



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 30 novembre 2021
(OR. en)

14532/21

CULT 112
MI 902
ENFOCUSTOM 179
UD 297
COMER 109
CATS 76
CID 12

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	18 novembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 705 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO Prima relazione 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 (Rifusione)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 705 final.

All: COM(2021) 705 final

Bruxelles, 18.11.2021
COM(2021) 705 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Prima relazione 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 (Rifusione)**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

Prima relazione 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 (Rifusione)

Indice

1. SINTESI	3
2. INTRODUZIONE	3
3. APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA	4
3.1. Recepimento negli ordinamenti nazionali	4
3.2. Definizione di "beni culturali" – ambito di applicazione materiale (articolo 2)	4
a) Valutazione delle categorie di beni definiti come patrimonio nazionale negli ordinamenti nazionali	4
b) Valutazione di cosa si qualifica come "uscita illecita" di beni culturali dal territorio di uno Stato membro	5
3.3. Definizione di "beni culturali" – ambito di applicazione temporale (articoli 14 e 15)	6
3.4. Dovere di diligenza – ambito di applicazione personale (articoli 10 e 13)	7
3.5. Applicazione della procedura amministrativa per la restituzione dei beni culturali	8
a) Cooperazione tra le autorità competenti all'interno di uno Stato membro	8
b) Cooperazione amministrativa tra gli Stati membri – utilizzo del sistema di informazione del mercato interno (IMI) ai fini della cooperazione amministrativa (articolo 5)	9
3.6. Assistenza legale reciproca e questioni specifiche relative ai costi delle azioni giudiziarie di restituzione (articolo 6)	11
4. CONCLUSIONI	12
5. ALLEGATO	12

1. SINTESI

La presente relazione (in appresso "la relazione") valuta l'applicazione e l'efficacia 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 membro¹, come disposto dall'articolo 17, paragrafo 2. La relazione è la prima a essere elaborata dopo l'entrata in vigore della direttiva e segue le quattro relazioni presentate dalla Commissione europea sull'applicazione della precedente direttiva 93/7/CEE (di cui la direttiva 2014/60/UE costituisce una rifusione), l'ultima delle quali riguardava il periodo 2008-2011².

La relazione prende in esame il periodo compreso tra il 2015 e il 2020 e si basa sui dati forniti dagli Stati membri in risposta a un questionario inviato dalla Commissione europea³, che contempla vari aspetti dell'applicazione e dell'efficienza della cooperazione amministrativa e giudiziaria negli Stati membri in relazione ai beni culturali usciti illecitamente. La relazione fornisce inoltre informazioni sull'uso del sistema di informazione del mercato interno ("IMI")⁴ ai fini della direttiva.

Nel complesso, le risposte degli Stati membri hanno messo in luce l'impatto positivo della direttiva sulla sensibilizzazione dei portatori di interessi in merito alla tutela dei beni culturali⁵ nell'UE e allo sviluppo del commercio delle opere d'arte. Tuttavia le risposte degli Stati membri hanno evidenziato anche che sussiste ulteriore margine di miglioramento nell'attuazione della direttiva, ad esempio rafforzando la cooperazione amministrativa e giudiziaria tra le autorità degli Stati membri e promuovendo una comprensione condivisa delle disposizioni della direttiva.

2. INTRODUZIONE

La direttiva 2014/60/UE (in appresso "la direttiva"), che doveva essere recepita entro il 18 dicembre 2015, mira a conciliare il principio fondamentale della libera circolazione dei beni culturali con l'obiettivo di tutelare i patrimoni nazionali all'interno del mercato unico.

Insieme al regolamento (CE) n. 116/2009 relativo all'esportazione di beni culturali⁶ e al regolamento (UE) 2019/880 relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali⁷, la direttiva 93/7/CEE (di cui la direttiva 2014/60/UE costituisce una rifusione) ha predisposto il quadro normativo dell'UE per la prevenzione del traffico illecito di beni culturali nell'Unione europea, prevedendo meccanismi e una procedura per garantire il rientro di beni del patrimonio nazionale che siano usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Mentre l'obiettivo del regolamento (CE) n. 116/2009 è evitare che beni appartenenti ai patrimoni degli Stati membri escano dal territorio dell'UE senza controlli, la direttiva ha istituito meccanismi di cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali e ha introdotto la possibilità di avviare dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali un'azione di restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. Inoltre il regolamento (UE) 2019/880 punta a vietare e

¹ GU L 159 del 28.5.2014, pag. 1.

² Quarta relazione: [COM\(2013\) 310 final](#); terza relazione: [COM\(2009\) 408 def.](#); seconda relazione: [COM\(2005\) 675 def.](#); prima relazione: [COM\(2000\) 325 def.](#)

³ Questionario elaborato alla luce dell'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva.

⁴ I dati riportati nell'allegato sono ricavati dal sistema di informazione del mercato interno (IMI). [Homepage – IMI-net – Il mercato unico dell'UE – Commissione europea \(europa.eu\)](#).

⁵ *(non riguarda la versione italiana)*

⁶ [Regolamento \(CE\) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali \(GU L 39 del 10.2.2009, pag. 1\)](#).

⁷ [Regolamento \(UE\) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali \(GU L 151 del 7.6.2019, pag. 1\)](#).

impedire l'introduzione nel territorio doganale dell'Unione di beni culturali esportati illecitamente dai paesi terzi in cui sono stati creati o scoperti e stabilisce procedure per l'importazione legale di beni culturali nell'Unione.

A norma dell'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione relazioni sull'applicazione della stessa. Per agevolare l'elaborazione di tali relazioni, nell'aprile 2020 la Commissione ha trasmesso agli Stati membri un questionario concordato con il gruppo di esperti della Commissione sulla restituzione dei beni culturali⁸. Tra il 27 agosto 2020 e il 29 gennaio 2021 sono pervenute risposte da 21 Stati membri, da due Stati membri dell'EFTA⁹ e dal Regno Unito, che sono state successivamente discusse dal gruppo di esperti. Le relazioni nazionali sull'applicazione della direttiva di cui all'articolo 17, paragrafo 1, presentate sotto forma di risposte al suddetto questionario, hanno costituito la base per l'elaborazione della prima relazione di valutazione dell'applicazione e dell'efficacia della direttiva 2014/60/UE, che la Commissione è tenuta a presentare ogni cinque anni al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, conformemente all'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva.

3. APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

3.1. *Recepimento negli ordinamenti nazionali*

La direttiva è una rifusione delle precedenti direttive 93/7/CEE, 96/100/CE e 2001/38/CE relative alla restituzione dei beni culturali. A norma della direttiva, gli Stati membri erano tenuti ad adottare entro il 18 dicembre 2015 le misure necessarie per conformarsi alle sue nuove disposizioni, ossia l'articolo 2, punto 1), l'articolo 5, primo comma, punto 3), l'articolo 5, secondo comma, l'articolo 7, terzo comma, l'articolo 8, paragrafo 1, l'articolo 10, primo e secondo comma, e l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva.

Tutti gli Stati membri hanno comunicato misure di recepimento di tali disposizioni.

3.2. *Definizione di "beni culturali" – ambito di applicazione materiale (articolo 2)*

a) Valutazione delle categorie di beni definiti come patrimonio nazionale negli ordinamenti nazionali

L'oggetto della direttiva rifusa sono i beni culturali, ossia ogni "bene che è classificato o definito da uno Stato membro, prima o dopo essere illecitamente uscito dal territorio di tale Stato membro, tra i beni del "patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale" secondo la legislazione nazionale o delle procedure amministrative nazionali, ai sensi dell'articolo 36 TFUE" (articolo 2, punto 1), della direttiva). In base al considerando 9 della direttiva, questa dovrebbe contemplare pertanto beni aventi interesse storico, paleontologico, etnografico o numismatico o valore scientifico, siano essi parte di collezioni pubbliche o di altro tipo oppure singoli elementi, siano essi provenienti da scavi regolari o clandestini, purché siano classificati o definiti come patrimonio nazionale.

Secondo la maggior parte delle risposte al questionario fornite dagli Stati membri, la definizione a livello dell'UE del termine "bene culturale" costituisce un miglioramento significativo e contribuisce all'obiettivo di rafforzare la tutela dei beni culturali in quanto categoria specifica di beni. Andrebbe tuttavia migliorata la

⁸ [Registro dei gruppi di esperti della Commissione e di altri organismi analoghi \(europa.eu\)](#), Commission expert group on the return of cultural objects (E03204).

⁹ Associazione europea di libero scambio.

comprensione reciproca delle definizioni nazionali, in modo che ciascuno Stato membro riconosca e protegga i beni culturali tutelati degli altri Stati membri.

Sebbene la definizione di "beni culturali" di cui all'articolo 2 della direttiva sia considerata soddisfacente dalla maggior parte degli Stati membri che hanno risposto al questionario, persistono alcune difficoltà per quanto riguarda la determinazione del paese d'origine dei beni archeologici razzati e sottratti illecitamente dal luogo in cui si trovavano. Mentre la provenienza e lo Stato membro d'origine di beni culturali unici nel proprio genere possono essere facilmente identificabili, lo stesso non vale per altri beni culturali appartenenti, ad esempio, a civiltà che hanno prosperato in un'ampia area geografica¹⁰ o per beni culturali seriali (quali monete o gioielli che possono essere separati). Non esistono infatti elenchi dei beni di questo tipo che sono andati dispersi o sono stati rubati da collezioni ed è piuttosto difficile stabilirne la provenienza se non sono mai stati registrati in cataloghi museali o quando viene rivendicata la loro appartenenza a collezioni private che non sono mai state inventariate.

Dieci Stati membri hanno sottolineato che la direttiva dovrebbe riguardare anche i beni culturali esportati illecitamente da uno Stato membro senza che essi si qualificano necessariamente come "patrimonio nazionale", in quanto alcuni organi giurisdizionali nazionali tendono a interpretare in maniera restrittiva la categoria dei beni culturali di cui sarebbe potrebbe esigere la restituzione in virtù della direttiva.

Cinque Stati membri non hanno evidenziato la necessità di elaborare una definizione comune a livello europeo del termine "bene culturale" senza fare riferimento all'ordinamento nazionale e di termini quali "oggetti d'antiquariato" e "reperti archeologici".

Tre risposte hanno sottolineato che è preferibile fare riferimento alla definizione armonizzata di beni culturali di cui al regolamento (CE) n. 116/2009 e al regolamento (UE) 2019/880, al fine di evitare divergenze tra le legislazioni nazionali per quanto riguarda concetti quali "oggetti d'antiquariato" e "reperti archeologici".

Alla luce delle risposte fornite dagli Stati membri si osserva che, in generale, la direttiva è facilmente applicabile ai beni culturali dal valore commerciale tipicamente elevato e ai beni culturali che costituiscono opere d'arte e che sono registrati in collezioni museali o nell'ambito di altre collezioni. Sarebbero invece necessari ulteriori sforzi per tutelare i "beni del patrimonio nazionale" di valore commerciale inferiore, in particolare i reperti archeologici, dato il loro valore inestimabile per la storia della cultura.

b) Valutazione di cosa si qualifica come "uscita illecita" di beni culturali dal territorio di uno Stato membro

L'obbligo di restituzione sancito dalla direttiva si applica unicamente ai beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. A norma dell'articolo 2, punto 2), della direttiva, per "bene uscito illecitamente dal territorio di uno Stato membro" si intende un bene "a) uscito dal territorio di uno Stato membro in violazione delle norme di detto Stato membro sulla protezione del patrimonio nazionale oppure in violazione del regolamento (CE) n. 116/2009, o b) non rientrato dopo la scadenza del termine fissato per una spedizione temporanea lecita o un bene che si trova in situazione di violazione di una delle altre condizioni di tale spedizione temporanea". Quasi tutte le risposte pervenute hanno tuttavia confermato che le autorità nazionali degli Stati membri incontrano difficoltà nell'effettuare ricerche e utilizzarne i risultati in relazione al controllo della protezione dei beni del patrimonio nazionale contemplati dagli ordinamenti di altri Stati membri.

¹⁰ Ad esempio babilonesi, egizi, greci e romani, arabi, bizantini e ottomani.

A causa di tali difficoltà, i beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (ai sensi della direttiva) potrebbero essere considerati come commercializzati lecitamente in un altro Stato membro se la legislazione nazionale non impone a tal proposito alcun requisito concernente la provenienza¹¹. Tali difficoltà non sono affrontate dall'articolo 10 della direttiva nella sua formulazione attuale, poiché esso fa riferimento alla "provenienza" solo quando stabilisce il diritto del possessore a ricevere un indennizzo. Data la crescente diffusione del commercio online, sussiste anche una crescente incertezza circa la provenienza lecita dei beni culturali immessi nel mercato unico, che costituisce un ostacolo alla crescita sostenibile del mercato delle opere d'arte nell'UE.

Inoltre nessuna delle relazioni trasmesse dagli Stati membri sull'applicazione della direttiva nega la necessità di imporre un obbligo di diligenza ai commercianti di opere d'arte a livello dell'UE. Almeno otto Stati membri hanno già adottato disposizioni giuridiche specifiche riguardanti il dovere di diligenza dei commercianti di opere d'arte e oggetti d'antiquariato e i requisiti obbligatori in materia di diligenza che devono essere soddisfatti per poter immettere beni culturali sul mercato. Quattro Stati membri ritengono che l'istituzione di norme dell'UE obbligatorie per quanto concerne il dovere di diligenza dei commercianti di opere d'arte contribuirebbe a un'intensificazione degli sforzi volti a rafforzare la trasparenza e promuovere la parità di condizioni nel mercato delle opere d'arte, a condizione che tali norme si basino sulle più rigorose prescrizioni vigenti, in modo da non compromettere il livello già raggiunto in alcun ordinamento nazionale. Tredici Stati membri hanno inoltre sottolineato che l'elemento decisivo per consolidare il dovere di diligenza dei professionisti del mercato delle opere d'arte attraverso un codice deontologico dell'UE è rappresentato dalla necessità di monitorare l'applicazione di tale codice e di prevedere sanzioni specifiche in caso di violazioni.

Tenendo conto di questi aspetti, uno studio della Commissione europea sul commercio illecito di beni culturali in Europa¹² pubblicato nel 2019 fornisce un'analisi dettagliata e raccomandazioni volte a migliorare le ricerche sulla provenienza e a consolidare il dovere di diligenza dei commercianti di opere d'arte, promuovendo un commercio lecito, responsabile ed etico dei beni culturali quale categoria specifica di beni¹³. Quando è stato presentato ai membri del gruppo di esperti della direttiva nell'ottobre 2019, lo studio è stato accolto positivamente dai delegati degli Stati membri.

3.3. Definizione di "beni culturali" – ambito di applicazione temporale (articoli 14 e 15)

La direttiva si applica ai beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro a decorrere dal 1^o gennaio 1993 (articolo 14).

L'articolo 15, paragrafo 2, lascia agli Stati membri la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della direttiva alle richieste relative a beni culturali usciti illecitamente prima di tale data, senza che ciò comporti una violazione del principio generale della certezza del diritto. Ad oggi solo tre Stati membri hanno

¹¹ In questo contesto vi è una distinzione tra "provenienza" e "luogo d'origine". Per "luogo d'origine" si intende il luogo di cui il bene è originario. Per provenienza si intende la cronologia della proprietà, della custodia o dell'ubicazione di un bene culturale. Nell'ambito del diritto dell'UE vigente, il termine potrebbe riferirsi anche a informazioni su aspetti formali del bene che potrebbero essere utili alla sua identificazione: antecedenti storici, precedenti proprietari/detentori, bibliografia.

¹² [Illicit trade in cultural goods in Europe](#), relazione finale, Commissione europea, direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura.

¹³ Lo studio approfondisce inoltre la questione della comprensione condivisa del significato di "provenienza accettabile" per poter individuare le migliori pratiche in materia di ricerche sulla provenienza di un bene commercializzato e aumentare la trasparenza del commercio delle opere d'arte nell'UE attraverso l'istituzione di un obbligo di diligenza professionale quale condizione per l'esercizio della professione.

ampliato l'ambito di applicazione temporale della direttiva nei propri ordinamenti, due dei quali non hanno previsto alcuna limitazione temporale, fatte salve le norme procedurali nazionali, mentre il terzo ha fissato il limite temporale al 1° gennaio 1960. Un caso particolare è rappresentato da uno Stato membro che, avendo riacquisito la propria statualità nel 1990, valuta in casi specifici la possibilità di estendere l'obbligo di restituzione oltre l'ambito di applicazione temporale della direttiva, senza prevedere tuttavia un obbligo per il periodo antecedente l'esistenza dello Stato.

Inoltre uno Stato membro è favorevole a una norma generale a livello dell'UE che elimini il riferimento al 1993 come limite temporale, in particolare per quanto riguarda i reperti archeologici rinvenuti nell'ambito di scavi clandestini ed esportati illecitamente¹⁴.

Gli altri 19 Stati membri hanno dichiarato nelle proprie risposte che non prevedono di ampliare l'ambito di applicazione temporale della direttiva, sottolineando che, in assenza di una clausola di reciprocità, non sarebbe conveniente per uno Stato membro ampliare unilateralmente l'ambito di applicazione materiale e temporale della direttiva a esclusivo vantaggio degli altri Stati membri. Tutt'al più può essere presa in considerazione l'ipotesi di concedere deroghe in casi specifici, tenendo anche conto delle convenzioni internazionali¹⁵ che forniscono un quadro di riferimento adeguato. Il divieto costituzionale di retroattività sembra costituire il principale ostacolo a un ampliamento generale dell'ambito di applicazione temporale dell'obbligo di restituzione.

Alcuni Stati membri hanno confermato il loro impegno a trovare una soluzione condivisa in tutti i singoli casi in cui venga fornita prova dell'uscita illecita del bene, anche se anteriore al limite temporale stabilito.

Il principale ostacolo incontrato dagli Stati membri in relazione all'ambito di applicazione temporale della direttiva è l'onere di dimostrare quanto è avvenuta l'uscita del bene. In base alla formulazione attuale della direttiva, l'onere della prova incombe allo Stato membro richiedente. Tuttavia, in caso di furto o di scavo, l'azione di restituzione incontra spesso un ostacolo nel fatto che lo Stato richiedente non è in grado di fornire alcuna prova circa il momento in cui il bene è stato rinvenuto ed esportato dal suo territorio. Nella maggior parte delle risposte il ricorso a norme procedurali uniformi è ritenuto il modo più adatto per superare le attuali difficoltà legate all'onere della prova e garantire pari protezione ai beni culturali in tutti gli Stati membri.

3.4. Dovere di diligenza – ambito di applicazione personale (articoli 10 e 13)

L'articolo 13 della direttiva stabilisce che la proprietà di un bene restituito è disciplinata dalla legge dello Stato membro richiedente.

I meccanismi previsti dalla direttiva possono essere applicati solo dalle pubbliche autorità dello Stato membro richiedente. Conformemente all'articolo 345 TFUE¹⁶, la direttiva non si occupa del regime di proprietà esistente negli Stati membri. Ciò è una conseguenza diretta del fatto che i soggetti privati che sono proprietari di un bene del patrimonio nazionale uscito illecitamente dal territorio di uno Stato membro non hanno la facoltà di esercitare i diritti sanciti dalla direttiva, ossia avviare un'azione che ne garantisca la restituzione.

La direttiva non esclude tuttavia la possibilità, per il proprietario di un bene rubato, di promuovere un procedimento civile o penale a norma del diritto nazionale. A tale riguardo, le disposizioni della direttiva

¹⁴ Lo Stato membro in questione ha evidenziato l'impossibilità di dimostrare che l'esportazione illecita sia avvenuta dopo il 1993, poiché i beni sono stati rinvenuti nell'ambito di scavi clandestini.

¹⁵ Ad esempio la convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.

¹⁶ L'articolo 345 TFUE recita: "*I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri*".

sono integrate dall'articolo 7, punto 4), del regolamento (UE) n. 1215/2012¹⁷ (regolamento Bruxelles), che stabilisce una regola di giurisdizione secondo cui le autorità giurisdizionali del luogo in cui si trova il bene culturale sono competenti a conoscere delle azioni civili per il recupero, sulla base del titolo di proprietà, di un bene culturale ai sensi della direttiva.

Inoltre, poiché l'obiettivo principale della direttiva è il rientro materiale del bene culturale uscito illecitamente¹⁸, all'articolo 10 è stabilita una norma uniforme riguardo all'onere di dimostrare l'esercizio della diligenza richiesta, al fine di evitare che i trafficanti scelgano in maniera opportunistica il foro per loro più conveniente e di rendere le restituzioni meno onerose per lo Stato membro richiedente. Con questa nuova norma, al possessore che non sia in grado di dimostrare di aver esercitato la diligenza richiesta non sarà concesso alcun indennizzo al momento della restituzione dell'oggetto. I criteri non esaustivi per accertare l'esercizio della diligenza richiesta sono stati ispirati dalla convenzione UNIDROIT¹⁹ ed erano già contemplati dal diritto di tutti gli Stati membri quando è stata recepita la direttiva.

Dodici Stati membri hanno dichiarato che non era ancora stato avviato alcun procedimento pertinente dinanzi ai loro organi giurisdizionali nazionali e che pertanto non vi era stata ancora occasione di interpretare la nozione di "diligenza richiesta". Inoltre tre Stati membri hanno sottolineato evidenti divergenze di interpretazione, poiché le circostanze dell'acquisizione lasciano un margine di discrezionalità per quanto riguarda l'interpretazione, che varia da uno Stato membro all'altro, a seconda del tipo di beni culturali, delle possibilità di ricerca e del grado di cooperazione tra le diverse autorità.

In questa fase le informazioni sull'interpretazione della nozione negli Stati membri sono insufficienti e la questione deve essere ulteriormente valutata alla luce delle pertinenti disposizioni della direttiva.

3.5. Applicazione della procedura amministrativa per la restituzione dei beni culturali

a) Cooperazione tra le autorità competenti all'interno di uno Stato membro

A livello nazionale, diversi organismi sono coinvolti nell'identificazione dei beni culturali, nelle ricerche archivistiche, nello stabilimento di contatti, nel trattamento delle domande di sequestro del bene culturale e/o nella mediazione. Venti Stati membri hanno dichiarato che la cooperazione tra tali organismi o autorità funziona agevolmente e che vi è regolarmente uno scambio di informazioni.

La maggior parte delle risposte degli Stati membri ha sottolineato l'importanza della cooperazione tra le forze di polizia e i ministeri dell'Interno a livello nazionale e internazionale. Ciò si dimostra particolarmente importante per tracciare un quadro completo del traffico illecito di beni culturali nel mercato unico. Tutte le risposte hanno messo in risalto l'importanza dei dati comparativi relativi ai beni culturali per quanto riguarda le reti sociali²⁰ e la criminalità organizzata, compreso il contrasto del fenomeno nella *darknet*²¹.

¹⁷ Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU L 351 del 20.12.2012, pag. 1).

¹⁸ L'articolo 2, punto 5), della direttiva definisce la restituzione come "*il rientro materiale del bene culturale nel territorio dello Stato membro richiedente*".

¹⁹ [Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati](#), 24 giugno 1995.

²⁰ Per la creazione di reti sociali riguardanti i beni culturali spesso vengono utilizzati siti web e applicazioni basate su Internet quali Facebook, MySpace, Twitter e LinkedIn.

²¹ La *darknet* ("rete oscura") è la parte di Internet cui le persone non possono accedere attraverso i motori di ricerca ordinari. Consente alle persone di navigare in maniera anonima, mantenendo così durante l'acquisto di beni un livello di riservatezza che i normali canali non possono garantire. Per ordinare beni, compresi beni culturali, sulla *darknet* è necessario utilizzare criptovalute.

Vari Stati membri hanno sottolineato che il recente rafforzamento della normativa dell'UE in materia di controlli doganali sui beni culturali²² favorisce in modo significativo la cooperazione tra le autorità doganali e i ministeri della Cultura. Ciò potrebbe avere implicazioni positive anche per l'applicazione della direttiva.

Inoltre in relazione al rientro dei beni culturali nel loro paese d'origine vengono messe in atto operazioni di comunicazione congiunte, in particolare nell'ambito delle procedure conseguenti ai sequestri effettuati dalle autorità doganali in collaborazione con le forze di polizia, le autorità competenti in materia di cultura e le autorità responsabili degli affari esteri.

Tali operazioni rappresentano un elemento positivo per il rafforzamento dell'attuazione della direttiva e delle priorità strategiche nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria.

Nel luglio 2020 la Commissione ha adottato la "strategia per l'Unione della sicurezza per il periodo 2020-2025"²³, che delinea la via da seguire per combattere la criminalità organizzata, compresa la lotta contro il traffico illecito di beni culturali²⁴. La Commissione si è impegnata a esaminare le modalità per migliorare la tracciabilità online e offline dei beni culturali.

La strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata²⁵, adottata il 14 aprile 2021, afferma che la Commissione continuerà a sostenere lo sviluppo di capacità tra gli esperti di beni culturali e la loro cooperazione strutturata con le autorità di contrasto. Inoltre la Commissione esaminerà altre azioni necessarie per contrastare questo fenomeno. A tal fine la Commissione proporrà nel 2022 un piano d'azione sulla lotta al commercio illecito di beni culturali.

b) Cooperazione amministrativa tra gli Stati membri – utilizzo del sistema di informazione del mercato interno (IMI) ai fini della cooperazione amministrativa (articolo 5)

La direttiva introduce modalità di cooperazione amministrativa tra le autorità competenti designate dagli Stati membri²⁶. Nell'ambito di tale cooperazione rientrano in particolare la localizzazione di beni culturali su domanda dello Stato richiedente, la notifica della ritrovamento di beni culturali nel territorio di uno Stato membro, la verifica da parte dello Stato membro richiedente della natura del bene culturale nel territorio dello Stato membro richiesto, la predisposizione di tutte le misure necessarie per la conservazione materiale del bene culturale e l'adozione di provvedimenti provvisori per impedire che il bene culturale sia sottratto alle procedure di restituzione.

La cooperazione di cui all'articolo 5, punto 6), della direttiva può comprendere la mediazione diplomatica e l'agevolazione e la promozione della composizione amichevole e potrebbe anche comportare: i) una mediazione o un coordinamento di natura amministrativa non obbligatori in fase precontenziosa al fine di pervenire a una composizione amichevole, ii) l'agevolazione di un metodo alternativo di risoluzione delle controversie e iii) l'agevolazione dell'avvio di una procedura di arbitrato. Anche se il ricorso delle parti interessate alle modalità di cooperazione indicate dalle autorità competenti a norma all'articolo 5, punto 6), della direttiva prima dell'avvio di un procedimento giudiziario non è obbligatorio in tutti gli Stati membri, tale cooperazione è percepita come la modalità di collaborazione preferibile.

²² [Regolamento \(CE\) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo all'esportazione di beni culturali \(GU L 39 del 10.2.2009, pag. 1\)](#) e [regolamento \(UE\) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali \(GU L 151 del 7.6.2019, pag. 1\)](#).

²³ [Strategia per l'Unione della sicurezza \(europa.eu\)](#).

²⁴ [COM\(2020\) 605 final](#).

²⁵ [COM\(2021\) 170 final](#).

²⁶ [L'elenco di tali autorità è pubblicato nella GU C 134 del 28.4.2017, pag. 4.](#)

Per quanto riguarda le pubbliche autorità, la cooperazione tra autorità a livello dell'UE potrebbe essere ulteriormente migliorata, in particolare per quanto riguarda la condivisione e l'opportuno trattamento delle informazioni esistenti. La Commissione ha istituito un modulo IMI specifico, che è operativo dal 2016, per lo scambio di informazioni sulla restituzione dei beni culturali che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Si tratta di uno strumento informatico a disposizione delle autorità centrali degli Stati membri responsabili dell'attuazione della direttiva e in grado di agevolare la cooperazione tra le autorità competenti all'interno degli Stati membri.

Ad oggi 164 autorità sono registrate e hanno accesso all'IMI²⁷, compresi i coordinatori nazionali IMI. Alcune autorità degli Stati membri sono preposte solo allo scambio bilaterale di informazioni (ossia quando un'autorità sa che un bene culturale si trova in un determinato Stato membro e ne chiede l'individuazione a un paese chiaramente identificato, ipotizzando ragionevolmente che il bene uscito illecitamente possa esservi ritrovato e chiedendo conferma del luogo in cui si trova al fine di recuperarlo).

L'IMI è ritenuto un tentativo potenzialmente positivo di registrare informazioni sui beni usciti illecitamente in modo uniforme a livello dell'UE e di informare le autorità nazionali all'interno dell'Unione. Le autorità nazionali hanno confermato che l'IMI agevola la cooperazione tra le autorità degli Stati membri stabilendo un contatto iniziale e che è uno strumento fondamentale per migliorare il trattamento delle informazioni, fornire orientamenti, discutere questioni e individuare i problemi correlati allo scambio di notifiche e informazioni attraverso l'IMI.

Dai dati sull'uso dell'IMI (presentati in allegato) si può desumere che gli scambi tra Stati membri in relazione ai beni culturali usciti illecitamente siano stati limitati.

Nel periodo 2016-2020 sono state trasmesse 304 notifiche a tale scopo; il numero è stato particolarmente ridotto nel 2018 e nel 2020 (meno di 5) e il livello di attività dei diversi Stati membri è stato alquanto eterogeneo. Le categorie di beni culturali maggiormente interessate da questa tipologia di notifica IMI sono state: "quadri, pitture e icone" (in particolare le icone sono state oggetto di 116 notifiche su 178), seguiti da "reperti archeologici" (55 notifiche). Nello stesso periodo le notifiche relative ad altre categorie di beni culturali, quali vasi, acquerelli, statuette, monete e libri, sono state mediamente meno di 10.

Nello stesso periodo sono state registrate nell'IMI anche 65 richieste di individuazione di un bene culturale uscito illecitamente e di identificazione del possessore o detentore. Alla luce dell'evoluzione annua del numero di notifiche di questo tipo si osserva che le stesse sono diminuite costantemente tra il 2016 e il 2018, passando da 14 casi a meno di cinque, per poi aumentare nel 2019 e nel 2020 (quando sono pervenute rispettivamente 20 e 19 notifiche). Le categorie maggiormente interessate da questa tipologia di notifiche sono state: "opere originali dell'arte statuaria o dell'arte scultoria e copie ottenute con il medesimo procedimento dell'originale" e "quadri, pitture e icone realizzati interamente a mano".

Il numero delle notifiche relative al ritrovamento di beni culturali usciti illecitamente è diminuito drasticamente tra il 2017 (19 notifiche) e il 2019 (3 notifiche) ed è aumentato notevolmente nel 2020 (15 notifiche). La maggior parte delle notifiche di questo tipo riguarda "beni aventi interesse numismatico" (12 notifiche), seguiti da "monete" (8 notifiche), icone (5 notifiche) e sculture (5 notifiche).

Dal 2016 sono state registrate nell'IMI solo cinque notifiche finalizzate all'avvio di azioni di restituzione.

Diciannove Stati membri hanno osservato che, in generale, sarebbe opportuno valutare la possibilità di apportare ulteriori miglioramenti all'IMI per rendere lo strumento più facile da utilizzare. Sono state inoltre sollevate alcune questioni terminologiche riguardanti specifiche versioni linguistiche che richiederebbero

²⁷ Nell'allegato figurano ulteriori dati derivanti dalle notifiche e dagli scambi degli Stati membri riguardanti i beni culturali.

lievi modifiche. Per affrontare tali questioni la Commissione sta attualmente elaborando un apposito manuale d'uso.

Gli Stati membri hanno inoltre segnalato problemi relativi ai vincoli temporali per l'archiviazione delle notifiche nei casi in cui vi sono indagini in corso. A tale riguardo, gli Stati membri hanno sottolineato che è importante che il sistema sia attivamente monitorato e utilizzato da tutte le autorità collegate. Per di più, quante più richieste mirate vengono inserite nell'IMI, tanto maggiori sono le probabilità che esse ricevano una risposta utile. Ciò contribuirà inoltre a ridurre la grande quantità di messaggi generati automaticamente dal sistema.

Inoltre, quando un bene culturale uscito illecitamente viene effettivamente ritrovato, gli Stati membri cercano di recuperarlo attraverso varie modalità, in primo luogo mediante procedimenti giudiziari anziché tramite una richiesta IMI. Ciò non mette tuttavia in discussione il valore aggiunto dell'IMI, in quanto gli scambi ufficiali attraverso il sistema IMI vengono considerati come prove formali nell'ambito dei procedimenti giudiziari.

3.6. Assistenza legale reciproca e questioni specifiche relative ai costi delle azioni giudiziarie di restituzione (articolo 6)

L'articolo 6 della direttiva prevede la possibilità di proporre un'azione di restituzione e stabilisce le condizioni per l'avvio della stessa. Tale azione viene proposta dallo Stato membro dal cui territorio il bene culturale è uscito illecitamente (denominato "Stato membro richiedente") davanti al giudice competente dello Stato membro in cui si trova il bene culturale (denominato "Stato membro richiesto"). Il giudice competente ordina la restituzione del bene dopo aver accertato che si tratta di un bene culturale e che lo stesso è uscito illecitamente dal territorio dello Stato membro richiedente²⁸. La direttiva stabilisce inoltre i termini per l'avvio dell'azione di restituzione e le modalità di indennizzo del possessore nel caso in cui venga ordinata la restituzione del bene²⁹.

Nel complesso, le risposte degli Stati membri hanno indicato che le norme previste dalla direttiva per la restituzione mediante procedimenti giudiziari sono adeguate. Solo uno Stato membro ha affermato che le disposizioni di cui all'articolo 6 non sono sufficienti.

Dall'entrata in vigore della direttiva, solo due azioni giudiziarie di restituzione di beni culturali sono state avviate da organismi giurisdizionali nazionali. I principali ostacoli potrebbero essere correlati alla complessità e ai costi elevati dei procedimenti giudiziari³⁰, alla necessità di sostenere spese di

²⁸ A tale riguardo, l'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 1) chiarisce che lo Stato di esecuzione non è tenuto a vendere o restituire beni specifici oggetto di un provvedimento di confisca che costituiscano beni culturali quali definiti all'articolo 2 della direttiva 2014/60/UE.

²⁹ L'azione di restituzione si prescrive nel termine di tre anni 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 o detentore. Nel caso dei beni che fanno parte di collezioni pubbliche e dei beni appartenenti a inventari delle istituzioni ecclesiastiche o altre istituzioni religiose negli Stati membri in cui sono oggetto di misure speciali di tutela, l'azione di restituzione si prescrive entro il termine di 75 anni (articolo 8 della direttiva).

³⁰ La procedura può essere particolarmente onerosa, in quanto all'elevato costo del procedimento, ad esempio in termini di spese legali, si aggiunge anche la spesa per l'indennizzo. Ciò può contribuire di fatto a circoscrivere la decisione di avviare la procedura solo ai beni di notevole interesse finanziario per i quali gli Stati membri sono disposti a impegnare ingenti risorse.

magazzinaggio, trasporto e assicurazione e all'onere di dimostrare che l'esportazione illegale sia avvenuta successivamente al 1° gennaio 1993. In un caso particolare è stata sottolineata l'impossibilità di esperire l'azione giudiziaria prevista dalla direttiva, in quanto era stato possibile esportare il bene culturale uscito illecitamente in un paese terzo e pertanto esso non si trovava più nel territorio dell'UE nel momento in cui lo Stato membro richiedente avrebbe potuto attivare il meccanismo di restituzione predisposto dalla direttiva.

Pur presentando le proprie relazioni a distanza di cinque anni dalla data di applicazione della direttiva, le autorità nazionali hanno chiesto un'assistenza legale specifica quando devono avviare procedimenti giudiziari dinanzi agli organi giurisdizionali di altri Stati membri, nonché la condivisione delle spese per la messa in sicurezza, il trasporto e l'assicurazione del bene culturale.

In tale contesto, quattro Stati membri hanno proposto di creare una rete di assistenza legale reciproca tra gli Stati membri a norma dell'articolo 6 della direttiva e di designare un procuratore europeo che agisca nell'interesse dello Stato membro richiedente.

4. CONCLUSIONI

La direttiva sembra avere un effetto determinante. Nel complesso, gli Stati membri hanno rilevato l'impatto positivo sulla sensibilizzazione dei portatori di interessi in merito alla tutela dei beni culturali nell'UE e allo sviluppo del commercio delle opere d'arte.

Sono stati individuati i seguenti aspetti in relazione ai quali l'applicazione della direttiva potrebbe essere migliorata:

- accorgimenti tecnici per facilitare e razionalizzare l'uso dell'IMI ai fini della direttiva;
- promozione dell'assistenza legale reciproca tra gli Stati membri a norma dell'articolo 6 per aiutare gli Stati membri richiedenti quando avviano procedimenti giudiziari dinanzi agli organi giurisdizionali di altri Stati membri;
- promozione di una comprensione e applicazione uniformi delle disposizioni della direttiva favorendo lo scambio di migliori pratiche e un'interpretazione comune del dovere di diligenza dei commercianti di opere d'arte professionisti e della ricerca della provenienza dei beni culturali che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

Alla luce della presente relazione, la Commissione continuerà a monitorare l'attuazione della direttiva ed esaminerà le modalità per aumentarne l'efficacia, in collaborazione con gli Stati membri.

La Commissione invita il Consiglio, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale a prendere atto della presente relazione.

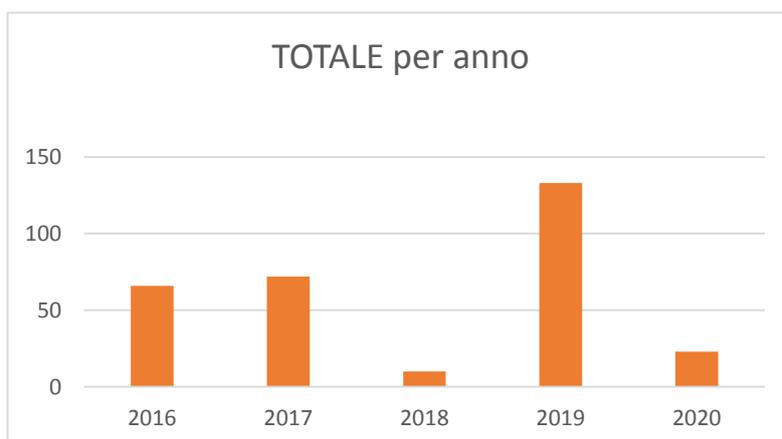
5. ALLEGATO

SISTEMA DI INFORMAZIONE DEL MERCATO INTERNO (IMI) – DATI RELATIVI ALLE NOTIFICHE E AGLI SCAMBI DEGLI STATI MEMBRI IN RELAZIONE AI BENI CULTURALI

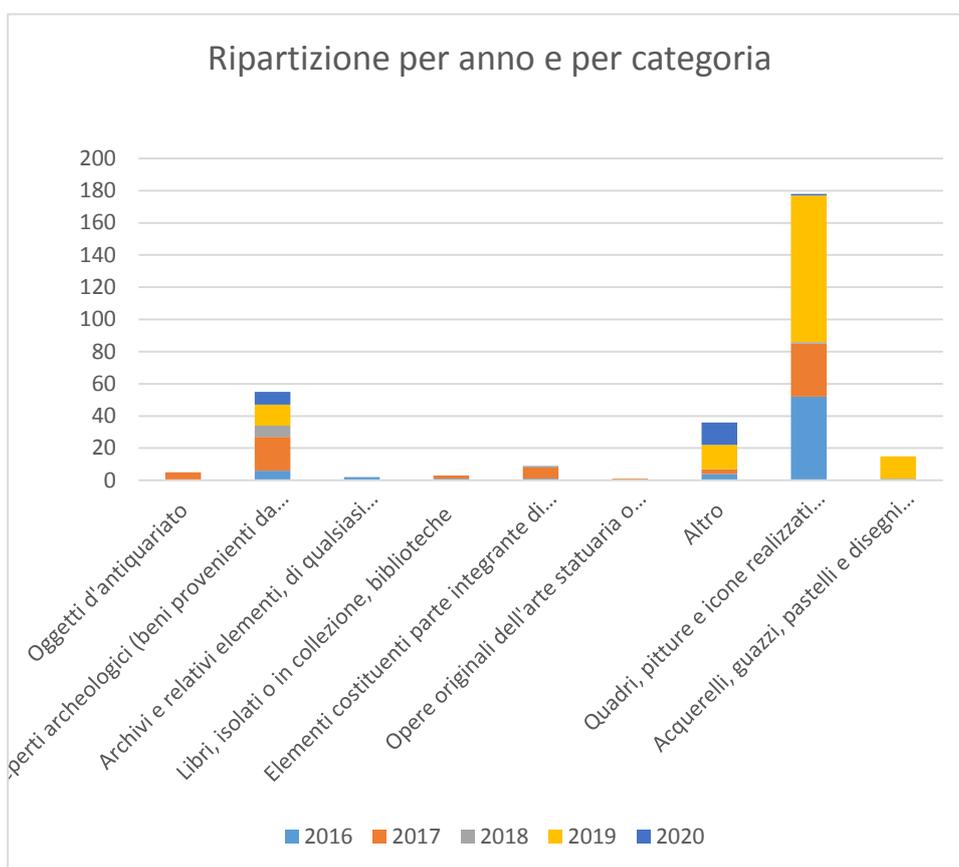
i. Notifica di un bene culturale uscito illecitamente

Nel periodo 2016-2020 sono state trasmesse 310 notifiche CO-F1, 304 se si escludono quelle ritirate³¹.

CO-F1 – Ultima ubicazione prima dell'uscita illecita



Il numero di casi si è mantenuto pressoché invariato nel 2016 e nel 2017 (circa 60-70), per poi registrare due cali nel 2018 e nel 2020 (meno di 5) e un picco nel 2019 (oltre 125).

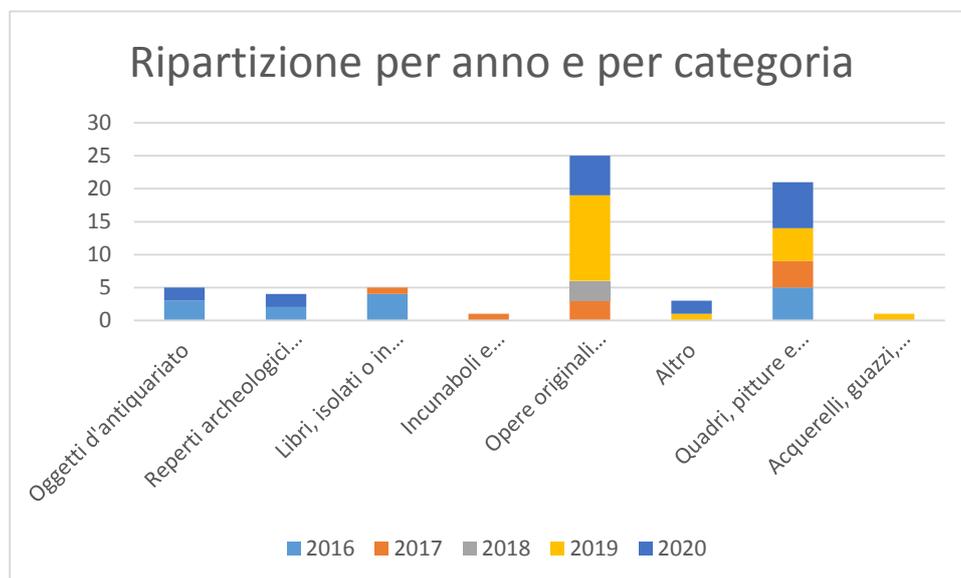


La maggior parte delle notifiche IMI riguardava le seguenti categorie di beni culturali: "quadri, pitture e icone realizzati interamente a mano..." (178) e "reperti archeologici (provenienti da scavi e scoperte terrestri o sottomarini, siti archeologici o collezioni archeologiche)" (55).

³¹ La notifica era sempre stata trasmessa X a X (stesso paese).

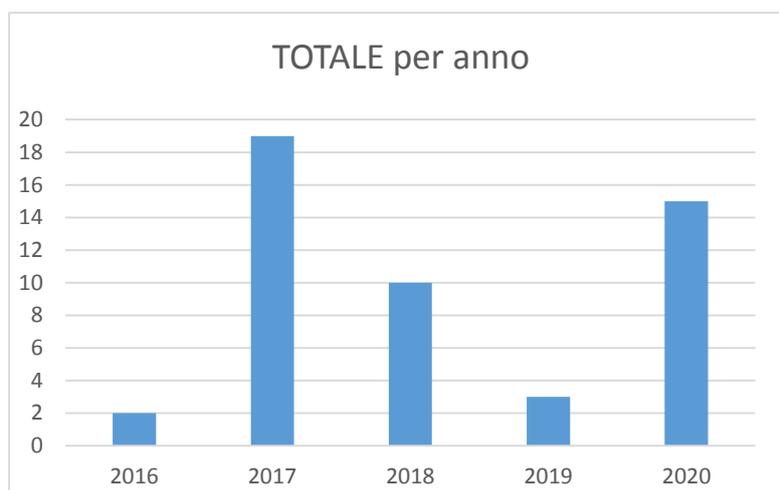
ii. Richiesta di individuazione di un bene culturale uscito illecitamente e di identificazione del possessore/detentore

Alla luce dell'evoluzione annua del numero di richieste si osserva che le stesse sono diminuite costantemente tra il 2016 e il 2018, passando da 14 casi a meno di cinque, per poi aumentare nel 2019 (20) e nel 2020 (19).

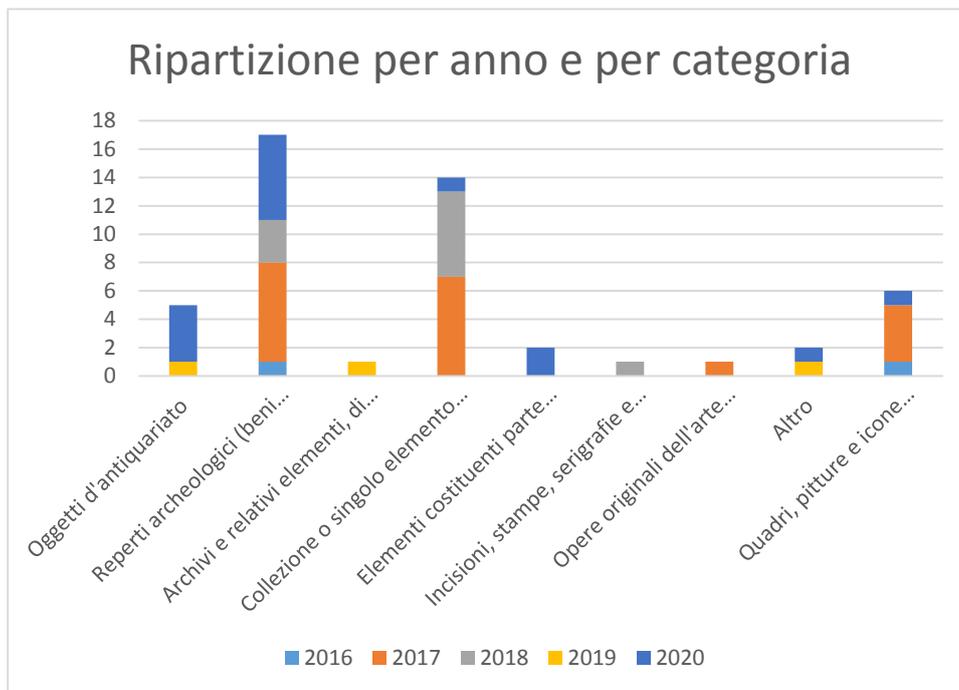


Le categorie maggiormente interessate sono "opere originali dell'arte statuaria o dell'arte scultoria e copie ottenute con il medesimo procedimento dell'originale" (25) e "quadri, pitture e icone realizzati interamente a mano" (21). Il numero delle notifiche riguardanti altri beni culturali è sempre inferiore a cinque.

iii. Notifica del ritrovamento di un bene culturale uscito illecitamente



Il numero delle notifiche è diminuito drasticamente tra il 2017 (19) e il 2019 (3) ed è aumentato notevolmente nel 2020 (15).



Le due categorie che risaltano maggiormente sono "reperti archeologici (beni provenienti da scavi e scoperte terrestri o sottomarini, siti archeologici o collezioni archeologiche)" (17) e "collezione o singolo elemento avente interesse storico, paleontologico, numismatico, filatelico o di altro tipo" (14).

iv. Notifica dell'avvio di un'azione di restituzione

Dal 2016 sono state registrate nell'IMI sei notifiche relative all'avvio di azioni di restituzione e una notifica è stata ritirata (due notifiche riguardavano reperti archeologici, una concerneva una raccolta di monete, una era relativa a libri e una aveva ad oggetto un'opera d'arte plastica/una scultura).