

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. LXXI

n. 2

RISOLUZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,
SPETTACOLO E SPORT)

d'iniziativa del senatore DE ROSA

approvata il 5 agosto 1992

ai sensi dell'articolo 144, comma 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame congiunto dei seguenti progetti di atti comunitari:

1) proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. COM (92) 280 def. - SYN 382, del 17 giugno 1992;

2) proposta di regolamento del Consiglio relativa all'esportazione di beni culturali. COM (91) 447 def. - SYN 382, del 20 gennaio 1992.

La 7^a Commissione permanente del Senato, dopo aver esaminato, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento:

1) la proposta di direttiva (CEE) del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (COM (91) 447 def. - SYN 382) e la proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali (COM (91) 447 def. - SYN 382), presentate dalla Commissione CEE il 20 gennaio 1992 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee del 28 febbraio successivo;

2) la proposta di direttiva modificata dalla Commissione CEE (COM (92) 280 def. - SYN 382) e pubblicata nella *Gazzetta*

Ufficiale delle Comunità europee dell'8 luglio 1992;

3) la successiva ipotesi di mediazione informale relativa alle proposte suddette del 30 giugno 1992, trasmessa alla 7^a Commissione dal ministro per i beni culturali e ambientali Ronchey nella seduta del 15 luglio 1992 nel testo francese;

udite le dichiarazioni del ministro Ronchey e del ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali Costa, rese alla 7^a Commissione nella menzionata seduta;

preso atto dei pareri espressi dalla Giunta per gli affari delle Comunità europee e dalla Commissione affari esteri,

rileva quanto segue.

A. L'articolo 36 del Trattato di Roma, istitutivo della CEE, prevede una deroga al generale principio della libera circolazione delle merci, legittimando i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito che siano giustificati da motivi di protezione del «patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale». Tuttavia tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, nè una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

Il significato della norma pare chiaro: spetta ad ogni Stato membro il potere di definire cosa sia il patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale oggetto di tutela e stabilire altresì le modalità della tutela stessa, restando agli organi della CEE il compito della verifica che in tal modo non siano introdotti surrettiziamente arbitrari limiti al commercio o discriminazioni.

B. D'altra parte, la Costituzione pone fra i principi fondamentali (secondo comma dell'articolo 9) il dovere per la Repubblica di tutelare l'ambiente e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Questa tutela attiene ad un fondamentale interesse nazionale e, di conseguenza, ogni potenziale limitazione alla sovranità nazionale in materia va considerata con la massima cautela.

C. L'ordinamento italiano del settore si fonda sul principio secondo il quale i limiti alla circolazione del bene facente parte del «patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale» possono essere valutati e decisi volta per volta dai competenti organi amministrativi, anche prescindendo dalla preesistenza di una notifica, ovvero dalla stessa previa conoscenza che l'Amministrazione possa avere dell'esistenza di quel bene, testimoniata - ad esempio - da una sua schedatura. Si tratta di un principio radicalmente diverso da quello vigente negli ordinamenti interni di altri Stati membri, ove sono inespugnabili solo quei singoli oggetti che siano indicati in un apposito elenco.

D. La Commissione considera tale principio - che è sicuramente conforme al

ricordato articolo del Trattato CEE - tuttora pienamente attuale, ragionevole e giustificato, stanti l'immensità del patrimonio culturale nazionale e l'impossibilità di pervenire ad una puntuale schedatura di tutti gli elementi fisici nei quali si sostanzia: basti pensare ai ritrovamenti di futuri scavi archeologici che, ai sensi dell'articolo 44 della legge n. 1089 del 1939, appartengono allo Stato.

E. Circa la discrezionalità di cui dispone l'Amministrazione nel sottoporre il singolo oggetto al vincolo, la Commissione sottolinea la chiara indicazione contenuta nell'articolo 35 della predetta legge n. 1089 (come sostituito dal decreto-legge 5 luglio 1972, n. 88, convertito a sua volta dalla legge 8 agosto 1972, n. 487), ove si afferma che l'interesse artistico, storico, archeologico, etnografico, bibliografico, documentale o archivistico della cosa, che ne legittima il divieto di esportazione, è rappresentato tanto dalla cosa in sé, quanto dalla cosa considerata in relazione al contesto storico-culturale di cui fa parte. Che il valore culturale di un bene non sia solo quello del bene stesso, isolatamente considerato ed eventualmente espresso da una valutazione economica di mercato (suscettibile, fra l'altro, delle più vistose oscillazioni), ma stia nel suo legame al contesto in cui si è formato ed al quale comunque appartiene, è una delle più importanti acquisizioni che la cultura italiana contemporanea ha offerto a quella mondiale e che molto felicemente il legislatore del 1972 ha trasfuso in norma.

F. In conseguenza di quanto affermato in precedenza, la Commissione giudica opportuna l'iniziativa promossa dalla Commissione CEE, mirante a dar vita ad una normativa comunitaria volta ad agevolare la restituzione dei beni illecitamente sottratti facenti parte dei rispettivi «patrimoni artistici, storici e archeologici nazionali», e a costituire un argine all'illecita esportazione di beni culturali dai confini della Comunità, fermo restando che tale normativa ha carattere sussidiario rispetto alle legislazioni degli Stati membri e che tanto l'appartenenza del bene al patrimonio suddetto,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quanto l'illiceità della sottrazione, sono definizioni di pertinenza esclusiva dei singoli Stati membri.

G. Alla luce di queste considerazioni, la Commissione esprime apprezzamento sull'ultima stesura della direttiva, che appare come un primo passo nella direzione giusta, anche se parziale. Il procedimento di restituzione ivi previsto, infatti, si applica non a tutti i beni qualificati dai singoli Stati membri come parti tutelate del rispettivo patrimonio, bensì solo a quelli così qualificati, i quali ricadano inoltre all'interno di una griglia definitoria strutturata secondo elenchi tipologici e limiti minimi di valore venale.

H. La Commissione sottolinea fortemente che la direttiva non può assolutamente essere intesa come una tacita legittimazione alla esportazione dei beni tutelati dalle singole legislazioni nazionali ma non ricadenti nella suddetta griglia definitoria, esportazione che resta illegittima ai sensi delle norme proprie di ciascuno Stato membro e va repressa secondo le procedure ordinarie. La direttiva non può neppure essere intesa come implicante una sorta di definizione di «bene culturale europeo», o - peggio - un indirizzo al «riavvicinamento» fra loro delle rispettive legislazioni nazionali in ordine alla individuazione dei beni da tutelare nei rispettivi patrimoni nazionali. Al contrario, la Commissione ribadisce la esclusiva spettanza a ciascuno Stato della sovranità in materia: se altri Stati membri intendono applicare principi più liberali in ordine alla circolazione dei beni culturali, ciò non può che riguardare solo il loro patrimonio e non quello dell'Italia.

I. In tale prospettiva, la Commissione esprime le seguenti valutazioni sui documenti sottoposti al suo esame, con particolare riferimento all'ipotesi di mediazione informale trasmessa dal Governo:

Direttiva:

articolo 1 (definizioni): la nuova stesura rappresenta un deciso progresso rispetto

all'originario testo che, per le ragioni esposte, non avrebbe potuto essere accolto. Tuttavia, anche alla luce di una indicazione contenuta nel parere della Giunta per gli affari delle Comunità europee, il Governo italiano dovrebbe adoperarsi per inserire nell'articolo, al paragrafo 1 della proposta di mediazione, anche gli inventari delle collezioni private di beni storico-artistici;

articolo 4 (compiti delle autorità centrali): meritano apprezzamento le più dettagliate indicazioni contenute nei paragrafi 1 e 3. In ordine a quest'ultimo, si suggerisce di prolungare il termine ivi previsto da 2 a 3 mesi. Quanto al paragrafo 2, si raccomanda al Governo italiano di vigilare affinché la proposta di mediazione presentata il 30 giugno, che nel testo francese fa riferimento a «motifs raisonnables», non finisca per riproporre la inaccettabile versione originaria che richiedeva la sussistenza di «validi motivi» di sospetto in ordine alla illecita esportazione dei beni;

articolo 5 (azione di restituzione): potrebbe essere opportuno menzionare che restano comunque esperibili le normali azioni volte al recupero dei beni culturali protetti dalle normative nazionali ma non «coperti» dalla direttiva;

articolo 8 (prescrizione): la stesura della ipotesi di mediazione (che prevede per l'azione di restituzione una prescrizione di 30 anni decorrenti dal momento in cui il bene ha lasciato illecitamente il territorio nazionale, elevata a 75 anni per i beni facenti parte delle raccolte pubbliche, ferma restando l'imprescrittibilità dell'azione ove è prevista dall'ordinamento interno dello Stato membro o da accordi bilaterali) rappresenta un avvicinamento alla posizione italiana - peraltro non accolta - rispetto alla stesura originaria e a quella modificata, che non potevano essere approvate. La Giunta ha espresso una riserva di fondo su tale articolo;

articolo 9 (restituzione del bene): deve essere chiaro che l'accertamento effettuato dal giudice dello Stato membro richiesto in ordine alla natura del bene ed alla illiceità della sua uscita dallo Stato membro richiedente si limita alla provenienza delle atte-

stazioni di cui all'articolo 5 dalle autorità competenti dello Stato richiedente, e non può assolutamente spingersi a sindacarne il merito. Si tratta di un aspetto cruciale della direttiva, su cui la Commissione richiama l'attenzione del Governo, poichè una diversa interpretazione rispetto a quella qui indicata avrebbe l'effetto di un completo snaturamento della direttiva e comprometterebbe la valutazione positiva qui espressa;

articolo 10 (indennizzo al possessore): il principio dell'equo indennizzo contrasta con la convinzione, diffusa fra gli esperti, che nel mercato dell'arte assai difficilmente l'acquirente di un bene illecitamente sottratto è realmente in buona fede. Preso atto, inoltre, della valutazione contraria espressa dalla Giunta sul principio stesso dell'indennizzo, si potrebbe prevedere che il diritto all'indennizzo sorge solo qualora il compratore non abbia potuto rivalersi sul venditore ai sensi della normativa civilistica vigente nello Stato membro, oppure, in subordine, l'obbligo, a carico degli acquirenti, di effettuare accertamenti (da indicare puntualmente) in ordine all'origine del bene, in mancanza dei quali è esclusa la buona fede;

articolo 14 (termine di applicazione): appare opportuno dilazionare il termine ivi previsto, così come quelli contenuti negli articoli 15, comma 2, 17 e 19, stante il prolungamento della procedura di approvazione della direttiva;

Allegato:

lettera A - n. 1 (oggetti archeologici): va chiarito che l'età di 100 anni è quella dell'oggetto, e non del suo rinvenimento;

n. 9 (archivi): si suggerisce di abbassare il limite di età, ai fini della tutela, da 50 a 30 anni;

n. 11 (mezzi di trasporto): è una integrazione opportuna. Si potrebbe ulteriormente precisare: «e velivoli di più di 50 anni»;

lettera B (soglia finanziaria): la Commissione, confortata anche dal parere della Giunta, considera il criterio estremamente discutibile in sé, anche per la volatilità di

ogni valutazione di mercato e l'incertezza - su cui la direttiva è lacunosa - in ordine all'autorità competente ad individuare il valore venale del bene ed alla relativa procedura, ai fini dell'applicazione della direttiva stessa. La Commissione può acconsentire a tale criterio, eminentemente pratico, solo alla luce delle osservazioni precedenti in ordine al ruolo della normativa comunitaria in materia ed al suo rapporto con quella nazionale;

Regolamento:

valgono le osservazioni di carattere generale formulate dianzi, segnalando che il testo originario appare significativamente migliorato nell'ultima stesura. La Commissione raccomanda tuttavia al Governo la massima attenzione nella trattativa, stante la natura propria del regolamento CEE, che è immediatamente e direttamente applicabile dalle autorità nazionali e prevale sulla legislazione interna;

quanto al preambolo, la Commissione invita il Governo a sollecitare il mutamento della base giuridica prescelta per il regolamento, ricorrendo all'articolo 100 A del Trattato, il quale, implicando il ricorso alla procedura di cooperazione, consentirebbe al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale (CES) di esprimersi più compiutamente e con diversi poteri, in tal modo aumentando la rispondenza della proposta alle esigenze di democraticità delle decisioni comunitarie. Inoltre, l'articolo 100 A prevede la possibilità, per lo Stato membro che lo ritenga necessario, di applicare disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti previste dall'articolo 36, possibilità che manca nell'articolo 113, il quale è dedicato solo alla politica commerciale comune;

articolo 1 (definizioni): La definizione qui dettata per la categoria dei beni culturali ai fini della particolare tutela comunitaria non coincide - ha osservato la Giunta - con quella fornita nell'articolo 1 della direttiva sulla restituzione dei beni stessi, ancorchè il complesso della tutela comunitaria debba

scaturire congiuntamente dalle norme del regolamento e della direttiva. Tale diversità - comunque da circoscrivere per quanto possibile - può essere giustificata solo considerando che il regolamento è una norma destinata ad essere direttamente applicata dagli uffici doganali e pertanto deve essere la più semplice e chiara possibile. Inoltre, la opportuna precisazione in ordine al rispetto della sovranità degli Stati membri, aggiunta nella nuova stesura, dovrebbe essere resa più chiara onde evitare qualsiasi equivoco in ordine al fatto che spetta esclusivamente alla sovranità degli Stati membri la definizione di cosa rientra nel proprio patrimonio culturale. Anche questo è un nodo determinante ai fini dell'atteggiamento che il Governo italiano dovrà assumere;

articolo 2 (autorizzazione all'esportazione): il testo appare decisamente migliorato rispetto alla stesura originaria. Sarebbe tuttavia necessario esprimere più chiaramente che restano salve tutte le attribuzioni in materia di tutela spettanti ai singoli Stati;

articolo 6 (cooperazione fra le dogane): si giudica opportuna l'integrazione inserita.

L. La Commissione segnala al Governo che la linea di rigore sostenuta dall'Italia nel corso della trattativa sui due atti comunitari, e ancor più i principi della legislazione nazionale di tutela precedentemente ricordati, impongono come assolutamente necessaria la massima efficienza, coerenza, puntualità e trasparenza nell'attività amministrativa. Per le stesse ragioni, in futuro, il Governo si dovrà impegnare alla rapida e precisa attuazione della normativa comunitaria, non appena entrerà in vigore.

Non è infatti in alcun modo difendibile sul piano logico, e nemmeno su quello della trattativa internazionale, una linea fondata su rigorosi e generali divieti, derogabili volta per volta a discrezione dell'Amministrazione, se i divieti non fossero fatti rispettare e le deroghe non fossero concesse secondo criteri coerenti, limpidi e tendenzialmente univoci. In tale prospettiva, l'opera di inventariazione del patrimonio

culturale nazionale appare comunque preziosa e da proseguire con determinazione.

M. La Commissione, pertanto, impegna il Governo:

1) ad ispirare la propria azione, nel seguito delle trattative in ordine alle due proposte di atti comunitari, agli indirizzi desumibili dalla presente risoluzione;

2) in particolare, ad assicurare alla propria rappresentanza alle trattative la massima autorevolezza sul piano politico e tecnico, con uno stretto coordinamento fra tutti i Dicasteri a vario titolo interessati e sottoponendo eventualmente, le questioni che coinvolgono i fondamentali interessi nazionali alla massima istanza di Governo;

3) a proseguire sollecitamente l'opera di inventariazione del patrimonio culturale nazionale, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle regioni, in conformità ai fini ed ai criteri indicati dalla legge 10 febbraio 1992, n. 145, con particolare riguardo a quanto indicato nell'articolo 2, comma 5. Auspica, al riguardo, che gli stanziamenti previsti dalla citata legge siano sottratti alla applicazione dei recenti vincoli alla spesa disposti dal Governo;

4) ad adottare tutte le misure necessarie a migliorare l'efficienza dei controlli sull'esportazione dei beni culturali e ad assicurare alla normativa statale in materia applicazione uniforme, rapida e trasparente, sulla base di indirizzi culturalmente validi;

5) a predisporre al più presto tutte le misure necessarie al puntuale ed efficace adattamento dell'ordinamento interno alla futura normativa comunitaria, avvalendosi anche, a tal fine, dei lavori preparatori predisposti dalla commissione interministeriale Vitalone-Covatta;

6) ad adottare le misure necessarie a rendere il mercato interno dei beni culturali più efficiente e trasparente, anche al fine di eliminare artificiose distorsioni, assicurando fra l'altro attuazione all'articolo 10, secondo comma, della legge 1° marzo 1975, n. 44, e all'articolo 35, ultimo comma, della legge 1° giugno 1939, n. 1089, come sostituito.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tuito, ma valutando altresì l'opportunità di meccanismi di autocatalogazione, snellendo gli *iter* burocratici ed eliminando ogni adempimento superfluo, così da dare certezza agli operatori privati del settore;

7) a riferire al Parlamento sull'evoluzione delle trattative in sede comunitaria, sulle iniziative adottate e sui risultati effettivamente conseguiti per l'attuazione della presente risoluzione.