COOPERAZIONE GIUDIZIARIA PENALE IN MATERIA DI BENI CULTURALI

La necessità di creare un indirizzo comune europeo, in ambito di tutela dei beni culturali, ha indotto il *Desk* italiano presso Eurojust a redigere un documento di analisi giuridica e a suggerire proposte operative per le Autorità giudiziarie italiane, in linea con gli intendimenti di quelle estere. Il *Desk*, capeggiato dal dr. Filippo Spiezia, ha voluto perseguire un approccio omogeneo in materia tramite un accurato approfondimento, ricercando soluzioni applicabili entro i confini della legislazione nazionale ed europea.

Michele LIPPIELLO, Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, Ufficiale Superiore Addetto al Ministero dell'Istruzione e Ministero dell'Università e della Ricerca, già Redattore Capo della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri.

Gabriele DONADEI, Sottotenente Ufficiale, frequentatore della Scuola Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri di Roma.

1. Problematiche nelle procedure di recupero dei beni

Le maggiori problematiche sorte a seguito del ricorso a strumenti di cooperazione provengono dalla qualificazione stessa dei beni. In particolare, nel nostro Paese, l'art. 10 D.lgs. 42/2004 fa rientrare nel novero dei beni culturali anche gli oggetti d'arte ovvero di antiquariato di proprietà privata, definizione che non trova spazio nelle legislature estere. Per ovviare a tale problema, nella quasi totalità dei casi di cooperazione, viene contestato il delitto previsto all'art. 174 D.lgs. 42/2004 che prevede la confisca non solo dei "beni culturali" *stricto jure*, ma anche di oggetti di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico. Suddetta previsione è applicabile non solo al patrimonio culturale dichiarato, bensì anche a quello reale, la cui tutela è stata rafforzata dalla successiva *Legge del 9 marzo 2022*; le Autorità giudiziarie estere, nei casi di collaborazione, hanno richiesto elementi di specificazione dai quali si evincesse l'appartenenza del bene a quelli sottoposti alle norme della confisca. Appare, perciò, di primaria importanza la necessità di redigere un EIO (ordine di indagine europeo) corredato da idonea documentazione atta a sostenere la riferibilità del bene ad una delle categorie richiamate dall'art. 10 co. 3 del D.lgs. n. 42/2004.

Con riferimento all'EIO va, altresì, evidenziato, in questa sede, come tale documento sia previsto dalla normativa nazionale per il compimento di atti di indagine o di assun-

zione probatoria. Tale strumento risulta utile non solo per dimostrare che un reato sia stato commesso bensì anche per ricostruire la legittimità del titolo e la buona fede del terzo che potrebbe opporsi alla restituzione. Elemento comune ai casi di mancato riconoscimento dell'EIO è l'obiezione circa la carenza della finalità probatoria della richiesta, limitandone a volte l'uso alle sole richieste differenti dal congelamento e restituzione nonché l'inadeguatezza dello strumento utilizzato.

2. Gli strumenti di cooperazione

Nel corso degli anni, in materia di restituzione di beni, sono stati introdotti una serie di strumenti giuridici per fronteggiare le problematiche nell'ambito della cooperazione internazionale:

- *Convenzione UNESCO 1970*, che prevede la restituzione, mediante canali diplomatici, dei soli beni rubati in musei o istituzioni pubbliche situati sul territorio di uno Stato contraente;
- *Convenzione UNIDROIT 1995*, che introduce un generale obbligo di restituzione dei beni culturali rubati;
- *Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale del 2000*;
- *direttiva 2014/60*, che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento Europeo, rappresentante lo strumento più avanzato in ambito europeo per la restituzione in via amministrativa.

Sulla base della *direttiva 2014/60*, viene definito bene culturale quello individuato come

tale dalla legislazione dello Stato membro richiedente, la cui qualificazione deve essere rispettata dal giudice dinanzi al quale sia stata proposta l'azione di restituzione. Il secondo requisito è l'illecita esportazione del bene dallo Stato membro di origine. A tal riguardo, l'*art. 2, n. 2* della direttiva prevede che possano essere oggetto di una domanda di restituzione i beni usciti dal territorio di uno Stato membro in violazione delle norme interne di tale Stato sulla protezione del patrimonio culturale nazionale oppure in violazione del *regolamento 116/2009* relativo all'esportazione dei beni culturali. Compito primario delle autorità dei Paesi membri è la cooperazione e il coordinamento al fine di promuovere la restituzione del bene che può avvenire nelle forme dell'identificazione e della localizzazione del bene nonché dell'individuazione del possessore o del detentore e della notificazione allo Stato membro interessato del ritrovamento di un bene illecitamente esportato dal suo territorio.

Nel novembre 2018, il Parlamento europeo ed il Consiglio emanano il *Regolamento UE 2018/1805* in materia di riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca. In particolare, il Regolamento, entrato in vigore il 19 dicembre 2020, andrebbe applicato a tutti i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi nella sfera di un procedimento in materia penale. A tal proposito, si aggiunge che *"benché tali provvedimenti possano non esistere nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, lo Stato membro interessato dovrebbe essere in grado di riconoscere ed eseguire tali provvedimenti emessi da un altro Stato membro"*. Di conseguenza, gli strumenti della confisca e del sequestro previsti dal *regolamento 2018/1805* risultano applicabili anche nei casi di procedimenti conclusi con sentenze assessorie ai sensi dell'*art. 530 c.p.p.* oppure di non doversi procedere ai sensi dell'*art. 129 c.p.p.* ovvero nei casi di archiviazione. Tramite il nuovo Regolamento si è voluto tutelare ampiamente qualsiasi bene culturale e sottoporre, quindi, la restituzione dei beni culturali esclusivamente al procedimento previsto dalla *Direttiva del 2014*.

L'obbligo di restituzione trova il suo maggior limite nei diritti delle "persone interessate", cioè coloro che possono essere pregiudicate dal provvedimento di congelamento o di confisca, i quali possono ottenere la riforma del provvedimento stesso di esecuzione dimo-

strandolo la loro buona fede; sarà necessario, perciò, riportare nella decisione su cui fonda il certificato nonché nel certificato stesso, gli elementi che dimostrino adeguatamente l'assenza di un titolo legittimo di proprietà in capo al possessore del bene da sequestrare o confiscare. La problematica maggiore nasce nei casi di decisione di confisca in relazione ai procedimenti conclusi con decreto di archiviazione. Segnatamente la ripetuta mancanza di contraddittorio e di informazione al procedimento, ritenuti potenzialmente lesivi dell'*art. 19 co. 1 lett. e)* (*violazione dei diritti dei "soggetti colpiti" previsti nello Stato di esecuzione*) nonché dell'*art. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, ha sollevato numerose questioni all'interno dell'Ufficio italiano di Eurojust. Il terzo interessato, ad oggi, trova una rafforzata garanzia processuale nell'*art. 518 duodevices c.p.* che offre una maggiore tutela nei confronti del terzo estraneo al reato della confisca, tramite l'instaurazione di un contraddittorio effettivo e preliminare alla decisione ablatoria.

Ulteriori due strumenti esperibili nel campo della cooperazione per la tutela dei beni culturali sono: da un lato l'*art. 8 della Convenzione sulla Mutua Assistenza Penale Bruxelles 2000*, in base al quale lo Stato membro richiesto, a domanda dello Stato membro richiedente e fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede, può mettere a disposizione dello Stato membro richiedente, ai fini della restituzione al legittimo proprietario, i beni ottenuti attraverso reati e, dall'altro, la *Convenzione di Strasburgo 1959* che costituisce lo strumento principale per la cooperazione giudiziaria verso paesi che non fanno parte dell'Unione.

3. Suggerimenti operativi

Le nuove norme del codice penale introdotte dalla *Legge n.22/2022* prevedono oltre alla più diffusa casistica dell'esportazione illecita anche la sussistenza di elementi dei reati di riciclaggio ed antiriciclaggio di beni culturali, persino nella forma tentata, specie se il bene corpo di reato sia individuato tramite l'ausilio di cataloghi d'asta; ciò sarebbe d'ausilio per superare eventuali problemi di prescrizione nonostante tale percorso necessiti d'indagini più complesse.

Di assoluta necessità è l'instaurazione di un solido rapporto di sinergia tra il "*Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali illecitamente sottratti*" operante presso il Ministero della Cultura e l'Ufficio italiano di Eurojust. A

tal riguardo, il 2 febbraio 2022 è stato siglato un protocollo di collaborazione finalizzato alla cooperazione tra i due enti, a beneficio delle Autorità giudiziarie, in relazione alle attività di recupero di beni culturali illecitamente esportati. Il Desk italiano, perciò, raccomanda l'opportunità di dover informare il Ministero della Cultura sulla presenza di un bene all'estero, incentivando la complementarietà dell'azione penale ed amministrativa. In virtù di tale protocollo, l'ufficio italiano di Eurojust informa il Comitato delle procedure pendenti inerenti beni culturali illecitamente esportati, per l'attivazione delle iniziative ritenute utili, fornendo allo stesso informazioni sullo stato e sugli esiti delle richieste di assistenza con finalità anche di recupero. Il Comitato, da parte sua, comunica a Eurojust i trattati finalizzati al recupero di beni oggetto di esportazione illecita, di cui sconosca l'esistenza o lo stato di procedimenti penali in corso, per consentire al Membro nazionale di Eurojust l'esercizio dei poteri di informazione, stimolo e supporto verso le Autorità Giudiziarie nazionali.

In ambito europeo, l'EIO (ordine d'indagine europeo) rimane lo strumento essenziale per l'acquisizione degli elementi utili al procedimento connesso ad un reato. Tra tali elementi utili si possono ricomprendere non solo quelli necessari a dimostrare che un reato è stato commesso ma, anche, quelli utili a ricostruire la legittimità del titolo e la buona fede del terzo possessore. Nel contesto del recupero dei beni culturali, il Desk del nostro Paese sottolinea che l'EIO dovrà essere utilizzato per le finalità proprie delle indagini preliminari e per il compimento, quindi, dell'azione penale. È opportuno evidenziare come precisare che il bene di cui si richiede il sequestro sarà successivamente confiscato nel procedimento nazionale e/o direttamente restituito allo Stato o ad un terzo, sia metodologicamente errato; infatti, va ad ingenerare, nell'Autorità di esecuzione, la prospettiva che il bene non ritorni e può costituire per questo la base del diniego di riconoscimento dell'Ordine.

Secondo le indicazioni del Desk italiano ad Eurojust, sarebbe pertanto opportuno:

- **nella Sezione C**, richiedere lo svolgimento di quelle attività utili a dimostrare la mancanza di un diritto del terzo alla restituzione;
- **nella Sezione G**, fornire tutti gli elementi già disponibili in relazione ai quali un difetto di buona fede del terzo possessore possa

ritenersi evincibile, primi tra tutti il censimento nelle banche dati e pubblicazioni di settore. Sarà a tal proposito importante sottolineare la rilevanza internazionale della Banca Dati del Comando Carabinieri Patrimonio Culturale, ovvero di altre banche dati su cui il bene oggetto d'indagine sia censito, quale strumenti di consultazione per gli operatori professionali del settore;

- **nella Sezione J**, si suggerisce di fornire sintetiche ma adeguate informazioni sui diritti d'impugnazione avverso l'OEI riconosciuti anche al terzo nel nostro ordinamento dall'*art. 28 D.lgs. n. 108/2017*.

4. Il ruolo di Eurojust e del Desk italiano

A causa delle numerose procedure a livello internazionale, la cooperazione in materia di recupero di beni culturali presenta oggettive difficoltà procedurali a causa della disomogeneità degli strumenti giuridici, delle diverse realtà all'interno dei vari Paesi nonché la sempre più diffusa necessità di estensione del confine delle indagini all'esterno dello Stato di origine. L'Italia è, senza dubbio, uno dei Paesi con il maggior patrimonio artistico e culturale e coacervo di innumerevoli opere d'arte provenienti da ogni tempo. A tale complessità storica è quanto mai necessario opporre una solida strategia giudiziaria, costituita di idonei strumenti investigativi e di cooperazione tenendo conto, altresì, della possibilità di interventi di tipo civile, amministrativo e diplomatico.

Il traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte rientra tra le forme gravi di criminalità. L'ufficio italiano di Eurojust si pone l'obiettivo di sostenere le Autorità nazionali e promuovere il coordinamento delle indagini che coinvolgono più Stati. Per l'individuazione degli strumenti più adatti ai fini dell'investigazione preventiva e/o recuperatoria e per l'agevolazione delle iniziative giudiziarie rivolte verso altre Autorità nazionali, il Desk Italiano ha raggruppato un'importante casistica utile a fornire il supporto necessario alle istituzioni italiane ed ai Desk dei Paesi stranieri, tramite anche l'organizzazione di incontri di coordinamento per lo scambio reciproco di informazioni, chiarimenti e soluzioni.

Da ultimo, si ritiene opportuno rimarcare che il ruolo di Eurojust risulta estremamente adatto nei casi di apertura di un procedimento parallelo per ricettazione o riciclaggio come conseguenza della trasmissione della richiesta di cooperazione. ©