

SCHEDA DI VALUTAZIONE n 28/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro		
NUMERO ATTO	COM (2013) 311 def.		
NUMERO PROCEDURA	COD 2013/0162 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	30/05/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	30/05/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	26/07/2013		
ASSEGNATO IL	04/06/2013		
COMM.NE DI MERITO	7 ^a	Parere motivato entro	11/07/2013
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a - 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	04/07/2013
OGGETTO	La proposta ha l'obiettivo di rafforzare la normativa che consente agli Stati membri di ottenere la restituzione di qualsiasi bene culturale classificato come "bene del patrimonio nazionale", considerato che la legislazione attualmente vigente non risulta sufficientemente efficace. La proposta assume la forma di una direttiva che modifica e rifonde la direttiva 93/7/CEE , modificata dalle direttive 96/100/CE e 2001/38/CE .		
BASE GIURIDICA	La proposta è basata sull'articolo 114 del trattato (TFUE) che statuisce che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno". L'articolo stabilisce anche le modalità con cui gli Stati membri possono mantenere, qualora lo ritengano necessario,		

disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti giustificate dall'articolo 36 del [TFUE](#). Tali disposizioni, che derogano alla normativa sul mercato unico, si applicano anche alla "protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale".

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La proposta rispetta entrambi i principi.

La dimensione transfrontaliera dell'uscita illecita dei beni culturali mette l'Unione in una posizione privilegiata per agire su questi aspetti e permettere la restituzione dei beni usciti illecitamente da uno Stato membro e presenti illecitamente sul territorio di un altro stato membro.

Gli Stati membri non sarebbero in grado di conseguire in modo adeguato l'obiettivo della presente proposta che richiede un'azione a livello dell'Unione. L'Unione, tuttavia, non ha la competenza per definire quali beni rientrino nel patrimonio nazionale o per determinare quali sono i tribunali competenti a conoscere l'azione di restituzione che lo Stato membro effettua nei confronti del possessore. Tali aspetti sono di competenza dello Stato membro e a essi si applica quindi la sussidiarietà.

Secondo la Commissione europea, la direttiva si limita a quanto strettamente necessario per conseguire gli scopi che essa si propone e pertanto rispetta il principio della proporzionalità. La portata dell'azione dipende dai principali fattori che limitano l'efficacia della direttiva 93/7/CEE nell'ottenere la restituzione di beni classificati come "beni del patrimonio nazionale".

ANNOTAZIONI:

Il traffico illecito di beni culturali è una piaga che affligge i paesi dell'Unione europea. Per contrastare tale fenomeno è stata adottata nel 1993 la direttiva 93/7/CEE, in concomitanza con la soppressione delle frontiere interne. Essa è volta a conciliare il principio fondamentale della libera circolazione delle merci con la necessità di un'efficace tutela dei beni del patrimonio nazionale. Nel periodo 1993-2011 la direttiva è stata oggetto di Relazioni valutative della Commissione, elaborate sulla base di relazioni nazionali di applicazione, che sono state trasmesse al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo.

Tali relazioni hanno permesso di constatare la limitata efficacia di questo strumento nell'ottenere la restituzione di alcuni beni culturali classificati come "beni del patrimonio" usciti illecitamente da uno Stato membro e rinvenuti nel territorio di un altro Stato membro. Tra le cause principali della scarsa efficacia della direttiva gli stati hanno evidenziato: le limitazioni del suo campo giuridico di applicazione, con particolare riferimento alle categorie definite nel suo allegato; i termini brevi per esercitare l'azione di restituzione; il costo degli indennizzi; la necessità di migliorare la cooperazione amministrativa e dello scambio di informazioni tra le autorità centrali e gli stati membri.

Queste considerazioni hanno fatto emergere la necessità di rivedere la direttiva. Il procedimento di revisione è iniziato nel 2009. In un primo momento la Commissione ha istituito il gruppo di lavoro "Return of cultural goods" che nel 2011 ha concluso i suoi lavori proponendo alcune modifiche volte a migliorarne l'efficacia. Gli stati membri hanno appoggiato le proposte di modifica della direttiva. In particolare Bulgaria e Italia insistono sulla problematica del traffico illecito di oggetti archeologici provenienti da scavi illegali viste le difficoltà incontrate per

individuare le origini di questi beni e la data della loro uscita illecita dal territorio. Numerosi stati membri, tra cui Belgio, Bulgaria, Italia, Ungheria, Polonia e Finlandia hanno evidenziato i limiti della direttiva quando si tratta di ottenere la restituzione dei beni, in particolare a causa dei tetti finanziari applicabili ad alcuni patrimoni nazionali e del termine di un anno per esercitare l'azione giudiziaria di restituzione.

Dal 30 novembre 2011 al 5 marzo 2012 è stata organizzata una consultazione pubblica diretta a tutte le parti interessate da questa iniziativa. Alla consultazione hanno partecipato sia organismi pubblici che soggetti privati. La maggioranza dei partecipanti del settore privato (61%) ritiene che la direttiva 93/7/CEE risponda in modo adeguato alle necessità degli stati membri e solo il 22% si è mostrato favorevole a una revisione. Tra i rappresentanti di enti pubblici, invece, il 54% ritiene che la direttiva non garantisca una restituzione effettiva dei beni del patrimonio nazionale usciti illegalmente dal territorio di uno Stato membro.

Se approvate, le modifiche proposte dalla Commissione si applicheranno ai beni culturali classificati come “beni del patrimonio nazionale” usciti illecitamente a decorrere dal 1993 e che si trovano attualmente nel territorio di un altro Stato membro.

Il rafforzamento dell'attuale normativa della UE deriverà da:

- un ampliamento dell'ambito della definizione di “beni culturali”, in cui rientreranno tutti i beni culturali classificati tra i “beni del patrimonio nazionale aventi un valore artistico, storico o archeologico” in applicazione della legislazione nazionale o delle procedure amministrative degli Stati membri della UE;
- un allungamento dei termini entro i quali gli Stati membri che hanno subito la perdita di un bene possono proporre un'azione di restituzione innanzi ai giudici del paese in cui il bene si trova in quel momento;
- il ricorso al sistema di informazione del mercato interno per facilitare la cooperazione amministrativa e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali;
- l'onere della prova a carico del possessore (qualora richieda un indennizzo). Qualora un tribunale nazionale ordini la restituzione di un bene, il possessore che chieda un indennizzo per tale restituzione dovrà dimostrare di aver prestato la dovuta diligenza e attenzione al momento dell'acquisto per assicurarsi della provenienza lecita del bene culturale.

Nel traffico illegale di beni culturali rientra un'ampia serie di casi, che vanno dall'uscita illecita dei beni culturali senza la prescritta autorizzazione al commercio di beni rubati. Spesso si tratta di attività della criminalità organizzata, soprattutto in un mercato interno senza frontiere caratterizzato da un importante patrimonio storico e culturale.

L'allegato della direttiva vigente contiene un elenco di diverse categorie cui i beni culturali devono appartenere per poter essere restituiti allo Stato membro di origine. Si tratta di categorie determinate sulla base di criteri di antichità e/o valore (ad esempio reperti archeologici aventi più di 100 anni, quadri e pitture fatti a mano aventi più di 50 anni e del valore di 150 000 EUR). Tale allegato viene soppresso dalla proposta e viene abolito l'obbligo di appartenere a una delle categorie comuni in esso contenute o di essere parte integrante delle collezioni pubbliche figuranti negli inventari di musei, archivi e fondi di conservazione delle biblioteche o negli inventari delle istituzioni ecclesiastiche.

La proposta di aggiornamento della direttiva sarà adesso discussa dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Gli Stati membri avranno a disposizione un anno, dall'adozione dell'atto, per conformarsi alle nuove disposizioni.

11 giugno 2013

A cura di Federico Pommier Vincelli

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)