



Bruxelles, 8 giugno 2023
(OR. en)

10249/23

ENFOPOL 269
ENFOCUSTOM 66
COSI 106
CULT 71
JAI 789

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
in data:	8 giugno 2023
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	9387/23
Oggetto:	Conclusioni del Consiglio sulla lotta contro il traffico illecito di beni culturali – Conclusioni del Consiglio (8 giugno 2023)

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio sulla lotta contro il traffico illecito di beni culturali, approvate dal Consiglio "Giustizia e affari interni" nella 3995^a sessione tenutasi l'8 giugno 2023.

CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO
sulla lotta contro il traffico illecito di beni culturali

IL CONSIGLIO DELL'UE,

RICORDANDO la strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza 2020-2025¹ e la strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025²,

RICORDANDO le conclusioni del Consiglio sull'approccio dell'UE al patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi³ adottate nel 2021,

VISTE le risoluzioni 2253, 2199, 2462 e 2347 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in cui si rileva con grande preoccupazione che le organizzazioni terroristiche generano introiti dal traffico illecito di beni culturali, e la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul rientro o la restituzione dei beni culturali ai paesi di origine, del 2018,

VISTA la risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2019 sulle domande di restituzione transfrontaliere delle opere d'arte e dei beni culturali saccheggiate durante conflitti armati e guerre,

ACCOGLIENDO CON FAVORE la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione dell'UE contro il traffico di beni culturali⁴, che costituisce un passo importante nella lotta contro questo fenomeno e sulla quale gli Stati membri desiderano basarsi per avanzare ulteriormente,

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM(2020) 605 final).

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025" (COM(2021) 170 final).

³ Doc. 9837/21.

⁴ Doc. 16107/22.

RICONOSCENDO che il traffico illecito di beni culturali è un'attività redditizia per la criminalità organizzata e ha un impatto devastante e irreversibile sul patrimonio culturale sia all'interno che all'esterno dell'UE, e che richiede pertanto una risposta ad hoc a livello dell'UE,

SOTTOLINEANDO la necessità di organizzare la nostra risposta attorno a una migliore prevenzione e individuazione dei reati da parte degli operatori di mercato e degli istituti di tutela del patrimonio culturale, al rafforzamento delle capacità giudiziarie e di contrasto, a una migliore cooperazione internazionale e a un maggiore sostegno da parte di altri importanti portatori di interessi, come proposto nel piano d'azione della Commissione,

Prevenzione e individuazione del traffico illecito di beni culturali da parte degli operatori di mercato e degli istituti di tutela del patrimonio culturale

CONSIDERANDO che gli operatori del mercato dei beni culturali, i collezionisti e gli istituti di tutela del patrimonio culturale sono interlocutori in grado di contribuire opportunamente alla prevenzione e all'individuazione dei reati relativi ai beni culturali e devono pertanto essere a conoscenza della legislazione applicabile e degli altri strumenti non legislativi disponibili per la prevenzione e l'individuazione di tali reati,

CONSAPEVOLE che la legislazione dell'UE sul commercio svolge un ruolo importante nella prevenzione e nell'individuazione del traffico illecito di beni culturali a causa della sua natura tipicamente transfrontaliera,

RILEVANDO TUTTAVIA che la sorveglianza e il controllo del commercio di beni culturali possono variare notevolmente all'interno dello stesso mercato unico, in cui la tracciabilità andrebbe migliorata,

SOTTOLINEANDO la necessità che i proprietari o i gestori di collezioni pubbliche e private adottino misure volontarie per proteggersi meglio dai reati contro la proprietà, catalogando accuratamente le loro collezioni, ad esempio con strumenti esistenti come la norma Object ID del Consiglio internazionale dei musei (ICOM), e attraverso una migliore segnalazione dei casi di reato contro il patrimonio, in modo che i beni culturali trafugati figurino rapidamente e con una descrizione dettagliata nelle banche dati nazionali delle opere d'arte rubate e nella banca dati Interpol delle opere d'arte rubate,

RICORDANDO l'importanza cruciale di indagare sulle reti criminali e sui flussi illeciti di denaro all'origine dei singoli casi di traffico, come pure il fatto che i criminali possono anche fare un uso illecito di beni culturali acquisiti legalmente per reati quali il riciclaggio o il finanziamento del terrorismo,

Rafforzare le capacità delle autorità giudiziarie e di contrasto

EVIDENZIANDO che il quadro di intelligence attualmente disponibile non tiene adeguatamente conto della larga diffusione e della portata del traffico illecito di beni culturali,

CONSIDERANDO che le autorità pubbliche devono avere un'adeguata cognizione del modus operandi dei criminali, scambiarsi informazioni, essere consapevoli delle necessità di cooperazione intra/interagenzie e disporre di strumenti specifici, tra cui tecnologie moderne quali software per la registrazione e l'individuazione dei flussi di beni culturali di provenienza illecita o hardware di sorveglianza per proteggere siti importanti,

RICORDANDO la necessità di migliorare gli scambi e la cooperazione tra le autorità nazionali specializzate che si occupano di questo settore della criminalità,

RILEVANDO che i trafficanti di beni culturali traggono vantaggio dalla mancanza di uniformità a livello dell'UE nella configurazione di tale reato,

Promuovere la cooperazione internazionale e massimizzare il sostegno dei portatori di interessi

CONSIDERANDO il valore del patrimonio culturale per la società e la sua vulnerabilità ad attività illecite nelle regioni di conflitto e di crisi,

SOTTOLINEANDO la necessità di salvaguardare il patrimonio culturale nelle zone di conflitto, in particolare la situazione specifica dell'Ucraina, che richiede ulteriori azioni per salvaguardare il patrimonio culturale ucraino nel contesto della guerra di aggressione della Russia,

CONSIDERANDO la scarsa consapevolezza da parte del pubblico dei danni che il traffico illecito di beni culturali può causare,

ACCOGLIE CON FAVORE IL PIANO D'AZIONE DELLA COMMISSIONE E LA INVITA A INTRAPRENDERE LE SEGUENTI AZIONI:

1. avviare, in stretta cooperazione con l'UNESCO, un dialogo con il mercato dell'arte sugli aspetti relativi alla protezione e al commercio dei beni culturali nel mercato unico, compreso un evento ad alto livello nel 2023;
2. sviluppare e istituire il sistema elettronico per l'importazione di beni culturali nell'Unione ("sistema ICG") ed estenderlo al fine di gestire anche l'esportazione di beni culturali, sulla base delle conclusioni di uno studio di fattibilità che è stato condotto;
3. continuare a finanziare lo sviluppo di soluzioni volte a migliorare la tracciabilità e l'individuazione dei beni culturali, pubblicare orientamenti per gli Stati membri sulla creazione di registri di vendita (che comprendano anche le vendite online), contenenti informazioni dettagliate sul venditore e sull'acquirente nonché sul bene culturale destinato alla vendita, e proporre l'obbligo, per chiunque eserciti un'attività imprenditoriale nel settore dei beni culturali all'interno degli Stati membri, di tenere una registrazione delle operazioni che riguardano i beni culturali. Le modalità concrete dovrebbero essere vagliate dal futuro studio di fattibilità;
4. esaminare l'opportunità di introdurre misure per l'armonizzazione e l'interconnessione a livello dell'UE delle banche dati degli Stati membri sui beni culturali trafugati, incluso un collegamento alla banca dati Interpol delle opere d'arte rubate e ad altre banche dati pertinenti;
5. collaborare con l'ICOM per promuovere il relativo Codice etico per i musei, migliorare le capacità e offrire formazione al personale dei musei e degli istituti di tutela del patrimonio culturale in diversi Stati membri, al fine di registrare e proteggere più efficacemente le loro collezioni;
6. individuare e agevolare categorie più uniformi per la raccolta dei dati con il sostegno di Europol, il che potrebbe portare in futuro a una raccolta di dati a livello dell'UE tramite EUROSTAT;

7. aggiungere il traffico illecito di beni culturali agli argomenti del corso introduttivo per i funzionari del corpo permanente di Frontex ai fini dell'individuazione della criminalità transfrontaliera;
8. valutare gli strumenti investigativi digitali esistenti (compresi quelli finanziati dalla Commissione) e promuovere l'accesso degli Stati membri a tali strumenti, nonché invitare la European Clearing Board a valutare se tali azioni possano essere sostenute dal laboratorio per l'innovazione di Europol e da altre iniziative in questo settore;
9. effettuare una mappatura delle legislazioni nazionali degli Stati membri che prevedono il reato di traffico illecito di beni culturali e l'attuazione della Convenzione di Nicosia;
10. aumentare il sostegno alla protezione dei beni culturali ucraini dalla distruzione, dal furto e dall'esportazione illecita tramite un supporto alla registrazione e, se necessario, all'evacuazione e alla tutela materiale delle collezioni;
11. rafforzare le capacità di cooperazione transfrontaliera e d'indagine dei paesi terzi sul riciclaggio connesso ai beni culturali, in particolare estendendo all'Asia e all'America latina l'ambito di applicazione del meccanismo globale dell'UE per la lotta al riciclaggio;
12. fornire all'ICOM un sostegno finanziario per aggiornare il suo osservatorio, che raccoglie e divulga informazioni e risorse miranti a migliorare la comprensione della protezione dei beni culturali da parte del pubblico e ad orientare le politiche di tutela dei beni culturali a livello internazionale;
13. sostenere l'UNESCO nella redazione di un manuale sulla segnalazione dei reati connessi al patrimonio culturale ad uso dei giornalisti;
14. sostenere iniziative di coinvolgimento dei giovani attraverso Europa creativa, il corpo europeo di solidarietà e il programma Erasmus+;

INVITA GLI STATI MEMBRI A:

15. svolgere attività di sensibilizzazione per garantire che le collezioni pubbliche e private facciano l'inventario dei beni in loro possesso registrandoli in apposite banche dati e segnalino i casi di reati contro il patrimonio alle autorità di contrasto, con l'aiuto di norme e strumenti concordati a livello internazionale (come la norma Object ID, norme per biblioteche e archivi o la banca dati Interpol delle opere d'arte rubate);
16. ove non ne esistano, prendere in considerazione l'istituzione e la gestione di banche dati nazionali ad hoc per i beni culturali trafugati e migliorare quelle esistenti tenendo conto della possibile interconnessione con la banca dati Interpol delle opere d'arte rubate;
17. segnalare a Interpol i beni culturali trafugati attraverso la sua banca dati delle opere d'arte rubate e condividere informazioni con Europol, Interpol e altre autorità competenti sui casi di traffico illecito di beni culturali per migliorare il quadro di intelligence;
18. rendere più efficaci la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti e le autorità doganali, anche attraverso l'Organizzazione mondiale delle dogane, e tra dette autorità e la Commissione⁵ attraverso il sistema informativo doganale, al fine di combattere le frodi e altri reati riguardanti i beni culturali;
19. individuare, valutare e comprendere i rischi legati al traffico illecito di beni culturali nel contesto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nell'ambito della loro valutazione nazionale dei rischi ai sensi della legislazione antiriciclaggio e adottare misure adeguate per attenuare tali rischi;
20. sensibilizzare e fornire orientamenti al settore privato sul modo migliore per adempiere agli obblighi ad esso incombenti in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo in collaborazione con le autorità competenti;

⁵ Cfr. il regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1).

21. migliorare la cooperazione tra i soggetti obbligati del mercato dell'arte e dell'antiquariato, il settore finanziario, le Unità di informazione finanziaria e le autorità di contrasto specializzate, che possono comprendere le autorità doganali e le autorità competenti per la lotta contro il traffico illecito di beni culturali, condividendo conoscenze e opportunità di formazione sui rischi e sui tipi di attività illecite connessi ai beni culturali, tenendo conto nel contempo delle possibilità di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, nonché prendendo in considerazione la creazione di un sistema di allarme ad hoc o di profili di rischio quando i beni culturali sono coinvolti in operazioni finanziarie, pignoramenti, prestiti o obbligazioni;
22. incoraggiare il rispetto dell'obbligo di dovuta diligenza e la trasparenza delle operazioni in linea con il Codice etico internazionale dell'UNESCO per i commercianti di beni culturali e il Codice etico dell'ICOM per i musei;
23. massimizzare il potenziale di EMPACT per i casi di traffico illecito di beni culturali, anche per quanto riguarda le indagini sulle reti criminali e i flussi illeciti di denaro coinvolti;
24. sfruttare appieno il sostegno e le competenze di Europol ed Eurojust per la cooperazione transfrontaliera tra autorità di contrasto e organi giudiziari;
25. provvedere, se ritenuto necessario, a un adeguato sviluppo delle capacità delle autorità di contrasto e degli organi giudiziari nazionali, ad esempio istituendo e formando unità di contrasto specializzate e pool di pubblici ministeri specializzati, nonché fornendo una formazione di base agli agenti di polizia e ai funzionari doganali e di frontiera che svolgono controlli di routine;
26. prendere in considerazione la stipulazione di protocolli d'intesa tra le autorità di contrasto competenti e gli istituti di tutela del patrimonio culturale pertinenti per garantire una gestione e uno stoccaggio adeguati dei beni culturali sequestrati o confiscati;

27. prendere in considerazione la firma, la ratifica e l'attuazione della Convenzione di Nicosia del Consiglio d'Europa sui reati relativi ai beni culturali o l'applicazione dei suoi principi, ove ciò sia ritenuto più appropriato;
28. prendere in considerazione la firma e la ratifica della Convenzione dell'UNESCO del 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire la illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali e la Convenzione dell'UNIDROIT del 1995 sui beni culturali rubati o illecitamente esportati;
29. valutare le misure per restituire un oggetto trafugato al legittimo proprietario indipendentemente dal termine di prescrizione per la responsabilità penale;

INCORAGGIA GLI STATI MEMBRI, IN COOPERAZIONE CON LA COMMISSIONE, A:

30. sostenere il rafforzamento e l'operatività della rete EU CULTNET per sfruttarne appieno le potenzialità, anche distaccando personale competente al fine di creare un punto di contatto di EU CULTNET presso Europol con l'obiettivo di coordinare le attività congiunte, mantenere i contatti con gli attori internazionali e contribuire al lavoro operativo e strategico nella lotta contro il traffico illecito di beni culturali, nonché predisponendo misure comuni quali un più rapido accesso da parte delle autorità di contrasto alle competenze necessarie di archeologi o professionisti dei beni culturali; si dovrebbe prevedere il finanziamento a lungo termine del punto di contatto;
31. proseguire ulteriormente l'attuazione delle conclusioni del Consiglio sull'approccio dell'UE al patrimonio culturale nei conflitti e nelle crisi⁶ e continuare a monitorare i progressi compiuti;
32. attuare la risoluzione del Consiglio sul piano di lavoro dell'UE per la cultura 2023-2026 sostenendo lo scambio di informazioni tra i professionisti dei beni culturali e le autorità competenti per la lotta contro il traffico illecito di beni culturali attraverso una serie di seminari e attività di apprendimento tra pari;

⁶ Doc. 9837/21.

33. istituire una rete di professionisti dei beni culturali e archeologi in grado di fornire competenze per contribuire alle indagini penali e beneficiare del coordinamento da parte del punto di contatto di EU CULTNET presso Europol; partecipare, se del caso, al quadro EMPACT. La Commissione è invitata a sostenere la rete, se del caso;
34. prendere in considerazione la creazione di uno specifico motore di ricerca per individuare il traffico illecito di beni culturali o la possibilità di combinare le capacità/banche dati informatiche esistenti, in cooperazione con il laboratorio per l'innovazione di Europol, a seguito di un parere positivo della European Clearing Board del laboratorio per l'innovazione, al fine di realizzare uno strumento informatico completo per l'analisi dei beni culturali commercializzati;
35. tenendo debitamente conto dei lavori in corso in questo settore, considerare il ruolo dei non fungible token (NFT) nella lotta contro il traffico illecito di beni culturali, in particolare per quanto riguarda le operazioni riguardanti opere d'arte digitali;
36. dare seguito all'attuazione delle azioni contenute nelle presenti conclusioni del Consiglio e fare il punto di tale attuazione a cinque anni dall'adozione.
