



I PODCAST DI AGGIORNAMENTO DEL 2023

Introduzione

Benvenute e benvenuti. In questo breve *podcast* esamineremo le principali novità intervenute di recente in tema di diritto dei beni culturali.

In particolare, ci soffermeremo su:

- la convenzione di Nicosia del 19 maggio 2017, ratificata dall'Italia con la Legge n. 6 del 21 gennaio 2022;
- le novità introdotte dalla Legge n. 22 del 9 marzo 2022, relativa ai reati contro il patrimonio culturale;
- le "Linee guida" per la procedura di verifica dell'interesse archeologico, approvate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2022;
- la giurisprudenza recente relativa al diritto dei beni culturali, tra cui la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 13 febbraio 2023.



La Convenzione di Nicosia

Una prima rilevante novità, intervenuta di recente sul piano del diritto internazionale, è rappresentata dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali, fatta a Nicosia il 19 maggio 2017.

Tale Convenzione ne sostituisce una precedente sulla medesima materia, aperta alla firma a Delfi nel giugno 1985, ma mai entrata in vigore per mancanza del numero minimo di ratifiche.

Come risulta chiaramente già dal suo primo articolo, la Convenzione di Nicosia mira a prevenire ed evitare la distruzione e la tratta dei beni culturali, impegnando a tal fine gli stati firmatari a introdurre e potenziare apposite norme di tutela penale.

Con questo trattato, infatti, gli Stati firmatari si obbligano a punire come reati una serie di comportamenti contrari alla tutela e alla legittima circolazione dei beni culturali.

La Convenzione si pone anche l'obiettivo di contrastare il traffico illecito di beni culturali tra Stati diversi, in modo da prevenire e minimizzare i rilevanti effetti negativi che tale traffico produce sull'economia transnazionale e sul mercato culturale globale.



A tal fine, gli Stati firmatari si obbligano tra l'altro a sanzionare penalmente l'importazione e l'esportazione illegale di beni culturali, nonché la falsificazione dei documenti relativi alla loro circolazione. Il trattato promuove inoltre la cooperazione internazionale nel contrasto ai reati riguardanti i beni culturali.

La Convenzione prevede poi che gli Stati firmatari puniscano come reato gli scavi illegali, ossia quelle attività di ricerca di beni culturali non legittimamente autorizzate. Il trattato contiene poi norme per regolare l'esercizio della giurisdizione sui reati quando una medesima vicenda coinvolga più Stati diversi.

La Convenzione sottolinea infine la necessità di riconoscere e disciplinare la responsabilità delle persone giuridiche quando i reati in materia di beni culturali siano commessi a loro vantaggio.

Dal punto di vista organizzativo, la Convenzione istituisce uno speciale "meccanismo per i seguiti", con un "Comitato delle Parti", che vigila sull'attuazione del trattato e agevola la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche per combattere la distruzione e la tratta illegale di beni culturali.

La Convenzione di Nicosia è stata ratificata dall'Italia recentemente con la legge n. 6 del 21 gennaio 2022 e ha costituito il presupposto di una importante riforma del diritto penale interno.



La Legge 9 marzo 2022, n. 22 recante "*Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale*"

Dopo la ratifica della Convenzione di Nicosia, il legislatore italiano è intervenuto per modificare le disposizioni del Codice Penale e del Codice dei beni culturali al fine di allineare l'ordinamento interno al trattato, in particolare riorganizzando e potenziando la tutela penale avverso i comportamenti contrari alla protezione e legittima circolazione dei beni culturali.

Per tale scopo è stata promulgata la Legge 9 marzo 2022, n. 22 recante "*Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale*", che ha introdotto profonde innovazioni in materia di protezione dei beni culturali, con particolare riguardo ai profili di rilevanza penalistica.

Occorre precisare che, prima dell'entrata in vigore di tale legge, le norme penali in materia erano principalmente contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, ossia nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La legge n. 22 del 2022 ha introdotto invece per la prima volta un apposito titolo dedicato ai beni culturali all'interno del secondo libro del Codice Penale.

Si tratta del titolo ottavo *bis*, rubricato "*Dei delitti contro il patrimonio culturale*", all'interno del quale sono oggi concentrate, oltre alle fattispecie di reato già previste



in precedenza dalla legislazione di settore, numerose disposizioni di nuova introduzione.

La legge n. 22 del 2022 ha anzitutto previsto nuove ipotesi di reato, che ricalcano nella struttura fattispecie tipiche dei reati comuni, prevedendo pene più severe quando riguardino i beni culturali.

Ad esempio, il nuovo art. 518-*bis* del Codice Penale punisce specificamente il furto di beni culturali, l'art. 518-*ter* l'appropriazione indebita di beni culturali, l'art. 518-*quater* la ricettazione di beni culturali. Gli articoli 518-*sexies* e 518-*septies* sanzionano invece rispettivamente il riciclaggio e l'autoriciclaggio di beni culturali.

Come anticipato, la Legge n. 22 del 2022 trasferisce poi nel nuovo titolo ottavo *bis* del Libro Secondo del Codice Penale alcune fattispecie di reato che in precedenza erano invece inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In particolare, gli articoli 173 e 174 del Codice dei beni culturali sono stati traslati nei nuovi articoli 518-*nonies* e 518-*undecies* del Codice Penale.

Il nuovo art. 518-*nonies* punisce le violazioni in materia di alienazione di beni culturali, mentre l'art. 518-*undecies* uscita ed esportazione illecite di beni culturali.

In generale, la nuova Legge n. 22 del 2022 si caratterizza per un tendenziale inasprimento del trattamento sanzionatorio relativo alle condotte offensive del



patrimonio culturale e costituisce organico strumento di attuazione della Convenzione di Nicosia nell'ordinamento interno.

La riforma interviene inoltre sul profilo delle misure di sicurezza. In particolare, il nuovo art. 518- *octiesdecies* del Codice Penale prevede in molte ipotesi per i reati contro il patrimonio culturale la confisca obbligatoria delle cose oggetto del reato, di quelle destinate a commetterlo e di quelle costituenti il prodotto, il profitto o il prezzo.

Dal punto di vista della giurisdizione, la legge n. 22 del 2022 ha introdotto il nuovo art. 518- *noviesdecies* del Codice Penale, che estende l'applicabilità delle disposizioni penali italiane a tutela dei beni culturali anche ai fatti commessi all'estero se attuati in danno del patrimonio culturale nazionale.

Dunque, ai fini della tutela penale rileva oggi anche la nozione di patrimonio culturale nazionale italiano e non soltanto il luogo in cui la condotta criminosa è commessa.

La legge n. 22 del 2022 introduce infine una specifica disciplina della responsabilità penale delle persone giuridiche per i reati contro il patrimonio culturale.

A tal fine, tale legge introduce nuove norme apposite nel Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, che contiene in via generale la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

In particolare, sono stati introdotti gli art. 25-*septiesdecies* e 25-*duodevicies*, che prevedono proprio le specifiche sanzioni penali per le persone giuridiche nel caso di



commissione di reati contro il patrimonio culturale. Si tratta prevalentemente di sanzioni pecuniarie di quote, ma nei casi più gravi è prevista anche l'interdizione dall'attività.

Le nuove "Linee guida per la procedura di verifica dell'interesse archeologico e individuazione di procedimenti semplificati"

In materia di archeologia, occorre segnalare il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2022 con cui sono state approvate le *Linee guida per la procedura di verifica dell'interesse archeologico e individuazione di procedimenti semplificati*.

Tali linee guida tratteggiano alcuni importanti aspetti del procedimento di verifica dell'interesse archeologico, da attivarsi nei casi previsti dall'articolo 28, quarto comma, del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dall'articolo 25 del Codice dei contratti pubblici, ossia il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

L'art. 28 del Codice dei beni culturali disciplina in generale le misure cautelari per la protezione e conservazione dei beni culturali e il suo comma quarto prevede che, nell'ipotesi di realizzazione di lavori pubblici ricadenti in aree di interesse archeologico, il Soprintendente competente possa richiedere l'esecuzione di saggi archeologici preventivi.



L'articolo 25 del Codice dei contratti pubblici disciplina i procedimenti di verifica preventiva dell'interesse archeologico nel caso di opere pubbliche. Il comma tredicesimo di tale articolo prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri debbano essere individuate linee guida finalizzate ad assicurare speditezza, efficienza ed efficacia alla procedura di verifica e debbano essere previsti procedimenti semplificati, con termini certi, che garantiscano la tutela del patrimonio archeologico tenendo conto dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2022 contiene proprio tali linee guida.

La giurisprudenza recente

Esaminando la giurisprudenza recente in materia di beni culturali, occorre senza dubbio segnalare la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 depositata il 13 febbraio 2023, che si è pronunciata sui limiti operativi del vincolo di destinazione d'uso di un bene culturale.

Il Supremo Consesso Amministrativo ha affermato il principio per cui il vincolo di destinazione di un bene culturale a uno specifico uso può essere imposto quando



risulti funzionale alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici.

Tale imposizione richiede una adeguata motivazione, da cui risulti l'esigenza di prevenire situazioni di rischio per la conservazione dell'integrità materiale del bene culturale o del suo valore immateriale.

L'Adunanza ha poi affermato che il vincolo di destinazione d'uso può essere imposto a tutela di beni che siano espressione di identità culturale collettiva non soltanto per garantirne la conservazione sotto il profilo materiale, ma anche per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale di cui la cosa costituisce testimonianza.

Si deve infine segnalare la sentenza del Consiglio di Stato n. 8167 del 23 settembre 2022, che si è occupata del complesso bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela dei beni culturali e quelli alla transizione ecologica e alla protezione dell'ambiente.

In questa pronuncia, il giudice ha esaminato la possibilità di realizzare una pala eolica disarmonica sotto il profilo visivo con il contesto ambientale, nonché con alcuni beni culturali adiacenti.

La sentenza ha premesso che, negli ordinamenti democratici e pluralisti, è sempre necessario un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti



fondamentali, senza che alcuno di essi possa considerarsi automaticamente prevalente. Ha poi affermato che anche l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale non deve essere inteso in senso totalizzante e deve essere bilanciato con altri interessi meritevoli di tutela, ad esempio quello ambientale alla transizione ecologica e alla valorizzazione delle energie rinnovabili.