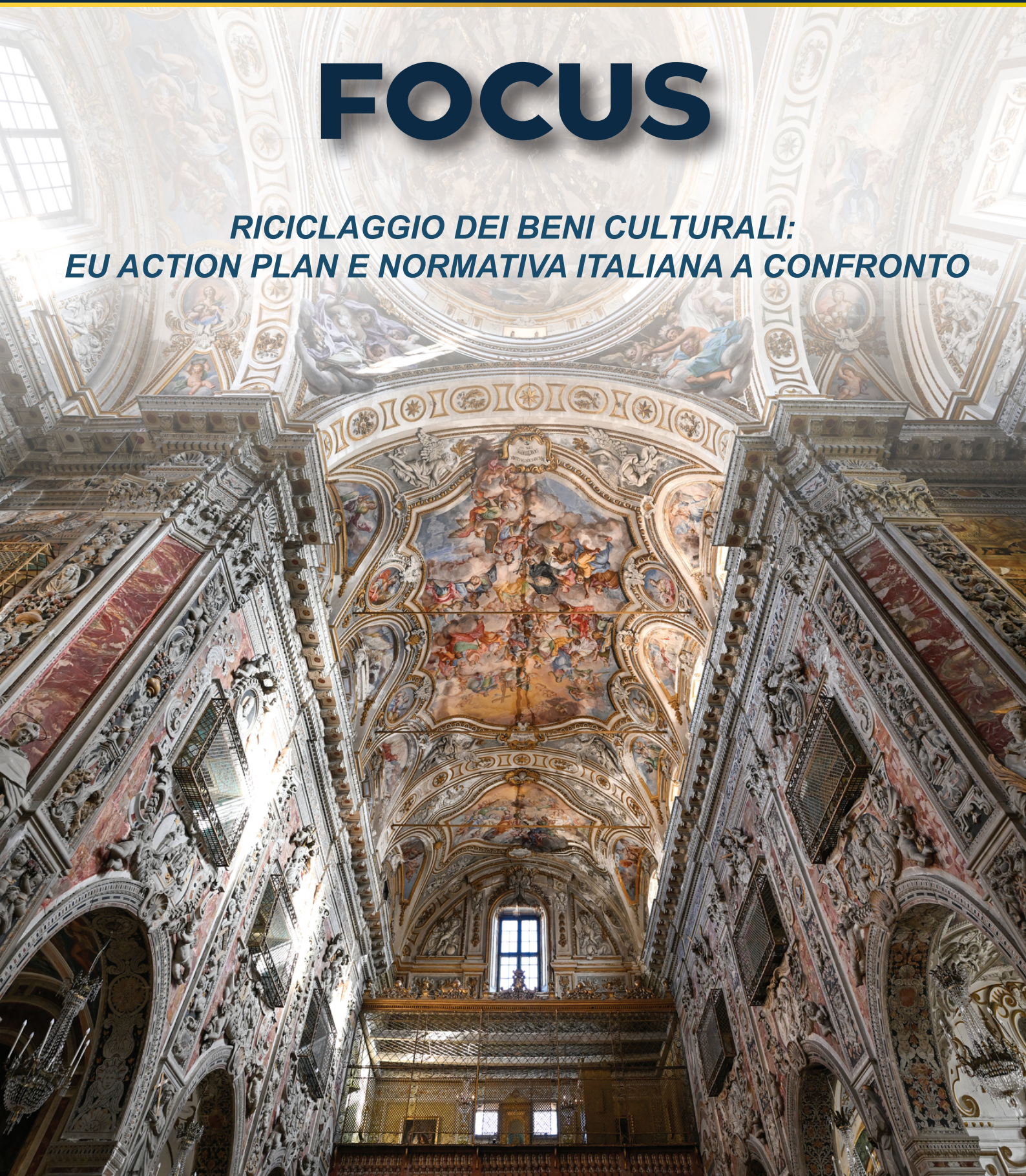


FOCUS

**RICICLAGGIO DEI BENI CULTURALI:
EU ACTION PLAN E NORMATIVA ITALIANA A CONFRONTO**



PREMESSA.

Quello delle opere d'arte è un mercato che, storicamente e strutturalmente, presenta caratteristiche che lo rendono vulnerabile a fenomeni di criminalità organizzata, riciclaggio di denaro e traffico illecito di beni culturali. Basti pensare alla assenza di listini ufficiali, alla difficoltà nella tracciabilità delle opere, all'accettazione dell'anonimato, al ricorso a pagamenti in contanti, alla progressiva espansione di canali di vendita *online*.

D'altro canto, il traffico illecito di beni culturali è un fatto dalla complessa ricostruzione, il cui accertamento richiede il coinvolgimento di diverse autorità (di polizia, doganali, di frontiere, Unità di Informazione Finanziaria, Ministero della Cultura ed autorità giudiziarie) e, non di rado, l'interessamento di più giurisdizioni a causa della portata transfrontaliera di molti dei casi in questione.

Per questa ragione, negli ultimi anni le istituzioni europee e nazionali hanno elaborato un quadro normativo sempre più articolato che chiama in causa in modo diretto gli operatori del settore: gallerie, case d'asta, antiquari, collezionisti, musei, professionisti e intermediari.

Più nel dettaglio, nel dicembre 2022 la Commissione Europea ha adottato il c.d. *"EU Action Plan Against Trafficking in Cultural Goods"*. Il piano si inserisce e completa la *"EU Security Union Strategy 2020-2025"* e la *"EU Strategy to Tackle Organised Crime 2021-2025"*, e prevede l'adozione, entro l'anno in corso, di una serie di misure specificamente dirette a contrastare, a livello comunitario ed internazionale, il traffico illecito di beni culturali.

1. IL PIANO D'AZIONE EUROPEO CONTRO IL TRAFFICO ILLECITO DI BENI CULTURALI: QUADRO STRATEGICO E IMPLICAZIONI OPERATIVE

Le ragioni della particolare attenzione dedicata al fenomeno del traffico illecito di beni culturali sono rinvenibili nella capacità di quest'ultimo di incidere, non soltanto sull'integrità del patrimonio culturale europeo e mondiale, ma anche sulla sicurezza collettiva. Il traffico illecito di opere d'arte, infatti, alimenta circuiti di finanziamento illecito, sostiene economie parallele e favorisce forme di riciclaggio, evasione fiscale e, in alcuni contesti, persino il terrorismo.

Il piano d'azione adottato dalla Commissione Europea nel dicembre 2022 si articola in quattro direttrici:

- **Prevenzione e individuazione precoce dei reati aventi ad oggetto beni culturali**, attuata rafforzando i controlli doganali e sensibilizzando gli operatori del mercato sull'importanza del loro ruolo;
- **Rafforzamento delle competenze e degli strumenti delle autorità giudiziarie e di contrasto al traffico illecito di beni culturali**, attraverso la creazione di unità specializzate e lo scambio di informazioni; in linea con le raccomandazioni di Interpol, la Commissione sottolinea l'importanza di un'adeguata registrazione dei beni trafugati a livello nazionale e internazionale;
- **Cooperazione internazionale**, da promuoversi attraverso meccanismi di

restituzione e di armonizzazione normativa, in particolar modo aiutando i paesi terzi ad adeguarsi alle norme del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale;

- **Coinvolgimento diretto degli operatori del mercato**, nonché dei potenziali acquirenti di beni culturali, cui si chiede una partecipazione attiva al monitoraggio della liceità delle transazioni.

Di particolare rilievo è l'invito rivolto ai professionisti del settore a dotarsi di strumenti di verifica documentale e digitale della provenienza dei beni, nonché a mantenere tracciabilità delle operazioni attraverso registri, inventari, banche dati e piattaforme digitali.

Per chi opera nel mercato dell'arte, questo significa abbandonare definitivamente l'approccio informale e fiduciario che ha storicamente contraddistinto molte transazioni, per adottare invece un metodo rigoroso e documentato: ogni acquisto, vendita o mediazione deve essere sorvegliato con criteri di *compliance* comparabili a quelli adottati nel settore finanziario.

2. IL PRESIDIO PENALISTICO: LA RIFORMA DEL 2022 E LA CONFISCA OBBLIGATORIA

In ambito nazionale, la Legge n. 22/2022 ha segnato una svolta significativa introducendo nel codice penale il Titolo VIII-*bis* sui delitti contro il patrimonio culturale. La riforma, lungamente attesa, ha dato forma organica ad un settore prima frammentato tra norme penali e amministrative, rispondendo alle sollecitazioni internazionali in materia di contrasto al traffico illecito dei beni culturali.

Più nel dettaglio, la novella normativa ha introdotto fattispecie di reato autonome quali il furto, l'appropriazione indebita, la ricettazione, la distruzione di beni culturali e la contraffazione di opere d'arte (per una trattazione più esaustiva, si rinvia al *Focus "I reati contro il patrimonio culturale"* pubblicato nel maggio 2022).

Ancora con la legge del 2022, sono stati inseriti nel codice penale i reati di:

- 518-*quinquies* **"Impiego di beni culturali provenienti da delitto"**, ossia la condotta di chi impiega in attività economiche o finanziarie beni culturali provenienti da delitto;
- 518-*sexies* **Riciclaggio di beni culturali"**; ossia la condotta di sostituzione o trasferimento di beni culturali provenienti da delitto non colposo, ovvero il compimento di altre operazioni in relazione ad essi, per ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa;
- 518-*septies* **"Autoriciclaggio di beni culturali"**; relativo alla condotta di chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, beni culturali provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa;
- 518-*novies* **"Violazioni in materia di alienazione di beni culturali"**;

- 518-*decies* “Importazione illecita di beni culturali”;
- 518-*undecies* “Uscita o esportazione illecite di beni culturali”.

Proprio con riferimento a quest’ultima fattispecie incriminatrice, il Legislatore ha confermato la previsione della **confisca obbligatoria** dei beni oggetto di illecita esportazione, **anche in assenza di condanna definitiva** (salvo che i beni appartengano a persona estranea al reato). La previsione, già presente nell’abrogato art. 174 del Codice dei Beni Culturali, è precipuamente diretta – in linea con le linee guida europee – non tanto alla punizione, quanto al recupero del bene da parte dello Stato, in quanto parte del patrimonio indisponibile del medesimo. Questo meccanismo si affianca a quello della responsabilità amministrativa degli enti, che rende le gallerie e le case d’asta soggetti potenzialmente responsabili ai sensi del d.lgs. 231/2001 qualora traggano vantaggio da reati commessi dai propri rappresentanti.

3. CHE IMPATTO HA AVUTO LA RIFORMA SULLA DISCIPLINA DELLA RESPONSABILITÀ DELLE PERSONE GIURIDICHE?

Come sopra anticipato, la riforma ha modificato anche il **d.lgs. 231/2001**, inserendo tra i reati presupposto alcuni dei neo-introdotti delitti contro il patrimonio culturale.

In particolare, gli **artt. 25-*septiesdecies* e 25-*duodevicies*** elencano i delitti contro il patrimonio culturale da considerarsi parte del novero dei reati presupposto:

- le condotte di dispersione (furto di beni culturali *ex art. 518-bis c.p.* e

appropriazione indebita di beni culturali *ex art. 518-ter c.p.*);

- le condotte di circolazione illecita (violazioni in materia di alienazione di beni culturali *ex art. 518-novies c.p.*, importazione illecita di beni culturali *ex art. 518-decies c.p.*, uscita o esportazione illecite di beni culturali *ex art. 518-undecies c.p.*);
- le condotte di falso (falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali *ex art. 518-octies c.p.* e contraffazione di opere d’arte *ex art. 518-quaterdecies c.p.*);
- le condotte di ripulitura dell’origine illecita (ricettazione di beni culturali *ex art. 518-quater c.p.* e riciclaggio di beni culturali *ex art. 518-sexies c.p.*);
- le condotte di distruzione (distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici *ex art. 518-duodecies c.p.* e devastazione e saccheggio di beni culturali o paesaggistici *ex art. 518-terdecies c.p.*).

Esulano dalla predetta categoria l’impiego di beni culturali provenienti da delitto e l’autoriciclaggio (artt. 518-*quinqies* e 518-*septies*), reato, quest’ultimo, dotato di una disciplina a sé stante.

È doveroso ricordare come la normativa in parola si applichi, non soltanto agli enti che operano in via principale nel c.d. “mercato dell’arte”, ma anche agli enti che – pur non operando direttamente nel settore in analisi – svolgano attività che implicino il contatto,

anche in via accidentale, con beni culturali; a titolo meramente esemplificativo: imprese che effettuino attività di scavo, movimentazione di terra, di restauro, nell'ambito delle quali non è remota l'ipotesi del rinvenimento di beni che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

4. QUALI SONO LE CONSEGUENZE SANZIONATORIE IN CUI L'ENTE PUÒ INCORRERE?

Entrambe le disposizioni sopracitate prevedono l'applicazione di una pena pecuniaria che può arrivare fino a mille quote, a seconda della fattispecie integrata.

Per i reati di cui all'art. **25-septiesdecies** è prevista altresì l'applicazione di una sanzione interdittiva, per un periodo non superiore a **due anni**, che può consistere:

- o nell' interdizione dall'esercizio dell'attività;
- o nella sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- o nel divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- o nell'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;
- o nel divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Per le fattispecie di riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e

paesaggistici, oltre alla sanzione pecuniaria, è prevista l'interdizione **definitiva** dall'esercizio dell'attività.

5. COSA PUÒ FARE L'ENTE PER NON INCORRERE NELLE SUDEDETTE SANZIONI?

Per evitare di incorrere nelle responsabilità derivanti dall'incauto "maneggio" di beni culturali, è necessario che l'ente adotti e/o aggiorni il proprio Modello 231, integrandolo con la previsione dei nuovi delitti contro il patrimonio culturale ed individuando funzioni aziendali e processi decisionali organizzativi ed operativi nell'ambito dei quali gli stessi possano essere commessi.

Gli enti interessati dovranno, quindi, eseguire un *risk assessment* che tenga conto dei possibili profili di rischio connessi alla propria attività ed adeguare i protocolli di prevenzione e i flussi informativi all'Organismo di Vigilanza (OdV). Quest'ultimo, d'altro canto, verificherà che i protocolli di prevenzione adottati siano adeguatamente implementati all'interno dell'ente.

La questione dev'essere attenzionata, in modo particolare, da quegli enti che operano nel campo della circolazione di beni culturali, anche internazionale, poiché i processi sottesi all'esportazione e all'importazione di opere d'arte sono terreno fertile per la commissione di reati. A tal proposito, sarebbe opportuno che gli operatori economici rafforzassero, o in taluni casi addirittura adottassero, sistemi di tracciabilità e controllo interno, volti a contrastare specificamente le condotte delittuose potenzialmente qualificabili come delitti contro il patrimonio.

6. QUALE RUOLO ASSUME IL CONSULENTE ESTERNO NEL CONTRASTO ALLA RESPONSABILITÀ DELL'ENTE DA REATO CONTRO IL PATRIMONIO CULTURALE?

L'OdV ha la facoltà di avvalersi di consulenti esterni, affinché questi valutino, e nel caso prestino assistenza per migliorare, l'efficacia e l'impermeabilità del sistema ad eventuali addebiti di responsabilità.

L'assistenza di un consulente esterno, invero, gioverebbe non solo a quelle realtà che operano a diretto contatto con i beni culturali e artistici, ma anche a quegli enti in cui il rischio di reato contro i beni culturali è apparentemente insospettabile.

Il consulente esterno mette a disposizione della società una competenza qualificata, intervenendo inizialmente nell'aggiornamento del catalogo dei reati e, successivamente, affiancandola nella redazione e nell'adozione di protocolli e procedure mirati ed efficaci. Tali interventi risultano rilevanti non solo sotto profilo gestionale e organizzativo, ma anche in un'ottica di prevenzione e preparazione rispetto a eventuali addebiti di responsabilità.

7. ANTIRICICLAGGIO E OPERATORI DELL'ARTE: DOVERI, RISCHI E PROCEDURE DA ADOTTARE

Con il recepimento della IV e della V Direttiva UE in materia antiriciclaggio, è stata largamente ampliata la categoria degli operatori non finanziari obbligati alla normativa AML-CFT (antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo).

Oggi, l'art. 3 del D. Lgs. n. 231/2007, come da ultimo modificato dal D. Lgs. 125/2019, include tra i soggetti obbligati anche i

professionisti che operano nel settore del commercio di opere d'arte e oggetti antichi. Più nel dettaglio, l'obbligo sorge ogniqualvolta che la transazione o l'insieme di transazioni connesse abbiano un valore pari o superiore ad €10.000,00.

Chi sono i soggetti obbligati? Gallerie, case d'asta, antiquari, *art dealer* e *art advisors*, ma anche collezionisti e consulenti coinvolti in operazioni di compravendita.

Gli obblighi principali possono essere riassunti come di seguito:

- **Adeguate verifica della clientela (*Know Your Customer*)**, da effettuare sia sull'acquirente che sul venditore dell'opera, mediante la raccolta di documenti di identità del cliente, l'individuazione del titolare effettivo, l'acquisizione di informazioni sullo scopo e sulla natura dell'operazione richiesta, eventualmente tramite la compilazione di un questionario di profilazione, l'attribuzione di un livello di rischio (basso, medio, alto) del cliente e dell'operazione;
- **Conservazione dei dati** per almeno 10 anni dalla cessazione del rapporto;
- **Segnalazione all'UIF** di eventuali operazioni sospette, qualora – anche alla luce degli indicatori di anomalia individuati dall'UIF – si ritenga di trovarsi in presenza di tentativi di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo.

Per chi opera nel settore, la riforma ha comportato – e tutt'oggi comporta – non solo un onere procedurale, ma un vero e proprio cambio di paradigma: il rischio di riciclare denaro proveniente da attività illecite

attraverso la vendita di un'opera d'arte è concreto e può comportare conseguenze penali o amministrative gravi, inclusa la confisca dei beni o sanzioni fino a centinaia di migliaia di euro.

Dal punto di vista pratico, il professionista dovrebbe:

- rifiutare operazioni in contanti non tracciabili;
- verificare attentamente la provenienza dell'opera e la reputazione del venditore/acquirente;
- formalizzare ogni operazione con contratti e fatture dettagliate;
- implementare *software* o sistemi di gestione della *compliance* AML;
- formare il personale su obblighi e rischi, con aggiornamenti periodici.

8. PROSPETTIVE FUTURE: ENTRATA IN VIGORE DEL REGOLAMENTO N. 2019/880

Nel presente *focus* si è visto, dunque, come il mondo dell'arte e quello del diritto si intersechino in modi che catturano sempre di più l'attenzione del giurista e dei *policy maker*, anche e soprattutto a livello europeo.

Come anticipato, poi, l'interesse suscitato non è rimasto confinato tra discussioni dottrinali o chiuso tra le mura delle nostre istituzioni europee. Tutt'altro: l'*EU Action Plan*, insieme con la riforma attuata in Italia già nel 2022 con la legge n. 22/2022, dimostrano che l'intento di fornire al rapporto tra diritto e arte un'intelaiatura regolamentare più solida ed efficace sia effettivo e reale.

Ebbene: sulla scia di tale fenomeno, da ultimo, non si può non fare un cenno al Regolamento UE 2019/880, che entrerà in vigore tra meno di un mese, il 28 giugno 2025.

Tale normativa si pone l'obiettivo di disciplinare il fenomeno dell'importazione ed esportazione dei beni culturali originati o rinvenuti in paesi extra UE. Da taluno definito "*una svolta*", l'introduzione del regolamento UE 2019/880 sembra voler operare modifiche normative non proprio *ancillari* al mondo dell'arte e della cultura.

In particolare, tra le *ratio* ispiratrici del Regolamento si evidenzia quella di contrastare in modo più incisivo fenomeni criminali legati al commercio di opere d'arte, come il traffico illecito, il riciclaggio di denaro e il finanziamento al terrorismo. Contestualmente, la normativa si pone l'obiettivo di uniformare le regole doganali riguardo all'introduzione di beni culturali nell'Unione Europea.

Alcune delle novità di cui il Regolamento si fa fautore sono le seguenti:

- verranno introdotti nuovi obblighi in materia di importazione di beni culturali, che, in alcuni casi, incrementeranno gli oneri *documentali* per gli operatori del mercato dell'arte. Tra questi, si annovera la c.d. licenza di importazione. Sostanzialmente, per importare alcune tipologie di beni (e.g., prodotti di scavi archeologici, scoperte archeologiche terrestri o subacquee, eccetera) sarà necessario essere in possesso di una specifica licenza, ottenibile su espressa richiesta da parte dell'interessato.

- o Entrerà in funzione anche un sistema digitale centralizzato per l'importazione di beni culturali, chiamato ICG (*Import of Cultural Goods*), relativo all'importazione di beni culturali da paesi extra-UE, elencati in un apposito allegato al Regolamento (parte B e C).

La recente riforma di matrice comunitaria rappresenta senza dubbio una svolta nella regolamentazione del mercato dell'arte. Da un lato, essa veicola un messaggio inequivoco di contrasto al traffico illecito di beni culturali; dall'altro, impone una riflessione attenta sugli effetti collaterali che le nuove restrizioni possono produrre, soprattutto in un settore sensibile come quello delle opere d'arte.

In particolare, l'inasprimento delle procedure di importazione rischia di incidere negativamente sulla dinamica del mercato: i collezionisti potrebbero essere scoraggiati dall'acquisto di manufatti e opere provenienti dall'estero, con l'effetto più generale di ostacolare la circolazione culturale e limitare l'accesso del pubblico europeo a testimonianze artistiche di valore storico e simbolico.

CONTATTI



Giuseppe Fornari
Founder Partner

g.fornari@fornarieassociati.com



Martina Pangallo
Associate

m.pangallo@fornarieassociati.com



Gregorio Casoni
Trainee

g.casoni@fornarieassociati.com

Milano

Via Chiossetto 18

T: +39 0254122206

E: milano@fornarieassociati.com

Roma

Piazza Adriana 5

T: +39 0622201000

E: roma@fornarieassociati.com

Bari

Via Principe Amedeo 25

T: +39 080 918 4280

E: bari@fornarieassociati.com

Questa pubblicazione ha lo scopo di fornire informazioni di carattere generale rispetto all'argomento trattato e non deve quindi essere considerata come un parere legale né come una disamina esaustiva di ogni aspetto relativo alla materia oggetto del documento.

Fornari e Associati

www.fornarieassociati.com