

Problemi di attualità concernenti la circolazione e la protezione dei beni culturali

1. Origine ed obiettivi del nuovo Testo unico

L'emanazione della legge 6 luglio 2002, n. 137, con la quale il Governo ha ottenuto la *delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore* (art. 10), così come l'emanazione della precedente legge 15 giugno 2002, n. 112, che ha previsto l'istituzione della Patrimonio dello Stato S.p.A. *per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato* (art. 7), hanno riportato di piena attualità la problematica relativa alla tutela dei beni culturali, con riferimento, tra l'altro, alla

loro circolazione in ambito comunitario ed internazionale¹.

In base alla delega sopra citata, il Governo è tenuto ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della l. 137/2002, "*uno o più decreti legislativi per il riassetto e, limitatamente alla lettera a), la codificazione delle disposizioni legislative in materia di: a) beni culturali [...]*".

Il Governo, in particolare, dovrà intervenire con un'azione mirata che:

- conduca "*al miglioramento dell'efficacia degli interventi*

¹Si veda la prima in GU dell'8 luglio 2002, n. 158; la seconda in GU del 15 giugno 2002, n. 139. La materia subirà ulteriori cambiamenti a seguito delle riforme costituzionali in corso di approvazione. Ci si riferisce, in particolare, al disegno di legge costituzionale, concernente le "*Nuove Modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione*" (approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003, attualmente al vaglio della Conferenza Stato Regioni e Autonomie locali prima di iniziare il proprio *iter* parlamentare), attraverso cui, nel quadro di un diverso assetto federalista dello Stato italiano rispetto a quello da poco approvato, si dovrebbe mantenere, con qualche aggiustamento, la c.d. *legislazione ripartita*. Ciò dovrebbe significare, in base alla nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione

prevista dall'art. 2 del disegno di legge, che mentre lo Stato manterrà la potestà legislativa esclusiva per ciò che attiene alla tutela ed alla valorizzazione dei beni culturali di *interesse nazionale*, alle regioni verrebbe attribuita un'identica potestà legislativa quando i beni culturali abbiano una *rilevanza regionale e locale*. Va, infine, rilevato che è allo studio un disegno di legge che prevederebbe una sanatoria gratuita per il possesso (fino ad oggi illecito) di beni antichi. Tale legge permetterebbe ai privati che siano entrati in possesso in modo non fraudolento di oggetti antichi di valore archeologico di regolarizzare la propria posizione. L'obiettivo perseguito dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali è quello di creare un'anagrafe dei beni archeologici detenuti da privati.

concernenti i beni e le attività culturali; [...] snellimento e abbreviazione dei procedimenti; adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche” (art. 10, comma 2, lettera c); e

- *ad “aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali, anche attraverso la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l’abrogazione degli strumenti attuali e, comunque, conformandosi al puntuale rispetto degli accordi internazionali, soprattutto in materia di circolazione dei beni culturali” (art. 10, comma 2, lettera d).*

Al fine di attuare i principi sopra riassunti, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, Urbani, ha nominato un’apposita Commissione di esperti che, nel novembre scorso, ha iniziato i suoi lavori.

Giova osservare che i criteri direttivi ai quali dovrà informarsi il Governo discendono direttamente dalle sollecitazioni che gli Stati membri dell’Unione europea hanno ricevuto negli ultimi anni dal Parlamento europeo e dal Consiglio d’Europa; sollecitazioni dirette a favorire quel potenziamento delle strutture e delle politiche richiesto dalla normativa comunitaria in materia e dalle disposizioni di recepimento dei singoli Stati membri.

Tale necessità è resa ancor più urgente dal fatto che l’Unione europea sta affrontando nuove sfide in un contesto che, in vista del suo imminente allargamento, appare ben diverso da quello in cui è stato firmato il trattato di Maastricht².

Già con la decisione n. 508/2000/CE il Parlamento europeo aveva auspicato che gli Stati membri adottassero, di concerto con il Consiglio, un sistema di classificazione del patrimonio europeo sulla base di definizioni e di criteri di identificazione comuni e di assegnare a tale patrimonio un’etichetta europea, raccomandando, inoltre, agli Stati membri di promuovere negli Stati non europei un completamento sostanziale delle liste dei loro patrimoni culturali e naturali³.

Nel 2001 il Parlamento europeo, partendo dal presupposto che vi fossero intollerabili *“lacune esistenti a livello di raccolta e trasmissione di informazioni, sia tra gli Stati membri che all’interno degli stessi”* e che *“il sito Internet ITCG per lo scambio di informazioni relative alla protezione dei beni culturali, menzionato dalla Commissione nell’ambito del programma IDA,*

² Cfr. la risoluzione del Consiglio del 25 giugno 2002 *su un nuovo piano di lavoro concernente la cooperazione europea nell’ambito della cultura*, in GUCE del 6 giugno 2002, C 162. In tale documento il Consiglio chiede agli Stati membri un maggiore *“sviluppo di strategie per accelerare l’integrazione e la partecipazione di nuovi Stati membri nel settore culturale”* e una più efficace *“cooperazione tra gli Stati membri nei diversi settori della gestione culturale, ad esempio statistiche e beni culturali”*.

³ Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo *sull’applicazione della convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale negli Stati dell’Unione europea*, del 16 gennaio 2001, in *Bollettino UE* 1/2-2001.

inspiegabilmente non è stato ancora posto in atto”, sottolineava la necessità “della definizione di un sistema informatizzato di segnalazione del furto di beni culturali alle autorità doganali e di polizia”⁴.

Quella sopra descritta è la cornice dentro la quale dovrà operare la Commissione nominata dal Ministro Urbani con l’obiettivo di predisporre - a soli quattro anni di distanza dal precedente - un nuovo Testo unico in materia di beni culturali, che dovrà essere emanato per delega parlamentare entro il 2003.

2. La tutela e la circolazione dei beni culturali nel diritto comunitario

L’attuale quadro normativo comunitario sulla tutela e sulla circolazione dei beni culturali è fondato sul Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, *relativo all’esportazione di beni culturali* e sulla Direttiva 93/7/CEE del Consiglio attinente *alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro*⁵.

⁴ Cfr. la risoluzione del Parlamento del 12 giugno 2001, *sulla relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sull’applicazione del regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio relativo all’esportazione di beni culturali e della direttiva 93/7/CEE del Consiglio, relativa alle restituzioni dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro*, in GUCE del 28 febbraio 2002, C 53 E/126.

⁵ Si veda il testo del primo in GUCE del 31 dicembre 1992, L 395, p. 1; il testo della seconda in GUCE del 27 marzo 1993, L 74, p. 74. Per un’analisi della materia qui in esame sia sotto l’aspetto comunitario, sia sotto l’aspetto internazionalistico, si vedano, *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali*, a cura di PAONE, Napoli, 1998; e LANCIOTTI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale e comunitario*, Napoli, 1996.

Nel quadro del funzionamento del mercato interno, il Regolamento 3911/92 e la Direttiva 93/7 mirano a conciliare il principio fondamentale della libera circolazione dei beni culturali con quello della protezione del patrimonio artistico, storico ed archeologico nazionale. Quest’ultima rimane comunque di competenza degli Stati membri ai quali è consentito, in linea di principio, di mantenere i loro regimi nazionali di protezione a condizione di rispettare le norme del Trattato CE.

2.1 Il Regolamento (CEE) del Consiglio n. 3911/92

Il Regolamento 3911/92 instaura un controllo preventivo uniforme delle esportazioni dei beni culturali alle frontiere esterne della Comunità. Tale controllo permette alle autorità competenti dello Stato membro, dal quale i beni culturali sono esportati verso un paese terzo, di tutelare anche gli interessi degli altri Stati membri⁶.

Il Regolamento 3911/92 prescrive che l’esportazione, definitiva o temporanea che sia, dei beni culturali indicati nel suo Allegato, sia subordinata alla presentazione di una licenza di

⁶ Il Regolamento 3911/92 si applica ai beni culturali enumerati nel suo Allegato. I beni sono ripartiti in 14 categorie (fotografie, libri, dipinti, ecc.). I criteri per la qualificazione di un *bene culturale*, variabili secondo la categoria, sono quello dell’età (più di 100, 75 o 50 anni, secondo i casi) e quello del valore minimo (da € 0 per alcuni beni culturali, reputati come tali anche se il loro valore è trascurabile, fino a € 150.000). Su di esso si veda BISCARETTI DI RUFFIA, *Il regolamento n. 3911/92 del Consiglio relativo all’esportazione dei beni culturali ed il trattato sull’Unione europea*, in *Dir. comm. int.*, 1992, p. 489 ss.

esportazione, rilasciata dalle autorità competenti degli Stati membri, che deve essere presentata, unitamente alla dichiarazione d'esportazione, in uno degli uffici doganali competenti per l'espletamento delle formalità d'esportazione di beni culturali. La licenza d'esportazione viene rilasciata, su richiesta dell'interessato, dall'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio il bene da esportare si trova ed è valida in tutta la Comunità.

Ogni esportazione di beni culturali deve essere accompagnata da una licenza individuale e, nel caso in cui si tratti di esportare più beni culturali, spetta alle autorità competenti decidere se sia sufficiente una sola licenza o se ne occorrono varie.

Sulla tipologia delle licenze, il Regolamento n. 1526/98 della Commissione⁷ stabilisce tre tipi di licenze, rilasciate e utilizzate a norma del Regolamento 3911/92:

- la licenza normale: è di regola utilizzata per tutte le esportazioni soggette al Regolamento 3911/92;
- la licenza aperta specifica: copre la ripetuta esportazione temporanea di uno specifico bene culturale da parte di una persona o ente. Può essere rilasciata per un bene culturale specifico suscettibile di essere esportato temporaneamente e periodicamente al di fuori della Comunità per essere utilizzato e/o

⁷ Cfr. il Regolamento (CE) n. 1526 della Commissione, del 16 luglio 1998, che modifica il Regolamento (CEE) n. 752/93, recante disposizioni d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, in GUCE L 201 del 17 luglio 1998, pp. 47-58.

esposto in un paese terzo. Il bene culturale deve essere di proprietà, o in legittimo possesso della specifica persona o ente che utilizza o espone tale bene. Il periodo di validità della licenza non può essere superiore a cinque anni;

- la licenza aperta generale: può essere rilasciata a musei o ad altre istituzioni per l'esportazione temporanea di qualunque bene, facente parte delle loro collezioni permanenti, suscettibile di periodiche esportazioni temporanee dalla Comunità per essere esposto in un paese terzo.

2.2 La Direttiva 93/7/CEE del Consiglio

La Direttiva 93/7 completa la tutela dei beni culturali contenuta nel Regolamento n. 3911/92, prevedendo, in particolare, una procedura di restituzione dei beni culturali usciti illegalmente dal territorio di uno Stato membro.

La direttiva si applica ai beni culturali che, appartenendo alle categorie elencate nel suo Allegato, sono qualificati come beni del patrimonio nazionale aventi un valore artistico, storico o archeologico in applicazione della legislazione e delle procedure amministrative dello Stato membro. L'obbligo di restituzione riguarda esclusivamente i beni culturali che siano illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro, vale a dire, ai sensi dell'articolo 1, punto 2) della direttiva:

- i beni usciti dal territorio di uno Stato membro in violazione della

legislazione di detto Stato sulla protezione del patrimonio nazionale;

- i beni usciti dal territorio di uno Stato membro in violazione del Regolamento 3911/92;
- i beni non rientrati dopo la scadenza del termine fissato per una spedizione temporanea lecita o in situazione di violazione di una delle altre condizioni di tale spedizione temporanea.

Da un punto di vista temporale, la direttiva trova esclusiva applicazione nei riguardi dei beni usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro *a partire dal 1 gennaio 1993*, anche se la stessa ammette che gli Stati membri possano estendere il sistema alle richieste relative a fuoriuscite illecite *anteriori* a quella data.

Gli articoli da 5 a 12 della direttiva prevedono la possibilità di proporre la c.d. azione di restituzione. Questa ha carattere giurisdizionale ed è avviata dallo Stato membro dal cui territorio è uscito illecitamente un bene culturale (vale a dire, dallo “Stato membro richiedente”) presso la giurisdizione competente dello Stato membro nel quale il bene culturale è situato (ossia, lo “Stato membro richiesto”). Il giudice competente ordina la restituzione del bene in questione dopo aver accertato che esso rientri nel campo d’applicazione della direttiva e che sia uscito illecitamente dal territorio nazionale⁸.

La Direttiva 93/7 ed il Regolamento 3911/92, rappresentano “*gli unici strumenti giuridici a livello comunitario che possono essere specificamente impiegati per la lotta al traffico illecito di beni culturali*”⁹ in quanto

“*organizzano un quadro appropriato di cooperazione*”¹⁰. L’efficacia di tali strumenti, del tutto valida in teoria, è, però, “ostacolata” in concreto dal fatto che numerosi Stati membri hanno recepito con ritardo la Direttiva 93/7 nel proprio diritto nazionale.

L’elemento chiave per organizzare un’adeguata protezione dei beni culturali a livello comunitario, quindi, sembra essere il rafforzamento della cooperazione amministrativa tra i vari Stati membri al fine di migliorare l’efficacia ed il funzionamento della disciplina posta in essere dal Regolamento 3911/92 e dalla Direttiva 93/7. I nuovi, potenziati parametri di collaborazione dovranno, poi, in considerazione delle ripercussioni del prossimo allargamento dell’Unione europea sull’attuazione del quadro giuridico esistente, essere fatti propri dai nuovi Stati membri “*in modo da assicurare che siano istituite strutture e capacità amministrative in grado di fornire alle nuove frontiere esterne dell’Unione la protezione più elevata possibile del patrimonio culturale degli Stati membri*”¹¹.

⁸ Ai sensi dell’art. 7, comma 1, l’azione di restituzione si prescrive nel termine di un anno a decorrere dalla data in cui lo Stato membro richiedente è venuto a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene culturale e dell’identità del suo possessore. In ogni caso, l’azione si prescrive entro il termine di trent’anni a decorrere dalla data in cui il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro richiedente.

⁹ Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2001, *cit.*

¹⁰ Cfr. la risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 2002, in GUCE del 5 febbraio 2002, C 32, pp. 3-4.

¹¹ Cfr. la risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 2002, *cit.*

3. La legislazione italiana vigente: il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali

La normativa nazionale che regola la materia dei beni culturali, prossima ad essere riformata, come sopra illustrato, è contenuta nel *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 novembre 1997 n. 352 approvato con Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490* (in seguito "T.U.")¹² che raccoglie, modificandole, tutte le disposizioni precedentemente previste in altre normative.

3.1 Definizione di "beni culturali"

L'art. 2 del T.U. stabilisce che sono beni culturali:

- a) *le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, o demo-etno-antropologico;*
- b) *le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante;*
- c) *le collezioni o serie di oggetti che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico;*
- d) *i beni archivistici;*
- e) *i beni librari.*

3.2 La notifica del bene culturale

Il procedimento attraverso il quale lo Stato porta il privato a conoscenza della sottoposizione del bene culturale da lui posseduto ai vincoli disposti dal T.U., si può così sintetizzare:

- a) il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha notizia del bene posseduto dal privato: ciò può avvenire attraverso informazioni ottenute dallo stesso proprietario del bene, da soggetti privati diversi dal proprietario, oppure su iniziativa dello stesso Ministero;
- b) il Ministero avvia un *procedimento di dichiarazione* (artt. 7 e ss. del T.U.) attraverso il quale esso valuta e riconosce l'interesse particolarmente importante del bene in oggetto. La notizia di avvio del procedimento viene comunicata al proprietario (possessore o detentore) del bene, il quale può presentare le proprie osservazioni entro un termine non inferiore a trenta giorni;
- c) al termine di tale procedura il Ministero può disporre la *notificazione* del bene culturale. Essa assolve la funzione di portare a conoscenza del privato proprietario del bene culturale il decreto con il quale il Ministro dichiara "*l'interesse particolarmente importante*" del bene stesso.

L'effetto del procedimento di notifica del bene culturale è quello di sottoporre il bene in oggetto alla disciplina del T.U. ed ai vincoli da questo previsti.

¹² Se ne veda il testo in GU del 27 dicembre 1999, n. 302, suppl. ord. n. 229/L.

3.3 *La prelazione da parte dello Stato, regione, provincia e comune nel caso di vendita del bene culturale*

Qualora si decida di alienare un bene culturale, occorre tenere in considerazione il vincolo dato dal diritto di prelazione dello Stato e, in via residuale, della regione, provincia e comune sul cui territorio si trova il bene¹³. I suddetti enti, infatti, hanno diritto di prelazione sull'alienazione *a titolo oneroso*, dei beni culturali che compongono il patrimonio storico e artistico nazionale ai sensi degli artt. 1 e 2 del T.U.

L'art. 59 del T.U., per ciò che attiene alla circolazione dei beni culturali in ambito nazionale, dispone che il Ministero per i Beni e le Attività Culturali *“ha facoltà di acquistare i beni culturali a titolo oneroso al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione”*. Il diritto di prelazione, da considerarsi come *“un vero e proprio atto amministrativo autoritativo e non una dichiarazione di natura negoziale”*¹⁴, deve essere esercitato, ai sensi dell'art. 60, comma 1 del T.U., entro due mesi dalla data di ricezione della denuncia di trasferimento della proprietà o della detenzione di beni culturali effettuata dal

¹³ La prelazione è esercitabile dallo Stato a favore di regioni, province e comuni ai sensi dell'art. 61 del T.U., articolo questo che ha recepito la disposizione dell'art. 149, comma 5, del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Sul punto, FERRI e PACINI, *La nuova tutela dei beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, p. 126, affermano che *“il diritto di prelazione che viene esercitato a favore delle regioni e degli altri enti territoriali è sempre quello riconosciuto allo Stato ed al quale quest'ultimo rinuncia: non vi sono, insomma, concorrenti diritti di prelazione [...] ma vi è un unico diritto sottoposto ad un unico termine di decadenza”*.

¹⁴ Cfr. ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, p. 513 ss.

proprietario o dal possessore del bene *ex art. 58 del T.U.*¹⁵. Entro tale termine il decreto ministeriale che delibera la prelazione deve essere notificato sia all'alienante sia all'acquirente. Tale incombente risulta essenziale per stabilire la tempestività del provvedimento e, dunque, la validità del relativo passaggio della proprietà del bene allo Stato, che avviene in ogni caso dalla data dell'ultima notificazione. Se, al contrario, entro i due mesi in parola il decreto ministeriale in oggetto non dovesse essere notificato, le parti del contratto non saranno tenute al rispetto di alcuna obbligazione e potranno dare piena esecuzione al contratto stesso.

Si ricorda che, per l'esercizio della prelazione, la denuncia *ex art. 58 del T.U.* non è comunque indispensabile, in quanto la semplice conclusione del contratto di alienazione deve essere considerata di per sé sufficiente a costituire in capo all'amministrazione il potere di esercitare tale diritto¹⁶.

Infine, ai sensi dell'art. 60, comma 3, del T.U., l'atto di alienazione, se effettuato nel periodo di tempo previsto dal comma 1 dello stesso articolo, come sopra illustrato, risulta inefficace. Da tale inefficacia, che travolge l'intera pattuizione contrattuale, discende, da un

¹⁵ L'atto di alienazione effettuato senza la previa denuncia *ex art. 58 del T.U.* dovrà considerarsi affetto da nullità ai sensi dell'art. 135, comma 1, del T.U.

¹⁶ Cfr. ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, op. cit., p. 513. Gli Autori precisano che *“l'obbligo di denuncia è infatti imposto nell'interesse dello Stato e non delle parti contraenti; non è perciò ammissibile che dal suo inadempimento derivi un ostacolo al potere di prelazione. Una conferma testuale è data dall'art. 135 della legge dove si fa espressamente salvo l'esercizio della prelazione per le alienazioni non denunciate”*.

lato, che all'alienante è vietato effettuare la consegna del bene culturale, dall'altro, che l'acquirente non è tenuto al pagamento del prezzo. Tuttavia, l'art. 122 del T.U. sanziona penalmente chiunque, essendovi tenuto, non presenti, nel termine previsto dall'art. 58, comma 2, del T.U. la denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzione dei beni culturali e l'alienante di un bene culturale soggetto a diritto di prelazione che effettui la consegna della cosa in pendenza del termine previsto dall'art. 60, comma 1, del T.U.

La normativa ora riassunta acquista rilevanza in caso di vendita di un bene notificato nel corso di un'asta. In tale caso, i possibili acquirenti debbono essere informati, *prima* dell'asta, del possibile esercizio della prelazione da parte dello Stato. Essa non potrà essere applicata, invece, qualora il provvedimento che dà inizio al procedimento di notifica sia comunicato all'acquirente *dopo* che questi abbia già acquistato il bene culturale. In tale caso, la normativa di cui agli artt. 58 ss. del T.U., non potrà essere applicata in relazione all'alienazione (acquisto) all'asta in questione, ma, ove perfezionata, troverà applicazione nei confronti di un'eventuale successiva alienazione del bene culturale notificato.

3.4 La spedizione e l'esportazione di beni culturali

Un ulteriore vincolo imposto dalla disciplina in materia di beni culturali è previsto nell'ipotesi in cui il bene, per le ragioni più varie, e quindi non solo successivamente ad una vendita, venga fatto uscire dal territorio nazionale.

In tale caso, il T.U. contiene una disciplina diversa a seconda che si tratti di uscita dal territorio nazionale verso un paese comunitario, ovvero verso uno Stato terzo non facente parte, cioè, dell'Unione europea.

Nel primo caso, non si dovrebbe nemmeno parlare di *esportazione*, ma di semplice *spedizione*; tale è, infatti, la definizione a suo tempo utilizzata dalla Commissione delle Comunità europee nella sua *Comunicazione al Consiglio* del 22 novembre 1989¹⁷. Nel caso, invece, dell'uscita dal territorio nazionale di beni culturali verso uno Stato terzo, la definizione data dal T.U. è di "esportazione".

In base all'art. 66 del T.U., chi intende spedire in un paese dell'Unione europea un bene culturale ritenuto dallo Stato di particolare importanza, che presenti, cioè, secondo quanto richiesto dall'art. 1, comma 1, lett. a) del T.U., "*un interesse artistico, storico, archeologico o demo-etno-antropologico*", ai sensi dell'art. 65 comma 1, T.U., deve:

- farne denuncia ai competenti uffici di esportazione;
- presentarlo ai competenti uffici di esportazione (l'esportatore deve, di fatto, portare il bene all'ufficio di esportazione, salvo casi particolari);
- indicarne il valore venale.

¹⁷ Si veda, al riguardo, BISCARETTI DI RUFFIA, *La circolazione dei beni culturali nella Comunità europea in vista dell'attuazione del mercato interno*, in *La tutela e la circolazione dei beni culturali nei paesi membri della C.E.E., atti del convegno di Milano - 14 maggio 1990* -, a cura di REVERDINI, BISCARETTI DI RUFFIA, FRIGO, Milano, 1992, p. 63.

Tutto ciò è necessario al fine di ottenere *un attestato di libera circolazione*, che ha validità triennale e che consente al bene di lasciare il territorio nazionale.

In seguito alla presentazione della denuncia, il Ministero può:

- inibire il rilascio dell'attestato;
- concedere l'autorizzazione;
- decidere di acquistare il bene del quale si è chiesta l'esportazione.

Nell'ultima ipotesi, vale a dire quando il bene culturale è portato all'ufficio di esportazione per il rilascio dell'attestato di libera circolazione, l'ufficio stesso può proporre l'acquisto al Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed alla regione ove ha sede l'ufficio di esportazione competente. In questo caso, "*entro il termine di novanta giorni dalla denuncia, il Ministero o la regione nel cui territorio si trova l'ufficio di esportazione hanno la facoltà di acquistare il bene per il valore indicato nella denuncia*" (art. 68, comma 2, T.U.). Si sottolinea che il proprietario del bene culturale non ha alcuna possibilità di opporsi alla decisione del Ministero o della regione interessata, nemmeno rinunciando all'esportazione del bene. In sostanza, il proprietario del bene, con la sola presentazione della richiesta al fine di ottenere l'attestato di libera circolazione all'interno dell'Unione europea, incorre nel rischio che il bene culturale subisca un vero e proprio *acquisto coattivo*, senza che il T.U. indichi, al riguardo, la possibilità che il proprietario vi si possa opporre.

Tale norma non era presente nel testo della legge 30 marzo 1998, n. 88 ed appare di dubbia legittimità in relazione agli obblighi previsti per l'Italia dall'appartenenza all'Unione europea¹⁸.

La disciplina prevista per l'esportazione di un bene culturale verso un paese *terzo* (non facente parte, quindi, dell'Unione europea) prevede, invece, una documentazione ulteriore rispetto a quella richiesta per la circolazione intracomunitaria. In tale ipotesi, infatti, in aggiunta all'attestato di libera circolazione, di cui si è già parlato nel paragrafo precedente, in base all'art. 72 del T.U., si richiede anche una *licenza di esportazione*, che ha una validità di sei mesi.

3.5 La disciplina della restituzione dei beni culturali illecitamente esportati

La Sezione III del Capo IV del T.U. (articoli da 73 a 84) disciplina la fattispecie della restituzione di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro dell'Unione europea. Rispetto agli artt. 7 e ss. della Direttiva 93/7, che riguardano il

¹⁸ L'art. 68 del T.U., recependo la norma precedentemente in vigore, ossia l'art. 39 della l. 1089/39, la ha modificata in senso peggiorativo. In tale modifica potrebbe, addirittura, rinvenirsi una violazione delle norme comunitarie sulla libertà di circolazione delle merci. Con la precedente normativa, infatti, si differenziava l'ipotesi di spedizione all'interno dell'Unione europea dall'esportazione verso paesi extracomunitari, prevedendo, per la prima, che il proprietario del bene culturale, di fronte alla manifestazione di volontà dello Stato di acquistare il bene stesso, potesse rinunciare alla spedizione all'estero. Ora, invece, con specifico riferimento all'acquisto coattivo, il T.U. prevede una identica disciplina, sia per l'uscita dei beni culturali dal territorio nazionale verso uno Stato dell'Unione europea, sia al di fuori di essa.

medesimo meccanismo restitutorio, il T.U. estende la possibilità di ottenere la restituzione anche con riferimento a beni culturali che non siano contemplati nell'Allegato A della direttiva (e del T.U. stesso)¹⁹.

La titolarità dell'esercizio dell'azione di restituzione è riservata in via esclusiva agli Stati membri e deve essere proposta, ai sensi dell'art. 75, comma 2, davanti al tribunale del luogo in cui si trova il bene. Tale azione ha un termine di prescrizione trentennale, cui fa eccezione l'azione che dovesse riguardare beni di cui all'art. 73, comma 3, lettere *b*) e *c*), che risulta essere imprescrittibile.

L'azione di restituzione può essere promossa entro un anno dal giorno in cui lo Stato richiedente ha avuto conoscenza del fatto che il bene uscito illecitamente si trova in un determinato luogo e ne ha identificato il possessore o detentore. Il termine di prescrizione dell'azione è fissato in trenta anni dal giorno dell'uscita illecita del bene dal territorio dello Stato richiedente.

Il tribunale, nel disporre la restituzione,

¹⁹ Cfr. FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali*, Milano, 2001, pp. 76-77. Sul punto l'Autore sottolinea come "la formulazione dell'art. 73 non è esente da taluni rilievi critici, specie con riguardo all'esatta individuazione dei beni suscettibili di essere restituiti in virtù del meccanismo introdotto dalla direttiva alla quale la norma medesima intende dare attuazione". Tra il paragrafo 2 ed il paragrafo 3 dell'articolo in parola, infatti, vi sarebbe una differenza che fa sorgere nell'Autore il seguente dubbio: "[...] dovrà il giudice italiano disporre la restituzione dei beni che rientrino nella più ampia definizione dell'art. 73, §2 e che siano usciti illecitamente dal territorio dello Stato richiedente o dovrà, al contrario, negarla qualora si tratti di beni che, pur presentando tali caratteristiche, non siano tuttavia ricompresi tra le categorie indicate al §3?".

può liquidare un equo indennizzo al soggetto tenuto alla riconsegna del bene culturale. Condizione per ottenere l'indennizzo è, tuttavia, che il soggetto interessato riesca a dimostrare in modo plausibile di aver acquisito in buona fede il possesso del bene.

L'azione di restituzione concernente beni usciti illecitamente dal territorio dello Stato italiano è esercitata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, davanti al giudice dello Stato membro dell'Unione europea in cui si trova il bene culturale.

4. Gli altri strumenti internazionali di tutela dei beni culturali

Prima di concludere queste brevi note sui temi di attualità concernenti la circolazione e la protezione dei beni culturali, ricordiamo che la protezione di tali beni è stata anche oggetto di alcune convenzioni internazionali, la più importante delle quali, quella redatta nell'ambito dell'UNESCO, è stata firmata ben prima dell'approvazione delle normative di tutela comunitaria. Esse, tuttavia, per i motivi più oltre esposti, non risultano essere - almeno per il momento - uno strumento efficace di difesa del patrimonio artistico mondiale²⁰.

Oltre alla Convenzione ora citata sarà qui brevemente esaminata la

²⁰ Sulla Convenzione dell'UNESCO del 1970 e su quella dell'UNIDROIT del 1995, di cui si dirà più oltre, si veda PROTTE, *UNESCO and UNIDROIT: a partnership against trafficking in cultural objects*, in *The recovery of stolen art, a collection of essays edited by PALMER*, London, 1998, p. 205 ss.

Convenzione UNIDROIT del 1995, per l'importanza che essa potrà avere per il recupero dei beni culturali illecitamente sottratti ai loro proprietari.

4.1 La Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970

L'obiettivo perseguito attraverso la Convenzione UNESCO del 1970 era quello di fissare i principi fondamentali relativi alla salvaguardia internazionale dei beni culturali. Essa contiene disposizioni minimali concernenti i provvedimenti legislativi, amministrativi ed a carattere internazionale che gli Stati ad essa aderenti devono mettere in opera per colpire il trasferimento illecito di beni culturali. Gli impegni da prendere sono stati formulati in modo molto aperto, circostanza che avrebbe dovuto permettere agli Stati contraenti di adeguarli alle proprie situazioni concrete ed alle proprie capacità legislative.

In realtà, se da un lato la Convenzione UNESCO è da considerarsi come un passaggio fondamentale nella lotta al traffico illecito di beni culturali²¹, in quanto ha rappresentato il primo, autentico tentativo di porre un argine a tale fenomeno, dall'altro però, “*i meccanismi da essa predisposti per il controllo della circolazione dei beni e soprattutto per la loro restituzione si sono rivelati scarsamente efficaci*”²². Infatti, le sue norme non sono *self executing*; in altre parole, queste non

²¹ La Convenzione in oggetto è, infatti, in vigore tra oltre 90 Stati.

²² Cfr. FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali*, op. cit., p. 66 ss.

sono direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati firmatari, i quali avrebbero dovuto provvedere alla loro trasposizione negli ordinamenti interni mediante norme di attuazione.

Inoltre, le disposizioni della Convenzione si applicano soltanto tra gli Stati firmatari e non sono retroattive, nel senso che il divieto di importazione e l'obbligo di restituzione si applicano unicamente ai beni culturali sottratti ai legittimi proprietari dopo l'entrata in vigore della Convenzione stessa.

L'art. 3 sancisce l'illiceità dell'importazione, dell'esportazione o del trasferimento di beni culturali quando vengano effettuati in contrasto con le norme adottate dagli Stati firmatari in virtù della Convenzione. A questi si impone, così, di: a) introdurre nel proprio ordinamento un *certificato ufficiale* che attesti le esportazioni legali; b) portare a conoscenza del pubblico, con adeguati mezzi, i divieti d'esportazione. Il certificato ufficiale dovrebbe, quindi, accompagnare qualsiasi oggetto avente rilevanza culturale che sia esportato fuori dallo Stato di origine e dovrebbe essere predisposto dalle competenti autorità del Paese esportatore.

4.2 La Convenzione dell'UNIDROIT del 24 giugno 1995

Con legge 7 giugno 1999, n. 213, il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica della Convenzione dell'UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, entrata in vigore nel nostro paese il 1° aprile 2000. La Convenzione, che affonda le

sue radici proprio nell'esperienza della Convenzione UNESCO del 1970, è in potenza un atto di grande importanza, la cui efficacia pratica è stata purtroppo limitata, malgrado la sua ispirazione universalistica e il fatto che le sue norme siano *self-executing*, dal ristretto numero di Stati che vi hanno aderito e fra i quali quindi essa è in vigore²³.

Lo scopo principale della Convenzione è quello di uniformare le norme di diritto interno degli Stati aderenti, al fine di conseguire due obiettivi:

- a) la *restituzione* dei beni culturali rubati e portati all'estero. L'obbligo di restituzione vale *erga omnes*, indipendentemente dal fatto che la richiesta provenga da uno Stato contraente o meno;
- b) il *ritorno* nello Stato di provenienza dei beni culturali illecitamente esportati. Si tratta, in questo caso, di beni esportati dal territorio di uno Stato contraente in violazione delle sue leggi relative all'esportazione di beni culturali.

Il possessore tenuto alla restituzione ha diritto a un *equo indennizzo*

²³ La Convenzione è entrata in vigore il 1 luglio 1998 e, ad oggi, è stata firmata da 22 Stati, tra cui anche la Svizzera, e ratificata da 11 Stati (Italia, Bolivia, Brasile, Cina, Ecuador, Finlandia, Paraguay, Perù, Romania e Ungheria). Si tratta di paesi per lo più *esportatori* di beni culturali, mentre mancano i paesi che sono, in genere, *importatori* degli stessi beni. Sul punto, si vedano FERRI e PACINI, *op. cit.*, p. 150; ed, inoltre, GARDELLA, *Nuove prospettive per la protezione internazionale dei beni culturali: la Convenzione dell'UNIDROIT del 24 giugno 1995*, in *Dir. comm. int.*, 1998, p. 997 ss.; nonché DROZ, *La Convention d'UNIDROIT sur le retour international des biens culturels volés ou illicitement exportés*, in *Rev. critique dr. int. privé*, 1997, p. 239 ss.

corrisposto dallo Stato o dal privato che ne ha chiesto la restituzione solo se egli non era a conoscenza dell'illecita provenienza del bene e se ha usato la dovuta diligenza nell'acquisto.

La richiesta di restituzione deve essere presentata entro tre anni dal momento in cui il richiedente viene a conoscenza del luogo ove si trova il bene rubato e dell'identità del suo possessore. L'azione si prescrive in ogni caso quando siano trascorsi cinquanta anni dal furto (termine elevabile dagli Stati firmatari a settantacinque anni); al contrario, è imprescrittibile l'azione relativa ad un bene che "*faccia parte integrante di un monumento o di un sito archeologico identificati, o che faccia parte di una collezione pubblica [...]*" (art. 3, comma 4)²⁴.

Nell'ipotesi di beni culturali *illecitamente esportati*, la Convenzione stabilisce che ciascuno Stato firmatario può richiedere al giudice o ad altra autorità competente di ordinarne il ritorno nello Stato di provenienza.

Non è sufficiente allo Stato richiedente dimostrare il carattere di bene culturale rivestito dal bene e

²⁴ Sul punto, si veda FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali*, *op. cit.*, p. 66 ss, il quale sottolinea come i termini di prescrizione e decadenza previsti dalla Convenzione in parola siano più ampi di quelli stabiliti dall'art. 7 della Direttiva 93/7. L'Autore ritiene, inoltre, che per l'azione di restituzione in parola, a differenza di quella prevista dall'art. 5 della Direttiva 93/7, non vi sia un'esclusiva competenza dello Stato in quanto l'art. 3 della Convenzione non stabilisce espressamente "*chi sia il titolare (esclusivo?) del diritto di richiederla*". In ragione di tali considerazioni, l'Autore ritiene che il sistema di restituzione dei beni culturali previsto dalla Convenzione possa "*ritenersi preferibile*" rispetto a quello definito dalla Direttiva 93/7.

l'illiceità della sua uscita dal proprio territorio, ai sensi della normativa interna di tutela. Deve essere provato, inoltre, o che il bene è d'*importanza culturale significativa* oppure che l'uscita di quel bene arreca pregiudizio ad uno dei seguenti interessi:

- *“alla conservazione fisica del bene stesso o del suo contesto;*
- *all'integrità di un bene complesso;*
- *alla conservazione dell'informazione, in particolare di natura scientifica o storica, relativa al bene;*
- *l'uso tradizionale o rituale del bene da parte di una comunità autoctona o tribale”.*

La decadenza e la prescrizione sono, come per la restituzione, rispettivamente di tre e cinquanta anni. In modo analogo è disciplinato l'equo indennizzo per il possessore tenuto a restituire il bene, tenendo in debito conto, ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo, la mancanza del certificato d'esportazione.

Le richieste di restituzione e di ritorno di beni culturali possono essere presentate dinanzi al giudice o ogni altra autorità competente dello Stato contraente dove si trova il bene, nonché dinanzi al giudice o ogni altra autorità competente che abbiano il potere di decidere la controversia secondo le regole in vigore negli Stati contraenti.

5. Osservazioni finali

In conclusione, ci sia permesso svolgere alcune brevi osservazioni in

merito all'opportunità di una riforma legislativa a così poco tempo di distanza dal T.U. del 1999.

In primo luogo, con la riforma della disciplina posta a tutela dei beni culturali sarà possibile porre rimedio ad alcune disposizioni del T.U. in vigore che - come già osservato - non sembrano in linea con la normativa comunitaria vigente.

Inoltre, l'insieme delle nuove regole potrà rispondere alle sollecitazioni delle istituzioni comunitarie e, in particolar modo, del Parlamento europeo, per incrementare la collaborazione tra gli Stati ai fini della tutela e del recupero dei beni culturali illecitamente esportati o, comunque, sottratti al legittimo proprietario.

Infine, è auspicabile che la riforma costituzionale in discussione²⁵ dia una più precisa definizione dei reciproci poteri tra Stato ed autonomie locali (in particolar modo le regioni) in una materia così importante per la collettività nazionale. In tale contesto, anche il tema della valorizzazione dei beni culturali dovrebbe tener conto della necessità di un forte coordinamento centrale, ad evitare il rischio di abusi, particolarmente elevato nella materia in oggetto.

Hanno collaborato a questo numero:
Prof. Avv. Claudio Biscaretti di Ruffia
Dott. Niccolò Landi, LL.M, UCD, Dublin

²⁵ Si veda la nota n. 1 del presente lavoro.





