

I beni culturali nella Comunità europea

La azione di tutela dei beni culturali nella nostra regione è completamente definita dalla normativa statale, che sostanzialmente si riattacca alle scelte legislative del 1939, con la famosa Legge 1089/1939 che è stata ripresa nel testo unico pubblicato con D.Lgs. 490/1999. Le azioni di recupero e di valorizzazione del patrimonio culturale sono peraltro guidate in aspetti significativi dalla legislazione regionale, soprattutto nella nostra realtà retta da una Regione ad autonomia speciale.

La materia è tuttavia destinata ad essere ridefinita, alla luce anche di un generale ripensamento delle modalità di intervento per la tutela, conservazione e valorizzazione dei beni culturali

In questo processo di revisione, certamente un ruolo importante ha avuto, e sempre più lo avrà il quadro europeo in cui il nostro paese e la nostra regione sono inseriti.

Riteniamo pertanto opportuno presentare ai nostri lettori alcune pagine riguardanti la normativa europea, tratte da un testo assai interessante, apparso recentemente e dovuto ad un Docente di Legislazione dei Beni Culturali della Facoltà di Architettura di Napoli, e che ha la singolare caratteristica di essere sia architetto che avvocato: Alberto Coppola, La Legislazione sui Beni Culturali e Ambientali, Edizioni giuridiche Simone, Napoli 2002.

Il testo riguarda essenzialmente il problema della tutela e della circolazione dei beni culturali mobili, e non della protezione degli immobili di interesse culturale. La questione è peraltro importante anche per i beni architettonici, e che troppo spesso rischiano di essere spogliati da elementi significativi del loro arredo.

1. L'evoluzione della legislazione comunitaria in materia

A voler datare una prima iniziativa normativa in materia di beni culturali in ambito europeo occorre far riferimento al Trattato di Roma del 1956 il cui limite era, però, di considerare il *patrimonio storico-artistico-architettonico solo dal punto di vista dell'interesse economico.*

Dopo Roma e dopo le Convenzioni sopra citate di Parigi (1970) e dell'UNESCO (1972) occorre far riferimento al *Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992*, quello che ha sancito l'avvio della moneta unica europea. il quale, riprendendo la direttiva del Parlamento Europeo sulla protezione del patrimonio culturale in generale, ha definito la competenza della Comunità Europea in materia di salvaguardia del patrimonio stesso attribuendole una potestà legislativa concorrente con quella degli Stati membri, stabilendo un intervento comunitario solo nell'impossibilità di raggiungimento degli obiettivi da parte degli Stati stessi, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di una migliore attuazione al livello comunitario.

Con il Trattato di Maastricht la Comunità ha voluto *incentivare la cooperazione tra gli Stati in materia di salvaguardia, conservazione e protezione del patrimonio culturale* promuovendo contestualmente lo sviluppo delle culture dei singoli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali o regionali, superando la precedente visione dei beni culturali che era caratterizzata da un interesse e da una prospettiva esclusivamente economica.

Il grande interesse manifestato dal Trattato di Maastricht nei confronti della materia culturale è stato sollecitato da Stati, quale ad esempio l'Italia, preoccupati del fatto che l'apertura delle frontiere avrebbe consentito una libera ed incontrollabile circolazione dei propri beni; a tale fine la Commissione della Comunità Europea ha predisposto due differenti provvedimenti, uno sotto forma di regolamento e l'altro sotto forma di direttiva, che si occupano rispettivamente dei *limiti alla esportazione dei beni*- regolamento n. 3911 del 9 dicembre 1992 - e della *restituzione dei beni usciti illecitamente dal territorio nazionale di uno Stato membro* - direttiva n. 7 del 15 marzo 1993.

La direttiva si applica unicamente alle uscite illecite che si



sono verificate dopo il 1° marzo 1963, anche se agli Stati è lasciata la facoltà di applicare la disciplina anche per le uscite precedenti.

2. I beni culturali nella comunità europea

All'interno del processo di integrazione complessivo tra gli Stati membri della Comunità Europea si è sviluppata la tendenza a creare per tutti i settori un *diritto comune* che, nel rispetto delle varie culture e dei diversi sistemi giuridici, *disciplini le varie materie e favorisca l'efficacia diretta degli atti comunitari*. L'armonizzazione delle diverse legislazioni è di non facile realizzazione incontrando le resistenze dei singoli Stati ricchi di beni che temono la circolazione dei beni stessi; di contro esiste un interesse degli Stati poveri di beni a favorire il trasferimento a qualsiasi titolo dei beni, compresa la loro commerciabilità.

Il legislatore comunitario, nel disciplinare la circolazione dei beni, si è preoccupato di affermare il principio che *i beni culturali non debbano essere equiparati alle merci di qualsiasi genere*. La puntualizzazione si è resa necessaria per arginare un eventuale fenomeno di fuga dei beni all'estero, nel momento in cui sono state eliminate tutte le barriere fisiche e tecniche tra gli Stati membri ed è stata consentita la libera circolazione delle merci e dei prodotti.

Più che una vera e propria armonizzazione si è cercato di realizzare una cooperazione tra gli Stati che, pur se apparentemente più debole rispetto ad una normativa comune, garantisce meglio il rispetto delle prerogative nazionali riuscendo ad offrire uno strumento più flessibile ed utile al controllo della circolazione dei beni culturali. *La direttiva comunitaria n. 7 del 15 marzo 1993*, con cui si è attuato il processo di armonizzazione tra le diverse legislazioni degli Stati membri, si differenzia dalla Convenzione e dal regolamento comunitario perché *regola la materia ad esportazione avvenuta salvaguardando lo Stato danneggiato ed assicurando allo stesso Stato la restituzione del bene illecitamente esportato*.

3. Il recupero dei beni culturali nella legislazione comunitaria

La citata *direttiva 93/7/CEE*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 27 marzo 1993.n. L74, disciplina, in forma abbastanza puntuale, anche *le modalità di recupero di un bene sottratto o illecitamente esportato all'interno dei territori degli Stati membri*. In particolare la direttiva prevede una vera e propria cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri al fine di individuare e localizzare il bene esportato.

L'attività iniziale sulla procedura da seguire tocca alla amministrazione dello Stato nel cui territorio il bene è presumibilmente presente e segue due diversi indirizzi, uno di tipo prettamente investigativo, l'altro di natura cautelare finalizzato a garantire che il bene non venga sottratto al procedimento per la sua restituzione; questa seconda procedura *impone al possessore di provvedere alla tutela del bene oggetto di controversia, secondo le norme vigenti nello Stato richiedente*.

Nella direttiva non sono elencati dettagliatamente i beni da sottoporre a tutela ma sono state previste solo alcune categorie di beni suscettibili di essere classificati come tutelabili e, pertanto, sottoponibili alla procedura di restituzione

In termini operativi, *l'azione di restituzione va promossa dallo Stato che richiede il bene presso il giudice dello Stato nel cui territorio il bene stesso si trova*. La direttiva prevede che uno Stato membro può esperire l'azione di restituzione solo se nel proprio ordinamento è presente una norma che tutela le esportazioni dei beni culturali, così come previsto dall'art. 36 del Trattato di Roma, e che l'azione stessa può essere avviata solo nei confronti di beni ascrivibili al patrimonio storico-artistico-culturale.

Il giudice adito deve decidere solo sulla esistenza di un diritto alla restituzione senza entrare nel merito, prescindendo quindi dalla verifica sulla proprietà del bene stesso, essendo questo secondo accertamento di competenza del giudice ordinario dello Stato a cui il bene sarà restituito.

A differenza dalla Convenzione di Parigi, la direttiva 9 317/CEE considera come illecito la pura e semplice uscita dal territorio di uno Stato.

La direttiva opera secondo due linee-guida:

- a) **individuazione della giurisdizione:** è abbastanza palese, pur se non espressamente sancito, che la competenza, trattandosi di diritti soggettivi, debba essere del giudice ordinario;
- b) **prescrivibilità dell'azione:** la direttiva individua tempi distinti circa la prescrivibilità dell'azione, a seconda del momento in cui lo Stato richiedente è venuto a conoscenza del luogo o del possessore, della data in cui il bene è stato illecitamente esportato, distinguendo tra beni che formano collezioni pubbliche o meno.

4. La legge italiana di recepimento della direttiva 93/7/CEE

Lo Stato italiano ha recepito la direttiva 93/7/ CEE con la legge 30 marzo 1998, n. 88, pubblicata nella G.U. del 10 aprile 1998, n. 84.

La legge, divisa in cinque capi, oltre a recepire la direttiva comunitaria 93/ 7/CEE, dettava norme di esecuzione del regolamento CEE n. 3911/1992. La L. n. 88/1998 è stata



abrogata (ad eccezione degli artt. 19, comma 2, e 26) dall'art. 166 del nuovo T.U. in materia di beni culturali e ambientali, il quale, lungi dall'innovare radicalmente la materia, si in massima parte limitato a riprendere i principi fissati dalla direttiva 93/7/CEE e la disciplina di cui alla stessa legge n. 88/1998.

Oggetto della direttiva è, come detto, la circolazione dei beni culturali nell'ambito dei Paesi comunitari, con particolare riferimento al riconoscimento del diritto a chiedere la restituzione dei beni usciti illecitamente dal territorio dello Stato di appartenenza dopo il 31 dicembre 1992.

L'art. 73 del Testo Unico definisce «uscita illecita» *quella avvenuta in violazione del regolamento CEE, o della legislazione dell'lo Stato richiedente*, in materia di protezione del patrimonio culturale nazionale ovvero determinata dal mancato rientro alla scadenza del termine di uscita o di esportazione temporanea. Lo stesso articolo dispone l'ammissibilità dell'azione di restituzione esclusivamente per quei beni indicati nell'elenco contenuto nell'allegato al decreto legislativo facenti parte di collezioni pubbliche inventariate in musei, archivi e biblioteche, ovvero inclusi in inventari ecclesiastici. È da evidenziare come la legge n. 88/98 prima, e il Testo Unico poi, abbiano introdotto *categorie di beni tradizionalmente non presenti nel concetto di bene culturale*, quali film, fotografie - anche se la tabella specifica aventi più di cinquanta anni - *collezioni di zoologia, botanica, mineralogia e anatomia e, persino, mezzi di trasporto* aventi più di settantacinque anni.

Il Capo IV, sez. II, *disciplina il procedimento per la restituzione dei beni illecitamente usciti dai territorio di uno Stato membro dell'UE*; da esso risulta che l'azione va proposta dinanzi al tribunale del luogo in cui il bene si trova, che può, su richiesta di parte, liquidare un indennizzo al possessore in buona fede.

Gli artt. 71-79, dopo aver definito le categorie di beni culturali oggetto delle azioni suddette, disciplinano le *modalità per l'azione di restituzione nonché i termini per la prescrizione dell'azione stessa*. L'art. 74 individua nel Ministro per i beni e le attività culturali l'autorità centrale, che procede d'intesa con il Ministro per gli affari esteri, avvalendosi dell'assistenza dell'Avvocatura dello Stato (art. 80).

Gli artt. 82-84 sono dedicati all'attività di collegamento e di informazione con la Comunità europea ed il Parlamento italiano; in particolare il Ministro per i beni e le attività culturali è tenuto, nell'ambito interno, a predisporre una relazione annuale sullo stato di attuazione della normativa nonché una relazione triennale alla Commissione delle Comunità sull'attuazione del regolamento e della direttiva CEE. Novità assoluta prevista dalla L. n. 88/1998 era l'obbligo, introdotto dall'art. 15, di *istituire la banca dati dei beni illecitamente sottratti*. Tale norma è stata integralmente ripresa dall'art. 83 del Testo Unico.

La nuova norma presenta una duplice condizione perchè si possa consentire la circolazione dei beni culturali:

- necessità di acquisire la licenza di esportazione per i Paesi extracongiuntari;
- attestato di libera circolazione in ambito comunitario.

L'art. 66 del T.U. prevede il rilascio da parte degli uffici di esportazione dell'attestato di libera circolazione dei beni di cui all'art. 65; il comma 20 del medesimo art. 65 prevede il divieto di uscita per determinate categorie di beni indicate nel comma 1°, qualora l'esportazione costituisca danno per il patrimonio nazionale.

L'attestato di libera circolazione ha validità triennale.

L'art. 68 consente al Ministro per i beni e le attività culturali, ma anche alla regione competente, di *acquistare il bene del quale si chiede l'uscita dal territorio nazionale*, al valore indicato nella denuncia.

L'art. 70 riprende l'art. 39 bis della L. n. 1089/1939, che prevedeva il «**certificato di spedizione-importazione**» che aveva già sostituito l'attestato previsto dall'art. 36 della legge n. 1089/1939.

L'articolo 123 introduce **sanzioni penali e pecuniarie** per chi trasferisca all'estero cose di interesse artistico, storico, archeologico, demo-etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, nonché quelle di cui all'art. 3, comma I, lett. d), e) e i) (fotografie, film, audiovisivi di oltre 25 anni; mezzi di trasporto di più di 75 anni; beni di interesse storico e scientifico con più di 50 anni) senza aver ottenuto il prescritto attestato di libera circolazione o la prescritta licenza di esportazione.

