

INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI PER UN'INIZIATIVA (senza valutazione d'impatto)

Con questo documento la Commissione intende informare il pubblico e i portatori di interessi dei suoi lavori, in modo che possano esprimersi e partecipare efficacemente alle attività di consultazione.

I destinatari sono pertanto invitati a dire la loro sul modo in cui la Commissione interpreta il problema, a proporre possibili soluzioni e a trasmettere tutte le informazioni di cui dispongono al riguardo.

TITOLO DELL'INIZIATIVA	Traffico illecito di beni culturali - Piano d'azione dell'UE
DG CAPOFILEA – UNITÀ RESPONSABILE	DG HOME – HOME D5
PROBABILE TIPO DI INIZIATIVA	Comunicazione della Commissione
TEMPISTICA INDICATIVA	Quarto trimestre del 2022
INFORMAZIONI AGGIUNTIVE	Azione chiave annunciata nella "Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025" COM(2021) 170 final, adottata il 14.4.2021.

Questo documento ha puro scopo informativo. Non pregiudica in nulla la decisione finale della Commissione di proseguire o meno l'iniziativa, né il contenuto finale della stessa. Tutti gli elementi dell'iniziativa qui descritti, compresa la sua tempistica, possono cambiare.

A. Contesto politico, definizione del problema e analisi della sussidiarietà

Contesto politico

La necessità di un'azione più incisiva dell'UE in materia di traffico di beni culturali è stata individuata nella strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza del luglio 2020 e nella strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata per il periodo 2021-2025. Tali strategie definiscono un approccio globale alla lotta contro la criminalità organizzata, compreso il commercio illecito di beni culturali.

Per attuare tale impegno, la strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata ha annunciato l'adozione di un piano d'azione del 2022 per contrastare il commercio illecito di beni culturali. L'obiettivo del piano d'azione è migliorare e rafforzare il monitoraggio, lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità di contrasto, le autorità doganali e altri attori pertinenti del settore. La strategia sottolinea l'importanza dei contributi di un'ampia gamma di parti interessate, tra cui archeologi, storici dell'arte ed esperti del patrimonio culturale.

La Commissione esaminerà possibili azioni per migliorare la tracciabilità online e offline dei beni culturali nel mercato interno. Esaminerà inoltre le modalità per conseguire una più stretta cooperazione con i paesi terzi in cui i beni culturali sono saccheggianti, in linea con le conclusioni del Consiglio del 2021 sull'approccio dell'UE al patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi.

Problema che si intende affrontare con l'iniziativa

In quanto "criminalità a basso rischio ad alto profitto", il traffico di beni culturali può essere utilizzato dalle reti della criminalità organizzata per finanziare altre operazioni e azioni criminali¹. Il saccheggio e il commercio di beni culturali costituiscono inoltre una fonte di reddito per i gruppi terroristici, in particolare in paesi e regioni di conflitto come la Siria, l'Iraq, la Libia e il Sahel, con un impatto devastante sul loro patrimonio culturale. Inoltre, il mercato dell'arte è particolarmente vulnerabile a una serie di reati finanziari, tra cui il riciclaggio di denaro. Secondo la valutazione di Europol della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA 2021), il traffico di beni culturali rimane un'attività criminale stabile e guidata dalla domanda, con **livelli potenzialmente crescenti nel prossimo futuro**².

¹ Cfr. la strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza, 24 luglio 2020.

² Non esiste una valutazione concordata a livello internazionale dell'impatto finanziario annuale di questo reato, con stime che variano da pochi milioni a diversi miliardi di euro all'anno. Uno degli aspetti affrontati dal piano

Nel corso degli anni l'UE ha sviluppato una serie significativa di strumenti e capacità pertinenti che le consentono di contribuire, insieme agli Stati membri, alla lotta contro il traffico di beni culturali³. Tuttavia:

- Vi è il rischio di sinergie insufficienti tra le misure e gli strumenti pertinenti e di possibili lacune o addirittura duplicazioni che potrebbero ostacolare l'efficacia dell'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali.
- L'azione a livello dell'UE coinvolge diversi attori distribuiti in settori strategici pertinenti, tra cui la giustizia e gli affari interni, il mercato interno, le dogane, l'istruzione e la cultura, i mercati finanziari, la ricerca, la politica estera e di sicurezza comune e la politica di sicurezza e di difesa comune. Gli obiettivi e gli impegni politici generali non emergono chiaramente dal mosaico di politiche e strumenti, né riflettono il coordinamento e la cooperazione necessari tra le diverse azioni per il pubblico, i partner internazionali o l'ampia gamma di soggetti interessati nell'UE e al di fuori di essa.
- Studi e relazioni⁴ su questo tema hanno messo in luce carenze e margini di miglioramento in una serie di settori. Un settore particolare con margini di miglioramento è la cooperazione tra le parti interessate e le attività di contrasto⁵. Al tempo stesso, le carenze individuate comprendevano livelli insufficienti di consapevolezza, competenza e formazione specializzata, di trasparenza dei mercati pertinenti e della tracciabilità dei beni culturali scambiati. Come indicato nella SOCTA 2021, la minaccia rappresentata dal traffico di beni culturali sta evolvendo, in particolare online, con nuove sfide.

Base per l'azione dell'UE (base giuridica e analisi della sussidiarietà)

Il piano d'azione non conterrà misure giuridiche. La lotta contro il traffico di beni culturali è complessa e riguarda un'ampia gamma di settori strategici in cui l'UE dispone di competenze di sostegno, condivise ed esclusive, in particolare nei seguenti ambiti:

- libertà, sicurezza e giustizia: trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), parte terza, titolo V, articoli da 67 a 89
- mercato interno: TFUE, parte terza, titolo II, articoli da 34 a 36, titolo VII, articolo 114
- cultura: TFUE, parte terza, titolo XIII, articolo 167
- dogane e commercio: TFUE, parte quinta, titolo II, ad esempio articoli da 206 a 207
- politica estera e di sicurezza comune / politica di sicurezza e di difesa comune: articoli 42-43 del TFUE
- partenariato e sviluppo: TFUE, in particolare gli articoli 209, 212 e 322, paragrafo 1
- relazioni con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi: TFUE, in particolare l'articolo 220
- dialogo sulla sicurezza: trattato sull'Unione europea, articolo 27, paragrafo 2, e
- politica in materia di ricerca e innovazione: TFUE, articolo 173, paragrafo 3, articolo 182, paragrafo 1, articolo 183 e articolo 188, paragrafo 2.

Data la dimensione internazionale del fenomeno e tenendo conto della legislazione e delle iniziative già esistenti dell'UE nei settori politici correlati⁶, l'azione a livello dell'UE dovrebbe essere più efficace ed efficiente e apportare un valore aggiunto tangibile rispetto alle azioni intraprese dai singoli Stati membri.

Base giuridica

Non applicabile - Il piano d'azione non conterrà misure giuridiche.

d'azione è la necessità di disporre di informazioni più complete e affidabili, basate su dati concreti, sull'impatto finanziario di questo reato.

³ Cfr. la nota 5.

⁴ Per ulteriori riferimenti cfr. gli studi e le relazioni di cui alla sezione "Strategia di consultazione".

⁵ Questo aspetto riguarda, fra l'altro, le capacità di monitoraggio, l'accesso alle banche dati pertinenti e lo scambio di informazioni.

⁶ Compresi il regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali; la direttiva 2014/60, del 15 maggio 2014, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro; il regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali; la comunicazione della Commissione "Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa" (2014); la nuova agenda europea per la cultura (2018), che pone la protezione e la promozione del patrimonio culturale europeo tra gli obiettivi strategici della politica culturale dell'UE e del quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale (2018); la cooperazione dell'UE con paesi terzi e organizzazioni internazionali quali UNESCO, UNODC, Consiglio d'Europa, INTERPOL, Organizzazione mondiale delle dogane, OSCE e Unidroit.

Necessità pratica di un'azione dell'UE

Considerando i livelli potenzialmente crescenti di commercio illecito di beni culturali su scala mondiale⁷, il suo impatto altamente distruttivo e irreversibile nei paesi di origine, nonché la sua remuneratività e il suo potenziale di contribuire al finanziamento del terrorismo, è auspicabile istituire un quadro unico, integrato e coerente che guidi l'azione dell'UE in un'ampia gamma di settori strategici pertinenti. Ciò comprende la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

B. Obiettivi dell'iniziativa e modalità di conseguimento

Il piano d'azione mirerà a fornire un quadro chiaro, completo ed efficace per il contributo dell'UE alla lotta contro il traffico di beni culturali nel periodo 2022-2025, con l'obiettivo di smantellare le attività criminali e promuovere e proteggere il patrimonio culturale⁸.

Il piano d'azione affronterà le sfide individuate riunendo in un unico quadro le pertinenti iniziative politiche. L'obiettivo è generare sinergie, individuare e affrontare eventuali lacune o duplicazioni e, se necessario, delineare le nuove misure necessarie per affrontare le lacune individuate e anticipare e/o rispondere all'evoluzione della minaccia.

Come indicato nella **strategia dell'UE per contrastare la criminalità organizzata**, il piano d'azione prenderà in considerazione la possibilità di rafforzare i pertinenti filoni di lavoro e di esplorare nuove attività connesse alla lotta contro la criminalità organizzata, ad esempio:

- rafforzare il punto di contatto creato da Europol per le indagini relative al traffico di beni culturali
- sviluppare la rete informale CULTNET dei servizi specializzati di contrasto degli Stati membri⁹
- sostenere ulteriormente la dimensione "beni culturali" della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) - priorità "Lotta ai reati organizzati contro il patrimonio"¹⁰.
- migliorare il monitoraggio della provenienza dei beni acquisiti o delle vendite via Internet e individuare le tecnologie o i materiali per contrassegnare i beni culturali
- migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto e le altre parti interessate e rafforzare la cooperazione tra le autorità di contrasto e doganali
- rafforzare la cooperazione in materia di giustizia e affari interni e di sicurezza e difesa comune
- agevolare l'accesso delle autorità di contrasto agli archeologi e agli storici dell'arte nel contesto delle indagini, anche nel quadro di EMPACT
- attingere alle competenze di diversi attori pubblici e privati, al fine di conseguire una risposta efficace in materia di giustizia penale
- individuare modalità e mezzi per agevolare e sostenere unità di polizia specializzate nel contesto della collaborazione tra gli Stati membri
- migliorare la comprensione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo derivanti dal commercio di arte, antichità e beni culturali
- utilizzare meglio le banche dati pertinenti esistenti, anche per creare sinergie, ad esempio con le banche dati INTERPOL e del Consiglio internazionale dei musei nonché
- individuare le modalità e i mezzi per integrare il tema nei programmi di formazione delle accademie di

⁷ Secondo l'indagine di INTERPOL del 2020 sulla valutazione dei reati contro i beni culturali, questi ultimi sono continuati ininterrottamente durante tutta la pandemia mondiale di COVID-19 e, in alcuni casi, hanno persino raggiunto nuovi livelli.

⁸ A tal fine, il piano d'azione si baserà sulla comunicazione *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa* (2014) e sulla nuova agenda europea per la cultura (2018). Fornirà un seguito concreto al quadro d'azione europeo per il patrimonio culturale (2018).

⁹ EU CULTNET è stata istituita sulla base di una risoluzione del Consiglio. Mira a rafforzare il coordinamento tra le autorità di contrasto e culturali e le organizzazioni private (ad esempio negozi di antiquariato, case d'asta, aste online). Ciò comporta l'individuazione e la condivisione, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, delle informazioni sulle reti criminali sospettate di coinvolgimento nel traffico illecito di beni culturali rubati. L'obiettivo è identificare i collegamenti tra tali reti e altre forme di criminalità (organizzata) e individuare rotte, destinazioni, modus operandi e tipi di attività criminali, in stretta cooperazione con le pertinenti organizzazioni internazionali quali l'UNESCO, INTERPOL, Eurojust ed Europol: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14232-2012-INIT/it/pdf>.

¹⁰ Per maggiori informazioni, cfr. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/organised-property-crime>

polizia, doganali, giudiziarie e dei pertinenti corsi universitari.

Il piano d'azione esaminerà inoltre le possibili azioni per contrastare il traffico di beni culturali nel mercato interno. Ciò comprenderà il miglioramento della tracciabilità online e offline dei beni culturali e il coordinamento delle iniziative con gli attori normativi del mercato interno dell'UE. Ciò comprenderà anche azioni volte a:

- migliorare la trasparenza degli scambi di arte e oggetti di antichità all'interno dell'UE, riflettendo sui criteri di provenienza accettabile dei beni culturali
- rafforzare la dovuta diligenza per i commercianti di opere d'arte professionali
- esplorare nuovi approcci alla concessione di licenze per il mercato dell'arte
- sensibilizzare alla minaccia rappresentata dal traffico di beni culturali a livello mondiale, dell'UE, nazionale e locale tra giornalisti, giovani, professionisti del patrimonio culturale, decisori e collezionisti, il settore privato, attraverso piattaforme online e nel settore finanziario
- sensibilizzare in merito al rischio di responsabilità penale e alla necessità di una cooperazione più attiva con le autorità di contrasto, anche segnalando più attivamente le operazioni sospette alle unità di informazione finanziaria
- sviluppare le capacità degli esperti in materia di patrimonio culturale
- promuovere e sostenere la ricerca e il finanziamento di progetti sul traffico di beni culturali nell'UE nonché
- rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in cui i beni culturali sono saccheggiati e oggetto di traffico.

Probabile impatto

Il piano d'azione dovrebbe fornire un contributo positivo alla prevenzione, all'individuazione e alla risposta al traffico di beni culturali, in particolare attraverso una migliore base di conoscenze consensuali sui rischi, le modalità operative e le rotte. Il piano d'azione dovrebbe: i) creare sinergie tra le politiche e gli strumenti pertinenti dell'UE ii) migliorare la complementarità con l'azione negli Stati membri e nei paesi terzi e iii) rafforzare il coordinamento con le organizzazioni internazionali.

L'impatto del piano d'azione in tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbe essere equilibrato, dato che in una certa misura tutti gli Stati membri sono interessati dal traffico di beni culturali in quanto paesi di origine, transito, importazione o introduzione. Inoltre, il piano d'azione cercherà di ridurre al minimo i potenziali oneri amministrativi per le parti interessate del settore privato nel mercato dell'arte attraverso una stretta cooperazione. Si prevede inoltre che avrà un impatto economico e sociale positivo, anche attraverso il rafforzamento del commercio regolamentato attraverso una maggiore sensibilizzazione in merito agli obblighi esistenti e al loro impatto sulla conservazione del patrimonio culturale e sulla sicurezza.

Monitoraggio futuro

Se del caso, l'iniziativa sarà corredata di parametri di riferimento per consentire di misurare i progressi compiuti sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri e dalle parti interessate del settore privato, accademico e della società civile. Tale monitoraggio esaminerà nel contesto, ad esempio, l'evoluzione dei rischi e delle sfide posti dal traffico di beni culturali.

C. Legiferare meglio

Valutazione d'impatto

Non è prevista alcuna valutazione d'impatto, ma le azioni future sviluppate nell'ambito di questo piano con impatti significativi previsti saranno oggetto di una valutazione d'impatto, in linea con gli orientamenti per legiferare meglio. Il piano d'azione si baserà, tuttavia, sui risultati di un invito a presentare contributi, sugli studi disponibili a livello dell'UE, sulle pratiche riferite sviluppate da organizzazioni internazionali e su iniziative ed esperienze guidate dal mercato con progetti e strumenti passati e in corso (finanziati dall'UE). Inoltre, tale base di dati sarà integrata da un'ulteriore rassegna della letteratura.

Strategia di consultazione

Per preparare questa iniziativa, la Commissione inviterà il pubblico e le parti interessate, sia nell'UE che nel resto del mondo, a fornire pareri e contributi attraverso un "invito a presentare contributi"¹¹. Sulla base di ciò, la Commissione organizzerà una consultazione pubblica per raccogliere i pareri di un'ampia gamma di portatori di interessi pubblici e privati.

¹¹ Sarà possibile fornire risposte in tutte le 23 lingue dell'UE. Il principale canale di comunicazione sarà il portale "Di' la tua" sul sito web Europa.

<p>Il piano d'azione farà il punto dei fatti e dei risultati derivanti da diversi studi e relazioni fra cui in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • uno studio sulla prevenzione e la lotta contro il traffico illecito di beni culturali nell'Unione europea (2011)¹² • uno studio sulle questioni doganali connesse alle importazioni di beni culturali nell'UE: Lotta contro il traffico illecito di beni culturali (2017)¹³ nonché • la relazione della Commissione europea del luglio 2019: "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"¹⁴.
<p>Motivi della consultazione</p>
<p>La consultazione mira a raccogliere le opinioni, le argomentazioni e le informazioni e analisi di base provenienti da un'ampia gamma di portatori di interessi per garantire in modo trasparente e partecipativo che la Commissione si avvalga di una prospettiva globale delle parti interessate per quanto riguarda i rischi e le lacune pertinenti e le relative misure necessarie a livello dell'UE.</p>
<p>Destinatari</p>
<p>La consultazione pubblica sarà rivolta a un'ampia gamma di parti interessate pubbliche e private nell'UE e all'estero, tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • autorità di contrasto a livello dell'UE e nazionale • autorità doganali • autorità giudiziarie • amministrazioni pubbliche e istituzioni responsabili della protezione del patrimonio culturale (ad esempio ministeri della Cultura, amministrazioni nazionali o regionali e organismi internazionali) • musei e istituti per il patrimonio culturale • venditori (comprese gallerie, fiere culturali e d'arte, case d'asta) • consulenti artistici, intermediari, fornitori online • imprese di assicurazione • acquirenti e proprietari privati • gruppi rappresentativi. <p>Saranno inoltre attesi contributi da parte di importanti partner internazionali, quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'UNESCO • l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) • l'INTERPOL • l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) • l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (Unidroit) • l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) • il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) • il Consiglio d'Europa.

¹² Un'analisi degli ostacoli e delle difficoltà di ordine giuridico, operativo e tecnico che complicano la lotta contro il traffico illecito di beni culturali, accompagnata da una serie di 33 raccomandazioni su come superare gli ostacoli e le difficoltà individuati e combattere il traffico illecito di beni culturali, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ca56cfac-ad6b-45ab-b940-e1a7fa4458db/language-en>

¹³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fadd3791-aa40-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

¹⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d79a105a-a6aa-11e9-9d01-01aa75ed71a1>.