

VITA E PENSIERO
Università

a cura di
STEFANO MANACORDA
ARIANNA VISCONTI

Beni culturali e sistema penale

DIRITTO | RICERCHE

Atti del Convegno

Prevenzione e contrasto dei reati contro il patrimonio culturale.
La dimensione nazionale ed internazionale

Prevention and Fight against Illicit Trafficking in Cultural Property.
The National and International Dimension

Milano, 16 gennaio 2013
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISPAC
International Scientific and Professional
Advisory Council
of the United Nations
Crime Prevention and Criminal
Justice Programme



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore



CSGP

Centro Studi "Federico Stella"
sulla Giustizia penale e la Politica criminale



**fondazione
cariplo**

www.vitaepensiero.it

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail: autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org

© 2013 Vita e Pensiero - Largo A. Gemelli, 1 - 20123 Milano
ISBN 978-88-343-2479-0

INDICE

Introduzione <i>di Stefano Manacorda e Arianna Visconti</i>	IX
SALUTI INTRODUTTIVI	
Lorenzo Ornaghi	XIII
Mariano Mossa	XVII
Livia Pomodoro	XXI
Gabrio Forti	XXV
CITLALIN CASTAÑEDA DE LA MORA	
The Work of the United Nations Office on Drugs and Crime in the Area of Illicit Trafficking in Cultural Property	3
NEIL BRODIE - JESSICA DIETZLER - SIMON MACKENZIE	
Trafficking in Cultural Objects: an Empirical Overview	19
PAOLO CARPENTIERI	
La tutela penale dei beni culturali in Italia e le prospettive di riforma: i profili sostanziali	31
GIOVANNI MELILLO	
La cooperazione giudiziaria internazionale nei reati contro il patrimonio culturale	55
TULLIO SCOVAZZI	
La dimensione internazionale della tutela. Principi etici e norme giuridiche in materia di restituzione dei beni culturali	69
MARC-ANDRÉ RENOLD	
International Tools: Return, Restitution and Beyond	127

ARIANNA VISCONTI	
Le prospettive internazionali di tutela penale: strategie sanzionatorie e politico-criminali	139
STEFANO MANACORDA	
Conclusioni	161
Ringraziamenti	169
Gli Autori	171



Convegno di studi

PREVENZIONE E CONTRASTO DEI REATI CONTRO IL PATRIMONIO CULTURALE. LA DIMENSIONE NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

Milano, 16 gennaio 2013
Università Cattolica del Sacro Cuore
Aula Pio XI
L.go Gemelli, 1 – Milano

Registrazione

INDIRIZZI DI SALUTO

- FRANCO ANELLI, *Rettore, Università Cattolica del Sacro Cuore*
- LORENZO ORNAGHI, *Ministro per i Beni e le Attività Culturali*
- MARIANO MOSSA, *Generale Comandante Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale*
- LIVIA POMODORO, *Presidente del Tribunale di Milano; Presidente della Fondazione Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; Presidente ISPAC*
- GABRIO FORTI, *Preside della Facoltà di Giurisprudenza; Direttore del Centro Studi "Federico Stella" sulla Giustizia penale e la Politica criminale (CSGP), Università Cattolica del Sacro Cuore*

I SESSIONE

Preside

ADOLFO CERETTI, *Professore ordinario di Criminologia, Università degli Studi di Milano Bicocca*

INTRODUZIONE

- **UNODC and Illicit Trafficking in Cultural Property**
CITLALIN CASTANEDA DE LA MORA, *Associate Legal Officer, Conference Support Section Organized Crime and Illicit Trafficking Branch, Division for Treaty Affairs, United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC*
- **Il traffico illecito contro il patrimonio culturale: un'analisi empirica**
SIMON MACKENZIE, *Professore di Criminologia, Diritto e Società, Università di Glasgow*
- **La tutela penale dei beni culturali in Italia: uno sguardo d'insieme**
VITTORIO MANES, *Professore associato di Diritto penale, Università del Salento; Corte costituzionale - Servizio studi*

- **Le prospettive di riforma della legislazione italiana per la tutela penale dei beni culturali**
PAOLO CARPENTIERI, *Capo Ufficio Legislativo, Ministero per i Beni e le Attività Culturali*
- **La cooperazione giudiziaria internazionale nei reati contro il patrimonio culturale**
- GIOVANNI MELILLO, *Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Napoli*

DIBATTITO

II SESSIONE

Preside

GABRIO FORTI, *Professore ordinario di Diritto penale e Criminologia, Università Cattolica del Sacro Cuore*

- **La dimensione internazionale della tutela dei beni culturali: il ruolo dell'UNESCO**
TULLIO SCOVAZZI, *Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Milano Bicocca*
- **Strumenti internazionali: ritorno e restituzione dei beni culturali**
MARC ANDRÉ RENOLD, *Professore associato di Diritto dell'arte e dei beni culturali; Direttore del Centro di Diritto dell'arte, Università di Ginevra*
- **Le prospettive internazionali di tutela penale: i progetti delle Nazioni Unite sul traffico dei beni culturali**
ROSARIO AITALA, *Consigliere del Ministro Aree di Crisi e Criminalità Internazionale, Ministero degli Affari Esteri*
- **Le prospettive internazionali di tutela penale: strategie sanzionatorie e politico-criminali**
ARIANNA VISCONTI, *Ricercatore di Diritto penale, Università Cattolica del Sacro Cuore*

DIBATTITO

CONCLUSIONI

STEFANO MANACORDA, *Professore straordinario di Diritto penale, Seconda Università di Napoli; Collège de France; Vice Presidente e Direttore ISPAC*

Osservatorio "Giordano Dell'Amore"
sui rapporti tra diritto ed economia



Introduzione

I saggi contenuti in questo volume, e il progetto di ricerca che vi è alla base, si pongono un obiettivo certamente impegnativo: l'analisi, principalmente da una prospettiva penalistica, ma con una ferma ispirazione interdisciplinare e di "scienza penale integrata", delle molteplici problematiche connesse alla tutela del patrimonio culturale. Un ambito vasto e complesso, che, ovviamente, solo in parte ha potuto trovare qui trattazione. La stessa nozione di patrimonio culturale o – con un'espressione inglese forse ancora più evocativa – *cultural heritage* si presenta (come ben illustrato da Craig Forrest in una recente pubblicazione in tema di tutela internazionale dei beni culturali) tutt'altro che univoca e definita, sia nella sua componente di 'cultura', che in quella di 'patrimonio'. Sotto il primo profilo, il termine, da un lato, è indubbiamente soggetto a variazioni di estensione e significato col mutare – tanto diacronico quanto sincronico – delle società alla cui 'cultura' si voglia fare riferimento; mentre, sotto il secondo, ricomprende un ampio novero di profili di valore, talvolta conciliabili armonicamente tra loro, talaltra – soprattutto nella prassi – inevitabilmente confliggenti, che vanno dalla definizione dell'identità di un certo popolo o gruppo, alla testimonianza storica, alla gratificazione estetica, fino al più prosaico valore economico e commerciale. E tuttavia, malgrado la compresenza di questi aspetti contrastanti – localismo e universalità, materialità e immaterialità – una certa condivisione, un certo riconoscimento, generali e intuitivi, del peculiare valore collettivo e intergenerazionale del patrimonio culturale sembrano essersi fatti largo, nel corso del tempo, non solo nella coscienza sociale, ma altresì nel più tetragono ambito del diritto.

E non è forse un caso che la più forte spinta verso una 'giuridicizzazione' della tutela – non già di singoli beni culturali, ma – del patrimonio culturale in quanto tale si sia avuta inizialmente nel più 'politico' e più fluido dei settori del diritto: quello internazionale. Né, probabilmente, può essere considerato un caso che le prime formalizzazioni multilaterali di tali principi di necessaria tutela (anche, sia pure marginalmente, penale) del *cultural heritage* come valore autonomo e superindividuale

si siano affacciate nell'ambito della regolazione internazionale dei conflitti armati, con la *Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato* e il suo *Primo Protocollo*, siglati all'Aja nel 1954 (e seguiti da un *Secondo Protocollo*, nel 1999, a sua volta preceduto dal *Protocollo Aggiuntivo* del 1977 alla *Convenzione di Ginevra*), nel ricordo ancora ben vivo della Seconda Guerra Mondiale e dell'abominio genocidiario (in cui la componente di eradicazione culturale si accompagna intrinsecamente a quella di distruzione fisica di determinati gruppi umani) del Terzo Reich.

A partire da questo primo punto di avvio, altri strumenti internazionali – cui è appena il caso di accennare riassuntivamente in questa breve introduzione, lasciandone una più dettagliata analisi ai saggi raccolti nel presente volume – tanto globali quanto regionali, tanto di portata generale quanto volti alla tutela di specifiche 'porzioni' del patrimonio culturale, hanno visto la luce, con alterne fortune nella loro ricezione, ratifica e applicazione da parte dei vari Stati: dalla *Convenzione UNESCO concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali* siglata nel 1970, alla *Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati* del 1995; dalla *Convenzione sulle infrazioni coinvolgenti i beni culturali* del Consiglio d'Europa, siglata a Delfi nel 1985, alla *Convenzione quadro* dello stesso Consiglio d'Europa sul "valore del patrimonio culturale per la società" del 2005; dalla *Convenzione Europea per la protezione del patrimonio archeologico*, siglata nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 1969 e rivista nel 1992, alla *Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo* fatta a Parigi nel 2001; fino ad atti normativi comunitari come la *Direttiva 93/7/EEC* del Consiglio, del 15 marzo 1993, in tema di restituzione di beni culturali rimossi illegalmente dal territorio di uno Stato membro, o il *Regolamento 116/2009* del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali.

Ciò che tutti questi strumenti internazionali hanno in comune, tuttavia, è di concentrarsi prevalentemente su misure civili o amministrative di tutela dei beni culturali, oltre che sulla risoluzione di conflitti, potenziali o attuali, in merito alla legittima titolarità degli stessi. Solo in tempi più recenti, e principalmente grazie al coinvolgimento, anche su questo fronte, dello *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), ha iniziato a manifestarsi con forza sul fronte internazionale una puntuale attenzione per la prevenzione e repressione delle molteplici forme di aggressione ai beni culturali – dal saccheggio di siti archeologici al traffico di opere d'arte, dalla falsificazione al danneggiamento, e così via – attraverso lo specifico strumento penale, e la consapevolezza che questa strada – con la conseguente necessità di cooperazione tra Stati nelle collegate attività sia di polizia, sia giudiziarie – non può essere tra-

scurata, nell'ambito delle politiche internazionali volte alla protezione del *cultural heritage*. Proprio da questa nascente consapevolezza e da questo rinnovato interesse a livello internazionale, come risulterà chiaro al lettore nel confronto coi testi qui raccolti, ha tratto impulso la ricerca che ha prodotto, quale suo primo frutto, il presente volume.

Un libro che, per altro, nasce da un lungo percorso di approfondimento delle delicate tematiche collegate alla tutela del patrimonio culturale, in particolare in una prospettiva penalistica e criminologica. Un percorso che ha avuto inizio oltre vent'anni fa, quando l'ISPAC (*International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*), in collaborazione con la Divisione Patrimonio Culturale dell'UNESCO (*United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*) promosse una conferenza internazionale sulle problematiche legate alla protezione dei beni artistici e culturali il cui risultato più noto – ricordato da alcune delle relazioni qui raccolte – fu la c.d. *Carta di Courmayeur*, uno tra i primi documenti internazionali a richiamare l'attenzione dei diversi attori nazionali e internazionali sulla necessità di intraprendere azioni efficaci e coordinate – se necessario anche sul piano penale – a tutela del patrimonio culturale da fenomeni, avvertiti come sempre più diffusi e allarmanti, di spoliazione e traffico illecito.

Con l'accentuarsi della sensibilità, tanto sociale quanto internazionale, nei confronti di queste problematiche, e con il crescente coinvolgimento dell'UNODC, di cui si è detto, su questo fronte, la collaborazione tra ISPAC e Nazioni Unite ha quindi condotto, nel 2008, all'organizzazione di un convegno internazionale di studi specificamente dedicato all'*Organised Crime in Art and Antiquities*, i cui atti sono confluiti, l'anno seguente, nell'omonima pubblicazione, aprendo la strada a una più ampia ricerca sulle diverse forme di traffico illecito di beni culturali e, più in generale, di crimini contro il *cultural heritage*. Da questa indagine è nata dapprima un'ulteriore pubblicazione internazionale (*Crime in the Art and Antiquities World. Illegal Trafficking in Cultural Property*, 2011) e quindi l'occasione per la prosecuzione di una fruttuosa collaborazione con l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine, in vista dello sviluppo di una serie di *Guidelines on Crime Prevention and Criminal Justice Responses with respect to Trafficking in Cultural Property*, la cui origine e i cui contenuti sono illustrati in questo volume.

Proprio l'ampio lavoro preparatorio in vista della redazione di una prima stesura delle menzionate *Guidelines* è stato, infatti, il momento di avvio di una fruttuosa cooperazione tra ISPAC e CSGP, che ha condotto, quale primo tangibile frutto, al convegno internazionale di studi in tema di *Prevenzione e contrasto dei reati contro il patrimonio culturale. La dimensione nazionale e internazionale*, svoltosi presso l'Università Cattolica del Sacro

Cuore di Milano il 16 gennaio 2013 e i cui risultati si trovano raccolti nel presente volume. Alcuni dei testi ospitati nelle pagine seguenti hanno mantenuto la forma originale e si presentano come trascrizioni quasi *verbatim* degli interventi tenuti al convegno; in altri casi, il lettore si troverà di fronte a rielaborazioni delle originarie relazioni, nella forma di saggi strutturati e corredati da un ampio apparato di note; in tutti i casi, si è deciso, al fine di mantenere lo spirito originario di scambio internazionale, oltre che interdisciplinare, dell'iniziativa, di pubblicare ciascun contributo nella lingua – italiano o inglese – prescelta dall'Autore, facendolo precedere da un breve *abstract* in lingua inglese.

Stefano Manacorda
Arianna Visconti