



Bruxelles, 13.12.2022
COM(2022) 800 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

sul piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali

1. Introduzione

Il traffico illecito di beni culturali è un'attività redditizia per la criminalità organizzata e, in alcuni casi, per le parti coinvolte in un conflitto e i terroristi¹. Ciò è dovuto in particolare al rischio contenuto di essere scoperti, ai margini di guadagno potenzialmente elevati e alle dimensioni allettanti del mercato sia lecito² che illecito, trainato da una domanda mondiale tra stabile e crescente da parte di collezionisti, investitori e musei³.

Nel 2020 Interpol ha sequestrato più di 850 000 manufatti nel mondo, di cui oltre la metà in Europa⁴. Dal 2016 l'operazione globale Pandora, a cadenza annuale, ha portato a 407 arresti e al recupero di 147 050 beni del patrimonio culturale⁵. Questi dati nascondono un problema di più vaste proporzioni, poiché moltissimi casi non vengono individuati e la portata reale del traffico illecito di beni culturali è presumibilmente molto più ampia⁶.

I beni culturali hanno spesso un'enorme importanza dal punto di vista culturale, artistico, storico e scientifico. **Il traffico illecito** di beni culturali, pertanto, **può avere un impatto devastante e irreversibile sul patrimonio culturale sia all'interno che all'esterno dell'UE**, poiché distrugge parti della nostra memoria collettiva e priva l'umanità di testimonianze della sua storia. Le zone di crisi e di conflitto sono particolarmente a rischio. Si pensi, ad esempio, al Vicino e Medio Oriente (Siria, Iraq o Libia) e, più recentemente, all'Ucraina.

Affrontare questo fenomeno criminale complesso e intrinsecamente transnazionale richiede una **risposta ad hoc a livello dell'UE**, come stabilito dalla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza 2020-2025⁷ e dalla strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025⁸. Ecco perché la Commissione presenta un **piano d'azione** mirato, il cui obiettivo è massimizzare

¹ Cfr., ad esempio, le risoluzioni 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) e 2617 (2021) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e la dichiarazione dei ministri della Cultura del G20 riunitisi a Roma il 30 luglio 2021.

² Secondo le stime, nel 2021 il valore del mercato "lecito" delle opere d'arte e degli oggetti d'antiquariato è stato di 65 miliardi di USD a livello mondiale, pari ad un aumento del 29 % rispetto al 2020, superiore ai livelli precedenti la pandemia di COVID-19; cfr. Clare McAndrew: *The Art Market 2022 – An Art Basel & UBS Report*.

³ Cfr. Europol: "Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità per il 2021".

⁴ Relazione di Interpol: *Assessing Crimes Against Cultural Property 2020*.

⁵ Operazione nell'ambito della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT). Cfr. <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/total-of-52-arrests-in-operation-across-28-countries-targeting-trafficking-in-cultural-goods>.

⁶ Cfr. Commissione europea: "Commercio illegale di beni culturali in Europa. Caratteristiche, risposte in materia di giustizia penale e analisi dell'applicabilità delle tecnologie nella lotta al commercio: relazione finale", 2019, pagg. 81, 159 e 160.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM/2020/605 final).

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025" (COM(2021) 170 final).

il potenziale delle azioni dell'UE esistenti, evidenziare i settori in cui occorre compiere ulteriori sforzi e indicare come affrontare le sfide ancora irrisolte.

2. Un fenomeno complesso che richiede una risposta ad hoc

Le tre principali attività illegali associate al traffico illecito di beni culturali sono: 1) furto e rapina, 2) saccheggio (sottrazione illecita di reperti antichi da siti archeologici, edifici o monumenti⁹) e 3) falsificazione di beni culturali. I reati connessi comprendono la frode, il disfacimento di beni trafugati (ricettazione), il contrabbando e la corruzione. Oltre a partecipare al traffico illecito, i criminali possono anche fare un uso illecito di beni culturali acquisiti legalmente a fini di riciclaggio di denaro, elusione di sanzioni¹⁰, evasione fiscale o finanziamento del terrorismo.

I reati connessi ai beni culturali presentano caratteristiche specifiche che li distinguono da altre attività illegali. L'identità, l'autenticità, l'origine¹¹, la provenienza¹² e lo status giuridico di un bene culturale sono di rado immediatamente evidenti e spesso la loro determinazione richiede competenze specifiche. In secondo luogo, le collezioni pubbliche e private, i monumenti e i siti archeologici sono un potenziale bersaglio di furti e saccheggi, soprattutto in situazioni di conflitto e di crisi. I beni culturali non registrati, in particolare quelli provenienti da siti archeologici o da collezioni non catalogate, sono tra l'altro difficili da individuare e rintracciare una volta che sono stati oggetto di traffico illecito. In terzo luogo, il mercato dei beni culturali è caratterizzato da certe vulnerabilità che lo rendono attraente per i criminali. Tra queste: l'accettazione dell'anonimato e della segretezza¹³, la soggettività e volatilità dei prezzi e la possibilità di utilizzare i beni per conservare e far circolare ingenti somme di denaro¹⁴. I criminali traggono inoltre vantaggio dalla generale mancanza di consapevolezza dei danni che il traffico illecito di beni culturali può arrecare¹⁵.

I criminali hanno inoltre approfittato della maggior disponibilità di canali di vendita online per allargare la loro clientela nei mercati leciti e illeciti. Ne conseguono ulteriori difficoltà per le autorità di contrasto¹⁶ dovute al volume dei beni culturali da controllare, alla cifratura dei dati e al numero delle giurisdizioni potenzialmente coinvolte.

⁹ Incluse le razzie, in particolare di guerra, che il diritto umanitario internazionale consuetudinario considera crimini di guerra. Cfr. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule52.

¹⁰ Cfr., ad esempio, United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs: *The Art Industry and U.S. Policies that Undermine Sanctions - Staff Report, 2020*.

¹¹ L'ubicazione in situ di un oggetto alla data della sua scoperta archeologica.

¹² I dettagli della catena di custodia di un oggetto "dall'origine ad oggi".

¹³ Ad esempio, il ricorso ad operazioni in contanti, l'anonimato degli acquirenti e l'utilizzo di società di comodo e di porti franchi.

¹⁴ Per quanto riguarda le vulnerabilità del mercato dell'arte al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, cfr., ad esempio, TRACFIN (*Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*), "La lettre d'information de TRACFIN", n. 16, giugno 2018.

¹⁵ Cfr. relazione di cui alla nota 7, pagg. 70, 81 e 158-160.

¹⁶ Se non ulteriormente specificato, il termine "autorità di contrasto" utilizzato nel presente documento si riferisce alle autorità di polizia, doganali e responsabili dei controlli di frontiera e ad altre autorità competenti che svolgono compiti di prevenzione, indagine, individuazione o perseguimento di reati.

Secondo le autorità di contrasto, inoltre, il **livello di sofisticazione nelle organizzazioni criminali** attive nel traffico illecito di beni culturali è **più elevato** rispetto ad altri tipi di organizzazioni criminali che compiono reati contro il patrimonio. I criminali operano deliberatamente a livello transfrontaliero per massimizzare i loro profitti, confondere le loro tracce, nascondersi per sfuggire all'arresto e falsificare la provenienza o l'origine dei beni culturali oggetto di traffico illecito.

Indagare sui casi di traffico illecito di beni culturali è quindi complesso. Richiede competenze specifiche in materia di beni culturali e il coinvolgimento di un gran numero di autorità diverse (polizia, autorità doganali, guardie di frontiera, ministeri della Cultura, Unità di informazione finanziaria, organi giudiziari), con l'interessamento frequente di più giurisdizioni a causa della portata transfrontaliera di molti dei casi in questione.

3. Un piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali

In linea con le raccomandazioni miranti a rafforzare l'azione globale contro il traffico illecito di beni culturali in vari settori¹⁷, il presente piano d'azione intende **disincentivare efficacemente i criminali**, far fronte all'evolversi delle minacce alla sicurezza e **tutelare il patrimonio culturale**¹⁸. Ai fini di una risposta d'insieme efficace, il piano d'azione si incentra su quattro obiettivi strategici:

- I. migliorare la prevenzione e l'individuazione dei reati da parte degli operatori di mercato e degli istituti di tutela del patrimonio culturale;
- II. rafforzare le capacità delle autorità giudiziarie e di contrasto;
- III. promuovere la cooperazione internazionale;
- IV. ottenere il sostegno di altri importanti portatori di interessi per proteggere i beni culturali dalla criminalità.

Il piano d'azione utilizza un'ampia accezione di beni culturali comprendente anche i manufatti di interesse storico, artistico, scientifico o etnologico quali indicati nella convenzione

¹⁷ Cfr., in particolare, risoluzioni 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) e 2617 (2021) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione A/RES/69/196 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Orientamenti internazionali sulle misure di prevenzione della criminalità e di giustizia penale in relazione al traffico illecito di beni culturali e ad altri reati connessi), relazione della decima sessione della conferenza delle parti della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, risoluzione 10/7 UNTOC COP/2020/10, convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, convenzione del 1995 dell'UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, dichiarazione di Roma dei ministri della Cultura del G20 del 30 luglio 2021, relazione di Interpol sulla valutazione dei reati contro i beni culturali (*Assessing Crimes Against Cultural Property 2020*), pubblicazione dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO) *The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability* nella collana "Science for Peace and Security 2021" e dichiarazione della Conferenza mondiale dell'UNESCO sulle politiche culturali e lo sviluppo sostenibile - MONDIACULT 2022.

¹⁸ Cfr. anche risoluzione A/RES/69/196 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali ("convenzione UNESCO del 1970")¹⁹.

3.1. Prevenzione e individuazione del traffico illecito di beni culturali da parte degli operatori di mercato e degli istituti di tutela del patrimonio culturale

Gli operatori del mercato dei beni culturali²⁰, i collezionisti e gli istituti di tutela del patrimonio culturale sono interlocutori in grado di contribuire opportunamente alla prevenzione e all'individuazione dei reati relativi ai beni culturali, poiché particolarmente esposti al rischio di imbattersi in beni culturali oggetto di traffico illecito o di diventare essi stessi vittime di un reato contro il patrimonio. È essenziale che essi siano a conoscenza della legislazione applicabile e degli altri strumenti non legislativi disponibili per la prevenzione e l'individuazione di tali reati²¹. La Commissione intrattiene un dialogo regolare con gli istituti di tutela del patrimonio culturale, in particolare attraverso il gruppo di esperti sul patrimonio culturale²². Ha inoltre collaborato con l'UNESCO per migliorare la comprensione, da parte del mercato dell'arte e degli istituti di tutela del patrimonio culturale, del dovere di diligenza e delle norme deontologiche²³. L'UNESCO sta lavorando a una revisione del Codice internazionale per i commercianti di beni culturali al fine di affrontare le sfide emerse dopo la sua adozione nel 1999 e di rafforzare e chiarire i principi etici che dovrebbero ispirare il mercato dell'arte.

Poiché il traffico illecito di beni culturali è di norma un reato transfrontaliero, la legislazione dell'UE sul commercio svolge un ruolo importante nella prevenzione e nell'individuazione di tali casi. L'esportazione di beni culturali dal territorio doganale dell'Unione è soggetta a un obbligo di licenza di esportazione al fine di garantire che le esportazioni siano soggette a controlli uniformi

¹⁹ Articolo 1 della convenzione UNESCO del 1970.

²⁰ Compresi i vari operatori coinvolti in operazioni effettuate nel mercato dell'arte, quali acquirenti, gallerie, case d'asta, altri commercianti di beni culturali (comprese le piattaforme di vendita online), porti franchi, depositi di oggetti d'arte, esperti di beni culturali, imprese coinvolte nel finanziamento di operazioni riguardanti beni culturali, oltre a commercialisti, revisori dei conti, consulenti fiscali e professionisti legali coinvolti in operazioni in questo settore.

²¹ I mercati dell'arte e le istituzioni culturali sono soggetti a regole e altre norme riguardanti il dovere di diligenza e vigilanza o il dovere di segnalazione relativo ai clienti, alla provenienza dei beni culturali o alle operazioni. Tali regole e norme derivano da prassi di mercato, codici di condotta (ad esempio, il Codice etico internazionale dell'UNESCO per i commercianti di beni culturali o il Codice etico dell'ICOM per i musei), giurisprudenza o legislazione (si pensi alla direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43), alla 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 (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 1) o alle disposizioni nazionali in materia di iscrizione delle vendite in appositi registri).

²² <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=it&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3204>.

²³ Per maggiori dettagli, cfr.: <https://en.unesco.org/fighttrafficking/eu-cooperation>.

alle frontiere esterne dell'UE²⁴. L'importazione di beni culturali rientra nell'ambito del regolamento (UE) 2019/880, che vieta l'importazione di beni culturali esportati illecitamente da un paese terzo e subordina l'importazione di determinati beni culturali nell'Unione a obblighi di licenza di importazione o di dichiarazione da parte dell'importatore. Tale regolamento introduce inoltre un sistema elettronico centralizzato per l'archiviazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e per l'espletamento delle formalità d'importazione da parte degli operatori. Il sistema diventerà operativo entro il giugno 2025²⁵. Si tratta di un sistema privo di supporto cartaceo che garantirà l'interconnessione tra le autorità doganali e culturali competenti e le banche dati esistenti e che potrà ridurre i casi di falsificazione di documenti, eliminando tra l'altro la necessità di verificare l'autenticità delle licenze cartacee. La Commissione sta anche valutando la possibilità di estenderlo in futuro anche alle licenze di esportazione a norma del regolamento (CE) n. 116/2009. La legislazione sull'importazione e l'esportazione di beni culturali è integrata dalla direttiva 2014/60/UE relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro²⁶.

Per semplificare ulteriormente l'attuazione della legislazione dell'UE in materia di importazioni ed esportazioni, la Commissione organizza scambi regolari con le autorità doganali e con le autorità competenti per gli affari culturali degli Stati membri attraverso il gruppo di esperti sulle questioni doganali relative ai beni culturali, il comitato consultivo dei beni culturali istituito dal regolamento (CE) n. 116/2009 e dal regolamento (UE) 2019/880 e il gruppo di progetto per la digitalizzazione dei beni culturali.

Tuttavia, la sorveglianza e il controllo del commercio di beni culturali possono variare notevolmente all'interno del mercato unico²⁷. Per i criminali si aprono così innumerevoli scappatoie che permettono loro di nascondere le tracce e mascherare l'origine di un bene. In linea con la convenzione UNESCO del 1970²⁸ e come rilevato dai portatori di interessi delle autorità di

²⁴ Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali (GU L 39 del 10.2.2009, pag. 1) e regolamento di esecuzione (UE) n. 1081/2012 della Commissione, del 9 novembre 2012, recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali (GU L 324 del 22.11.2012, pag. 1).

²⁵ Cfr. regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali, integrato dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/1079 della Commissione, del 24 giugno 2021. Per quanto riguarda la Siria e l'Iraq, cfr. articolo 3 del regolamento (CE) n. 1210/2003 del Consiglio, del 7 luglio 2003, relativo a talune specifiche restrizioni alle relazioni economiche e finanziarie con l'Iraq e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 2465/96 (GU L 169 dell'8.7.2003, pag. 6) e articolo 11 quater del regolamento (UE) n. 36/2012 concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Siria, modificato il 13 dicembre 2013 dal regolamento (UE) n. 1332/2013 (GU L 16 del 19.1.2012, pag. 1).

²⁶ 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 (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 1).

²⁷ Al di là dei settori armonizzati dalla legislazione dell'UE, come la direttiva (UE) 2015/849, la direttiva 2014/60/UE o le disposizioni nazionali in materia di registrazione delle vendite.

²⁸ Articolo 10, paragrafo 1.

contrasto consultati, l'adozione di misure volte ad aumentare la tracciabilità²⁹ del trasferimento di proprietà dei beni culturali all'interno del mercato unico potrebbe contribuire in modo significativo a individuare i casi di traffico illecito e dissuadere i criminali dall'infiltrarsi nel mercato dei beni culturali. Inoltre, stabilire la provenienza dei beni culturali che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/60/UE migliorerebbe il funzionamento del meccanismo di restituzione previsto dalla direttiva stessa³⁰. Molti Stati membri hanno già istituito registri di vendita per categorie di beni culturali. L'attuazione di misure analoghe in tutta l'UE contribuirebbe a promuovere la prevenzione e l'individuazione dei reati a livello transfrontaliero e a delineare un quadro d'insieme del traffico illecito di beni culturali nel mercato unico. Inoltre, l'efficacia dei registri di vendita esistenti potrebbe essere migliorata, ad esempio garantendo l'archiviazione delle informazioni in formato digitale e l'interconnessione dei registri.

È inoltre possibile adottare misure volte a rendere le collezioni di beni culturali, pubbliche e private, meno vulnerabili ai reati contro il patrimonio. Europol riferisce³¹ che nell'UE numerosi casi di traffico illecito riguardano beni culturali trafugati da luoghi di culto, istituti di tutela del patrimonio culturale, musei, case e collezioni private. Le collezioni pubbliche e private devono prendere coscienza della loro vulnerabilità ai reati contro il patrimonio, formare il loro personale all'applicazione di misure di tutela e investire in strumenti di protezione.

Analogamente, i proprietari o i gestori di collezioni pubbliche e private possono adottare misure volontarie per proteggersi meglio dai reati contro la proprietà. In tal senso una delle azioni chiave consiste nel dotarsi di inventari e banche dati aggiornati dei beni culturali collezionati. Gli inventari facilitano l'identificazione e la ricerca degli oggetti trafugati. Anche per le collezioni private le autorità di contrasto raccomandano l'uso di strumenti come la norma *Object ID* del Consiglio internazionale dei musei (ICOM)³². La segnalazione di casi di reato contro il patrimonio alle autorità di contrasto costituisce un altro mezzo utile di individuazione e prevenzione. Contribuisce infatti a garantire che i beni culturali trafugati figurino nelle banche dati nazionali e di Interpol delle opere d'arte rubate. La registrazione dei beni culturali trafugati aumenta la loro visibilità e riduce la possibilità per i trafficanti di trovare canali di vendita legali.

²⁹ Per quanto riguarda il sostegno alle misure volte ad aumentare la tracciabilità, cfr. le azioni nell'ambito del secondo obiettivo strategico.

³⁰ Cfr. prima relazione sull'applicazione della 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 (Rifusione) (COM/2021/705 final), del 18 novembre 2021.

³¹ Cfr. Europol: "Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità per il 2021".

³² Supportato anche dall'applicazione *ID-Art* di Interpol. Cfr. <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app>.

L'UE dispone già di una legislazione specifica per contrastare il traffico illecito di beni culturali online. La normativa sui servizi digitali³³ aumenta le responsabilità dei prestatori di servizi intermediari, comprese le piattaforme online che mettono in collegamento i consumatori con i fornitori di beni e servizi. Disciplina inoltre la segnalazione di contenuti illegali, ad esempio su vendite sospette³⁴, introduce la possibilità per le autorità pubbliche di inviare ai prestatori di servizi intermediari stabiliti in altri Stati membri ordini di rimozione transfrontalieri e aumenta gli obblighi di tracciabilità per i professionisti. La Commissione, inoltre, sostiene la digitalizzazione e la conservazione digitale del patrimonio culturale attraverso lo spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale³⁵ e il futuro cloud collaborativo europeo per il patrimonio culturale.

Una componente fondamentale nella lotta al traffico illecito di beni culturali è l'individuazione dei flussi finanziari illeciti. Occorre inoltre prestare particolare attenzione all'ampia diffusione del riciclaggio di denaro o del finanziamento del terrorismo con beni culturali acquisiti legalmente. Il timore che il settore dell'arte e dell'antiquariato possa essere illecitamente utilizzato per riciclare proventi di reato ha portato a numerose richieste di ampliamento del quadro normativo dell'UE in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. La direttiva antiriciclaggio³⁶ si applica ora agli operatori del mercato dell'arte e dell'antiquariato, ad esempio a gallerie e case d'asta, che commerciano o fungono da intermediari nel commercio di opere d'arte, nonché ai porti franchi per operazioni al di sopra di una determinata soglia. Gli operatori di mercato sono obbligati a prevedere anche valutazioni dei rischi e strategie di prevenzione e individuazione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo "basate sul rischio", misure di attenuazione e gestione dei rischi, un'adeguata ed efficace verifica della clientela e un'identificazione dei clienti e dei loro titolari effettivi e a segnalare operazioni e attività sospette alle Unità di informazione

³³ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 277 del 27.10.2022, pag. 1).

³⁴ L'introduzione di meccanismi che consentano la segnalazione di operazioni o vendite sospette su internet è elencata all'orientamento 3, lettera d), degli orientamenti internazionali dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle misure di prevenzione della criminalità e di giustizia penale in relazione al traffico illecito di beni culturali e ad altri reati connessi (A/C3/69/L7).

³⁵ Cfr. raccomandazione (UE) 2021/7953 della Commissione, del 10 novembre 2021, relativa a uno spazio comune europeo di dati per il patrimonio culturale; Commissione europea, direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, Brunet, P., De Luca, L., Hyvönen, E., et al., "Relazione su un cloud collaborativo europeo per il patrimonio culturale: valutazione d'impatto ex ante", Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>. Per maggiori informazioni su Europeana e sulla creazione di un Centro europeo di competenze per la conservazione del patrimonio culturale (4CH), cfr. <https://www.europeana.eu/it> e <https://www.4ch-project.eu>.

³⁶ Cfr. direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73), modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica altresì le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 156 del 19.6.2018, pag. 43).

finanziaria nazionali (UIF). La proposta di nuovo regolamento antiriciclaggio³⁷ fissa inoltre un limite di 10 000 EUR per i pagamenti in contanti all'interno dell'UE, il che può ridurre l'attrattiva del mercato dei beni culturali a fini di riciclaggio.

Le autorità pubbliche necessitano di un livello sufficiente di comprensione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e delle vulnerabilità esistenti nel settore dei beni culturali, in modo da poter agire di conseguenza quando necessario. In tal senso, le valutazioni nazionali dei rischi effettuate dagli Stati membri nell'ambito della legislazione antiriciclaggio³⁸ forniscono un quadro adeguato. Gli Stati membri possono inoltre fornire ai soggetti competenti del settore privato orientamenti su come individuare le operazioni pertinenti e rispettare gli obblighi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo³⁹.

Infine, la Commissione sostiene il progetto del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) relativo al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo associato alle opere d'arte, agli oggetti di antiquariato e ad altri beni culturali. Tra i suoi obiettivi, il GAFI si propone di aiutare i paesi, le autorità competenti e il settore privato a comprendere in che modo criminali e terroristi possono fare un uso illecito del commercio di tali oggetti e di sviluppare migliori pratiche e raccomandazioni per attenuare simili rischi⁴⁰. La Commissione, inoltre, effettua una valutazione costante dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato unico e relativi ad attività transfrontaliere. Nell'ambito della valutazione sovranazionale del rischio⁴¹, la Commissione valuta e monitora i rischi specifici del mercato dell'arte e dell'antiquariato e degli altri settori connessi, come i porti franchi e i depositi di oggetti d'arte⁴².

Azioni chiave

La Commissione intende:

- avviare, in stretta cooperazione con l'UNESCO, un dialogo con il mercato dell'arte sugli aspetti relativi alla protezione e al commercio dei beni culturali nel mercato unico, compreso un evento ad alto livello nel 2023;
- sostenere lo scambio di informazioni tra i professionisti dei beni culturali e le autorità competenti attraverso una serie di seminari e attività di apprendimento tra pari⁴³;

³⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (COM/2021/420 final).

³⁸ Cfr. articolo 7 della direttiva (UE) 2015/849.

³⁹ Cfr. direttiva (UE) 2015/849.

⁴⁰ Per ulteriori informazioni: relazione annuale GAFI 2020-2021, pag. 32.

⁴¹ Cfr. articolo 6 della direttiva (UE) 2015/849.

⁴² Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere (COM/2022/554 final), del 27 ottobre 2022, e documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna (SWD/2022/344 final).

⁴³ Cfr. risoluzione del Consiglio sul piano di lavoro dell'UE per la cultura 2023-2026.

- esaminare l'opportunità di **estendere il sistema elettronico** di regolamentazione delle importazioni di beni culturali alla gestione delle **esportazioni di beni culturali**, attraverso uno studio di fattibilità;
- avviare un apposito studio per aiutare gli Stati membri ad istituire **registri di vendita** che migliorino la tracciabilità dei beni culturali all'interno del mercato unico (comprese le vendite online) e, su tale base, pubblicare orientamenti ad uso degli Stati membri nel 2024;
- collaborare con l'ICOM per promuovere il relativo Codice etico, migliorare le capacità e offrire al personale **dei musei e degli istituti di tutela del patrimonio culturale in diversi Stati membri** opportunità di formazione, al fine di registrare e proteggere più efficacemente le loro collezioni.

Gli Stati membri sono incoraggiati a:

- rendere più efficaci la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le **autorità doganali** e tra queste e la Commissione⁴⁴ attraverso il sistema informativo doganale, al fine di combattere le frodi riguardanti i beni culturali;
- adottare misure miranti a **garantire che le collezioni pubbliche e private registrino debitamente in apposite banche dati i beni in loro possesso e segnalino i casi di reati contro il patrimonio** alle autorità di contrasto, con l'aiuto di norme e strumenti concordati a livello internazionale (come la norma *Object ID* o la banca dati di Interpol per le opere d'arte rubate);
- individuare, valutare e comprendere i rischi legati al traffico illecito di beni culturali, al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo nell'ambito della loro **valutazione nazionale dei rischi** ai sensi della legislazione antiriciclaggio e adottare misure adeguate per attenuare tali rischi;
- sensibilizzare e fornire **orientamenti al settore privato sul modo migliore per adempiere agli obblighi ad esso incombenti in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo** in collaborazione con le autorità competenti⁴⁵;
- migliorare la **cooperazione tra i soggetti obbligati del mercato dell'arte e dell'antiquariato, il settore finanziario e le Unità di informazione finanziaria** condividendo conoscenze e opportunità di formazione sui rischi e sui tipi di attività illecite connessi ai beni culturali, tenendo conto nel contempo delle possibilità di cooperazione tra soggetti pubblici e privati;
- promuovere il Codice etico internazionale dell'UNESCO per i commercianti di beni culturali e il Codice etico dell'ICOM per i musei.

⁴⁴ Cfr. regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1).

⁴⁵ Cfr., in particolare, la direttiva (UE) 2015/849.

3.2. Rafforzare le capacità delle autorità giudiziarie e di contrasto

A causa della natura complessa del traffico illecito di beni culturali, le autorità di contrasto e gli organi giudiziari si trovano ad affrontare sfide specifiche. Sono necessarie ulteriori azioni per rafforzare la loro capacità di gestire i casi di traffico illecito di beni culturali in modo efficace, in linea con i rispettivi compiti e responsabilità ai sensi del diritto nazionale e dell'UE.

Ad oggi, il quadro di intelligence disponibile non tiene adeguatamente conto della larga diffusione del traffico illecito di beni culturali. Uno dei motivi alla base della carenza di dati su tale tipo di traffico è la registrazione inadeguata dei singoli casi. Tra i principali ostacoli alla realizzazione di un quadro di intelligence esauriente a livello dell'UE vi è la mancanza di uniformità nel metodo di raccolta dei dati e di classificazione dei reati riguardanti i beni culturali. Per facilitare una classificazione uniforme, il catalogo generale dei reati contro i beni culturali di cui alla Convenzione del Consiglio d'Europa sui reati relativi ai beni culturali ("Convenzione di Nicosia")⁴⁶ contiene orientamenti sulle categorie di reato di cui le autorità degli Stati membri possono avvalersi.

Le autorità pubbliche devono avere un'adeguata cognizione del *modus operandi* dei criminali e scambiarsi informazioni per poter massimizzare l'uso delle loro risorse. Tale cognizione dovrebbe riguardare in particolare le differenze regionali⁴⁷ tra i trafficanti, ad esempio a livello di assetto organizzativo, beni culturali a rischio, rotte del traffico illecito, metodi di riciclaggio e falsificazione della provenienza e dell'origine dei beni. Queste conoscenze possono facilitare ricerche più mirate e un uso efficace delle risorse disponibili. Anche le azioni operative della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) possono contribuire a una miglior comprensione delle pratiche adottate dai trafficanti e della portata del traffico illecito di beni culturali.

Le autorità pubbliche devono inoltre essere consapevoli delle necessità di cooperazione intra/inter-agenzia⁴⁸, nonché delle varie possibilità di cooperazione in ogni singolo caso. Per sostenere le autorità pubbliche nello sviluppo delle loro capacità, l'UNESCO ha pubblicato una guida pratica sugli strumenti per la lotta al traffico illecito di beni culturali destinata agli organi giudiziari e alle autorità di contrasto dell'UE ed elaborata nell'ambito della cooperazione UE-UNESCO. La Commissione assiste l'UNESCO nella traduzione di tale guida nelle altre lingue dei paesi interessati. In secondo luogo, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine

⁴⁶ Convenzione del Consiglio d'Europa sui reati relativi ai beni culturali, adottata il 3 maggio 2017 (serie dei trattati del Consiglio d'Europa n. 221).

⁴⁷ Cfr. Interpol, *Assessing Crimes Against Cultural Property 2020*, pag. 6.

⁴⁸ Per cooperazione "intra-agenzia" può intendersi, ad esempio, la cooperazione nell'ambito della stessa autorità (ad esempio, tra più unità di polizia specializzate in forme diverse di criminalità o tra più unità di polizia regionali). Per cooperazione "inter-agenzia" s'intende invece la cooperazione tra autorità diverse, ad esempio autorità di polizia, autorità doganali, organi giudiziari, ecc.

(UNODC) ha messo a punto uno strumento di assistenza pratica⁴⁹ per facilitare l'attuazione degli orientamenti internazionali⁵⁰.

Le autorità pubbliche hanno bisogno di competenze e strumenti⁵¹ specifici per individuare e indagare sui casi di traffico illecito. A tal fine, in linea con le raccomandazioni di Interpol, occorre prevedere un'adeguata registrazione dei beni trafugati a livello nazionale e internazionale e dotare le autorità responsabili delle competenze necessarie, in particolare attraverso la creazione di unità specializzate a livello nazionale impegnate esclusivamente in indagini sul traffico illecito di beni culturali⁵², come sancito dalla convenzione UNESCO del 1970. Anche la creazione di pool specializzati di pubblici ministeri si è dimostrata efficace nell'allargare il campo delle indagini. Un altro aspetto importante è poter fare rapidamente ricorso alle competenze di storici dell'arte, archeologi o altri esperti in materia di beni culturali, al fine di identificare i beni culturali sequestrati, determinarne l'autenticità o quantificare i possibili danni provocati ai siti depredati o a rischio di saccheggio.

La tecnologia è un aiuto prezioso per le autorità di contrasto ed è fondamentale per proteggere i beni culturali dal traffico illecito. Occorre prevedere, ad esempio, software per la registrazione dei beni trafugati e per l'individuazione dei beni culturali di provenienza illecita sul mercato, tecnologie di sorveglianza aerea per proteggere i siti a rischio o strumenti d'indagine online, compresi quelli basati sull'intelligenza artificiale. In particolare, le autorità di contrasto hanno bisogno di strumenti di rilevazione specifici per gestire efficacemente la quantità di beni da controllare in indagini online, ad esempio per la scansione sistematica su internet di immagini e altri dati relativi ai beni culturali illegalmente in vendita.

Le autorità potrebbero inoltre prendere in considerazione la possibilità di ampliare il campo d'indagine oltre il recupero di un bene specifico oggetto di traffico illecito così da includervi le reti criminali e i flussi illeciti di denaro all'origine del singolo caso. Tale ampliamento del campo d'indagine è in linea con alcune raccomandazioni internazionali (ad esempio di Interpol), con la strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025 e con gli obiettivi strategici orizzontali comuni di EMPACT. A livello dell'UE e internazionale, le indagini possono

⁴⁹ UNODC: *Practical assistance tool to assist in the implementation of the International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences*, 2016.

⁵⁰ Cfr. nota 18.

⁵¹ Ad esempio, la banca dati di Interpol per le opere d'arte rubate e la corrispondente applicazione mobile *ID-Art*, oppure le liste rosse del Consiglio internazionale dei musei, in cui sono descritte le categorie di beni culturali a rischio di traffico illecito da varie regioni del mondo.

⁵² Cfr. Interpol, *Creating a national cultural heritage Unit. The value of a national unit dedicated to fighting crimes against cultural heritage and the illicit traffic of cultural property*, gennaio 2019.

essere sostenute da Europol⁵³, dall'agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)⁵⁴ e dall'agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), conformemente ai rispettivi mandati, o tramite il coinvolgimento di partner quali Interpol, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) o l'Organizzazione mondiale delle dogane. È inoltre possibile avviare una cooperazione nell'ambito di altri strumenti pertinenti di cooperazione tra autorità di contrasto e organi giudiziari⁵⁵. La Procura europea (EPPO) potrebbe indagare e perseguire i reati specifici connessi al traffico illecito di beni culturali che rientrano nelle sue competenze⁵⁶. La Commissione è impegnata a garantire che l'EPPO possa svolgere efficacemente i compiti ad essa conferiti dal regolamento (UE) 2017/1939, anche rafforzando la cooperazione con i paesi terzi.

In quanto reato intrinsecamente transfrontaliero, la lotta contro il traffico illecito di beni culturali può essere rafforzata migliorando gli scambi tra autorità nazionali. Per migliorare lo scambio di informazioni strategiche e di migliori pratiche e per promuovere iniziative comuni in materia di traffico illecito di beni culturali, il Consiglio ha creato, nel 2012, una rete informale delle autorità di contrasto degli Stati membri (EU CULTNET)⁵⁷. La rete ha forti potenzialità d'intervento a supporto delle autorità di contrasto degli Stati membri nella lotta al traffico illecito di beni culturali, in particolare attraverso la cooperazione su progetti di interesse comune e lo sviluppo di misure specifiche commisurate alle loro necessità. La Commissione continuerà a

⁵³ In particolare, lo scambio di informazioni attraverso l'applicazione di rete per lo scambio sicuro di informazioni (SIENA), l'organizzazione di riunioni operative, il sostegno operativo durante le indagini (compresa la formazione online in materia di indagini nel contesto delle operazioni Pandora di EMPACT), il supporto analitico, il sostegno strategico (ad esempio, la valutazione delle minacce) o il sostegno tecnico attraverso il laboratorio per l'innovazione di Europol.

⁵⁴ Ad esempio, l'uso del catalogo dei servizi Eurosur per la fusione dei dati di Frontex per l'individuazione dei reati transfrontalieri.

⁵⁵ Cooperazione EMPACT, squadre investigative comuni, ricorso a centri comuni di coordinamento (con eventuale coinvolgimento di paesi terzi), compreso il sostegno di Eurojust e della rete giudiziaria europea in materia penale, possibilità di assistenza giudiziaria reciproca, anche a norma dell'articolo 6 della direttiva 2014/60/UE, mandato d'arresto europeo, ordine europeo di indagine, cooperazione basata sulla direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 22), regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1) e cooperazione e assistenza giudiziaria reciproca in indagini sulla criminalità organizzata sulla base delle convenzioni delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC).

⁵⁶ Il traffico illecito di beni culturali può inoltre arrecare pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione o essere collegato a reati che ledono tali interessi finanziari. L'EPPO è competente a indagare e perseguire i reati a danno del bilancio dell'Unione nonché i reati ad essi indissolubilmente connessi. Cfr. regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

⁵⁷ Progetto di risoluzione 14232/12 del Consiglio, del 4 ottobre 2012, relativa alla creazione di una rete informale di autorità incaricate dell'applicazione della legge ed esperti competenti nel settore dei beni culturali (EU CULTNET).

collaborare con gli Stati membri per facilitare e rafforzare la cooperazione nelle attività di contrasto tramite EU CULTNET.

I trafficanti di beni culturali traggono vantaggio dalla mancanza di uniformità a livello dell'UE nella configurazione di tale reato. La "Convenzione di Nicosia" del Consiglio d'Europa⁵⁸ è l'unico trattato internazionale specificamente dedicato alla configurazione del traffico illecito di beni culturali come reato. Le misure di attuazione adottate dalla convenzione comprendono la configurazione del furto, dell'importazione/esportazione illecita, degli scavi illegali, dell'illecita acquisizione e immissione in commercio e della falsificazione di documenti come reati. Tali misure concorrerebbero a smantellare il traffico illecito attraverso un rafforzamento delle indagini e offrendo maggiori possibilità di recupero e confisca dei beni culturali trafugati. Inoltre, al fine di smantellare i modelli operativi utilizzati dalla criminalità, la Commissione ha recentemente proposto di rafforzare le norme dell'UE in materia di recupero e confisca dei beni⁵⁹, il che obbligherebbe gli Stati membri a tracciare, congelare e confiscare i beni derivanti dal traffico illecito di beni culturali laddove tale traffico avvenga nell'ambito di gruppi della criminalità organizzata. La Commissione si sta peraltro adoperando per aumentare la responsabilità penale delle persone fisiche e giuridiche coinvolte nella violazione di misure restrittive dell'Unione⁶⁰, il che andrebbe ad incidere anche sulle persone fisiche e giuridiche coinvolte nell'utilizzo dei beni culturali per eludere le misure restrittive dell'Unione.

Azioni chiave

La Commissione intende:

- individuare e agevolare categorie più uniformi per la raccolta dei dati con il sostegno di Europol, il che potrebbe portare in futuro a una raccolta di dati a livello dell'UE tramite EUROSTAT;
- esaminare l'opportunità di introdurre misure per l'armonizzazione e l'interconnessione a livello europeo delle banche dati degli Stati membri sui beni culturali trafugati, incluso un collegamento alla banca dati delle opere d'arte rubate di Interpol;
- continuare a finanziare lo sviluppo di soluzioni volte a **migliorare la tracciabilità e l'individuazione** dei beni culturali ai fini della loro protezione da minacce provocate dall'uomo (compresa la criminalità) e ad affrontare i vari aspetti della tutela dei beni

⁵⁸ Convenzione del Consiglio d'Europa sui reati relativi ai beni culturali, adottata il 3 maggio 2017 (serie dei trattati del Consiglio d'Europa n. 221).

⁵⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni del 25 maggio 2022 (COM(2022) 245 final).

⁶⁰ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 25 maggio 2022, "Verso una direttiva sulle sanzioni penali per la violazione delle misure restrittive dell'Unione" (COM(2022) 249 del 25.5.2022) e decisione (UE) 2022/2332 del Consiglio del 28 novembre 2022 relativa al riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ST/10287/2022/REV/1, GU L 308 del 29.11.2022, pag. 18).

culturali, tra cui misure di tracciabilità e di individuazione e tracciamento dei beni culturali oggetto di traffico⁶¹;

- aggiungere il traffico illecito di beni culturali agli argomenti del corso introduttivo per i funzionari del corpo permanente di Frontex ai fini **dell'individuazione della criminalità transfrontaliera**;
- valutare gli **strumenti investigativi digitali** esistenti (compresi quelli finanziati dalla Commissione) e promuovere l'accesso degli Stati membri a tali strumenti, con il sostegno del laboratorio per l'innovazione di Europol;
- effettuare una mappatura delle legislazioni nazionali degli Stati membri che prevedono il reato di traffico illecito di beni culturali e l'attuazione della Convenzione di Nicosia.

Gli Stati membri sono incoraggiati a:

- istituire e gestire puntualmente **banche dati nazionali** ad hoc per i beni culturali trafugati;
- **segnalare** a Interpol **i beni culturali trafugati** attraverso la sua banca dati delle opere d'arte rubate;
- **condividere informazioni** con Europol e Interpol sui casi di traffico illecito di beni culturali per migliorare il quadro di intelligence;
- massimizzare il **potenziale di EMPACT** per i casi di traffico illecito di beni culturali, anche per quanto riguarda le indagini sulle **reti criminali e i flussi illeciti di denaro coinvolti**;
- sfruttare appieno il sostegno e le competenze di Europol ed Eurojust per la cooperazione transfrontaliera tra autorità di contrasto e organi giudiziari;
- provvedere a un adeguato sviluppo delle capacità delle autorità di contrasto e degli organi giudiziari nazionali, ad esempio **istituendo e formando unità di contrasto specializzate** e pool di pubblici ministeri specializzati, nonché fornendo una **formazione di base** agli agenti di polizia e ai funzionari doganali e di frontiera che svolgono controlli di routine;
- stipulare protocolli d'intesa tra le autorità di contrasto competenti e gli istituti di tutela del patrimonio culturale pertinenti per garantire **una gestione e uno stoccaggio adeguati dei beni culturali sequestrati o confiscati**;

⁶¹ Nell'ambito del primo programma di lavoro di Orizzonte Europa sono già stati pubblicati due inviti a presentare proposte, uno nell'ambito del polo tematico 2 "Cultura, creatività e società inclusiva" (HORIZON-CL2-2022-HERITAGE-01-07: Protezione dei manufatti e dei beni culturali dalle minacce antropogeniche), l'altro nell'ambito del polo tematico 3 "Sicurezza civile per la società" (HORIZON-CL3-2021-FCT-01-08: Lotta contro il traffico di beni culturali).

- **sostenere il rafforzamento e l'operatività della rete EU CULTNET** per sfruttarne appieno le potenzialità, anche distaccando a tal fine presso Europol personale competente e predisponendo misure comuni quali un più rapido accesso da parte delle autorità di contrasto alle competenze necessarie di archeologi o storici dell'arte⁶²;
- firmare, ratificare e attuare la "**Convenzione di Nicosia**" del Consiglio d'Europa⁶³.

3.3. Promuovere la cooperazione internazionale

Una lotta efficace contro il traffico illecito di beni culturali richiede un'azione che vada al di là dei confini dell'UE. L'azione esterna dell'Unione comprende una cooperazione multilaterale e bilaterale ed è incentrata sull'adozione di misure nei paesi terzi d'origine, transito e destinazione. Le azioni vertono anche sul sostegno alla protezione del patrimonio culturale e dei siti archeologici, sulla creazione di banche dati nazionali dei beni culturali e sullo sviluppo di capacità per le autorità di contrasto e gli organi giudiziari.

I servizi della Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) continuano a sostenere la lotta a livello mondiale al traffico illecito di beni culturali. Essi integreranno ulteriormente la protezione del patrimonio culturale nell'azione esterna dell'Unione, dalla risposta alle crisi e alle emergenze alla cooperazione allo sviluppo, fino alla cooperazione internazionale e multilaterale e alla politica di sicurezza e di difesa comune. Insieme al SEAE, inoltre, i servizi della Commissione, conformemente ai rispettivi compiti e alle procedure applicabili ai sensi del diritto dell'UE, continueranno ulteriormente a rafforzare la cooperazione con le organizzazioni internazionali e regionali⁶⁴ impegnate nella lotta al traffico illecito di beni culturali, incoraggiando sempre di più lo sviluppo e il rispetto dei quadri giuridici e delle norme internazionali applicabili.

Per quanto riguarda la cooperazione bilaterale o regionale con i paesi terzi, l'UE ha incluso la protezione dei beni culturali contro il traffico illecito in accordi di cooperazione bilaterale, ad esempio nelle priorità del partenariato con l'Egitto⁶⁵ o nel programma di assistenza contro la criminalità organizzata transnazionale Europa-America latina (El PacCto). Ne è derivata la creazione di nuovi strumenti di cooperazione per le indagini sul traffico illecito di beni culturali⁶⁶. L'UE ha inoltre sostenuto attività riguardanti la lotta al traffico illecito di beni culturali nei Balcani occidentali e ha fornito un sostegno finanziario per la protezione del patrimonio culturale a paesi d'origine e di transito di questo tipo di traffico quali il Mali, la Tunisia, il Libano, l'Iraq, la Siria,

⁶² Tenendo quindi conto del lavoro svolto dal progetto NETCHER (rete e piattaforma sociale per la valorizzazione e la ricostituzione del patrimonio culturale) finanziato dall'UE.

⁶³ Cfr. nota 72.

⁶⁴ Compresi a titolo esemplificativo: UNESCO, Consiglio d'Europa, CIM, OMD, Interpol, UNIDROIT, UNODC, ICCROM (Istituto internazionale per la conservazione e il restauro dei beni culturali) e ALIPH (*Alliance Internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit*).

⁶⁵ Cfr. allegato della raccomandazione del consiglio di associazione UE-Egitto sulle priorità del partenariato UE-Egitto 2021-2027, del 16 giugno 2022.

⁶⁶ Cfr. <https://www.elpaccto.eu/en/news/new-cooperation-tools-to-investigate-trafficking-in-cultural-property/>

la Libia e lo Yemen⁶⁷. Per quanto riguarda lo sviluppo delle capacità, inoltre, la Commissione sostiene i paesi partner nel settore del recupero dei beni. Finanzia infine misure di assistenza volte a rafforzare la cooperazione transfrontaliera per il tracciamento, l'indagine, il sequestro e la confisca dei beni⁶⁸.

L'UE opera inoltre a livello mondiale per contrastare i flussi finanziari illeciti connessi ai beni culturali. Essa agisce in tal senso tramite il suo meccanismo globale per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. Tale strumento mira ad aiutare i paesi ad adeguarsi alle norme del Gruppo di azione finanziaria internazionale, che garantiscono una risposta globale coordinata per prevenire la criminalità organizzata, la corruzione e il terrorismo. Le azioni previste comprendono il miglioramento delle indagini e la facilitazione della cooperazione tra le autorità competenti dei paesi partner, ad esempio le unità di informazione finanziaria.

L'azione dell'UE affronta specificamente il problema della vulnerabilità dei beni culturali ad attività illecite nelle regioni di conflitto e di crisi⁶⁹. Il SEAE ne segue l'evoluzione, unitamente ai servizi della Commissione e agli Stati membri⁷⁰. Il monitoraggio è attuato anche tramite un gruppo di lavoro informale composto da esperti del SEAE e dei servizi competenti della Commissione incaricato di scambiare informazioni e facilitare l'attuazione di nuove azioni concrete. Poiché gli agenti impiegati in missioni e operazioni possono svolgere un ruolo importante nella protezione dei beni culturali, il traffico illecito di tali beni sarà incluso nei moduli di formazione sulla politica di sicurezza e di difesa comune riguardanti specificamente il patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi. Un altro esempio importante è il sostegno ai paesi a rischio di saccheggio per mezzo della tecnologia satellitare e dei droni nel quadro del programma Copernicus di osservazione della Terra dell'Unione europea.

La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina richiede ulteriori azioni per poter salvaguardare i beni culturali ucraini. I servizi della Commissione e il SEAE continueranno a sostenere la salvaguardia dei beni culturali in Ucraina con una serie di mezzi, compresi gli aiuti alla protezione e all'evacuazione di tali beni⁷¹. A tal fine, essi dialogano regolarmente, nell'ambito di un gruppo di lavoro ad hoc, sulle migliori pratiche, sugli insegnamenti da trarre e su eventuali nuove azioni. Le azioni previste comprendono un sostegno finanziario per la protezione di edifici e collezioni e un aiuto ai professionisti del patrimonio culturale che consenta loro di continuare a

⁶⁷ Per altri esempi, si veda la relazione 2022 del Servizio europeo per l'azione esterna sui progressi compiuti nell'attuazione del "Documento di riflessione sul patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi. Un elemento a favore della pace e della sicurezza nell'azione esterna dell'Unione europea" e le relative conclusioni del Consiglio, del 14 settembre 2022 (SEAE (2022) 1556).

⁶⁸ Il sostegno è fornito attraverso i programmi EUROMED Police ed EUROMED Justice, gestiti da CEPOL e da Eurojust. EUROMED Police mira a rafforzare la capacità dei paesi partner meridionali di combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità. EUROMED Justice riunisce i principali portatori di interessi nel settore della giustizia penale.

⁶⁹ In linea con le conclusioni del Consiglio sull'approccio dell'UE al patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi del 18 giugno 2021.

⁷⁰ Cfr. relazione di cui alla nota 67.

⁷¹ Ibidem, pagg. 6-8.

lavorare in Ucraina, in collaborazione con l'Alleanza internazionale per la protezione del patrimonio in zone di conflitto⁷². Inoltre, per la prima volta, il meccanismo di protezione civile dell'Unione europea è stato attivato per fornire assistenza nel settore della protezione del patrimonio culturale⁷³. Il programma "House of Europe II", finanziato dallo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), includerà un sostegno per preservare e promuovere il patrimonio culturale ucraino.

La Commissione accoglie con favore l'attuale sostegno degli Stati membri ai paesi terzi d'origine o di transito, anche nei conflitti e nelle crisi, come in Medio Oriente⁷⁴ e in Ucraina.

Azioni chiave

I servizi della Commissione, in cooperazione con il SEAE e, se del caso, gli Stati membri, intendono:

- monitorare e riferire sui progressi compiuti nell'**attuare le conclusioni del Consiglio sull'approccio dell'UE al patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi**;
- aumentare il sostegno alla **protezione dei beni culturali ucraini dalla distruzione**, tramite un supporto all'evacuazione e alla tutela materiale delle collezioni;
- rafforzare le capacità di cooperazione transfrontaliera e d'indagine dei paesi terzi sul riciclaggio di denaro connesso ai beni culturali, in particolare estendendo **all'Asia e all'America latina** l'ambito di applicazione del meccanismo globale dell'UE per la **lotta al riciclaggio**.

3.4. Rafforzare la protezione dei beni culturali dal traffico illecito massimizzando il sostegno dei portatori di interessi

Dalle consultazioni con i portatori di interessi, tra cui l'UNESCO e l'UNODC, è emersa la scarsa consapevolezza da parte del pubblico dei danni che il traffico illecito di beni culturali può causare. È essenziale generare consapevolezza sull'importanza del patrimonio culturale e sui danni causati dal commercio illecito dei beni culturali non solo nelle autorità di contrasto e nelle comunità che gestiscono il patrimonio culturale. Quest'opera di sensibilizzazione deve riguardare anche i potenziali acquirenti di beni culturali, i giovani, i giornalisti, le persone o entità in grado di influenzare l'opinione pubblica in materia di beni culturali, nonché le comunità dei paesi d'origine di tali beni, che possono incidere sul modo in cui i beni culturali locali vengono preservati e protetti.

⁷² <https://www.aliph-foundation.org/en/actions-country/UA>.

⁷³ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en.

⁷⁴ Per la cooperazione con i paesi del Vicino e Medio Oriente, l'azione può inoltre basarsi sui risultati del corso di formazione e dello studio "El HIWAR II" finanziato dall'UE riguardante la protezione del patrimonio culturale e la lotta al traffico illecito di beni culturali in Egitto, Giordania e Libano.

A tal fine, la Commissione sostiene diversi progetti di sensibilizzazione, tra cui la campagna **#ArtvsWar campaign** per la protezione del patrimonio culturale in Ucraina. Collabora inoltre con l'UNESCO e sostiene la sua campagna "The Real Price of Art", con cui si vogliono rendere i potenziali acquirenti consapevoli dell'impatto che il traffico illecito può avere sul patrimonio culturale. Per raggiungere un pubblico più vasto, la Commissione sostiene l'**elaborazione di materiale didattico** riguardante la protezione del patrimonio culturale⁷⁵ e la sua promozione a livello dell'UE attraverso la piattaforma "School Education Gateway". L'UE sostiene anche il coinvolgimento dei giovani. Ad esempio, l'Associazione degli studenti europei per il patrimonio culturale istituita in occasione dell'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 rientra in un progetto di rete sostenuto dal programma Europa creativa dal titolo "Agorà del patrimonio culturale europeo: rafforzare il ruolo del movimento della società civile europea per sostenere il patrimonio culturale".

Azioni chiave

I servizi della Commissione, in cooperazione, se del caso, con il SEAE, intendono:

- fornire all'**ICOM** un sostegno finanziario per aggiornare il suo **osservatorio**, che raccoglie e divulga vari strumenti e materiali miranti a migliorare la comprensione della protezione dei beni culturali da parte del pubblico e ad orientare le politiche di tutela dei beni culturali a livello internazionale;
- sostenere l'UNESCO nella redazione di un **manuale** sulla segnalazione dei reati connessi al patrimonio culturale **ad uso dei giornalisti**;
- sostenere **iniziative di coinvolgimento dei giovani** attraverso Europa creativa, il corpo europeo di solidarietà e il programma Erasmus+;
- avviare un **dialogo con le organizzazioni giovanili pertinenti** al fine di sensibilizzare alla necessità di proteggere il patrimonio culturale dalla distruzione, dal furto e dal saccheggio.

⁷⁵ Ad esempio, attraverso il progetto PITCHER - *Preventing Illicit Trafficking of Cultural Heritage: Educational Resources* (Prevenire il traffico illecito di beni culturali: risorse educative), <https://www.pitcher-project.eu/>.

4. Conclusioni

Il traffico illecito di beni culturali non è un reato senza vittime: non solo alimenta attività che minacciano la sicurezza dei cittadini dell'UE, ma può anche causare danni irreparabili al nostro patrimonio culturale e, quindi, alla nostra identità comune. Per questo la lotta al traffico illecito di beni culturali **richiede sforzi comuni ulteriori e costanti da parte di un'ampia gamma di portatori di interessi** sia all'interno che all'esterno dell'UE. Il presente piano d'azione fornisce all'UE e agli Stati membri un quadro globale per migliorare la prevenzione, l'individuazione e la risposta a livello di giustizia penale al traffico illecito di beni culturali e ai reati connessi. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare il presente piano d'azione e a sostenerne l'attuazione.