tre parti: la prima ricostruisce traffici e rapporti con altri commercianti di materiale archeologico senza nascondere responsabilità dello Hecht e degli altri soggetti coinvolti, la seconda parte contiene un elenco di reperti e le vicende di alcune *phiale* e la terza parte contiene un memoriale in versione ed adattata alle versioni difensive fornite da Hecht nei processi a suo carico ad alla versione ufficiale concordata con il Metropolitan Museum of Art di New York. Altri documenti sono stati sequestrati nel 2001: cartelline con articoli, appunti, varia corrispondenza e foto di beni da poco scavati e ancora sporchi di terra. Tra gli oggetti rinvenuti in possesso di Hecht all'esito della perquisizione vi sono 42 oggetti, la maggior parte dei quali scavati illecitamente in Italia, precisamente in Calabria, Puglia, Sicilia e negli antichi territori etruschi (moderna Toscana) perché, come è stato sottolineato dai consulenti del Pubblico ministero:

“È del resto noto e documentato in tutta la letteratura scientifica sia artistico-archeologica che storica che l'esportazione dei vasi era una delle principali voci dell'economia greca in epoca classica e che i massimi importatori erano gli etruschi, tanto da determinare in alcuni casi il trasferimento di artisti nelle regioni italiane.”

Con le consulenze è stato inoltre possibile catalogare i beni culturali sequestrati a Medici. Si tratta di beni:

- del periodo eneolitico dell'Italia tirrenica
- dell'Età del bronzo dell'Italia centrale
- dell'Età del ferro di cultura villanoviana
- dell'Età del ferro della Campania
- etruschi del periodo orientalizzante antico e medio
- laziali del periodo orientalizzante antico e medio
- in argento e bronzo e in oro e bronzo

- d'importazioni orientali
- in ceramica etrusca del periodo orientalizzante recente
- in bronzo del periodo orientalizzante recente
- in ceramica in miniatura del Lazio meridionale e della Campania risalenti al VII e VI secolo a.C.
- in ceramica etrusco-corinzia
- in ceramica di bucchero, la ceramica più usata dagli Etruschi
- come utensili personali, armi e ornamenti
- come sculture, cippi e terrecotte architettoniche
- preromani in metallo
- in ceramica di produzione greca
- in ceramica protocorinzia e corinzia
- in ceramica laconica, ceramiche prodotte a Sparta
- in ceramica, più specificamente vasi a figure nere, a figure rosse e a vernice nera
- in bronzo
- in vetro
- in ceramica a figure rosse italoti, come le ceramiche di Gnathia
- in bronzo e oro dell'Italia meridionale
- etruschi in ceramica di vari colori
- in pietra, come sculture greche e romane
- in bronzo delle città colpite dall'eruzione del Vesuvio del 79 d.C.
- in argento, in oro, in avorio di età romana
- in vetro di età romana.

A seguito delle analisi e delle ricostruzioni storiche quindi i consulenti indicano, su domanda del Pubblico ministero, che danni abbia subito lo Stato italiano. I professionisti hanno stabilito che lo Stato italiano abbia subito un ingente danno sia sotto il profilo scientifico che economico. Vi è stata la distruzione di moltissimi contesti archeologici che, se in parte recuperabili, restano comunque ignoti nella loro effettiva dimensione, stratificazione e consistenza monumentale. Per quanto riguarda il profilo economico, lo Stato italiano ha subito un danno patrimoniale di non poco conto, visto che è risaputo che lo scavo clandestino non consente che il recupero di una parte, e spesso nemmeno la più pregiata, dei beni esistenti nei contesti che hanno la sventura di essere aggrediti e saccheggianti. Tra i danni di maggior rilievo infatti risulta lo scavo clandestino, il distacco, la ricomposizione, suddivisione e il commercio di affreschi romani.

Nelle conclusioni delle consulenze si legge:

“Come è stato possibile dimostrare, la documentazione cartacea e fotografica in sequestro a Ginevra ha fornito sufficienti dati che consentono di delineare un quadro complessivo dell’attività svolta nel tempo da Medici attraverso l’Edition Service e tutte le Società nelle quali è comunque, direttamente o indirettamente, presente. Siamo di fronte ad un personaggio che ha gestito dalla fine degli anni ’70 fino al 1995 una grandissima parte del mercato clandestino di beni archeologici, convogliando presso di sé al Porto Franco di Ginevra materiali di accertata illecita provenienza, acquistandoli o direttamente dai tombaroli italiani o tramite altri noti trafficanti che, a loro volta, sono risultati attivi frequentatori del mercato antiquario europeo. La quasi totalità dei materiali raffigurati nelle foto d’archivio del Medici, come del resto la maggioranza dei reperti archeologici in sequestro, provengono da scavi clandestini eseguiti nel territorio italiano, in aree archeologiche conosciute in

tutto il mondo, come ampiamente dimostrato dai consulenti archeologi nei paragrafi precedenti. Lo Stato italiano ha dunque subito negli anni uno dei più grandi furti mai registrati, essendo stato privato non solo di beni che di per sé fanno parte integrante dell'importante Patrimonio culturale nazionale, ma anche dei dati tecnici del rinvenimento di ogni singolo reperto, danno questo che non potrà essere in alcun modo risarcito e che priverà l'intera collettività, per altro non solo italiana, della possibilità di acquisire nuovi ed importanti elementi scientifici, che contribuiscono allo studio delle radici della nostra civiltà.”

Giacomo Medici ha reso varie dichiarazioni in diverse occasioni, in un periodo che va dal gennaio 1997 al 2004. In particolare con le dichiarazioni spontanee all'udienza dell'1 luglio 2004, Medici ha continuato a distorcere i fatti dipingendosi come un innocente sottoposto a persecuzioni da parte della magistratura italiana e dai suoi stessi ambienti di “lavoro”. Inoltre, non risultano convincenti alcune ricostruzioni dei fatti di Medici in relazione a quanto sequestrato e perquisito dei beni trovati dalle autorità. È stato infatti dimostrato che Medici, conservando le foto e riponendole in decine di volumi, riceveva i beni scavati e le rivendesse a terzi ovviamente con l'appoggio di altri soggetti (per questo motivo l'incriminazione per associazione a delinquere e per ricettazione di illecita esportazione). Infine è stato accertato che Medici fosse interessato a non comparire in alcuna compravendita di materiale archeologico italiano. In tal modo Medici poteva evitare che le autorità italiane cominciassero a sospettare ed indagassero su di lui scoprendo ciò che sarebbe stato accertato casualmente solo nel settembre 1995 quando emerse che Medici era probabilmente il più grande trafficante e ricettatore italiano di materiale archeologico di tutti i tempi. Ciò è dimostrato dai numerosi beni culturali che sono pervenuti al museo J. P. Getty (anche tramite la Collezione Fleischman), al Metropolitan Museum of Art di New York, al Museo Glyptothek – Copenhagen Ny Carlsberg, al Museo Antike Mittelmerkultur di Tokyo, al Museo Miho – Shiga Prefecture e ad altre gallerie. E non solo: alcuni beni illeciti sono stati trattati da case d'asta come Sothesby's nelle sedi di Londra e New York. La prova delle attività di Medici è stata dimostrata non solamente grazie alle informazioni raccolte dalle autorità ma soprattutto perché lo stesso Medici documentava scrupolosamente i beni che trattava, in particolare con le fotografie e le annotazioni.

Medici fu condannato con sentenza del tribunale di Roma il 13 dicembre 2004 per associazione per delinquere per avere partecipato a un gruppo criminale organizzato come promotore e organizzatore e per ricettazione continuata ed aggravata per aver ricevuto beni rubati ed averli esportati illegalmente. È stata riconosciuta contro di lui la particolare gravità del reato per le modalità di azione che si è protratta per decenni, per la gravità del danno provocato allo Stato italiano, per l'intensità del dolo e per il carattere come persona di straordinaria capacità criminale. La pena stabilita in primo grado è stata di dieci anni di reclusione e il pagamento di 16.000,00 euro di multa.

La condanna di Medici in primo grado è stata ridotta in appello⁶³ a otto anni di reclusione. I procedimenti penali di Medici sono terminati il 7 dicembre 2010 quando la Corte di Cassazione ha confermato⁶⁴ la prescrizione intervenuta per uno dei reati.

⁶³ Sentenza della Corte di Appello di Roma del 15 luglio 2009.

⁶⁴ Sentenza della Corte di Cassazione del 7 dicembre 2010.

Tra i beni di illecita natura che sono stati restituiti all'Italia vi sono importantissimi pezzi storici di inestimabile valore. Si contano, tra i beni restituiti⁶⁵, il cratere di Eufronio e il cratere di Asteas.

In Scovazzi si legge⁶⁶:

“Oltre a recuperare i reperti trovati nel magazzino del porto franco di Ginevra, grazie ai documenti ivi custoditi le autorità italiane riuscirono a ricostruire la provenienza e i movimenti di diversi altri beni archeologici che erano stati illegalmente scavati ed esportati per essere venduti a musei negli Stati Uniti e in alcuni Stati europei. Tra i reperti di straordinario pregio che avevano seguito un simile percorso figuravano gli Argenti di Morgantina, acquistati dallo stesso Metropolitan Museum, la Venere di Morgantina e il Trapezophoros, acquistati dal John Paul Getty Museum di Los Angeles, e la statua in marmo di Vibia Sabina, moglie dell'imperatore Adriano, acquistata dal Museum of Fine Arts di Boston. Non è stato ancora possibile individuare un raro sarcofago etrusco con coppia di sposi, riprodotto in una delle fotografie trovate nel magazzino di Ginevra”.

In Gill and Chippindale si legge⁶⁷:

“It is becoming clear that many of the items being claimed by Italy have been identified by Polaroids seized in raids on premises relating to Giacomo Medici at the Geneva Freeport. This evidence is emerging as part of the Rome trial of Marion True, formerly curator at the Getty, and Robert E. Hecht, Jr. Although most of the objects have returned to Italy, it is clear that the Polaroids are providing evidence that can be used by other countries such as Greece.”

Si legge inoltre in Chappell and Polk che:

“The entire “Medici Conspiracy”, as it has been labeled, is perhaps the most compelling evidence to surface to date of the manner in which looted antiquities are routed through labyrinthine channels and across international borders to the high demand markets centered in places like London, Paris, and New York. The market, with an insatiable appetite for antiquities which is seemingly oblivious to the questionable origins of the artifacts on display, at present represents a highly organized but largely unregulated multibillion dollar transnational industry.”

IL MERCATO ILLECITO DEI BENI CULTURALI: LA VISIONE GLOBALE

Partendo dal caso Medici si può fare un'analisi per spiegare il mercato illecito dei beni culturali. Tale mercato presenta caratteristiche uniche nel suo genere. In generale bisogna dire che vi

⁶⁵ I beni restituiti sono stati catalogati nel 1997 dal John Paul Getty Museum in un documento chiamato Masterpiece of the J. Paul Getty Museum: Antiquities. Dei beni presenti si contano oggetti dell'età del bronzo, del periodo arcaico e classico, del periodo ellenistico, oggetti provenienti dall'Italia meridionale e databili al periodo pre-romano e beni del periodo romano repubblicano e imperiale. Di altri beni invece non si conoscono le sorti.

⁶⁶ Scovazzi, *Il traffico illecito di beni culturali: non soltanto una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali*, in Triggiani e Villani, *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 203.

⁶⁷ Gill and Chippindale, *From Malibu to Rome: Further Developments on the Return of Antiquities*, in *International Journal of Cultural Property*, 2007, p. 206.

è un serio impedimento a una quantificazione del commercio illegale dei beni culturali. Questo avviene perché gran parte delle condotte offensive si svolge al di fuori dei dati ufficiali che derivano dalle denunce dei beni andati perduti o rubati e dai dati relativi all'individuazione dei beni. La valutazione quindi dell'estensione dei crimini contro i beni culturali si presenta estremamente problematica sotto vari profili. La maggior parte dei crimini rimane inosservata proprio perché non denunciata alle autorità. È un problema serio perché non è facile creare un approccio sistematico alla raccolta di statistiche criminali: senza dati, o con dati parziali, si ottengono risposte limitate. Inoltre bisogna tenere a mente che nel mercato dei beni culturali i furti sono spesso non denunciati oppure sono sconosciuti fino a quando un bene non riappare sul mercato. Sul problema dell'entità del valore del traffico illecito dei beni culturali, l'UNESCO ha stimato che il commercio di antichità valga 2,2 miliardi di dollari all'anno⁶⁸; tuttavia, la portata finanziaria del commercio illecito è in definitiva inconoscibile in quanto le statistiche del mercato nero sono notoriamente difficili da accertare. Natali afferma⁶⁹ che:

“La valutazione dell'estensione dei crimini contro i beni culturali si presenta, dunque, estremamente problematica sotto vari profili. La maggior parte di tali crimini passa inosservata, in quanto non dichiarata alle autorità. Vi sono, poi, ulteriori impedimenti a un'adeguata misurazione dell'entità di tale mercato, come per esempio il fatto che il valore monetario degli oggetti d'arte non è mai stabile.”

Per poter guardare alcuni dati a livello nazionale bisogna fare riferimento a sistemi di raccolta dati locali. Per quanto riguarda l'Italia, si può citare la banca dati che raccoglie informazioni relative all'attività del Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale⁷⁰: si tratta di un polo di informazioni e analisi dei reati perpetrati in danno del patrimonio culturale nazionale. Inoltre le statistiche ISTAT possono essere utili per cercare di inquadrare alcuni elementi del mercato illecito dei beni culturali.

Come già osservato inoltre nell'analisi delle Convenzioni internazionali, il problema maggiore nel traffico dei beni culturali è senza dubbio quello relativo alla presenza di beni che siano stati saccheggianti da siti archeologici. L'*art looting* è infatti necessariamente un'attività clandestina e ciò rende difficile, se non impossibile, documentarne l'estensione e individuare quali beni siano stati saccheggianti. In Italia in particolare vi sono individui specializzati in questa attività di scavo e di rimozione dei beni dai contesti archeologici noti come tombaroli, mentre il Perù conosce figure simili note come *huaqueros*⁷¹. In più, i saccheggi riguardano due tipi di siti: i luoghi noti agli archeologi e quelli che non sono ancora stati scoperti. Per tale ragione, a compimento di uno scavo illecito, si realizza un danno la cui entità è incalcolabile. Nelle parole di Campbell si legge⁷²:

⁶⁸ International flows of selected cultural goods and services, 1994-2003: defining and capturing the flows of global cultural trade, p. 37 – reperibile nella rete interconnessa.

⁶⁹ Natali, *Patrimonio culturale e immaginazione criminologica. Panorami teorici e metodologici*, in *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale: un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, 2015, p. 37.

⁷⁰ Banca Dati dei beni culturali illecitamente sottratti la cui gestione è assegnata all'Ufficio Comando che trova oggi previsione normativa nell'art. 85 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 42/2004), e costituisce uno strumento unico nella sua concezione, per flessibilità degli applicativi, quantità dei dati trattati e capacità della risposta operativa.

⁷¹ Grossman, *A Huaquero's Discard: Eleven Associated Molds from Huaca Facho, Peru*, in *Ñawpa Pacha: Journal of Andean Archaeology*, 1969, p. 29.

⁷² Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 115.

“The exodus of cultural heritage from conflict areas and impoverished countries to wealthy countries is as much a cultural consideration as a financial or criminal one. In contrast to the quantitative side of trafficking, the social impact of stolen heritage is qualitative; it is based on the absence of physical evidence of the historical narratives that drive social cohesion and cultural legitimacy, especially in the postcolonial world.”

Il mercato dei beni culturali è caratterizzato da più fattori che lo rendono oggetto di moltissimi studi. Come ho già detto, i beni culturali illecitamente ottenuti compiono un percorso in cui avviene un trasferimento dallo Stato in cui il bene è stato saccheggiato allo Stato di “mercato”. Durante questo spostamento, il bene può passare da uno o più Stati di transito (*transit countries*). In base quindi ad un fenomeno notoriamente transnazionale possiamo considerare il passaggio attraverso gli Stati di transito come fondamentale per favorire le operazioni di riciclaggio di un bene nel mercato legittimo. Se esiste infatti il passaggio del bene da uno Stato ad un altro In Manacorda⁷³ si legge:

“A second characteristic of undoubted interest is the porosity between the legal and the illegal market in antiquities. Licit and illicit trade in objets d’art and in antiques passes through the same channels. This is particularly true for the intermediaries: auction houses, antiques dealers and galleries can find themselves, often unknowingly, handling illegally sourced goods, as a series of instances coming to light in recent years have amply demonstrated. Moreover, this applies also to the final consignees (museums, private collections) who – in the majority of cases through sheer negligence – may come to acquire cultural assets which have been stolen or illegally exported.”

In più, è bene considerare che la distinzione tra Stati di origine, ricchi di antichità e di opere d’arte, e Stati di mercato, potenti attrattori di questi beni, corrisponde spesso alla divisione tra Stati dotati di una forte economia e Stati più svantaggiati sul piano sia economico che sociale. Una distinzione che ricalcherebbe la nota distinzione delle relazioni internazionali tra Stati Occidentali e Stati del terzo mondo o concentrati a sud del mondo. In Yates infatti si legge⁷⁴:

“... the modern international art market ... is socially and economically structured to benefit the global west/north at the expense of the east/south. It has exploited the cultural heritage resources of poor countries to feed the prerogatives of the world of high culture which has developed predominantly in rich countries.”

Questa dicotomia però è imprecisa soprattutto in tema di mercato dei beni culturali perché gli scenari in cui sono mossi i beni culturali sono molto più complessi. A volte infatti sono proprio gli Stati di mercato ad essere fonte di antichità e diventare, a loro volta, oggetto di saccheggi come nel caso dell’Italia⁷⁵ o della Russia⁷⁶. Inoltre alcuni Stati possono essere il terreno fertile del traffico illecito

⁷³ Manacorda and Chappell, *Crime in the art and antiquities world : illegal trafficking in cultural property*, New York, 2011, Chapter 2, p. 21.

⁷⁴ Yates, Smith and Mackenzie, *The cultural capitalists: Notes on the ongoing reconfiguration of trafficking culture in Asia, Crime, Media, Culture*, 2017, p. 246.

⁷⁵ K. Polk, *“Fermate questo terribile saccheggio”. Il traffico illecito di oggetti antichi analizzato come un mercato criminale*, 2002 – reperibile nella rete interconnessa.

⁷⁶ Szustakowski, *Uncovering the Illicit Traffic of Russian Ancient Icons: From Russia to Germany*, in *Journal of Art Crime*, 2015, p. 14.

interno. Si pensi ad un oggetto scavato illecitamente da un contesto archeologico e che sia venduto ad un compratore nello stesso stato di provenienza del bene. Analizzando il fenomeno su scala globale possono essere fatte delle considerazioni sugli Stati. Nella categoria di *source countries* rientrano l'Italia⁷⁷ e la Grecia⁷⁸, gli Stati del Sud-est asiatico⁷⁹ e del Medio Oriente⁸⁰, l'Afghanistan⁸¹ e, in forme minori, l'America meridionale⁸².

Per quanto riguarda i primi due Stati, in Beltrametti si legge⁸³:

“In paesi di origine come l'Italia, ma anche la Grecia, che nella maggior parte dei casi richiedono il possesso di un permesso prima che un oggetto possa varcare la frontiera, i trafficanti di beni culturali sono incoraggiati al contrabbando dagli scarsi incentivi economici derivanti dall'annuncio di ritrovamento alle autorità, soprattutto se confrontati con l'alta redditività degli stessi oggetti sul mercato nero. Di conseguenza le normative non promuovono un sistema che motiva gli esportatori a dichiarare il passaggio di beni culturali alla dogana.”

E poi in Nikolentzos, per quanto riguarda la Grecia, si legge⁸⁴:

“Two distinguishing characteristics in Greece should be taken into consideration regarding the protection of cultural heritage from looting: the long historical back-ground of human presence and activity in the Greek territory and the numerous monuments and archaeological sites in the country, a number of which are located at isolated and hard to be guarded areas. Indeed, the preservation of known archaeological sites in the country is difficult since it demands thousands of guards.”

⁷⁷ Beltrametti, *Dati e analisi sul traffico illecito dei beni culturali*, in *Aedon*, 2013, p. 61.

⁷⁸ Galanakis and Skaltsa, *Tomb Robbers, Art Dealers, and a Dikast's Pinakion from an Athenian Grave*, in *Hesperia*, 2012, p. 619; Sotiriou, *The F Words: Frauds, Forgeries, and Fakes in Antiquities Smuggling and the Role of Organized Crime*, in *International Journal of Cultural Property*, 2018, p. 223; Nikolentzos, Voutsas and Koutsathanasis, *What Does It Take to Protect Cultural Property: Some Aspects on the Fight against Illegal Trade of Cultural Goods from the Greek Point of View*, in *International Journal of Cultural Property*, 2017, p. 351.

⁷⁹ Yates, Smith and Mackenzie, *The cultural capitalists: Notes on the ongoing reconfiguration of trafficking culture in Asia*, *Crime, Media, Culture*, 2017, pp. 245 – 254; Gruber, *The Fight Against the Illicit Trade in Asian Cultural Artefacts: Connecting International Agreements, Regional Co-operation, and Domestic Strategies*, in *Asian Journal of International Law*, 2013, p. 341.

⁸⁰ Vlasic and Turku, *Protecting Cultural Heritage as a Means for International Peace, Security and Stability: The Case of ISIS, Syria and Iraq*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2016, pp. 1371 – 1416; Brodie, *The Market in Iraqi Antiquities 1980-2009 and Academic Involvement in the Marketing Process* in Manacorda and Chappell, *Crime in the art and antiquities world : illegal trafficking in cultural property*, New York, 2011, Chapter 7, p. 117-134; Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 122 – 123.

⁸¹ Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 126.

⁸² Lopes Fabris, *South-South Cooperation on the Return of Cultural Property: The Case of South America*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2017, pp. 173 – 196; Saliba and Lopes Fabris, *O retorno de bens culturais.*, in *Revista de Direito Internacional*, 2017, p. 490.

⁸³ Beltrametti, *Dati e analisi sul traffico illecito dei beni culturali*, in *Aedon*, 2013, p. 61.

⁸⁴ Nikolentzos, Voutsas and Koutsathanasis, *What Does It Take to Protect Cultural Property: Some Aspects on the Fight against Illegal Trade of Cultural Goods from the Greek Point of View*, in *International Journal of Cultural Property*, 2017, p. 353.

La particolarità del traffico illecito dei beni culturali nel Sud-est asiatico invece assume rilievo per i punti spiegati⁸⁵ da Gruber:

“The high number of illegally smuggled relics is not only because of high demand on the buyers’ side, but it is also due to the fact that they are treated as a “free resource” by the suppliers. That applies particularly to relics looted from sites in remote areas with only minimal protection, and to small regional museums with inadequate records of the items displayed. Once they are pillaged or stolen, the smugglers only have to invest in transportation, falsified documents, and labour, and in some cases engage in bribery, to export the items. A further reason for the importance of the region for illicit art trafficking is its topography and availability of large ports throughout the region. Ports such as Hong Kong and Singapore are easily accessible and constantly handle an enormous amount of goods, which are impossible to adequately check. If there is a mutual agreement between the suppliers, auction houses, and customs officers, stolen or pillaged relics can only be identified and tracked with great difficulty once proper documents have been issued. Documents do not change the fact that relics are stolen, but it is very difficult to prove that fact. Customs officers are often not trained to assess the true value and origin of relics, and are not familiar with the regulations and export restraints of neighbouring countries.”

L'Afghanistan è severamente colpito dal traffico illecito dei beni culturali. La difficile situazione interna a seguito del conflitto interno della fine degli anni 90 non crea dei solidi presupposti per una salvaguardia sufficiente del patrimonio nazionale. Tra le cause del danneggiamento del patrimonio afgano, ricchissimo e oggetto di influenze di numerose civiltà, vi è l'urbanizzazione e la crescita della popolazione nelle città⁸⁶. Inoltre la presenza di numerosi gruppi terroristici non aiuta ad arginare il fenomeno del traffico illecito e del saccheggio dei beni culturali⁸⁷ e la distruzione di beni culturali⁸⁸. Il saccheggio di beni culturali in particolare avviene per cause economiche e per la povertà di cittadini locali. In Van Krieken-Pieters si legge⁸⁹:

“The most important problem at present is the indiscriminate plundering of both known and unknown archaeological sites. Complete sites have been dug up using shovels and bulldozers. At Ai Khanoum, a Greek town probably founded by Alexander the Great, traces of a theatre, gymnasium, and mosaics were discovered. All that is left today is a field that is fit only for growing crops. Other examples of sites that have fallen victim to illegal diggers working for unscrupulous dealers are the numerous Buddhist sites of Hadda and the golden mounds of Tellya Tepe. It is impossible to protect sites in a country that is still subject to latent war and where it is too dangerous to start official excavations.”

⁸⁵ Gruber, *The Fight Against the Illicit Trade in Asian Cultural Artefacts: Connecting International Agreements, Regional Co-operation, and Domestic Strategies*, in *Asian Journal of International Law*, 2013, p. 345.

⁸⁶ Kristy, *The impact of urban sprawl on cultural heritage in Herat, Afghanistan: A GIS analysis*, in *Digital Applications in Archaeology and Cultural Heritage*, 2018, p. e00086.

⁸⁷ Van Krieken-Pieters, *Afghanistan's Cultural Heritage An Exceptional Case?* in Brodie, Kersel, Luke and Tubb, *Archaeology, Cultural Heritage, and the Antiquities Trade*, Gainesville, Florida, 2006, pp. 227 – 235.

⁸⁸ Il caso più eclatante è stata la distruzione delle statue dei Buddah di Bamiyan.

⁸⁹ Van Krieken-Pieters, *Afghanistan's Cultural Heritage An Exceptional Case?* in Brodie, Kersel, Luke and Tubb, *Archaeology, Cultural Heritage, and the Antiquities Trade*, Gainesville, Florida, 2006, pp. 227 – 235.

Inoltre nei risultati ottenuti dall'analisi sul saccheggio di beni culturali in Afghanistan di Hammer et al. si legge⁹⁰:

“Our analysis indicates a protracted timeline for looting in Afghanistan, with significant amounts of damage to sites occurring before and after the US invasion and continuing up to the present. Damage to sites in Afghanistan is caused by a plurality of factors not directly motivated by the sale of looted antiquities. Nonetheless, these factors (especially agriculture and development) destroy sites and open up possibilities for the looting of artifacts. Ongoing looting occurs across the country, but it is heavily concentrated in northern areas that have not been Taliban strongholds. This suggests that actors of various factions and ethnic affiliations engage in looting and antiquities trafficking, not just the extremist Taliban.”

Nella categoria di *market countries* invece molto attivi risultano essere gli Stati Uniti⁹¹, la Gran Bretagna⁹² e più di recente Cina⁹³ e Russia. Il passaggio attraverso Stati di esportazione e Stati di importazione avviene spesso attraverso le già citate *transit countries* anche se a volte si tratta di punti strategici che nell'economia moderna hanno acquisito un ruolo fondamentale nella logistica o nelle comunicazioni. Si tratta sia di Stati, come la Svizzera⁹⁴, singole città che, dotate di grandi infrastrutture, possono influenzare il commercio illecito dei beni culturali. Per il sud-est asiatico tra i più importanti centri si possono citare Singapore, Hong Kong, Macao⁹⁵. Si tratta spesso di Stati la cui legislazione o quantomeno la sua concreta applicazione rende possibile svolgere lecitamente le trattative e quindi creare un titolo lecito di possesso del bene.

I crimini che hanno per oggetto beni artistici e antichità implicano, dunque, una dimensione transnazionale legata al funzionamento dei mercati illegali dove la domanda di questi beni si incontra con la corrispondente offerta. La transnazionalità stessa del traffico illecito di beni culturali offre la necessità di occultare la provenienza illecita dei beni proprio per il passaggio da uno Stato ad un altro: è in questo percorso che avviene il processo di reinserimento del bene nell'economia legale. Per questo motivo si deve dare maggiore applicazione alla cooperazione giuridica internazionale, più volte presente nei testi delle Convenzioni internazionali, per raggiungere una maggiore incidenza sul fenomeno del traffico illecito. Il ruolo dell'UNESCO come organizzazione internazionale è senza dubbio rilevante per la sua specializzazione. Dall'altra parte gli Stati raggiungono accordi regionali:

⁹⁰ Hammer et al., *Remote assessments of the archaeological heritage situation in Afghanistan*, in *Journal of Cultural Heritage*, 2018, p. 142.

⁹¹ Particolarmente attivi risultano gli acquisti di beni culturali da parte di istituzioni e musei americani. Tra i tanti acquisti però sono stati scoperti anche beni illecitamente esportati da uno Stato o beni scavati illegalmente. Molti accordi sono stati stabiliti tra l'Italia e istituzioni culturali straniere come spiegato in Scovazzi, *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, 2014, pp. 159-170.

⁹² Vozza, *La prevenzione e il contrasto al traffico illecito di beni culturali mobili fra spunti comparati e prospettive di riforma*, in *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale: un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, 2015, pp. 217 ss.

⁹³ Il ruolo della Cina nel mercato globale dell'arte è aumentato negli ultimi 15 anni. Nei dati riportati in Bialynicka-Birula, si legge: “The value of sales on the art market in China in the 2004-2014 period increased from 860 million USD in 2004 to 10 billion USD in 2014.”; Yates, Smith and Mackenzie, *The cultural capitalists: Notes on the ongoing reconfiguration of trafficking culture in Asia*, in *Crime, Media, Culture*, 2017, p. 247.

⁹⁴ Vozza, *La prevenzione e il contrasto al traffico illecito di beni culturali mobili fra spunti comparati e prospettive di riforma*, in *Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale: un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, 2015, pp. 203 ss.

⁹⁵ Alder, C., Chappell, D., Polk, K., *Perspectives on the organisation and control of the illicit traffic in antiquities in South East Asia*, in Manacorda, S., *Organised Crime in Art and Antiquities*, ISPAC, 2009, p. 121 ss.

si pensi a strumenti di *soft law* come la *Declaration on Cultural Heritage del 2000* dell'ASEAN⁹⁶ o a misure più incisive come le direttive dell'Unione Europea⁹⁷.

Il mercato dei beni culturali si lega necessariamente agli attori presenti sulla scena. Tuttavia vi sono degli elementi caratterizzanti del mercato dei beni culturali rispetto ad altri fenomeni criminali in cui fioriscono dei mercati di beni o servizi. Come si legge⁹⁸ in Campbell:

“Antiquities can be distinguished from other trafficking in three regards: Cultural heritage is a finite resource that cannot be cultivated or manufactured, profits increase progressively from source to market, and artifacts must be laundered in order to appear legitimate. While narcotics can be cultivated and arms can be manufactured, antiquities are a finite resource derived solely from looting cultural sites. Looters can be highly skilled at locating sites and knowledgeable about the local landscape, but they often lack the means to transport artifacts out of their immediate region or across international borders. Antiquities are therefore typically transferred to participants with the means and knowledge to transport illicit commodities internationally. In turn, these early stage intermediaries lack the knowledge to judge the value of antiquities, including whether artifacts are real or fake, or the ability to appear legitimate to collectors.”

Anche Manes affronta il tema della peculiarità del traffico illecito di beni culturali sottolineando⁹⁹ che:

“Se la caratteristica della transnazionalità, così come le dimensioni quantitative del fenomeno, ravvicina il traffico di beni culturali agli altri traffici criminosi, quali il traffico di stupefacenti o di esseri umani, vi è una profonda distinzione tra essi. L'attività di esportazione e di intermediazione di beni culturali non è a differenza di questi ultimi sempre e comunque vietata, ma è semplicemente subordinata ad un regime autorizzatorio, così che essa diviene illecita solo in caso di violazione delle norme di autorizzazione. Il contesto di base di questo fenomeno muove dal principio del “divieto con riserva di permesso”, tanto che si parla non già di “black market” bensì di “grey market”. Proprio questa ulteriore caratteristica del traffico internazionale di beni culturali rende di particolare complessità l'intervento normativo su tale materia, ponendosi solo rispetto a questo traffico il problema di evitare che la disciplina penalistica possa riverberare conseguenze negative sul traffico lecito di beni culturali, laddove sia veicolata l'esistenza di un elevato rischio di criminalizzazione anche all'interno dei canali di traffico lecito dei beni culturali.”

⁹⁶ ASEAN Declaration on Cultural Heritage 2000 – reperibile nella rete interconnessa.

⁹⁷ Tra le più recenti vi è 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 e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012.

⁹⁸ Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 117.

⁹⁹ Manes, *La circolazione illecita dei beni artistici e archeologici. Risposte penali ed extrapenali a confronto in Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale : un'analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, 2015, p. 86.

In Bowman, sottolineando l'aspetto transnazionale del mercato illecito dei beni culturali, si legge¹⁰⁰:

“It is this unique transformation in legal status through which antiquities must undergo that most notably distinguishes it from other forms of illicit trafficking and that turns the issue from black and white to an ambiguous shade of grey. Because there is nothing illegal per se about owning antiquities, the legality of antiquities thus resolves primarily around the manner in which they have been acquired or moved. Illicit antiquities are illicit in that they have been illegally removed from somewhere”.

Massy sottolinea¹⁰¹ inoltre un ulteriore elemento che contraddistingue il mercato illegale:

“Legitimate markets are essential for this crime. It needs a market in order to operate. The structure of the art world, as we have examined it, has been shown to be the result of, as well as the medium for, criminal activities.”

Ritornando a Campbell, lo studio include la divisione in fasi nel rispetto della specializzazione di ruoli che i protagonisti hanno in questo mercato. Campbell, citando altri studiosi¹⁰², offre nel suo scritto un'interessante visione dei ruoli all'interno del mercato degli oggetti d'arte. Considerando infatti che in questo mercato il confine tra legale e illegale è molto sottile, vi sono dinamiche che cambiano dal momento in cui il bene viene saccheggiato fino al momento in cui viene venduto. In primo luogo aumenta il livello di conoscenza specifica dei soggetti coinvolti. In secondo luogo aumenta il margine di profitto. Le quattro fasi in cui si divide il traffico di beni culturali sono:

1. Quando il bene è rubato (*stolen*)
2. Quando è trasportato (*transported*)
3. Quando è oggetto di riciclaggio (*laundered*)
4. Quando è oggetto di acquisto (*purchased*)

Ai quattro stadi combaciano soggetti diversi che vengono in possesso del bene. Nella prima fase vi è chi ha fisicamente rimosso il bene¹⁰³ dal suo contesto archeologico o paleontologico (*looter*). Nella seconda fase vi è uno o più soggetti che saranno identificati come intermediari iniziali (*early stage intermediary*): si tratta di persone che possono godere di una rete di contatti a cui vendere o trasferire il bene. La terza fase richiede una conoscenza specifica rilevante: qui il bene deve essere riciclato da un intermediario che sia molto vicino al grande mercato dell'arte (*late stage intermediary*). Il *laundering* di cui si parla nella terza fase riguarda un processo di “lavaggio” con cui è possibile operare una trasformazione delle origini illecite del bene: in questo modo il bene illecito diventa lecito

¹⁰⁰ Bowman, *Transnational Crimes Against Culture: Looting at Archaeological Sites and the “Grey” Market in Antiquities*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2008, pp. 226 – 227.

¹⁰¹ Massy, *The antiquity art market: between legality and illegality*, in *International Journal of Social Economics*, 2008, p. 737.

¹⁰² Bator, *An Essay on the International Trade in Art.*, in *Stanford Law Review*, 1982, pp. 275 – 384; Kersel, M., *From the Ground to the Buyer: A Market Analysis of the Illegal Trade in Antiquities*, in *Archaeology, Cultural Heritage and the Antiquities Trade*, edited by Neil Brodie, Morag Kersel, Christina Luke, and Katheryn Walker Tubb. Gainesville: University Press of Florida, 2006, pp. 188 – 205; Alderman, K., *Honor Amongst Thieves: Crime and the Illicit Antiquities Trade*, in *Indiana Law Review*, 2012, pp. 602 – 627.

¹⁰³ Tra quelli più famosi vi sono i tombaroli, individui che senza alcun timore o rispetto per la storia e la cultura razziano siti archeologici in cerca di oggetti preziosi o beni antichi da rivendere sul mercato.

e per questo più facilmente vendibile. Questo processo è ritenuto fondamentale anche da Massy che conclude¹⁰⁴ la propria ricerca sottolineando che:

“Pieces that are obtained illicitly in one country are intended to be sold in a legitimate manner in the buyer’s country. The status of the piece undergoes a transformation that takes it from having the status of an illicit piece, through a staging post or legitimation process (if necessary) to finally having the status of a legitimate piece. There is evidence of legal uncertainty and the beginning of a moralisation process.”

Nell’ultima fase invece spicca chi acquista il bene: il collezionista, sia esso persona fisica o giuridica (*collector*). Campbell riporta¹⁰⁵ infatti che:

“Collectors therefore specifically purchase artifacts that have been laundered, even when they know the antiquities are looted, as demonstrated by several prominent museums. This legitimacy concern creates the third stage, where laundering specialists interact with the black market while presenting themselves as legitimate to the public. Legitimacy and art history specialization, both important for the late stage intermediaries, is sometimes the result of university education. Notable examples include Robert Hecht, who studied Latin at Haverford College, classics at University of Zurich, and was a Rome Prize Fellow at the American Academy in Rome. Jonathan Tokeley-Parry has degrees from Cambridge University and University College London. Christoph Leon received a degree in archaeology before becoming known as the dealer who sold the J. Paul Getty Museum a looted gold funerary wreath. Late stage intermediaries join collectors to form the third and fourth stages, respectively, which operate primarily in market countries.”

La complessità della partecipazione di soggetti così diversi rende la rete criminale ben diversa da una vera e propria organizzazione criminale. Sulla base di ciò che viene definito *criminal network*, è possibile identificare dei legami più blandi tra i vari soggetti coinvolti, nonché una non necessaria conoscenza di chi e di quanti altri siano nella rete criminale. Campbell infatti, dopo aver esaminato alcuni casi, afferma¹⁰⁶ che:

“By focusing on a structural approach rather than specific individuals or crimes, behaviour is explained as opposed to simply describing observable actions. During interactions participants are motivated based on personal risk and specialization, often with no cognizance of the preceding or proceeding nodes in the network. Money is exchanged at each interaction rather than collaborating together as a chain and partitioning profits after the final sale, so personal profit is a result of risk and specialization.”

¹⁰⁴ Massy, *The antiquity art market: between legality and illegality*, in *International Journal of Social Economics*, 2008, p. 736.

¹⁰⁵ Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 117.

¹⁰⁶ Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 126.

Campbell inoltre sottolinea¹⁰⁷ come tra le ultime realtà criminali basate su reti associative vi sia la mafia russa operante non solo nel traffico illecito dei beni culturali:

“The Red Mafiya is emblematic of modern organized crime, earning billions of dollars worldwide through business [...]. The Red Mafiya is also the preeminent example of a criminal network structure.”

La complessità della ricostruzione del mercato in cui si muovono i beni culturali è legato da fattori geografici, politici, culturali ed economici. È per tanti motivi che il problema del mercato nero dell'arte persiste. La presenza di instabilità in alcuni contesti crea terreno fertile per la diffusione del fenomeno della rimozione dei beni culturali da luoghi archeologici e paleontologici. In alcuni casi, come quello dell'Afghanistan o dell'Iraq¹⁰⁸, finanche istituti culturali e musei sono stati vittime di furti. Chang infatti sottolinea¹⁰⁹ che:

“In spite of numerous legal deterrents, illegal trade in cultural property thrives because of overwhelming demand, political instability in certain nations, inconsistent laws regarding ownership and repatriation of cultural property, increasingly permeable borders, and improved methods of transportation.”

Proprio sul tema della instabilità, si deve citare la risoluzione¹¹⁰ del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla restituzione di beni culturali saccheggiati in Iraq. Moltissimi beni infatti sono stati saccheggiati nel corso delle varie vicende che si sono susseguite a partire dal 6 agosto 1990. La risoluzione infatti dispone al paragrafo 7 che:

“all Member States shall take appropriate steps to facilitate the safe return to Iraqi institutions of Iraqi cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from the Iraq National Museum, the National Library, and other locations in Iraq since the adoption of resolution 661 (1990) of 6 August 1990, including by establishing a prohibition on trade in or transfer of such items and items with respect to which reasonable suspicion exists that they have been illegally removed, and calls upon the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Interpol, and other international organizations, as appropriate, to assist in the implementation of this paragraph”

Il mercato dei beni culturali quindi si mostra con varie sfaccettature. Tra queste vi è quella relativa alla presenza della criminalità organizzata, un tema di certo non nuovo ma che ha suscitato maggiore interesse negli ultimi anni. L'INTERPOL ad esempio svolge l'importante ruolo di coordinamento nelle attività di recupero di beni artistici e nel coordinamento nella lotta ai reati contro

¹⁰⁷ Campbell, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 133.

¹⁰⁸ Si veda Bogdanos, *Thieves of Baghdad: The Global Traffic in Stolen Iraqi Antiquities* in Manacorda and Chappell, *Crime in the art and antiquities world : illegal trafficking in cultural property*, New York, 2011, pp. 144 – 152. Bogdanos si riferisce al furto dal museo nazionale iracheno come “one of the greatest art crimes in recent memory”.

¹⁰⁹ Chang, *Stealing Beauty: Stopping the Madness of Illicit Art Trafficking*, in *Houston Journal of International Law*, 2006, pp. 833 – 834.

¹¹⁰ S.C. Res. 1483 – reperibile nella rete interconnessa.

il patrimonio culturale. L'INTERPOL inoltre nella lotta al traffico illecito prevede due interessanti strumenti, lo Stolen Works of Art Database e l'Object ID.

Le stesse Nazioni Unite hanno riconosciuto nel 2004 la rilevanza del problema con la risoluzione¹¹¹ *Protection against trafficking in cultural property* dell'ECOSOC:

“organized criminal groups are involved in trafficking in stolen cultural property and that the international trade in looted, stolen or smuggled cultural property is estimated at several billion United States dollars per year.”

Come già ricordato, all'interno del mercato del traffico dei beni culturali il lecito e l'illecito si confondono e gli attori presenti possono variare molto. Le ricerche effettuate e i casi scoperti nel traffico internazionale di beni culturali hanno mostrato diverse forme organizzative criminali: reti criminali, organizzazioni sul modello mafioso italiano, gruppi terroristici. Negli ultimi anni si è data sempre più importanza al rapporto tra il furto o il saccheggio di opere d'arte o di beni archeologici e il finanziamento di attività illecite.

Come citato¹¹² in Charney:

“Fundamental terrorist groups rely on looted antiquities as a major funding source. Mohammed Atta tried to sell looted antiquities in 1999 as a funding source for the 9/11 attacks. In regions, such as Afghanistan, local farmers dig up treasure troves beneath the soil and sell them to local criminal or government organizations for a tiny fraction of their actual value. The antiquities then are smuggled abroad, given a false provenance, and sold, often on an open market to unsuspecting museums and collectors who never would imagine that their purchase might indirectly fund the Taliban. One of the most important ways to get the general public and governments alike to take art crime as seriously as it warrants is to highlight the ways in which this seemingly innocuous category of crime not only depletes and damages the world's art and its understanding of it but also fuels the arms trade, drug trafficking, and terrorist activity.”

Non ci sono solo i talebani tra i gruppi terroristici impegnati nel traffico illecito di beni e oggetti antichi. Tra gli studi più recenti su questo fenomeno vi è quello di Vlastic e Turku. Nel loro contributo si considera il tema della sicurezza e della stabilità nel vicino Oriente e l'autofinanziamento dell'ISIS come organizzazione terroristica dedita sia a esportare oggetti di grande valore artistico e storico sia a distruggere resti delle antiche civiltà. Queste attività sono diventate note nelle più brutali ed eclatanti forme possibili tra il 2015 e il 2016. Poiché la volontà del sedicente Stato dell'ISIS è stata proprio quella di danneggiare irreparabilmente o distruggere interi siti antichi di enorme prestigio culturale, prima fra tutti la città di Palmira, è rinato l'interesse per la tutela dei siti a rischio e per i beni culturali coinvolti nelle distruzioni o nei saccheggi. Ciò ha dimostrato quanto siano effettivamente in pericolo i beni culturali e i luoghi di grande importanza storica, artistica e culturale: tra le distruzioni a Palmira si ricordano il Tempio di Bel, il Tempio di Baalshamin e l'Arco di Trionfo. Nello studio citato si legge:

¹¹¹ ECOSOC Resolution 2004/34 – reperibile nella rete interconnessa.

¹¹² Charney, Denton and Kleberg, *Protecting Cultural Heritage from Art Theft: International Challenge, Local Opportunity*, in *FBI Law Enforcement Bulletin*, 2012, p. 2.

“Since the criminal organization took over large swaths of territory in Syria and Iraq, the looting and trafficking of antiquities has reached industrial proportions.”

Gli studiosi ricordano che i dati che erano stati raccolti dai satelliti hanno fotografato distruzioni su larga scala addirittura con l'uso di bulldozer. Eppure, sebbene siano state diffuse immagini e video della distruzione del museo di Mosul e delle città di Nimrud, di Hatra e di Palmira, vi sono prove che prima delle distruzioni vi fossero state spoliazioni di beni di piccole e medie dimensioni da tali luoghi. Nello studio viene riportato che l'ISIS vendeva beni illegalmente scavati dal valore di milioni di sterline direttamente a collezionisti occidentali. Nella debolezza e nella mancanza di dati precisi si stima che meno dell'un per cento dei beni rubati da chiese e antiche città in Siria e in Iraq sono stati recuperati o restituiti.

Lo studio affronta inoltre un ulteriore aspetto sul tema dei guadagni provenienti dai beni antichi saccheggiati e poi venduti. Dato il forte legame tra finanziamento delle attività terroristiche e la vendita di beni, sicurezza e stabilità in uno Stato o in una regione sono gli anticorpi per evitare, tra i tanti, il fenomeno in questione. La situazione caotica nel medio oriente con la presenza di un gruppo terrorista così potente non può che essere un fattore pericoloso per la preservazione di beni culturali. In particolare nello studio si sottolinea l'importanza di ben tre risoluzioni delle Nazioni Unite per combattere il fenomeno del finanziamento del terrorismo attraverso il traffico di beni culturali. Il tema di fondo comune delle risoluzioni è l'eliminazione del traffico di beni storici in Siria e in Iraq per garantire la pace e la sicurezza. La prima risoluzione¹¹³ invita tutti gli Stati membri a:

“take appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and Syrian cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011”.

La seconda risoluzione¹¹⁴ è dell'Assemblea Generale *Saving the Cultural Heritage of Iraq* stabilisce che:

“attacks intentionally directed against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, or historic monuments, may amount to war crimes.”

La terza risoluzione¹¹⁵ di cui si parla è del Consiglio di Sicurezza. La risoluzione condanna la violenza sistematica dell'ISIS sottolineando le barbare attività di distruzione e saccheggio di beni culturali. Nel testo della risoluzione si legge:

“eradication of cultural heritage and trafficking of cultural property ... constitutes a global and unprecedented threat to international peace and security.”

¹¹³ S.C. Res. 2199 – reperibile nella rete interconnessa.

¹¹⁴ G.A. Res. A/69/281 – reperibile nella rete interconnessa.

¹¹⁵ S.C. Res. 2249 – reperibile nella rete interconnessa.

Il mercato dei beni culturali come visto si mostra con notevoli divergenze. Lo scenario è complesso ed è per questo motivo che bisogna affrontare il problema del mercato illecito. L'analisi della ricerca prosegue ora con il ruolo dell'Interpol e della cooperazione tra Stati per la restituzione dei beni culturali.

IL RUOLO DELL'INTERPOL NELLA LOTTA AL TRAFFICO ILLECITO DI BENI CULTURALI

Nella lotta al traffico illecito di beni culturali l'Interpol ha un ruolo di primo piano. L'Interpol è un'organizzazione internazionale nata nel secolo scorso.

Nel 1923 con il Second International Criminal Police Congress fu istituito l'International Criminal Police Commission (ICPC), l'organizzazione madre dell'attuale Interpol. Il quartier generale dell'ICPC fu stabilito a Vienna e l'allora capo della polizia di Vienna, Johann Schober, divenne il primo presidente dell'organizzazione. L'ICPC fu operativa fino al 1938, quando la Germania nazista annesse l'Austria; lo scoppio della seconda guerra mondiale pose fine alle attività dell'ICPC. Dopo la guerra, l'ICPC accettò un'offerta da parte del governo francese di stabilire un quartier generale a Parigi insieme a uno staff per il Segretariato Generale composto da funzionari di polizia francesi. Nel 1949 l'ICPC ottenne lo status consultivo dalle Nazioni Unite. Dal 1946 al 1955 gli Stati membri dell'organizzazione sono passati da 19 a 55. Nel 1956 l'ICPC elaborò una nuova costituzione, in base alla quale l'organizzazione venne ribattezzata "The International Criminal Police Organization" (abbreviato in ICPO – Interpol) e con la quale l'organizzazione potesse ottenere l'autonomia economica grazie alla raccolta di finanziamenti dai paesi membri. La sede dell'Interpol cambiò nel 1989 con il trasferimento a Lione, città in cui ancora oggi vi è la sede principale. In quell'anno si contavano 150 Stati membri. Nel 1996 l'Interpol ottenne il ruolo speciale di Osservatore Permanente presso le Nazioni Unite.

La Costituzione dell'ICPO-INTERPOL è stata adottata dall'Assemblea Generale alla sua 25esima sessione (Vienna, 1956). È il documento base dell'attuale sistema dell'organizzazione ed è stata scritta in considerazione di 4 elementi fondamentali: il principio di sovranità nazionale, il rispetto dei diritti umani, la neutralità e l'apoliticità dell'organizzazione e la cooperazione costante e attiva tra gli Stati. Gli Stati membri dell'Interpol sono 194.

Le disposizioni della Costituzione dell'Interpol includono il funzionamento della struttura e l'organizzazione interna, l'Assemblea Generale, la Commissione Esecutiva e il Segretariato Generale. Inoltre, ci sono disposizioni che si soffermano sulla regolamentazione del bilancio e delle risorse così come sulle relazioni con altre organizzazioni internazionali.

Con l'attuale Costituzione, si ricorda, prima di tutto, che è stato cambiato il nome da International Criminal Police Commission (ICPC) a The International Criminal Police Organization (ICPO – Interpol). La sede dell'organizzazione è in Francia., precisamente a Lione.

In base all'articolo 2, l'Interpol ha come obiettivi:

“to ensure and promote the widest possible mutual assistance between all criminal police authorities within the limits of the laws existing in the different countries and in the spirit of the “Universal Declaration on Human Rights”;

To establish and develop all institutions likely to contribute effectively to the prevention and suppression of ordinary law crimes.”

L'articolo 3 stabilisce che è fortemente proibito per l'Interpol intraprendere qualsiasi attività di carattere politico, militare, religioso o razziale. L'articolo 4 invece dispone che ogni Stato membro può delegare un ufficiale di polizia. Le funzioni di questo dovranno essere nel rispetto del quadro delle attività dell'Interpol. La richiesta per diventare Stati membri deve essere consegnata alla Segreteria Generale. La qualifica di Stato membro è soggetta al voto dei due terzi della maggioranza dell'Assemblea Generale. È interessante notare che la formulazione dell'articolo 4 apparve per la prima volta nella Costituzione Interpol del 1956. Mentre da allora altre disposizioni della Costituzione sono state modificate, il testo dell'articolo 4 è rimasto lo stesso. Dal 1956, i membri dell'Interpol e dei suoi organi di governo hanno discusso per diversi decenni sul significato della parola "country" nell'articolo 4. Tali dibattiti sono sorti durante numerosi tentativi di far sì che l'Interpol cambiasse ufficialmente il termine "country" presente nell'articolo 4 in "State" per esprimere al meglio il concetto di Stato sovrano. In realtà tale cambiamento non è avvenuto perché si è scelto di dare il significato di Stato membro al termine "country". L'articolo 4 della Costituzione dell'Interpol dispone ancora che:

“Any country may delegate as a Member to the Organization any official police body whose functions come within the framework of activities of the Organization.

The request for membership shall be submitted to the Secretary General by the appropriate governmental authority. Membership shall be subject to approval by a two-thirds majority of the General Assembly.”

Passando quindi alla struttura e all'organizzazione dell'Interpol, l'articolo 5 indica come è composto l'Interpol. Gli organi sono l'Assemblea Generale, la Commissione Esecutiva, il Segretariato Generale, gli Uffici Centrali Nazionali, i Consulenti, la Commissione per il Controllo dei Dati. Gli articoli che seguono si concentrano sui compiti di ciascun organo.

L'Assemblea Generale è l'organo con la più alta autorità ed è composta dai delegati scelti dagli Stati Membri. Ogni membro può essere rappresentato da uno o più delegati. Nello specifico possono essere funzionari dei dipartimenti di polizia, agenti le cui normali funzioni siano connesse con le attività dell'Interpol oppure specialisti nelle materie di interesse dell'Interpol. Per quanto riguarda le funzioni dell'Assemblea Generale, si tratta di condurre le attività stabilite nella Costituzione, determinare i principi e stabilire le misure generali adatte per raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'articolo 2, esaminare e approvare i programmi generali sulle attività che sono preparati dal Segretariato Generale per l'anno seguente. In più, l'Assemblea deve determinare i regolamenti che ritiene necessari, eleggere coloro che dovranno svolgere le funzioni stabilite dalla Costituzione, adottare risoluzioni e formulare raccomandazioni ai Membri sulle materie per cui l'Interpol ha la competenza. L'Assemblea infine deve determinare la politica finanziaria dell'organizzazione e esaminare e approvare qualsiasi accordo con altre organizzazioni. In base all'articolo 10, l'Assemblea Generale deve riunirsi in

sessione ordinaria ogni anno e può riunirsi in sessioni straordinaria su richiesta della Commissione Esecutiva o della maggioranza degli Stati Membri. È possibile inoltre stabilire conferenze a livello regionale. In base all'articolo 12 devono essere sempre stabiliti i luoghi delle prossime sessioni dell'Assemblea. Il diritto di voto è regolato dall'articolo 13 nei seguenti termini:

“Only one delegate from each country shall have the right to vote in the General Assembly”

L'articolo 15 stabilisce la composizione della Commissione Esecutiva. All'interno di questa vi è il Presidente dell'Interpol, i tre Vicepresidenti e nove Delegati. Inoltre i tredici membri della Commissione Esecutiva dovranno appartenere a Stati diversi nel rispetto della diversa distribuzione geografica. Gli articoli 16 e 17 riguardano la nomina e la durata in carica del Presidente (di 4 anni) e dei Vicepresidenti. Attualmente il presidente dell'Interpol è il sudcoreano Kim Yong Yang. L'articolo 18 elenca invece i compiti del Presidente, che sono quelli di:

- (a) Preside at meetings of the Assembly and the Executive Committee and direct the discussions;*
- (b) Ensure that the activities of the Organization are in conformity with the decisions of the General Assembly and the Executive Committee;*
- (c) Maintain as far as it possible direct and constant contact with the Secretary General of the Organization.*

La Commissione Esecutiva si riunisce almeno una volta all'anno su convocazione del Presidente. Inoltre tutti i membri della Commissione sono rappresentanti dell'Interpol e non degli Stati da cui provengono. I compiti della Commissione sono quelli elencati dall'articolo 22. Si tratta di effettuare il controllo delle decisioni dell'Assemblea Generale, preparare il calendario delle sessioni dell'Assemblea Generale, proporre all'Assemblea Generale qualsiasi programma di lavoro o progetto che possa essere utile; effettuare il controllo sulla gestione e sul lavoro del Segretario Generale, infine esercitare tutti i poteri che gli sono stati conferiti dall'Assemblea.

Passando al Segretariato Generale, questo deve mettere in applica le decisioni dell'Assemblea Generale e della Commissione Esecutiva; servire da centro internazionale per la lotta al crimine; servire da centro di informazione; assicurare un'efficiente amministrazione dell'Organizzazione; mantenere il contatto con autorità nazionali ed internazionali nel caso vi siano questioni relative agli Uffici Centrali Nazionali per la ricerca di criminali; produrre documenti che possono essere considerati utili; organizzare e svolgere il lavoro alle sessioni dell'Assemblea Generale, della Commissione Esecutiva e di ogni altro organo dell'organizzazione; stilare una bozza di programma di lavoro per l'anno seguente che deve essere approvato dall'Assemblea Generale e della Commissione Esecutiva; infine, mantenere, per quanto sia possibile, un contatto diretto e costante con il Presidente dell'organizzazione.

Il Segretariato Generale, in base all'articolo 27, è composto da:

“the Secretary General and a technical and administrative staff entrusted with the work of the Organization.”

La scelta del Segretario Generale dovrà essere individuate dalla Commissione Esecutiva e approvata dall'Assemblea Generale per un periodo di 5 anni. Ad oggi il Segretario Generale è il tedesco Jürgen Stock. È possibile la riconferma alla carica di Segretario a seguito del primo incarico. La scelta del Segretario dovrà essere fatta tenendo in considerazione le alte competenze in materia di polizia. Inoltre, in base all'articolo 30 si sottolinea il ruolo del Segretario come soggetto estraneo a interferenze esterne all'Interpol, così come tutti gli Stati membri dell'organizzazione devono fare del loro meglio per assistere il Segretario Generale nell'esercizio delle sue funzioni.

L'Interpol inoltre ha bisogno di una collaborazione costante e attiva degli Stati membri nel chiaro rispetto di uno dei principi fondanti della cooperazione di polizia internazionale. Gli Stati membri devono fare tutto il possibile, nel rispetto delle loro disposizioni interne, per partecipare alle attività dell'organizzazione. Infatti ogni Stato, costituendo il proprio collegamento con l'Interpol, deve:

“appoint a body which will serve as the National Central Bureau. It shall ensure liaison with:

- (a) The various departments in the country;*
- (b) Those bodies in other countries serving as National Central Bureaus*
- (c) The Organization's General Secretariat.”*

Ogni Stato membro ospita un Ufficio Centrale Nazionale Interpol. Ciò collega le forze dell'ordine nazionali con quelle di altri paesi e con il Segretariato Generale attraverso la rete dell'Interpol di comunicazioni di polizia globale sicura chiamata I-24/7. Tale rete di comunicazione permette anche l'accesso alle 18 piattaforme di dati dell'Interpol, tra cui lo Stolen Works of Art, una banca dati che riguarda il recupero di beni culturali.

La richiesta da parte di uno Stato di essere parte dell'Interpol deve essere nel rispetto delle norme della Costituzione dell'Interpol. Nella risoluzione dell'Assemblea Generale dell'Interpol adottata a seguito della riunione dell'Assemblea tenutasi a Pechino nel 2017, si è sottolineato¹¹⁶ che:

“Under this heading the requesting country should explain that the INTERPOL Constitution has been studied and specifically that the obligations under Articles 2-7 and 31-33 are understood. The requesting country should also declare that it will respect these provisions in order to make certain that INTERPOL can contribute effectively to the prevention and suppression of ordinary law crimes. The requesting country should also commit to abide by the INTERPOL Constitution, regulations and rules, including but not limited to INTERPOL's Rules on the Processing of Data.”

La Costituzione dell'Interpol prosegue con gli articoli 38 e 39 sul bilancio e sulle risorse che vengono inviate dagli Stati e che sono accettate e approvate dalla Commissione Esecutiva.

In base all'articolo 41, viene stabilito a quali condizioni è possibile instaurare rapporti con altre organizzazioni. Nella disposizione si legge:

¹¹⁶ Interpol GA-2017-86-RES-01.

“Whenever it deems fit, having regard to the aims and objects provided in the Constitution, the Organization shall establish relations and collaborate with other intergovernmental or nongovernmental international organizations.

The general provisions concerning the relations with international, intergovernmental or nongovernmental organizations will only be valid after their approval by the General Assembly.

The Organization may, in connection with all matters in which it is competent, take the advice of nongovernmental international, governmental national or non-governmental national organizations.

With the approval of the General Assembly, the Executive Committee or, in urgent cases, the Secretary General may accept duties within the scope of its activities and competence either from other international institutions or organizations or in application of international conventions.”

Le disposizioni sulla Costituzione dell’Interpol riguardano anche l’applicazione, le modifiche e l’interpretazione del testo in questione. Qualsiasi proposta di modifica deve essere comunicata al Segretariato Generale ai membri dell’organizzazione almeno 3 mesi prima che questa sia ricevuta dall’Assemblea per essere valutata. Le modifiche devono essere approvate dalla maggioranza dei due terzi dei membri dell’organizzazione. Le lingue ufficiali della Costituzione sono il francese, l’inglese e lo spagnolo.

Vi sono infine delle disposizioni provvisorie che riguardano le prime elezioni in seno all’Interpol, il cambio dell’organizzazione da ICPC a ICPO così come il passaggio delle proprietà. L’ultima disposizione, l’articolo 50, stabilisce che:

“This Constitution shall come into force on 13 June 1956.”

La struttura dell’Interpol è costituita da pochi organi come stabilito dal già menzionato articolo 5 della Costituzione dell’Interpol. Favorendo la cooperazione per la lotta alla criminalità, l’Interpol crea un’ottima rete per gli Stati membri. Tra i tanti reati contro cui l’Interpol si impegna¹¹⁷, vi è quello contro i beni culturali. In primo luogo, si sottolinea l’impegno del Segretariato Generale nel supporto alle unità specializzate dei singoli Stati membri per la lotta al fenomeno del traffico illecito dei beni culturali. In tal senso, si assicura un impegno costante nello scambio di informazioni, così come si favorisce la riunione degli esperti in gruppi di lavoro e conferenze per conoscere e saper affrontare il fenomeno. Lo strumento più importante per raccogliere dati sui beni venduti illecitamente o rubati è la piattaforma dati Stolen Works of Art¹¹⁸. Si tratta di una piattaforma dati che contiene descrizioni e immagini di più di 50,000 oggetti, nonché l’unica piattaforma a livello internazionale che si concentra sui beni culturali. Gli Stati possono inviare informazioni su beni rubati o mancanti e gli esperti dell’Interpol aggiungono le più recenti informazioni sui beni: nel database possono essere inserite solo le informazioni fornite dagli organi autorizzati (come gli Uffici Nazionali Centrali e specifiche

¹¹⁷ Corruzione, contraffazione di valuta e di documenti, crimini contro minori, crimini informatici, traffico di droga, criminalità ambientale, criminalità finanziaria, traffico di armi da fuoco, tratta di esseri umani, beni illeciti, criminalità marittima, criminalità organizzata, traffico di persone, terrorismo, crimini di guerra.

¹¹⁸ Interpol’s Database of Stolen Works of Art. La piattaforma dati di cui si parla è uno dei registri internazionali menzionati nella Convenzione UNIDROIT del 1995 sugli oggetti culturali rubati o illegalmente esportati.

organizzazioni internazionali con cui l'Interpol collabora, come l'UNESCO, l'ICOM e l'ICCROM). Nel database vengono immessi solo oggetti completamente identificabili.

In aggiunta allo Stolen Works of Art, bisogna citare l'Object ID. Si tratta di uno strumento che permette l'identificazione di beni culturali che siano stati rubati. L'Object ID è di notevole importanza per il fatto che le forze di polizia con estrema difficoltà riescono a recuperare e restituire oggetti che non sono stati fotografati e adeguatamente descritti. Le forze di polizia hanno la custodia di un gran numero di oggetti che sono stati recuperati nel corso delle operazioni, ma che non possono essere restituiti ai legittimi proprietari perché non esiste una documentazione che consenta di identificare le vittime. L'Object ID elenca le informazioni che devono essere inserite. Queste sono il tipo di oggetto, i materiali e le tecniche, le dimensioni, le iscrizioni e i segni particolari, i fattori di distinzione, il nome del bene, il soggetto rappresentato, la data o, se incerto, quantomeno il periodo e l'autore. Tutte queste caratteristiche aiutano a distinguere il bene e a identificarlo il più possibile nel caso in cui sia andato smarrito, perduto o rubato. Il bene deve necessariamente essere fotografato: questo è il livello minimo di informazioni necessarie per descrivere un oggetto ai fini dell'identificazione. Le fotografie devono evidenziare iscrizioni, segni particolari, tracce di danni o riparazioni.

Anche l'Object ID è stato creato per poter fornire a diverse organizzazioni le descrizioni dei beni il più rapidamente possibile¹¹⁹. Progettato nel 1993 dal John Paul Getty Trust, l'Object ID è stato avviato nel 1997. I criteri di base stabiliti dall'Object ID per la descrizione dei beni soddisfa i requisiti che l'Interpol richiede per far sì che un bene sia inseribile nelle banche dati dell'organizzazione.

Le attività dell'Interpol sono svolte anche grazie alle informazioni che vengono scambiate con altre organizzazioni. Tale scambio è fondamentale ed è stato riconosciuto anche da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dell'Assemblea Generale. La risoluzione 2199 del Consiglio di Sicurezza chiede agli Stati di adottare misure adeguate per prevenire il traffico di beni culturali iracheni e siriani che siano stati rubati. Lo stesso Consiglio riconosce il ruolo di primo piano dell'Interpol nella lotta al fenomeno del traffico illecito. E ancora, la risoluzione 2347 del Consiglio di Sicurezza, la prima che si concentra esclusivamente sulla protezione dei beni culturali, ribadisce la necessità di fermare il traffico illecito di beni culturali sottolineando il legame tra tale attività e il finanziamento delle attività terroristiche. La risoluzione inoltre incoraggia gli Stati:

“to use and contribute to the INTERPOL's Stolen Works of Art database”

La risoluzione 73/130 dell'Assemblea Generale ha grande importanza. Con questo documento si fa menzione, per la prima volta in una risoluzione dell'Assemblea Generale, della necessità per le unità di polizia specializzate di gestire casi riguardanti i beni culturali. La risoluzione inoltre incoraggia tutti gli Stati membri a istituire, con l'assistenza dell'Interpol, unità di polizia specializzate che siano esclusivamente dedicate alla protezione dei beni culturali. Viene richiesto inoltre che le banche dati degli Stati sugli oggetti d'arte rubati con le piattaforme dell'Interpol.

¹¹⁹ Le organizzazioni che usano l'Object ID sono: il J.Paul Getty Trust, l'UNESCO, l'ICOM, l'Interpol, il Federal Bureau of Investigation National Stolen Art Theft Program, lo U.S. State Department International Cultural Property Protection, i Carabinieri, il London Metropolitan Police Art and Antiques Unit, il WCO, l'AXA Nordstern Art Insurance, il MuseumDepot.org, il Kit – Royal Tropical Institute, il CINOA, lo Stop-rob.com, l'Association of Art and Antiques Dealers, l'Appraisers Association of America, il Ciram, il Leon Eeckman Art Insurance.

Tra le organizzazioni che collaborano con l'Interpol bisogna citare l'Europol, l'ICCROM, l'ICOM, l'UNIDROIT, l'OSCE, l'UNESCO, l'UNODC e la WCO.

In relazione alle Convenzioni del 1970 e del 1995, l'Interpol risponde pienamente agli obiettivi stabiliti dai trattati citati. Si sottolinea infatti la complementarità delle due convenzioni, come ribadito¹²⁰ anche da Panone:

“The UNESCO Convention is therefore a fundamental text that INTERPOL has used and will continue to use as a basis for its contribution to the fight against this form of crime.

It was, however, impossible to solve the problem of the illicit transfer of cultural property in terms of international public law alone. In fact, as indicated by the UNESCO Convention, the crux of the problem lies with private law. Basically, there was a need to establish more specific and restrictive regulations governing the private transfer of cultural property-that is, transfers involving one or more private individuals or legal entities.”

La lotta al traffico illecito dei beni culturali è infatti alla base della “Works of Art Unit” dell'Interpol, nonché ad un più generale principio di collaborazione tra gli Stati, collaborazione che regge l'intero sistema dell'organizzazione. Valutando infatti il ruolo dell'Interpol, che prevede una generale collaborazione delle attività delle forze di polizia nella lotta dei reati, è bene considerare il bisogno delle misure di prevenzione, sensibilizzazione e formazione per arginare il fenomeno del traffico illecito dei beni culturali. Queste misure sono quelle richiamate anche dall'articolo 10 della Convenzione UNESCO secondo il quale non bastano le sole misure punitive. In aggiunta a tale norma quindi deve essere menzionata quella dell'articolo 8 in base alla quale gli Stati membri debbano prevedere delle sanzioni e delle pene nei confronti di chi compia un reato contro il patrimonio culturale. Si considera quindi il ruolo dell'Interpol come organizzazione internazionale che, specificamente con la Works of Art Unit, fornisce strumenti per facilitare lo scambio globale di informazioni tra le forze di polizia sui crimini che coinvolgono opere d'arte, i dettagli delle opere d'arte e i criminali coinvolti. L'Interpol funge da archivio centrale per questi dati, fornendo analisi per identificare le tendenze emergenti nei furti d'arte come la proliferazione di opere contraffatte, false o contraffatte; o l'uso di Internet per vendere opere di dubbia provenienza. A completamento di queste attività, bisogna inoltre ricordare che l'Interpol rientra nella rete di collaborazione prevista dall'UNESCO tra le organizzazioni internazionali impegnate nella lotta al traffico illecito dei beni culturali e nella restituzione di tali beni. L'assoluta importanza della collaborazione è stata recentemente sottolineata durante lo European Working Meeting on Illicit Trafficking in Cultural Property, un evento tenutosi a Wiesbaden, in Germania, dal 10 al 12 settembre 2019. Durante l'incontro si è discusso dell'importanza di affrontare con tenacia il saccheggio dei beni culturali nelle aree in cui vi sono situazioni di crisi e instabilità. I partecipanti dell'evento inoltre hanno discusso del coinvolgimento dei gruppi terroristici nei reati contro i beni culturali e del contrabbando di beni culturali in relazione alle risoluzioni 2199/2015 e 2347/2017 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Nell'evento sono stati presentati anche i dati del 2018 dell'Interpol riguardanti i beni culturali: si

¹²⁰ Panone, *INTERPOL's Position on the 1970 and 1995 Conventions Governing the International Circulation of Cultural Property*, in *Uniform Law Review*, 2015, p. 6487.

contano 8.500 reati, con circa 91.000 beni culturali rubati e quasi 223.000 beni sequestrati dalle forze dell'ordine.

Una critica mossa all'attuale sistema della raccolta dati prevista per facilitare lo scambio di informazioni e di prove su un bene culturale smarrito o rubato viene fatta dallo stesso Panone che specifica¹²¹ che:

“The only criticism that INTERPOL could level at the UNIDROIT Convention is that it does not provide for the creation of a single, centralized international database, which would facilitate the bringing of evidence, international cooperation, and protection of the rights of the defendant. This would provide all of the individuals, bodies, and agencies concerned with a reliable and exhaustive reference source rather than the numerous sources they have to consult today.”

In queste parole si conferma che c'è ancora molto da fare per il miglioramento del sistema sulla tutela dei beni culturali. Con le lacune viste nelle Convenzioni diventa quindi doveroso sopperire a tali mancanze richiamando la comunità internazionale ad affrontare con nuova enfasi la lotta al traffico illecito dei beni culturali.

D'altra parte il ruolo dell'Interpol nel favorire il recupero dei beni culturali è evidente nelle operazioni congiunte delle organizzazioni internazionali e dei singoli Stati. Tra le più importanti degli ultimi anni vi è l'Operazione Pandora III¹²². Si tratta di un'enorme operazione per smantellare le organizzazioni criminali dedite al traffico illecito di beni culturali su internet. L'Operazione Pandora III rappresenta un'operazione di polizia a livello internazionale contro il traffico illecito di beni culturali con la quale sono stati sequestrati 18.000 beni e sono state arrestate 59 persone. Tra i beni sequestrati sono stati ritrovati beni archeologici, mobili antichi, monete, dipinti, strumenti musicali e sculture. L'Operazione Pandora III è stata condotta dalla polizia spagnola (Guardia Civil), sostenuta dall'Europol, dall'Interpol e dalla WCO. Le autorità di ben 29 Stati hanno preso parte all'operazione e si sono concentrate in particolare sulle vendite su internet. Inoltre, mentre circa 10.000 beni culturali venivano sequestrati dalla polizia spagnola, il reparto speciale del Comando dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale ritrovava 91 oggetti in ceramica e 109 monete antiche in locali privati e centri postali. La complessità dell'operazione, condotta simultaneamente in più Stati, ha permesso anche il ritrovamento da parte della polizia olandese (Politie) di un'antica Bibbia tedesca del quindicesimo secolo che era stata rubata. L'Operazione Pandora III è stata possibile grazie alla coordinazione e alla collaborazione tra i vari attori internazionali. Data la dimensione transnazionale del traffico illecito di beni culturali, l'Europol, l'Interpol e la WCO hanno istituito unità di coordinamento operativo 24 ore su 24, 7 giorni su 7, per supportare la condivisione di informazioni, nonché per diffondere allarmi e avvertenze ed eseguire controlli incrociati in diverse banche dati internazionali e nazionali. L'Europol ha svolto un ruolo chiave nell'attuazione dell'intera operazione facilitando lo scambio di informazioni e fornendo supporto analitico e operativo. Le autorità investigative e di polizia hanno sfruttato appieno lo Stolen Works of Art dell'Interpol, con diverse centinaia di ricerche eseguite durante l'operazione. Diversi esperti dell'Europol, dell'Interpol e della

¹²¹ Panone, *INTERPOL's Position on the 1970 and 1995 Conventions Governing the International Circulation of Cultural Property*, in *Uniform Law Review*, 2015, p. 649.

¹²² Le precedenti operazioni Pandora I e Pandora II hanno avuto anch'esse come oggetto la lotta al traffico illecito di beni culturali.

WCO sono stati inoltre impiegati per fornire supporto analitico nel corso dell'operazione per monitorare le transazioni via internet.

CONCLUSIONE

L'analisi è partita dalla nascita e dall'evoluzione del concetto di beni culturali e della tutela di questi. È poi andata ad approfondire il sistema del diritto internazionale e del diritto italiano. Infine, dopo lo studio del mercato illecito si è arrivati al termine della trattazione con il ruolo dell'INTERPOL nel favorire il recupero di beni culturali illecitamente sottratti.

Dal lavoro di tesi e dalle analisi effettuate sono emersi diversi punti su cui è bene fare delle precisazioni per comprendere cosa possa essere migliorato.

Il primo punto è che, nella trattazione del sistema dei trattati internazionali riguardanti il traffico illecito dei beni culturali, c'è poca organicità per la tutela di questi beni. In particolare nel binomio Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione UNIDROIT 1995 la struttura normativa che dovrebbe mirare alla salvaguardia e alla lotta del traffico illecito appare poco forte. L'articolo 7 della Convenzione UNESCO del 1970 ne è la prova più chiara: la presenza di un contrassegno da apporre ai beni esportati assume un valore simbolico. Come ho già menzionato citando Scovazzi¹²³, rimangono fuori dall'applicazione della Convenzione i beni culturali illecitamente scavati che invece dovrebbero essere proprio quelli su cui dovrebbe concentrarsi la tutela. Politiche carenti e misure complesse infatti non permettono una adeguata tutela come ho riportato citando il caso Medici e analizzando il mercato a livello globale tra Stati di origine e Stati di destinazione.

Il problema è che non viene stabilito il divieto per lo Stato di destinazione di un bene di vietare l'importazione del bene non accompagnato dal certificato. Questo è però esattamente quello che avviene per i beni archeologici illecitamente rimossi ed esportati: com'è possibile arginare allora il traffico illecito se i beni in questione non trovano tutela? La Convenzione infatti prevede soltanto che sia lo Stato di esportazione a rilasciare il certificato e non vi sia un obbligo corrispondente di controllo da parte dello Stato di destinazione. L'aspetto transfrontaliero dunque assume importanza per il reinserimento nel mercato legale del bene. In questo modo, gli Stati, che con il tempo si vedono con sempre meno oggetti di valore avente carattere storico, antropologico, religioso e culturale devono necessariamente ricorrere agli strumenti di cooperazione internazionale ad oggi disponibili: tra questi, come ho presentato nell'analisi, c'è l'INTERPOL.

La seconda considerazione invece riguarda l'Italia. Dalla missione di Canova per chiedere la restituzione delle opere razziate al caso Medici, dall'istituzione del Comando dei Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale nel 1962 alle inchieste del magistrato Paolo Giorgio Ferri sull'arte rubata, dalla presenza dell'UNIDROIT alla continua scoperta di luoghi archeologici, l'Italia è uno Stato con una storia fortemente legata ai beni culturali. Crocevia di popoli e culture, oggi pare che sia sempre meno l'interesse verso il bello e il patrimonio. L'opinione pubblica conosce a malapena i danni del traffico illecito dei beni culturali. Dal punto di vista normativo, l'Italia non possiede ancora una tutela completa o quanto meno forte. Come detto nella trattazione dei reati contro i beni culturali, ci sono disposizioni a tutela del patrimonio culturale distribuite tra il codice penale e il Codice del Paesaggio

¹²³ Scovazzi and Ferri, *Recent Developments in the Fight against the Illicit Export of Archaeological Objects: The Operational Guidelines to the 1970 UNESCO Convention*, in *Art Antiquity and Law*, 2015, p. 200

e dalle pene non particolarmente gravi se si considera l'incalcolabile danno che deriva da una distruzione, da un furto, da una rimozione illecita e condotte affini.

La terza considerazione è che il mercato illecito del traffico illecito dei beni culturali è diverso da mercati di altri beni illeciti. Dimostrato con il caso Medici, i beni culturali viaggiano tra le frontiere grazie a persone che conoscono bene gli oggetti trattati: non ci sono solo tombaroli, organizzazioni criminali e gruppi terroristici che intendono finanziarsi ma anche intermediari, compratori d'arte di primissimo livello e antiquari esperti. È proprio questa eccezionalità di chi commetta i reati che sorprende: dall'analisi del caso Medici infatti emerge che chi generalmente tratti beni culturali rubati o illecitamente rimossi da contesti archeologici debba servirsi di collegamenti di altissimo livello per rivendere i beni trafugati. Apparentemente immacolate, le relazioni di Medici hanno mostrato come sia possibile portare un bene fin dentro ai musei più importanti e famosi.

Poste queste considerazioni finali nello studio, è bene cercare di dare una soluzione. Nello scenario attuale e per un possibile sviluppo della tutela e della salvaguardia dei beni culturali sono necessarie tre risposte: un rafforzamento dei sistemi normativi internazionali e nazionali, il coinvolgimento del settore pubblico e privato per un più forte legame nel riportare le denunce di beni culturali che siano stati illecitamente venduti o rimossi ed esportati, il rafforzamento di banche dati come quella per eccellenza dell'INTERPOL (*Stolen Works of Art Database*) a livello internazionale o a livello nazionale del Comando dei Carabinieri Tutela del Patrimonio Culturale.

Con queste ultime osservazioni si conclude la trattazione di questa tesi di laurea. Essa non ha di certo la presunzione di fornire delle risposte effettive, ma vuole essere un punto di partenza per la considerazione effettiva di misure che vadano concretamente a tutelare l'esportazione illecita dei beni culturali.

BIBLIOGRAFIA

- BARKER, *Looting, the Antiquities Trade, and Competing Valuations of the Past*, in *Annual Review of Anthropology*, 2018, pp. 455 – 474
- BARNETT AND COLEMAN, *Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations*, in *International Studies Quarterly*, 2005, p. 593
- BATOR, *An Essay on the International Trade in Art*, in *Stanford Law Review*, 1982
- BELTRAMETTI, *Dati e analisi sul traffico illecito dei beni culturali*, in *Aedon*, 2013, p. 61
- BIALYNICKA-BIRULA, *Changes in the global art market*, in *Oeconomia Copernicana*, 2018, pp. 695 – 705
- BLAKE, *International cultural heritage law*, Oxford, 2015
- BOWMAN, *Transnational Crimes Against Culture: Looting at Archaeological Sites and the “Grey” Market in Antiquities*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2008, pp. 225 – 242
- BRODIE, KERSEL, LUKE AND TUBB, *Archaeology, Cultural Heritage, and the Antiquities Trade*, Gainesville, Florida, 2006
- CAMPBELL, *The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 113
- CARTER, VILCHES AND SANTORO, *South American mummy trafficking Captain Duniam’s nineteenth-century worldwide enterprises*, in *Journal of the History of Collections*, 2017, pp. 395 – 407
- CASINI, *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, 2010
- CHANG, *Stealing Beauty: Stopping the Madness of Illicit Art Trafficking*, in *Houston Journal of International Law*, 2006, p. 829
- CHARNEY, DENTON AND KLEBERG, *Protecting Cultural Heritage from Art Theft: International Challenge, Local Opportunity*, in *FBI Law Enforcement Bulletin*, 2012, pp. 1 – 8
- CIAMPI, *La protezione del patrimonio culturale : strumenti internazionali e legislazione italiana*, Torino, 2014
- Circolazione dei beni culturali mobili e tutela penale : un’analisi di diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, 2015
- Constitution of the ICPO-INTERPOL [I/CONS/GA/1956(2008)] – reperibile nella rete interconnessa
- FRANCIONI AND GORDLEY, *Enforcing international cultural heritage law*, Oxford, 2013
- GALANAKIS AND SKAL TSA, *Tomb Robbers, Art Dealers, and a Dikast’s Pinakion from an Athenian Grave*, in *Hesperia*, 2012, p. 619
- GILL, *Returning Archaeological Objects to Italy*, in *International Journal of Cultural Property*, 2018, p. 283

- GILL AND CHIPPINDALE, *From Malibu to Rome: Further Developments on the Return of Antiquities*, in *International Journal of Cultural Property*, 2007, p. 205
- GROSSMAN, *A Huaquero's Discard: Eleven Associated Molds from Huaca Facho, Peru*, in *Ñawpa Pacha: Journal of Andean Archaeology*, 1969, p. 29
- GRUBER, *The Fight Against the Illicit Trade in Asian Cultural Artefacts: Connecting International Agreements, Regional Co-operation, and Domestic Strategies*, in *Asian Journal of International Law*, 2013, p. 341
- HAMMER ET AL., *Remote assessments of the archaeological heritage situation in Afghanistan*, in *Journal of Cultural Heritage*, 2018, pp. 125 – 144
- KRISTY, *The impact of urban sprawl on cultural heritage in Herat, Afghanistan: A GIS analysis*, in *Digital Applications in Archaeology and Cultural Heritage*, 2018, p. e00086
- LOPES FABRIS, *South-South Cooperation on the Return of Cultural Property: The Case of South America*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2017, pp. 173 – 196
- MANACORDA, *Organised Crime in Art and Antiquities*, New York, 2009
- MANACORDA AND CHAPPELL, *Crime in the art and antiquities world: illegal trafficking in cultural property*, New York, 2011
- MARTHA, *The legal foundations of INTERPOL*, Oxford, Portland, 2010
- MASSY, *The antiquity art market: between legality and illegality*, in *International Journal of Social Economics*, 2008, pp. 729 – 738
- MONTGOMERY, *Rescue or Return: The Fate of the Iraqi Jewish Archive*, in *International Journal of Cultural Property*, 2013, p. 175
- NIKOLENTZOS, VOUTSA AND KOUTSOTHANASIS, *What Does It Take to Protect Cultural Property: Some Aspects on the Fight against Illegal Trade of Cultural Goods from the Greek Point of View*, in *International Journal of Cultural Property*, 2017, p. 351
- O'KEEFE, P. J., *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property*, Builth Wells, 2007
- O'KEEFE, R., *The protection of cultural property in armed conflict*, Cambridge, 2006
- PANONE, *INTERPOL's Position on the 1970 and 1995 Conventions Governing the International Circulation of Cultural Property*, in *Uniform Law Review*, 2015, p. 647
- POLK, *"Fermate questo terribile saccheggio". Il traffico illecito di oggetti antichi analizzato come un mercato criminale*, 2002, reperibile nella rete interconnessa
- SALIBA AND LOPES FABRIS, *O retorno de bens culturais*, in *Revista de Direito Internacional*, 2017, p. 490
- SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio: D.Lg. 22 gennaio 2004, n. 42 modificato con i DD.Lg. 24 marzo 2006, nn. 156 e 157*, Milano, 2006

- SCOVAZZI, *Il traffico illecito di beni culturali: non soltanto una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali*, in TRIGGIANI, CHERUBINI, INGRAVALLO, NALIN E VIRZO, *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 197 – 205
- SCOVAZZI, *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, Milano, 2014
- SCOVAZZI E FERRI, *Recent Developments in the Fight against the Illicit Export of Archaeological Objects: The Operational Guidelines to the 1970 UNESCO Convention*, in *Art Antiquity and Law*, 2015, p. 195 – 228
- SIEHR, *Private International Law and the Difficult Problem to Return Illegally Exported Cultural Property*, in *Uniform Law Review*, 2015, p. 503
- SOTIRIOU, *The F Words: Frauds, Forgeries, and Fakes in Antiquities Smuggling and the Role of Organized Crime*, in *International Journal of Cultural Property*, 2018, p. 223
- SZUSTAKOWSKI, *Uncovering the Illicit Traffic of Russian Ancient Icons: From Russia to Germany*, in *Journal of Art Crime*, 2015, p. 3
- VISCONTI E MANACORDA, *Beni culturali e sistema penale : atti del convegno Prevenzione e contrasto dei reati contro il patrimonio culturale*, Milano, 2013
- VLASIC AND TURKU, *Protecting Cultural Heritage as a Means for International Peace, Security and Stability: The Case of ISIS, Syria and Iraq*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2016, pp. 1371 – 1416
- VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali : storia e attualità*, Padova, 2013, pp. 1-109
- YATES, SMITH AND MACKENZIE, *The cultural capitalists: Notes on the ongoing reconfiguration of trafficking culture in Asia*, in *Crime, Media, Culture*, 2017, pp. 245 – 254
- ZAGATO, *Lezioni di diritto internazionale ed europeo del patrimonio culturale*, Venezia, 2011