

BENI CULTURALI E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: CONNESSIONI E SOLUZIONI NORMATIVE VERSO UNA PROSPETTIVA DI TUTELA E VALORIZZAZIONE

Alessandra Buonasera

Università degli Studi di Messina

- Diritto Amministrativo IUS-10

La prima disciplina sui beni culturali, secondo la storiografia, fu coniata nel 1571 nel Granducato di Toscana e definiva gli stessi come “**memorie**” da tutelare “*contro chi rimovesse o violasse armi, iscrizioni o (appunto) memorie esistenti negli edifizii così pubblici, come privati*”¹.

Il lemma “*memoria*” ha una interessante etimologia; esso deriva infatti dal greco “*mèrmera*”, con il significato di “*cura, sollecitudine, e propriamente, frequente ricordo*”².

Se già appare chiara la portata euristica di tale etimologia, la nozione di “ricordo” ci riporta addirittura al latino “*re-cordis*”, cioè “*riportare al cuore*”, anticamente considerato come sede della stessa memoria.

I beni culturali, sono memoria del cuore più intimo della civiltà umana, espressione e testimonianza del popolo a cui appartengono, ma anche patrimonio di tutta l’umanità.

Questa consapevolezza, scientemente detenuta dai padri costituenti, spinse gli stessi a inserire fra i principi fondamentali della nostra Carta Costituzionale, la norma inverte l’art. 9 Cost: “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”.

Di tali beni il legislatore della riforma del Titolo V della Costituzione segna una potestà legislativa multilivello differentemente condivisa fra Stato e Regione:

- allo Stato, spetta la legislazione esclusiva in materia di “**tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali**” a norma dell’art.117, c.2, let. s) Cost;
- alle Regioni, la legislazione concorrente nel rispetto dei principi fondamentali tracciati dallo Stato, nella materia della **valorizzazione** dei beni culturali e ambientali e nella promozione e organizzazione di attività culturali” a norma dell’art. 117, c.3, Cost.

La differenza fra tutela e valorizzazione viene ravvisata alla luce del rapporto fra l’interesse pubblico perseguito dalla norma, o dal potere che essa conferisce, e le situazioni giuridiche soggettive dei consociati ad essa sottoposti.

¹ Legge del Granducato di Toscana del 30 maggio 1571, citata da A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2018.

² V.: F. BONOMI, Voce “*memoria*” tratta dal “Vocabolario etimologico della lingua italiana”, *etimo.it*, Copyright 2004-2008.

Le “norme di tutela” sono quelle che determinano o configurano, effetti limitativi della sfera soggettiva dei destinatari, nel presupposto contrasto, anche ipotetico, tra il libero svolgimento delle situazioni soggettive degli stessi sui beni culturali e l’interesse pubblico volto a salvaguardarne il valore.

Sono differentemente “norme di valorizzazione” quelle che assecondino ed implementino il valore culturale dei beni a cui si rivolgono, attraverso il soddisfacimento degli interessi dei consociati convergenti con tale valore³.

Il legislatore italiano si è occupato di dedicare alla materia dei beni culturali, la normativa contenuta nel **Codice dei beni culturali e del paesaggio**, attraverso il **d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42**⁴.

Nel disegno tracciato dall’art.2, c.2, del Cod. Beni Cult. “*Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*”.

La normativa dedicata a tali beni risulta essere parte di una tutela multilivello, non solo nell’ambito del panorama nazionale, ma soprattutto sul versante internazionale e ciò si ricollega al valore che i beni culturali detengono soprattutto avuto riguardo ai profili inerenti alla loro protezione contro il traffico illecito degli stessi.

Tale fenomeno riguarda sia i beni rubati, che quelli illecitamente esportati.

Mentre per i primi si incontra un generale consenso volto ad impedirne e prevenirne la sottrazione, nel secondo caso la cooperazione internazionale si scontra con ostacoli di ordine ideologico e giuridico.

Sul piano ideologico, è l’abbattimento delle frontiere commerciali che sospinge l’idea propugnata dai Paesi “importatori” di permettere una più ampia circolazione internazionale dei beni culturali, limitando o eliminando i controlli statali all’esportazione, e ciò in nome del valore dell’”inter-scambio culturale”.

Dal punto di vista strettamente giuridico, le norme poste a tutela del patrimonio artistico nazionale sono generalmente di diritto pubblico e dunque, in accordo al diritto internazionale privato, si stenta a dare applicazione a norme di diritto pubblico di uno Stato estero, poste a protezione dei trasferimenti di beni culturali, all’interno dello Stato del foro⁵.

Resta il fatto che il traffico illecito di beni culturali, depaupera irrimediabilmente il patrimonio storico e artistico dei Paesi d’origine, fra i quali l’Italia risulta essere la prima fra i Paesi “esportatori” insieme a Francia e Spagna in Europa.

La Svizzera è spesso Paese di transito nei movimenti riguardanti i reperti illecitamente sottratti, mentre Stati Uniti, Regno Unito e Giappone risultano oggi fra i maggiori “importatori”⁶.

³ Cfr.: N. AICARDI, *Recenti sviluppi sulla distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e sul ruolo del Ministero per i Beni e le Attività culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza statale*, AEDON Rivista di Arti e Diritto, IL MULINO, Bologna, Fascicolo I, maggio, 2003.

⁴ Cfr.: A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2018.

⁵ Cfr.: F. FRANCONI, *Protezione internazionale dei beni culturali*, ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2018.

⁶ V.: S. CIOTTI GALLETI, *Furto e traffico internazionale di opere d’arte*, RASSEGNA ITALIANA DI CRIMINOLOGIA, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, n. 1, 2003.

Il problema è stato più volte affrontato in ambito internazionale con la sigla di importanti Convenzioni⁷.

Fondamentali in tal senso appaiono la Convenzione dell'Aja del 1954 *“per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato”* e quella di Parigi del 1970 concernente *“misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali”* in cui, all'art. 2, si riconosce che *“l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illeciti di proprietà di beni culturali costituiscono una delle cause principali di impoverimento del patrimonio culturale dei Paesi d'origine di questi beni e che una collaborazione internazionale costituisce uno dei mezzi più efficaci per proteggere i rispettivi beni culturali contro tutti i pericoli che ne sono le conseguenze”*.

Centrale risulta anche la Convenzione UNIDROIT del 24 giugno del 1995 *“sulla restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati”*, firmata a Roma, con cui la cooperazione internazionale iniziata con la Convenzione di Parigi, si è estesa al campo del diritto privato con l'accettazione di alcuni importanti principi uniformi in materia di acquisizione e alienazione di beni culturali, e secondo la quale *“i beni culturali rubati oggetto di rivendicazione internazionale devono essere sempre restituiti”*⁸. Tale importante affermazione, insieme alle norme contenute nella Convenzione che instaurano un regime uniforme per i beni rubati ed illecitamente esportati volto alla restituzione degli stessi, è alla base della perdurante esitazione nella firma di tale Convenzione da parte di Paesi quali Regno Unito, Svizzera e Stati Uniti, fra i maggiori *“importatori”*⁹.

Tale situazione, costituisce un gravissimo nocumento, specialmente se si consideri la natura dei soggetti coinvolti nel traffico di opere d'arte: parliamo eminentemente di **“archeomafie”**.

Le *“archeomafie”* sono associazioni criminali organizzate che operano prevalentemente nel settore degli scavi clandestini come è stato evidenziato dall'Osservatorio Internazionale Archeomafie.¹⁰

Mentre il furto delle opere d'arte può essere condotto a termine da ladri individuali, i successivi passaggi (nel quale rientrano l'esportazione illecita dei beni culturali e la loro introduzione nel circuito internazionale di vendita) presuppongono la presenza di una struttura criminale altamente organizzata, abile nel realizzare il decisivo passaggio delle opere di arte dal mercato illegale a quello legale¹¹.

La criminalità organizzata si inserisce nel mercato nero dei beni culturali in vari modi:

- gestisce l'intera filiera, immettendo sul mercato opere provenienti direttamente da proprie attività o agisce da intermediario tra committenti e ladri professionisti;
- si appropria di opere d'arte per avere a disposizione beni di valore che siano facilmente trasportabili e commerciabili, in relazione ad attività di traffico di droga;
- utilizza opere d'arte con l'intento di ricatto istituzionale;
- impiega le opere per finalità di riciclaggio¹².

Per ciò che concerne gli introiti, con specifico riferimento alle entrate annuali, sembra che il traffico di opere d'arte abbia un volume secondo solo a quello del traffico di

⁷ Cfr.: M. GRAZIADEI, *Circolazione dei beni culturali (diritto internazionale privato)*, ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO, GIUFFRÈ EDITORE, Milano, 2018.

⁸ Art. 3 *“The possessor of a cultural object which has been stolen shall return it.”*.

⁹ V.: F. FRANCONI, ult. op. cit.

¹⁰ V.: Rivista - OSSERVATORIO INTERNAZIONALE ARCHEOMAFIE su www.archeomafie.org.

¹¹ Cfr.: F. FAZIO, *Gli investimenti illeciti delle mafie nel settore del patrimonio artistico*, in ANTIMAFIADUEMILA, 17 febbraio 2015.

¹² V.: A. DI NICOLA, E.U. SAVONA, *Tendenze internazionali di traffico di opere d'arte e politiche di contrasto*, Relazione presentata alle giornate di studio sul tema: *“dall'incuria all'illegalità. i beni culturali alla prova della coscienza collettiva”*, in TRANSCRIME WORKING PAPERS UNIVERSITY OF TRENTO SCHOOL OF LAW, Pisa, n.25, 1998.

stupefacenti, e pare inoltre che i due traffici siano legati, specialmente se i beni in questione provengono da Paesi in cui si producono tali sostanze, come quelli del Sud-Est Asiatico o del Sud America.

I reperti archeologici e le opere d'arte in generale hanno qualità fondamentali in un contesto di riciclaggio: sono beni fungibili e facilmente spendibili sul mercato grazie a case d'aste e gallerie conniventi¹³.

I trafficanti di droga possono acquistare un qualsiasi reperto archeologico o opera d'arte con denaro di illecita provenienza e proporlo a gallerie complici che lo rivendono direttamente ad aste pubbliche, ricevendo in cambio un assegno firmato e certificato dalla stessa casa d'aste. A quel punto il denaro sarà riciclato¹⁴.

Nell'ottica di contrasto al commercio ed alla circolazione internazionale delle opere d'arte illecitamente sottratte, soprattutto dalla criminalità organizzata, il legislatore italiano ha posto in essere una serie di tutele volte ad arginare il fenomeno in questione.

Il Codice dei Beni Culturali e del paesaggio, nella consapevolezza della necessaria lotta internazionale al contrabbando di opere d'arte, ha introdotto nella IV sezione del capo V del d.lgs. n.42 del 2004, gli art. 87 e 87-bis, dedicati alla *“Disciplina in materia di interdizione della illecita circolazione internazionale dei beni culturali”*.

L'art. 87 stabilisce che resta ferma la disciplina della Convenzione UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, essendo sottoposti ad essa, e alle rispettive norme di ratifica ed esecuzione, la restituzione o il ritorno dei beni culturali indicati nell'Annesso alla Convenzione medesima.

L'art. 87-bis contiene una norma di analogo tenore rispetto alla Convenzione UNESCO del 1970 sui mezzi per vietare e impedire il trasferimento illecito dei beni culturali.

Interessante, nel solco della nostra indagine, risulta essere l'analisi delle norme in tema di esportazione illecita di beni culturali e delle relative disposizioni in tema di **confisca** e, in particolare, dell'**art. 174 del Cod. Beni Cult.**

Da tempi remoti, sui beni culturali vige una rigorosa presunzione (relativa) di appartenenza allo Stato italiano, a meno che, chi li possedeva riesca a dimostrarne o l'assegnazione in premio per il loro ritrovamento, oppure che siano stati ceduti dallo Stato stesso, o ancora, che siano stati acquisiti in epoca anteriore alla l. 364 del 1909.

In caso di violazione del divieto di *“Uscita o esportazione illecite”* previsto dall'art.174 summenzionato:

“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.

*(...)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.”*

Il reato in questione è configurato come reato di pericolo presunto, la cui realizzazione è indipendente da un effettivo danno al bene artistico in questione, ed alla sua commissione

¹³In tal senso v.: C. RENFREW, *“Art Fraud: Raiders of the lost past”*, JOURNAL OF FINANCIAL CRIME, vol.3, n.1, 1995.

¹⁴In tal senso v.: A. MOULIN, *“The situation in Belgium”*, INTERNATIONAL CRIMINAL POLICY REVIEW, 1994.

consegue la confisca, applicata in conformità alle norme della legge doganale sul contrabbando (art. 301 d.p.r. 23 gennaio 1973, n.43), delle cose oggetto del reato.

Tale ipotesi di confisca è stata protagonista di una interessante pronunzia della III Sezione della Corte di Cassazione Penale, la n. 42458 del 2015, in materia di esportazione illecita di beni culturali.

Secondo la Corte, il legislatore, in relazione a tale ipotesi di confisca, persegue la finalità di tutela e recupero di una *res* che configura come totalmente incommerciabile, presunzione superabile solo con la negazione della proprietà statale, e che fa di tale forma di ablazione, una sanzione di tipo amministrativo, slegata dall'accertamento propriamente penale¹⁵, come confermato dal richiamo alla legge doganale sul contrabbando, nel cui ambito la giurisprudenza fa salva l'operatività della misura anche quando il reato sia stato dichiarato estinto per prescrizione.

Inoltre, nell'applicazione della stessa, non rilevano i principi affermati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza del 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, in quanto, trattandosi di beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, il provvedimento ablativo in questione non incide sul diritto di proprietà privata.

In conseguenza di ciò, la relativa confisca deve essere obbligatoriamente disposta anche se il privato non è responsabile dell'illecito o comunque non ha riportato condanna.

La confisca dei beni culturali, è dunque una confisca "speciale", non sussumibile all'art. 240 c.p., di natura amministrativa, nasce da un reato il cui superamento addirittura per proscioglimento per cause che non riguardino la materialità del fatto (come la prescrizione), non caduca la forza della confisca stessa, superabile unicamente vincendo la presunzione di proprietà statale.

Il legislatore fa salve dalla confisca *"le cose che appartengano a persona estranea al reato"*.

Dal terzo estraneo al reato, vale a dire la persona che ne sia del tutto ignara e dal quale non abbia tratto alcun vantaggio o utilità, si pretenderà il requisito della buona fede e, analogamente all'imputato, il superamento della presunzione di proprietà statale.

Un mezzo importante, quello della confisca dei beni culturali ex. art. 174 Cod. Beni Cult., configurato dall'ordinamento come quasi insuperabile di fronte ai possibili soprusi posti in essere, anche dalla criminalità organizzata, contro il patrimonio artistico del nostro Paese.

Gli Stati membri dell'UNESCO, sottoscrittori della Convenzione concernente *"le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali"*, conclusa a Parigi il 14 novembre 1970, s'impegnano a norma dell'art. 10 lett. b): *"a fare ogni sforzo, per mezzo dell'educazione, per creare e sviluppare nel pubblico il sentimento del valore dei beni culturali e del pericolo che il furto, gli scavi clandestini e le esportazioni illecite rappresentano per il patrimonio culturale"*.

Bisogna a questo punto chiedersi quali siano le prospettive di tutela e valorizzazione di tali beni culturali.

¹⁵ V.: A. VIGLIONE, nota a sentenza sulla NATURA DELLA CONFISCA OBBLIGATORIA DELLE COSE DI INTERESSE ARTISTICO, SEZ. III 10 giugno 2015, n. 42458 - *"Prescrizione del reato e confisca dei beni culturali, sanzione penale o misura amministrativa?"* - CASSAZIONE PENALE, n.11, 2016.

La Corte dei Conti si è da tempo espressa a proposito dei beni (e delle attività) culturali quali “*elementi di sviluppo e di progresso anche sotto il profilo della crescita economica del Paese*”, affermazione che esplicitamente li qualifica come “risorsa collettiva” e potenzialità per la Nazione.

Sia la letteratura economica¹⁶, che le strategie politiche, nazionali ed europee, individuano uno stretto rapporto fra la tutela del patrimonio culturale (comprensivo dei beni culturali e di quelli paesaggistici, art. 2, c.1, d.lgs. 42/2004) e la crescita socioeconomica di una Nazione.

Lo stesso Mibact afferma che “*La cultura e il paesaggio, dunque oltre a connotare fortemente la nostra immagine nel mondo, costituiscono gli asset più promettenti del nostro portafoglio di prodotti turistici*” e “*Il Piano propone un modello di sviluppo sostenibile [del turismo] che [fa] leva sulla territorialità e la diversità del patrimonio paesaggistico e culturale*”.

In ambito internazionale, nella più generale considerazione del fenomeno della “globalizzazione”, il patrimonio culturale è stato oggetto di discussione nella prima riunione dei ministri della cultura dei Paesi del G7, culminata nella Dichiarazione di Firenze del 30 marzo 2017.

In essa il patrimonio culturale, inteso “*in tutte le sue forme, materiale e immateriale, mobile e immobile*”, è considerato in quanto: contribuisce a “*preservare l'identità e la memoria dei popoli e favorisce il dialogo e lo scambio interculturale tra tutte le nazioni*”, rappresenta “*uno strumento importante per la crescita e lo sviluppo sostenibile della società, anche in termini di prosperità economica*”, è “*al contempo motore e oggetto delle più avanzate tecnologie, nonché uno dei principali ambiti in cui misurare le potenzialità e le opportunità offerte dall'era digitale*”.

Pacifico è dunque che la tutela e la valorizzazione dei beni culturali sia motore per la crescita economica di un Paese, e se consideriamo il Nostro Paese, le ricadute non devono considerarsi solo in termini di turismo: l'effetto “contaminazione” delle meraviglie del patrimonio artistico che ci appartiene è matrice di una proiezione nel mondo che fa dell'Italia il “Paese del bello”¹⁷.

La forza di tale immagine evocativa, se ben canalizzata, è capace di moltiplicarsi, sino a sconfiggere l'ombra che insegue atavicamente il nostro nome, quella della criminalità organizzata.

I beni culturali confiscati al malaffare sono sincronicamente testimoni di questi due antichi opposti: sottratti alla delinquenza, sono i tedofori ideali della legalità, simbolo e speranza di giustizia.

Essi, particolare *species* dei beni confiscati alla mafia, ne portano gli oneri con un significato ulteriore: sono simbolo ultimo del disprezzo della malvivenza per la memoria e la cultura della Nostra Terra.

I beni culturali sottratti alla criminalità organizzata devono e possono divenire strumenti di riscatto e di educazione alla bellezza.

¹⁶V.: W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, IL MULINO, Bologna, 2007, pag. 15.

¹⁷ In tal senso v.: G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, AEDON RIVISTA DI ARTI E DIRITTO, Bologna, n.3, 2017.