

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXIX-bis**
n. 1

RELAZIONE

QUINQUENNALE SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2014/60/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 15 MAGGIO 2014, RELATIVA ALLA RESTITUZIONE DEI BENI CULTURALI USCITI ILLECITAMENTE DAL TERRITORIO DI UNO STATO MEMBRO E CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) N. 1024/2012

(Anni 2021-2025)

(Articolo 84, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)

Presentata dal Ministro della cultura

(GIULI)

Trasmessa alla Presidenza il 17 aprile 2026

PAGINA BIANCA

*Ministero della cultura*

DIPARTIMENTO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
DIREZIONE GENERALE AFFARI EUROPEI E INTERNAZIONALI
SERVIZIO I – Affari europei e internazionali

Oggetto: **RELAZIONE QUINQUENNALE SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2014/60/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 15 MAGGIO 2014, RELATIVA ALLA RESTITUZIONE DEI BENI CULTURALI USCITI ILLECITAMENTE DAL TERRITORIO DI UNO STATO MEMBRO PER LA COMMISSIONE** (ai sensi dell'art. 84, comma 3, D.lgs. 42/2004).

Periodo di riferimento: **2021- 2025**

Indice:

1. Sintesi	2
2. Introduzione	2
3. Quadro normativo	3
3.1 Quadro normativo dell'UE	3
3.2 Quadro normativo nazionale.....	4
3.3 Recepimento nell'ordinamento nazionale.....	5
3.4 Art. 2: definizione di "bene culturale".....	5
3.5 Doveri di diligenza: ambito di applicazione personale (art. 10 e 13).....	6
3.6 Strumenti convenzionali internazionali (UNESCO, UNIDROIT, Nicosia)	6
4. Applicazione della Direttiva	7
4.1 Applicazione della procedura amministrativa per la restituzione dei beni culturali (art. 5).....	7
4.2 Cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e scambio di informazioni IMI.....	7
4.2-bis – Piattaforme digitali e sistemi informativi di supporto alle attività di tutela e restituzione.....	8
4.3 Assistenza legale e reciproca (art. 6)	9
5. Diplomazia culturale – Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali	9
5.1 Il Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali)	9
6. Risultati conseguiti nel periodo 2021–2025	10
6.1 Risultati del Comando Carabinieri TPC.....	11
7. Conclusioni e prospettive	12

1. Sintesi

La presente relazione è redatta dal Ministero della cultura (MiC), ai sensi dell'art. 84, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004) e in ottemperanza alla Direttiva 2014/60/UE relativa alla restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio degli Stati membri. La relazione copre il periodo 2021–2025.

Nel quinquennio considerato, il Ministero della cultura ha consolidato le attività di cooperazione internazionale, implementato sistemi informatici integrati per lo scambio di dati e rafforzato il ruolo del Punto di Contatto Nazionale per la Direttiva 2014/60/UE. È proseguita inoltre la sinergia operativa con il Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (CC TPC) e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, con un costante affinamento degli strumenti di prevenzione e contrasto al traffico illecito di beni culturali, nonché delle procedure di restituzione.

2. Introduzione

La tutela della circolazione dei beni culturali rientra nella competenza del Ministero della cultura, che esercita funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza attraverso i propri Dipartimenti, le Direzioni generali afferenti e le Soprintendenze territoriali. In particolare, sono coinvolte le seguenti strutture con i relativi compiti:

- **Dipartimento per la Tutela del Patrimonio Culturale (DiT):** coordinamento generale delle politiche di tutela del patrimonio culturale; indirizzo e vigilanza sulle attività di salvaguardia, protezione e conservazione dei beni culturali;
 - **Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (DG-ABAP):** tutela dei beni archeologici, anche subacquei, dei beni storici, artistici e demo-etnoantropologici, nonché dei beni architettonici e del paesaggio; coordinamento giuridico-amministrativo degli Uffici Esportazione; gestione e supervisione della piattaforma SUE (Sistema Informativo Uffici Esportazione); adozione di circolari, linee guida e indirizzi interpretativi; supporto tecnico-scientifico agli uffici del Ministero; atti connessi al recupero di beni illecitamente esportati;
 - **Direzione Generale Archivi (DG Archivi):** tutela e valorizzazione dei beni archivistici; valutazione del pregio, rarità e valore documentale di fondi, archivi familiari, corrispondenze, manoscritti e atti storici; rilascio dei nulla osta alla movimentazione ed esportazione di beni archivistici;
- **Dipartimento per l'Amministrazione Generale (DiaG):** supporto giuridico-amministrativo alle Direzioni generali nelle procedure di autorizzazione e controllo, incluse quelle relative alla circolazione internazionale dei beni culturali;
 - **Direzione Generale Affari Europei e Internazionali (DG AEI):** Autorità centrale designata ai sensi della Direttiva 2014/60/UE, con funzione di accesso e monitoraggio del sistema IMI; rappresentanza unitaria del Ministero nei rapporti con le istituzioni europee e internazionali; attuazione e monitoraggio della normativa UE in materia di restituzione e circolazione dei beni culturali; raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati provenienti dalle altre strutture, necessari ai fini delle varie relazioni ai sensi dell'art. 84 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

- **Dipartimento per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale (DiVa):** Cura e valorizza i musei e i luoghi della cultura statali, coordina il sistema museale nazionale e ne favorisce l'adeguamento agli standard internazionali;
 - **Direzione Generale Musei (DG Musei):** coordinamento delle politiche di gestione, fruizione e comunicazione dei musei statali; rilascio delle autorizzazioni e supervisione dei prestiti museali per mostre in Italia e all'estero.
- **Dipartimento per le Attività Culturali (DiAC):** promuove e sostiene lo spettacolo, il cinema e l'audiovisivo, le imprese culturali e creative, la creatività contemporanea e l'architettura. Inoltre, favorisce la diffusione del libro, lo sviluppo dei servizi bibliotecari e la tutela, gestione e valorizzazione delle biblioteche statali e del patrimonio librario;
 - **Direzione Generale Biblioteche e Istituti culturali (DG Biblioteche):** funzioni relative alle biblioteche pubbliche statali e ai servizi bibliografici e bibliotecari nazionali; tutela dei beni librari e bibliografici; esame e controllo sulla circolazione di volumi antichi, edizioni rare, collezioni librarie, carteggi e materiali bibliografici di particolare pregio.

3. Quadro normativo

In stretta continuità con le attività illustrate nella sezione precedente in materia di circolazione dei beni culturali, il Ministero della cultura svolge un ruolo di primaria importanza anche nel contrasto al traffico illecito e nella restituzione dei beni culturali usciti irregolarmente dal territorio nazionale. Tale ambito rappresenta il naturale completamento delle funzioni di controllo, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale esercitate dalle diverse Direzioni Generali del Ministero competenti per materia, con il coordinamento della Direzione Generale Affari Europei e Internazionali.

Ed invero, la Direzione svolge i “compiti di **Autorità centrale** previsti dall'articolo 4 della Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, in materia di restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro”. A tale competenza si collega strettamente, tra l'altro, la gestione della piattaforma IMI per i dossier intra-UE sulla restituzione dei beni culturali.

3.1 Quadro normativo dell'Unione europea

La Direttiva 2014/60/UE relativa alla restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro ha sostituito la precedente Direttiva 93/7/CEE, con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia del sistema europeo di tutela del patrimonio culturale e di superare alcune criticità emerse nella fase applicativa del precedente quadro normativo.

In particolare, la Direttiva ha ampliato l'ambito oggettivo di applicazione, superando il sistema delle categorie e delle soglie di valore previsto dalla Direttiva 93/7/CEE e ancorando la nozione di “bene culturale” alla qualificazione operata dallo Stato membro di origine, in conformità alla propria legislazione nazionale. Tale impostazione ha consentito una maggiore flessibilità e una più ampia tutela dei beni di rilevanza culturale.

La disciplina è stata inoltre resa più favorevole allo Stato richiedente, mediante l'estensione dei termini per l'esercizio dell'azione di restituzione e una più chiara ripartizione dell'onere della prova, nonché attraverso l'introduzione di criteri uniformi per la valutazione della diligenza del possessore, al fine di garantire un'applicazione più armonizzata tra gli Stati membri.

Un ulteriore elemento qualificante della Direttiva è rappresentato dal rafforzamento della cooperazione amministrativa tra le Autorità centrali, chiamate a collaborare attivamente nella fase

di individuazione, localizzazione e restituzione dei beni culturali. A tal riguardo, l'esperienza applicativa maturata in Italia evidenzia come la Direttiva preveda due principali strumenti per il recupero dei beni illecitamente sottratti:

- la collaborazione amministrativa tra le Autorità centrali degli Stati membri, che consente allo Stato richiesto di svolgere un ruolo di intermediazione nei confronti del possessore o detentore del bene;
- il ricorso all'autorità giudiziaria dello Stato richiesto, mediante un'azione di restituzione promossa direttamente dallo Stato di origine del bene, secondo le regole del diritto interno di quest'ultimo.

L'esperienza maturata nel corso di quasi tre decenni di applicazione della normativa europea in materia ha dimostrato come la cooperazione amministrativa rappresenti, nella pratica, lo strumento più efficace per il recupero dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio nazionale. Tale attività costituisce una delle eccellenze riconosciute a livello internazionale dell'amministrazione italiana competente in materia di tutela del patrimonio culturale e si inserisce in una più ampia e consolidata prassi di diplomazia culturale, finalizzata al recupero dei beni indebitamente sottratti anche nei confronti di musei e istituzioni situati al di fuori dell'Unione europea.

L'efficacia di tali meccanismi risulta ulteriormente rafforzata dall'utilizzo del sistema IMI (Internal Market Information System), previsto dalla Direttiva quale strumento privilegiato per lo scambio strutturato e sicuro di informazioni tra le autorità competenti, contribuendo in modo significativo alla rapidità e all'efficienza delle procedure di restituzione.

Accanto alla Direttiva 2014/60/UE, assumono rilievo:

- il Regolamento (UE) 2019/880 sull'introduzione e importazione di beni culturali da Paesi terzi, volto a prevenire l'ingresso nel mercato europeo di beni di provenienza illecita o da contesti di crisi;
- il Regolamento (CE) n. 116/2009 sull'esportazione di beni culturali verso Paesi extra-UE, che disciplina il rilascio delle licenze di esportazione.

L'Italia partecipa attivamente ai lavori dei gruppi del Consiglio dell'UE e alle reti di cooperazione giudiziaria e di polizia (Eurojust, Europol, Interpol) dedicate ai crimini contro i beni culturali.

3.2 Quadro normativo nazionale.

Il quadro normativo nazionale è imperniato sul Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004), che disciplina in modo organico:

- l'individuazione dei beni culturali (artt. 10–13);
- la circolazione dei beni culturali in ambito nazionale e internazionale, con particolare riferimento all'uscita dal territorio dello Stato, temporanea o definitiva (artt. 65–72);
- la restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio della Repubblica o illecitamente introdotti nel territorio nazionale, anche in attuazione degli obblighi derivanti da norme europee e convenzioni internazionali (artt. 75 e seguenti).

Il 23 marzo 2022 è entrata in vigore la legge 9 marzo 2022, n. 22, recante “Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale”, che ha introdotto nel Codice penale un autonomo titolo dedicato ai delitti contro il patrimonio culturale (artt. 518-bis e seguenti c.p.). Tale intervento normativo dà

attuazione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sui reati relativi ai beni culturali, adottata a Nicosia nel 2017 e ratificata dall'Italia con legge 21 gennaio 2022, n. 6. Durante le discussioni parlamentari, sono state presentate statistiche ufficiali che mostrano l'entità del fenomeno del traffico e della distruzione del patrimonio culturale nazionale in Italia, che contiene il maggior numero di siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO al mondo. La riforma ha rafforzato in modo significativo il sistema di tutela penale del patrimonio culturale, introducendo specifiche fattispecie di reato in materia di furto, ricettazione, esportazione illecita, riciclaggio, distruzione e danneggiamento di beni culturali, nonché circostanze aggravanti dedicate, incidendo in maniera rilevante anche sulle attività di prevenzione e contrasto al traffico illecito.

L'Articolo 1, comma 1, lettera b) della Legge n. 22/2022 inserisce nel Codice Penale (C.P.) i seguenti nuovi reati relativi al patrimonio culturale:

- Furto di beni culturali (C.P. art. 518-bis).
- Appropriazione indebita di beni culturali (C.P. art. 518-ter).
- Ricettazione di beni culturali (C.P. art. 518-quater).
- Utilizzo di beni culturali ottenuti mediante delitto (C.P. art. 518-quinquies).
- Riciclaggio di beni culturali (C.P. art. 518-sexies).
- Auto-riciclaggio di beni culturali (C.P. art. 518-septies).
- Falsificazione di atti privati relativi a beni culturali (C.P. art. 518-octies).
- Trasferimento illecito di beni culturali (C.P. art. 518-novies, commi 1-3).
- Importazione illecita di beni culturali (C.P. art. 518-decies).
- Trasferimento illecito all'estero o esportazione di beni culturali (C.P. artt. 518-undecies & 518-duodevices).
- Distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici (C.P. art. 518-duodecies).
- Devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici (C.P. art. 518-terdecies).
- Contraffazione di opere d'arte (escluse la riproduzione o diffusione di opere espressamente dichiarate inautentiche) (C.P. art. 518-quinquiesdecies).
- Possesso ingiustificato di strumenti per la ricerca del sottosuolo o di apparecchiature per il rilevamento di metalli (C.P. art. 707-bis).

La nuova legislazione prevede pene detentive e pecuniarie, oltre a circostanze aggravanti (C.P. art. 518-sexiesdecies).

3.3 Recepimento nell'ordinamento nazionale

La Direttiva 2014/60/UE è stata recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 7 gennaio 2016, n. 2, che ha modificato in particolare gli articoli 72–87 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il recepimento ha comportato:

- l'adeguamento della definizione di bene culturale rilevante ai fini della restituzione intra-UE;
- l'aggiornamento dei termini di prescrizione per l'esercizio dell'azione di restituzione;
- il rafforzamento degli obblighi di cooperazione tra Autorità centrali.

3.4 Definizione di “bene culturale”

Ai fini dell'applicazione della Direttiva, è considerato “bene culturale” qualsiasi bene, identificato o definito da uno Stato membro, inclusi quelli facenti parte di collezioni pubbliche o di inventari di enti ecclesiastici, conformemente alla propria legislazione nazionale, che:

- sia classificato o definito come appartenente al patrimonio culturale nazionale;

- rientri nelle categorie di beni elencate nell'Allegato della Direttiva;
- soddisfatti i criteri di rilevanza e tutela previsti dal diritto interno.

Nel contesto italiano, la definizione di bene culturale contenuta negli artt. 10–12 del Codice si coordina con la definizione europea, assicurando la piena copertura dei beni di interesse storico-artistico, archeologico, archivistico e librario.

3.5 Dovere di diligenza: ambito di applicazione personale (art. 10 e 13).

L'**articolo 10** della Direttiva 2014/60/UE stabilisce che, in caso di restituzione di un bene culturale, il giudice possa riconoscere al possessore un equo indennizzo, da corrispondere al momento della restituzione, purché quest'ultimo dimostri di aver agito **in buona fede e con la diligenza richiesta** al momento dell'acquisizione. La norma introduce così un equilibrio tra l'interesse dello Stato richiedente al recupero del bene e quello del possessore a essere compensato del pregiudizio subito. A differenza della disciplina previgente (art. 9 della direttiva 93/7/CEE), che rinviava alle legislazioni nazionali per valutare la *due diligence*, l'articolo 10 individua criteri uniformi e oggettivi, tra cui: la documentazione sulla provenienza, le autorizzazioni di uscita, la qualità delle parti coinvolte, il prezzo pagato, la consultazione dei registri dei beni rubati e ogni informazione che una persona ragionevole avrebbe potuto ottenere. Tali criteri, non esaustivi, sono volti a garantire un'applicazione armonizzata del concetto di "diligenza richiesta" nell'Unione europea, in linea con la Convenzione Unidroit del 1995. Il terzo comma ribadisce inoltre un principio tradizionalmente riconosciuto: in caso di successione nel possesso per donazione o successione, il nuovo possessore non può beneficiare di una posizione più favorevole di quella del proprio dante causa.

L'**articolo 13** ribadisce il principio, già presente nella precedente direttiva 93/7/CEE, secondo cui il regime di proprietà dei beni culturali non è disciplinato dal diritto dell'Unione, ma resta interamente regolato dal diritto interno dello Stato membro richiedente dopo la restituzione del bene. La norma chiarisce, quindi, che la direttiva opera solo nella fase della restituzione, lasciando agli ordinamenti nazionali la determinazione degli effetti successivi. La dottrina ha interpretato diversamente il rinvio al "diritto interno": secondo alcuni, esso si limita alla normativa sostanziale nazionale, mentre per altri comprende l'ordinamento nel suo complesso, incluso il diritto internazionale privato. La rilevanza di tale disposizione emerge anche dal caso De Contessini (Cass., 1995), in cui l'Italia negò la restituzione di arazzi alla Francia in assenza di specifici obblighi convenzionali. L'articolo 13 contribuisce oggi a superare simili incertezze, garantendo un quadro più chiaro in materia di proprietà del bene restituito tra Stati membri.

3.6 Strumenti convenzionali internazionali (UNESCO, UNIDROIT, Nicosia)

A livello multilaterale, la politica italiana di contrasto al traffico illecito si fonda in particolare su tre strumenti:

- la **Convenzione UNESCO del 1970** "sui mezzi per vietare e prevenire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali", ratificata dall'Italia con L. 873/1975, che impegna gli Stati contraenti alla prevenzione dei traffici illeciti, al controllo doganale, alla cooperazione per l'individuazione e restituzione dei beni esportati in violazione delle leggi interne;
- la **Convenzione UNIDROIT del 1995** sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, ratificata con L. 213/1999, che introduce un sistema civilistico avanzato per la restituzione dei beni rubati e il ritorno dei beni illecitamente esportati, basato sulla nozione di "dovuta diligenza" del possessore e su termini di prescrizione più favorevoli allo Stato di origine;

- la **Convenzione del Consiglio d'Europa** sui reati relativi ai beni culturali, adottata a **Nicosia** nel **2017** e ratificata dall'Italia con L. 6/2022, che introduce una tipizzazione penale specifica dei reati connessi al traffico illecito di beni culturali (scavo clandestino, esportazione illecita, commercio illegale, distruzione intenzionale del patrimonio).

L'azione del MiC e dell'organo interministeriale appositamente istituito, di cui si dirà in seguito, ossia il Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali, si colloca in un sistema nel quale gli strumenti dell'Unione europea e quelli convenzionali internazionali vengono utilizzati in modo complementare, a seconda del caso concreto.

4. Applicazione della Direttiva.

4.1 Applicazione della procedura amministrativa per la restituzione dei beni culturali (art. 5)

La procedura amministrativa *ex art. 5* rappresenta, anche nel quinquennio considerato, lo strumento prevalente. Essa si articola in:

- richieste di informazione e cooperazione inoltrate tramite IMI;
- scambio di documentazione tecnica (perizie, confronti fotografici, metadati, certificazioni);
- contatti con i musei o i detentori privati interessati, spesso assistiti da consulenti legali;
- negoziazione dei termini delle restituzioni e degli eventuali accordi di cooperazione culturale.

L'esperienza italiana conferma che, in un numero significativo di casi, la procedura amministrativa conduce alla restituzione del bene, preservando relazioni di cooperazione con le istituzioni coinvolte.

4.2 Cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e scambio di informazioni – IMI

Nel periodo 2021–2025, sono state ricevute un totale di **n.45** notifiche di cui **n.19** direttamente ed esclusivamente destinate all'Italia e provenienti da:

- Belgio (2);
- Cipro (2);
- Germania (3);
- Grecia (1);
- Francia (1);
- Norvegia (1);
- Paesi Bassi (1);
- Polonia (4);
- Repubblica Ceca (1);
- Spagna (3)

Le informazioni scambiate hanno riguardato:

- N. 1 mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni
- N. 6 beni archeologici mobili
- N. 3 dipinti e opere su tela o tavola di scuole europee, con particolare rilievo per la produzione italiana;
- N. 1 incunabolo;
- N. 3 segnalazioni di cose di interesse numismatico

- N. 7 cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante

La DG AEI ha svolto funzioni di coordinamento, consolidando una prassi di scambio strutturato di informazioni fra le Direzioni generali competenti (DG ABAP, DG Musei, DG Archivi, DG Biblioteche), il CC TPC e le Autorità straniere.

4.2-bis – Piattaforme digitali e sistemi informativi di supporto alle attività di tutela e restituzione

Nel quadro delle attività di prevenzione, contrasto e recupero dei beni culturali illecitamente sottratti, un ruolo sempre più rilevante è svolto dai sistemi digitali e dalle piattaforme informative dedicate alla catalogazione, al monitoraggio e allo scambio dei dati operativi. Tali strumenti costituiscono l'infrastruttura essenziale che consente al Ministero della cultura, al Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (CC TPC) e alle altre amministrazioni coinvolte di operare in modo integrato, veloce e tecnicamente fondato, sia in ambito nazionale sia in cooperazione con le Autorità centrali degli altri Stati membri.

Il database “Leonardo” del Comando Carabinieri TPC

Il sistema informativo “Leonardo”, gestito dal CC TPC, rappresenta la più estesa e avanzata banca dati al mondo dedicata ai beni culturali illecitamente sottratti.

Esso raccoglie:

- segnalazioni di furti, scavi clandestini e dispersioni;
- dati descrittivi, fotografici e tecnico-scientifici dei beni rubati;
- incroci con le segnalazioni provenienti da enti ecclesiastici, musei, archivi, biblioteche, amministrazioni locali;
- informazioni operative provenienti da indagini in corso o concluse, anche estere.

La banca dati Leonardo è costantemente aggiornata e alimentata da tutte le stazioni TPC e costituisce uno strumento fondamentale anche per il supporto ai dossier IMI e alle attività del Comitato. La sua interoperabilità con i sistemi internazionali (Interpol, Europol, PSYCHE) consente un rapido riscontro dei beni circolanti sul mercato antiquario e nelle case d'asta.

Il sistema SWOADS (*Stolen Works Of Art Detection System*) del CC TPC

Il progetto S.W.O.A.D.S. (*Stolen Works of Art Detection System*) è finalizzato a creare un sistema di controllo automatizzato dei beni culturali presenti sul web. Il Sistema, in fase di completo sviluppo, prevederà nuove funzionalità, partendo dal riutilizzo delle soluzioni e metodologie impiegate dal Comando TPC, potenziandole sia in termini tecnologici (es. big data, machine learning) che architetturali. SWOADS, infatti, consentirà la raccolta automatica di dati potenzialmente utili dal web, dal deep web, dai social media e dai documenti immessi dalle Forze di Polizia - quale esito di attività di controllo - e, con strumenti di confronto automatico delle immagini e di ricerca avanzata, li comparerà con i contenuti testuali e descrittivi delle opere registrate nella Banca dati “Leonardo”.

Il Sistema Informativo dell'ICCD

Le istituzioni scientifiche e tecniche, come l'Istituto Centrale per il Restauro (ICR) e l'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD), svolgono un ruolo fondamentale nella conservazione e

nel restauro del patrimonio culturale. L'ICCD Gestisce il Catalogo Generale dei Beni Culturali, un sistema informativo avanzato che raccoglie e organizza i dati relativi ai beni culturali italiani. Il catalogo contiene oltre 1,250,000 schede di catalogo e si prevede che raggiungerà i 2 milioni nei prossimi anni. Entrambi gli Istituti utilizzano tecnologie avanzate e metodologie innovative per analizzare e preservare opere d'arte, manufatti e strutture storiche. Questi istituti collaborano strettamente con università e centri di ricerca per sviluppare nuove tecniche e formare esperti nel campo della conservazione.

4.3 Assistenza legale e reciproca (art. 6)

Nei casi in cui la collaborazione amministrativa non è risultata sufficiente, si è fatto ricorso alla procedura giudiziaria prevista dall'art. 6 della Direttiva, con l'instaurazione di azioni di restituzione innanzi alle Autorità giudiziarie dello Stato richiesto.

Tali azioni sono state promosse:

- in raccordo con l'Avvocatura Generale dello Stato, quale rappresentante processuale della Repubblica;
- con il supporto del Desk italiano presso Eurojust, nei casi di particolare complessità o di concorso con altri procedimenti penali;
- in costante coordinamento con il CC TPC e con le strutture tecniche del MiC, per la verifica dell'identità, della provenienza e della rilevanza culturale dei beni.

5. Diplomazia culturale – Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali

Uno degli elementi maggiormente qualificanti dell'azione italiana in materia di restituzione è rappresentato dalla negoziazione e dalla successiva stipula di accordi di cooperazione culturale a lungo termine con musei e istituzioni culturali coinvolti, finalizzati, in via prioritaria, alla restituzione delle opere al patrimonio dello Stato italiano e, contestualmente, al rafforzamento delle relazioni culturali e della presenza internazionale dell'Italia presso i principali poli museali europei e mondiali.

Il *modus operandi* adottato prevede che, a fronte del riconoscimento della proprietà italiana dei reperti illecitamente esportati e della loro restituzione, sia concesso il prestito temporaneo dei medesimi reperti, o di altri di valore equivalente, per la durata di quattro anni, eventualmente rinnovabili per un ulteriore quadriennio, nel rispetto del limite temporale stabilito dall'art. 67 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Questo modello ha consentito di conciliare l'esigenza di recupero del patrimonio con quella di mantenere rapporti di collaborazione stabili e proficui con le istituzioni museali estere.

5.1 Il Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali

È opportuno ricordare che l'organo preposto al coordinamento dell'azione di restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio nazionale, nonché delle attività ministeriali di recupero, è il Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali (di seguito "Comitato"), rinnovato nella sua attuale composizione e nelle sue funzioni con il D.M. n. 456 del 27 dicembre 2022.

Il Comitato è composto dai vertici del Ministero della cultura – ne è coordinatore il Capo dell'Ufficio Legislativo - e del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale (CC TPC), nonché da rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, del Ministero

della Giustizia, dell'Avvocatura Generale dello Stato e del Desk italiano di Eurojust (Agenzia UE per la cooperazione giudiziaria penale, con sede a L'Aia).

In concreto, il Comitato:

- esamina le questioni relative alle domande di restituzione di beni culturali illecitamente usciti dal territorio nazionale, sulla base delle documentazioni e relazioni fornite dagli uffici competenti e dal CC TPC, in relazione a casi che vedano coinvolto lo Stato italiano sia come organismo richiedente, sia come organismo richiesto (artt. 75 e seguenti del Codice dei beni culturali e del paesaggio);
- procede all'esame delle istanze di restituzione presentate in forza della Direttiva 2014/60/UE (artt. 5 e 6), nonché nell'ambito delle convenzioni internazionali multilaterali (UNESCO 1970, Unidroit 1995, Convenzione di Nicosia) e bilaterali;
- individua, di volta in volta, le procedure più efficaci per la tutela dell'interesse pubblico e la valorizzazione del patrimonio culturale nazionale.

In conclusione, il Comitato rappresenta un modello virtuoso di cooperazione inter-istituzionale, riconosciuto come punto di riferimento anche in sede europea e internazionale. L'esperienza italiana, in particolare nell'ambito dell'attuazione della Convenzione di Nicosia sulle infrazioni relative ai beni culturali, ha contribuito a promuovere la diffusione di prassi collaborative e a incoraggiare altri Stati europei alla ratifica della medesima Convenzione, rafforzando il ruolo dell'Italia quale leader nella diplomazia culturale e nella lotta contro il traffico illecito di beni culturali.

Segreteria del Comitato

Alla luce dell'attuale assetto organizzativo tale funzione, sotto il coordinamento dell'Ufficio Legislativo, è oggi svolta dalla Direzione Generale Affari Europei e Internazionali (DG AEI) – Servizio I, che assicura:

- il supporto organizzativo alle riunioni del Comitato;
- la predisposizione dell'ordine del giorno;
- la raccolta, catalogazione e circolazione interna dei fascicoli di caso;
- la redazione e la conservazione dei verbali;
- il raccordo con le Autorità centrali estere tramite IMI;
- il collegamento sistematico con le Direzioni generali competenti e con il CC TPC.

La DG AEI ha gestito nel quinquennio di riferimento **n. 151 dossier**, provenienti da canali eterogenei, tra cui anche quelli attivati nell'ambito delle procedure previste dalla Direttiva, in considerazione del ruolo della medesima Direzione quale Autorità centrale ai sensi della Direttiva stessa.

6. Risultati conseguiti nel periodo 2021–2025

Nel quinquennio di riferimento, l'azione congiunta del Ministero della cultura, del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale e del Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali ha prodotto risultati significativi sotto il profilo qualitativo e operativo, confermando l'efficacia del modello italiano di contrasto al traffico illecito e di recupero del patrimonio culturale. In particolare, l'attività svolta ha consentito il rientro nel patrimonio dello Stato di un numero particolarmente rilevante di beni culturali, comprendenti reperti archeologici, opere pittoriche, sculture, beni librari e archivistici, recuperati sia nell'ambito delle procedure di restituzione intra-UE

ai sensi della Direttiva 2014/60/UE, sia in applicazione di convenzioni internazionali e di accordi bilaterali di cooperazione.

Nel medesimo periodo, il Comitato ha esaminato **n. 173** casi di elevata complessità, caratterizzati da articolati profili giuridici, investigativi e diplomatici e, in numerosi casi, da negoziazioni prolungate con musei, istituzioni culturali, fondazioni, università e collezionisti privati, operanti sia in ambito europeo sia extra-europeo.

Sul piano della cooperazione amministrativa, l'utilizzo sistematico del sistema IMI ha consolidato una prassi strutturata e continuativa di scambio informativo con le Autorità centrali degli altri Stati membri, contribuendo a migliorare l'efficienza delle istruttorie, la tempestività delle interlocuzioni e la qualità complessiva dei fascicoli di restituzione. In particolare – come sopra già riportato - sono state ricevute un totale di **n.45** notifiche di cui **n.19** direttamente ed esclusivamente destinate all'Italia.

Alle suddette attività si affiancano le iniziative di diplomazia culturale che, nel periodo considerato, hanno condotto alla stipula di 13 accordi e *addenda* di cooperazione culturale, finalizzati a consolidare rapporti istituzionali di lungo periodo e a valorizzare i beni restituiti attraverso programmi condivisi.

In particolare, sono stati formalizzati accordi con fondazioni, musei e istituzioni accademiche di rilievo internazionale, tra cui n. 8 con istituzioni appartenenti a Stati extra UE e n. 5 con quelle di Paesi membri dell'Unione.

Tali strumenti hanno consentito di affiancare alla restituzione dei beni la definizione di forme strutturate di cooperazione culturale, basate su prestiti temporanei, progetti di ricerca, iniziative espositive e programmi di valorizzazione condivisi, rafforzando la presenza del patrimonio culturale italiano in contesti espositivi internazionali di rilievo, nel pieno riconoscimento della titolarità pubblica dei beni restituiti.

6.1 Risultati del Comando Carabinieri TPC

Le attività operative di recupero svolte dal Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale costituiscono uno degli strumenti principali di contrasto ai reati in danno del patrimonio storico, artistico, archeologico e librario nazionale.

Tali attività comprendono indagini di polizia giudiziaria, controlli sul territorio, verifiche sul mercato antiquariale e sul commercio *online*, nonché operazioni di cooperazione a livello nazionale e internazionale finalizzate all'identificazione e alla restituzione dei beni illecitamente sottratti.

La tabella che segue rappresenta una rielaborazione dei dati relativi ai beni recuperati - suddivisi per tipologia - nel periodo 2021–2024¹, offrendo una visione complessiva dell'impegno operativo del CC TPC, nei diversi ambiti di intervento.

I dati utilizzati sono di fonte pubblica e provengono dalle pubblicazioni ufficiali del CC TPC, consultabili al seguente link: <https://tpcweb.carabinieri.it/SitoPubblico/home/contenuti/pubblicazioni>.

Totali complessivi 2021–2024	
Categoria	Totale 2021–2024

¹ L'elaborazione dei dati si basa sui Rapporti ufficiali attualmente disponibili, relativi agli anni 2021–2024, poiché il Report dei CC TPC riferito all'anno 2025 non è, allo stato attuale, ancora disponibile.

Beni antiquariali, archivistici e librari	77.814
Strumento musicale	107
Ebanisteria	128
Miscellanea	1.659
Tessile	39
Librario / Archivistico	64.555
Religioso / Devozionale	671
Arma	288
Grafico / Pittorico / Musivo	5.644
Scultoreo	1.023
Filatelico	718
Numismatico	2.344
Oreficeria / Bigiotteria / Glittica	95
Vasellame	514
Strumento di misurazione del tempo	29
Reperti paleontologici	37.501
Reperti archeologici	152.987
di cui interi	49.559
di cui frammenti	30.162
di cui numismatica archeologica	73.266

7. Conclusioni e prospettive

L'attività svolta nel periodo 2021–2025 conferma il ruolo dell'Italia quale attore di primo piano nella tutela e nel recupero del patrimonio culturale a livello internazionale. L'esperienza maturata nella gestione dei casi di restituzione – tanto in ambito intra-UE quanto extra-UE – dimostra l'efficacia di un modello fondato su:

- integrazione tra strumenti europei, convenzioni internazionali e diritto interno;
- forte specializzazione investigativa (CC TPC);
- funzione di coordinamento centrale svolta dalla DG AEI quale Autorità centrale;
- utilizzo avanzato della cooperazione amministrativa e della diplomazia culturale;
- ruolo strategico del Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali.

L'esperienza applicativa della direttiva evidenzia, tra l'altro, alcuni margini di miglioramento legati, in particolare, alle differenze tra gli Stati membri nell'utilizzo del sistema IMI e nei criteri adottati per valutare la buona fede del possessore, la compensazione e la documentazione di provenienza. Tale variabilità, pur riflettendo le diverse tradizioni giuridiche e organizzative nazionali, può incidere sulla piena prevedibilità degli esiti e sulla tempestività delle procedure. Inoltre, la coesistenza di strumenti alternativi – quali l'azione penale, le misure di confisca e le convenzioni internazionali – spesso

percepiti come più consolidati, porta in alcuni casi a privilegiare vie differenti, con il risultato di limitare il ricorso alla direttiva. Nel complesso, queste dinamiche suggeriscono l'opportunità di ulteriori interventi di coordinamento e di rafforzamento operativo, in un'ottica di progressiva armonizzazione e di maggiore efficacia del quadro europeo di tutela dei beni culturali.

In conclusione, per il quinquennio successivo, le principali linee di sviluppo individuate sono:

- ulteriore integrazione delle banche dati nazionali con la piattaforma IMI e con i sistemi informativi europei e internazionali;
- rafforzamento della cooperazione giudiziaria tra Stati membri;
- sviluppo di innovativi strumenti di tracciabilità digitale e certificazione dell'origine (standard digitali, marcatori, sistemi interoperabili di catalogazione);
- potenziamento delle attività di formazione congiunta per il personale del MiC, del CC TPC, delle Dogane e delle altre amministrazioni coinvolte.



190292192520