



Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali, fatta a Nicosia il 19 maggio 2017

A.C. 3326

Dossier n° 496 - Schede di lettura
8 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3326
Titolo:	Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali, fatta a Nicosia il 19 maggio 2017
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Ferrara Gianluca
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
Date:	
trasmissione alla Camera:	14 ottobre 2021
assegnazione:	20 ottobre 2021
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	1 ^a (Aff. costituzionali), 2 ^a (Giustizia), 5 ^a (Bilancio), 7 ^a (Cultura)
Oneri finanziari:	No

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali, ha l'obiettivo di contrastare il traffico illecito di beni culturali che coinvolge in prima linea Stati come l'Italia e la Grecia, e ha un notevole impatto sia dal punto di vista del danno che tali beni subiscono, sia dal punto di vista economico.

La Convenzione sostituirà la precedente [Convenzione di Delfi](#) sullo stesso tema, aperta alla firma nel giugno 1985, ma mai entrata in vigore per il mancato raggiungimento del numero di ratifiche necessarie (la Convenzione venne infatti firmata soltanto da 6 stati, tra cui l'Italia, cui non seguirono però le tre ratifiche necessarie per la sua entrata in vigore).

Questa intesa, fondandosi sul concetto di responsabilità comune e di solidarietà nella protezione del patrimonio culturale europeo, mirava a proteggere il patrimonio culturale contro le attività criminali, impegnando le Parti a sensibilizzare il pubblico sulla necessità della protezione dei beni culturali, a cooperare nella prevenzione dei reati contro i beni culturali, a riconoscere la gravità di tali infrazioni, ad applicare delle sanzioni adeguate o a cooperare per il recupero di beni culturali sottratti.

La nuova Convenzione, viceversa, frutto di un lavoro preparatorio svolto in seno al Consiglio d'Europa ma con la collaborazione di numerose organizzazioni internazionali quali l'Unione europea, l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT), l'UNESCO e l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNOD), è volta a prevenire e combattere il traffico illecito e la distruzione di beni culturali, nel quadro dell'azione dell'organizzazione per la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

Aperta alla firma di tutti gli Stati del mondo, sottoscritta ad oggi **da 13 Stati e ratificata da 4** – Cipro, Grecia, Lettonia e Messico - la Convenzione è altresì finalizzata a promuovere la cooperazione nazionale e internazionale nella lotta contro i reati riguardanti i beni culturali,

stabilendo diverse infrazioni penali, tra cui il furto, gli scavi illegali, l'importazione e l'esportazione illegali, nonché l'acquisizione e la commercializzazione dei beni così ottenuti. Il testo convenzionale riconosce, inoltre, come reati la falsificazione di documenti e la distruzione o il danneggiamento intenzionale dei beni culturali.

Contenuto della Convenzione

La Convenzione è costituita un preambolo e da 32 articoli, suddivisi in VII capitoli.

L'art. 1 prevede che **scopo della Convenzione** è prevenire e combattere la distruzione, il danneggiamento e la tratta dei beni culturali; rafforzare l'attività di prevenzione e la risposta del sistema di giustizia penale a tutti i reati di natura culturale; promuovere la cooperazione nazionale e internazionale nella lotta contro i reati riguardanti i beni culturali.

L'art. 2 definisce l'**ambito di applicazione** della Convenzione circoscrivendolo alla prevenzione e alla lotta contro i reati relativi a beni culturali tangibili, mobili o immobili, che rientrano nella **definizione** di beni culturali dettata dalla stessa Convenzione, anche sulla base delle Convenzioni UNESCO in materia.

Viene posto l'obbligo per gli Stati di assicurare l'applicabilità delle disposizioni nazionali che sanzionano il furto e le altre forme di appropriazione indebita alle condotte riguardanti beni culturali mobili (art. 3) Il successivo art. 4 obbliga le Parti a riconoscere come reato lo scavo illecito commesso al fine di ricercare e rimuovere beni culturali in violazione delle leggi del Paese ove esso è effettuato; l'illecita rimozione e ritenzione dei beni illegittimamente "scavati"; l'illecita ritenzione dei beni medesimi qualora lo scavo sia condotto in conformità alle leggi nazionali. Per tali condotte è prevista la possibilità per gli Stati firmatari di riservarsi di sanzionare le relative condotte non con strumenti penali, purché le sanzioni previste siano efficaci e dissuasive.

L'art.5 riguarda l'**importazione illegale** e prevede l'obbligo delle parti di rendere reato – se realizzato intenzionalmente – l'importazione di beni culturali rubati in un altro Stato, ottenuti a seguito di scavi o trattiene nelle circostanze dell'articolo 4, oppure esportati in violazione della legge dello Stato che li ha classificati o definiti come bene culturale. Viene anche in questo caso prevista la possibilità per gli Stati di non prevedere sanzioni penali a condizione che siano previste sanzioni di natura non penale efficaci, proporzionate e dissuasive.

L'art. 6 determina l'obbligo per le Parti di rendere reato l'**esportazione illegale** di beni culturali mobili quando l'esportazione è vietata o svolta senza le autorizzazioni necessarie.

L'art. 7 obbliga le Parti a rendere reato l'acquisizione di beni culturali rubati ai sensi dell'articolo 3 oppure ottenuti a seguito di scavi o di attività di importazione o di esportazione in circostanze che costituiscono un reato secondo gli articoli 4, 5 o 6. Per poter applicare l'articolo 7 è necessario che il trasgressore sia a conoscenza della provenienza illegale del bene culturale. L'articolo, tuttavia, invita gli Stati a prevedere sanzioni penali anche per l'acquirente che "avrebbe dovuto conoscere"

L'art. 8 obbliga gli Stati parti alla Convenzione a rendere reato l'**immissione sul mercato** di beni culturali rubati a norma dell'articolo 3 o ottenuti a seguito di scavi o di attività di importazione o di esportazione in circostanze che costituiscono un reato conformemente agli articoli 4, 5 o 6. Analogamente all'articolo 7, è necessario che il trasgressore conosca la provenienza illegittima dell'oggetto. Gli Stati sono invitati ad adottare misure anche nei confronti di coloro che, pur non essendo a conoscenza dell'illegalità della provenienza, avrebbero potuto esserlo se avessero esercitato la giusta cura e attenzione.

L'art. 9 prevede l'obbligo di rendere **reato** la **riproduzione di documenti falsi** e la manomissione di documenti relativi ai beni culturali mobili, qualora tali azioni abbiano come scopo quello di nascondere la provenienza illecita del bene.

L'art. 10 detta l'obbligo per gli Stati di rendere **reati** la **distruzione o il danneggiamento illegale** di beni culturali mobili o immobili e l'eliminazione, in tutto o in parte, di singoli elementi di beni culturali al fine di importare, esportare o immettere sul mercato tali elementi nelle circostanze descritte negli articoli 5, 6 e 8 della Convenzione. È prevista la possibilità per gli Stati di non applicare tale regola nel caso in cui il bene culturale sia stato distrutto o danneggiato dal suo proprietario o con il consenso dello stesso.

Disposizioni di carattere generale concernono inoltre il tema di giurisdizione (art. 12) e della disciplina in tema di concorso di persone nel reato e di tentativo (art. 11). Viene inoltre estesa la

responsabilità alle persone giuridiche (art. 13), quando uno degli illeciti previsti dalla Convenzione sia stato commesso a loro vantaggio da persone fisiche, ovvero coloro che hanno un potere di rappresentanza della persona giuridica, l'autorità di prendere decisioni a nome della persona giuridica e l'autorità di esercitare un controllo all'interno della persona giuridica.

L'art. 14 relativo a **sanzioni e misure** prevede che i reati, commessi da persone fisiche, siano punibili con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano, con specifiche eccezioni, pene detentive che possono dar luogo a estradizione. Per quanto riguarda le persone giuridiche sono previste sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possano comprendere anche altre misure di interdizione.

L'art. 15 invita ciascuna Parte a considerare, ai fini della determinazione della pena, alcune circostanze come **aggravanti**, come l'abuso della fiducia. In particolare, se il reato è stato commesso da persone che abusano della fiducia di cui godono in qualità di professionisti; se è stato commesso da un funzionario pubblico incaricato della conservazione o della tutela del bene culturale oppure se il reato è stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale; o se l'autore è stato precedentemente condannato per uno dei reati di cui alla Convenzione.

L'art. 16 invita a considerare come precedenti anche le sentenze definitive adottate da un'altra Parte.

Gli articoli 17, 18 e 19 disciplinano gli aspetti relativi ai **procedimenti e alle indagini** e prevedono rispettivamente: che ogni Parte adotti le misure necessarie ad assicurare che il **perseguimento dei reati non sia subordinato a una denuncia**; il **personale** incaricato delle indagini abbia un'adeguata **specializzazione** nel campo della lotta contro la tratta di beni culturali, e che sia assicurata la cooperazione internazionale nello svolgimento delle indagini e dei procedimenti relativi ai reati previsti dalla Convenzione.

L'art 20 relativo a **misure di prevenzione a livello nazionale**, invita le Parti ad adottare misure legislative e di altro tipo al fine di conseguire gli scopi della Convenzione, in particolare misure di tipo preventivo. Tali misure devono essere indirizzate, tra le altre cose, a istituire inventari o banche dati dei propri beni culturali; a introdurre procedure di controllo delle importazioni e delle esportazioni; a istituire un'Autorità nazionale centrale o autorizzare le autorità esistenti, a prevedere attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in materia, a coordinare le attività connesse alla tutela dei beni culturali; a consentire il monitoraggio e la segnalazione di operazioni sospette o di vendita su *internet*.

L'art. 21 relativo a **misure a livello internazionale**, stabilisce l'obbligo per ciascuna Parte di collaborare con le altre al fine di prevenire e combattere la distruzione intenzionale, il danneggiamento e la tratta di beni culturali. In particolare, le Parti sono tenute a promuovere la consultazione e lo scambio di informazioni per quanto riguarda l'identificazione, il sequestro e la confisca di beni culturali oggetto di un reato della Convenzione e a contribuire alla raccolta internazionale di dati sulla tratta di beni culturali mobili mediante la condivisione o l'interconnessione di inventari nazionali o di banche dati sui beni culturali.

La Convenzione disciplina, inoltre, il **meccanismo per i seguiti** (Capo V, articoli 22-24), prevedendo un apposito **Comitato delle Parti** (art. 22), composto da rappresentanti di tutti gli Stati parte, convocato dal Segretario generale del Consiglio d'Europa o su richiesta di un terzo delle Parti; tale Comitato è assistito dal Segretariato generale del Consiglio d'Europa; inoltre (art. 23) – al fine di garantire un approccio multisettoriale – un altro rappresentante verrà nominato rispettivamente dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, dal Comitato europeo per i problemi della criminalità (CDPC) e dal Comitato Direttivo per la cultura, il Patrimonio e il Paesaggi (CDCPP); il Comitato delle Parti (art. 24) è preposto a vigilarne sulla corretta attuazione della Convenzione, e ad agevolare a tale scopo la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni e di buone pratiche in materia tra gli Stati parte

L'art. 25 in materia di rapporti con altri strumenti internazionali, prevede che la Convenzione non pregiudichi i diritti e gli obblighi derivanti dalle disposizioni di altri strumenti internazionali a cui le Parti sono vincolate. Le Parti, inoltre possono concludere accordi bilaterali o multilaterali tra di loro per completare o facilitare l'applicazione della Convenzione.

L'art. 26 disciplina il procedimento di modifica della Convenzione e stabilisce che le proposte di modifica presentate siano comunicate al Segretario generale del CdE che provvederà a trasmetterle alle Parti. Il Comitato dei Ministri del CdE esamina la proposta di emendamento e il parere del Comitato delle Parti e, dopo aver consultato le Parti della presente Convenzione che non sono membri del CdE può adottare l'emendamento secondo la maggioranza prevista

dall'articolo 20, lettera d) dello [Statuto del CdE](#). Il testo di ogni emendamento è poi trasmesso alle Parti per l'accettazione.

Infine gli articoli da 27 a 32 sono relativi alle **clausole finali** e prevedono rispettivamente: la **firma e l'entrata in vigore** della Convenzione che avverrà dopo tre mesi dalla data di ratifica di cinque stati firmatari, di cui almeno tre Stati membri del CdE (art. 27); l'**adesione** alla Convenzione (art.28); la **clausola territoriale**, che consente alle Parti di dichiarare su quali territori si applicherà la Convenzione medesima (art. 29); l'istituto delle **riserve** (art.30) e quello della denuncia (art.31); infine l'art.32) è relativo alle **notifiche** di cui è responsabile il Segretario generale del CdE.

Contenuto della proposta di legge di ratifica

Il progetto di legge di ratifica, d'iniziativa del sen. Ferrara (A.S. 2065), **approvato dall'altro ramo del Parlamento il 13 ottobre scorso**, è composto di 4 articoli.

Gli **articoli 1 e 2** recano rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione.

L'**articolo 3** contiene la clausola di invarianza finanziaria, per la quale dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. il **comma 2)** prevede che le amministrazioni interessate svolgano le attività previste dal provvedimento con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 4** stabilisce l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie "**politica estera e rapporti internazionali dello Stato**" (art. 117, secondo comma, lettera a) Cost.) riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.