ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

Facoltà di Scienze Politiche

SCUOLA DOTTORALE IN SCIENZE POLITICHE
XX CICLO

SEZIONE "STUDI EUROPEI E INTERNAZIONALI"

TESI DI DOTTORATO

TUTELA E CIRCOLAZIONE DEI BENI CULTURALI: MODELLI INTERNAZIONALI, COMUNITARI E NAZIONALI

Relatore:
Ch. mo Prof. Raffaele **TORINO**

Candidata:
Dott.ssa Simonetta **STABILE**

TUTELA E CIRCOLAZIONE DEI BENI CULTURALI:
PROFILI INTERNAZIONALI, COMUNITARI E NAZIONALI

INDICE

INTRODUZIONE 5

Parte I – I modelli internazionale e comunitario

CAPITOLO 1 – Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello internazionale

1.1 Le origini della tutela dei beni culturali in ambito internazionale: la protezione in caso di conflitto 12
1.2 La restituzione dei beni trafugati nel corso dei conflitti armati 13
1.2.1 La protezione in tempo di conflitto nelle prime codificazioni: la responsabilità penale individuale 17
1.3 La nozione di bene culturale nel diritto internazionale: la Convenzione de l'Aja del 1954 19
1.3.1 Le innovazioni del II Protocollo aggiuntivo del 1999 23
1.4 La circolazione internazionale dei beni culturali in tempo di pace: il ruolo delle Organizzazioni internazionali 25
1.5 L'attività dell'UNESCO per la tutela dei beni culturali 28
1.5.1 L'intervento dell'UNESCO sul traffico illecito di beni culturali 29
1.5.2 Importazione, esportazione e trasferimento illecito di beni culturali nella Convenzione UNESCO del 1970 30
1.5.3 I limiti della Convenzione UNESCO del 1970 34
1.6 La Convenzione UNIDROIT sui beni rubati o illecitamente esportati 36
1.6.1 Ambito di applicazione della Convenzione Unidroit 39
1.6.2 L'azione di restituzione di beni culturali rubati 43
1.6.3 Il ritorno dei beni culturali illecitamente esportati 45

CAPITOLO 2 – Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello comunitario

2.1 L'evoluzione normativa comunitaria tra libera circolazione delle merci e "deroga" ai beni culturali 49
2.2 La controversa nozione di "patrimonio culturale nazionale" 52
2.3 La competenza culturale comunitaria: dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht 55
2.3.1 L'art. 128 del Trattato CE e la nascita di una "politica culturale europea": riflessioni sulla sua effettiva portata innovativa 59
2.3.2 Armonizzazione e tutela del patrimonio culturale nazionale: un binomio impossibile 61
2.4 Il contributo della Corte di Giustizia per lo sviluppo di un "diritto dei beni culturali" 65
2.5 La "non definizione" di bene culturale: l'ambito di applicazione dell'allegato A 69
2.6 L'esportazione extracomunitaria dei beni culturali: il Regolamento CEE 3911/92 71
2.7 La circolazione intracomunitaria dei beni culturali e le diverse normative nazionali: elementi di comparazione 78
2.8 La restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro: la Direttiva CEE 93/7 82
2.8.1 Legittimazione attiva e passiva dell'azione 83

2.8.2 La procedura di restituzione 85
2.8.3 La tutela del soggetto passivo dell'azione 86
2.8.4 Prescrizione dell'azione 87
2.8.5 Riflessioni sull'applicazione della Direttiva 88
2.9 I rapporti tra la Direttiva CEE 93/7 e gli altri strumenti internazionali di tutela dei beni culturali 92

Parte II – I modelli nazionali

CAPITOLO 3 – Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello francese

3.1 Evoluzione della politica francese in materia di beni culturali 96
3.1.1 La catalogazione del patrimonio culturale nell'esperienza francese 98
3.2 La circolazione dei beni immobili 103
3.3 La circolazione dei beni mobili 104
3.4 La regolamentazione dei reperti archeologici 106
3.5 Circolazione internazionale del patrimonio culturale
3.5.1 La qualifica di "tesoro nazionale" e i limiti all'esportazione 110
3.5.2 Esportazione temporanea e definitiva di "beni culturali": l'offerta di acquisto 112
3.6 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE 115

CAPITOLO 4 – Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello inglese

4.1 Evoluzione della politica in materia di beni culturali nel Regno Unito 118
4.1.1 La catalogazione del patrimonio culturale nell'esperienza inglese 123
a) *Schedule of Monuments* 123
b) *Listing* 125
4.1.2 Limiti all'utilizzo dei beni catalogati 127
4.2 La circolazione dei beni immobili 129
4.3 La circolazione dei beni mobili 130
4.4 La regolamentazione dei reperti archeologici 131
4.5 Circolazione internazionale del patrimonio culturale
4.5.1 Gli esordi del controllo all'esportazione nel Regno Unito 133
4.5.2 Il sistema di controllo vigente: le licenze "generali" e "individuali" di esportazione 135
4.6 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE 140

CAPITOLO 5 – Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello italiano

5.1 Evoluzione della politica italiana in materia di beni culturali 142
5.1.1 Individuazione dei beni culturali: dagli elenchi descrittivi alla "verifica dell'interesse culturale" 149
5.2 La circolazione dei beni culturali mobili e immobili 154
5.2.1 La circolazione dei beni di proprietà pubblica 154
5.2.2 La circolazione dei beni di proprietà privata 157
5.2.3 Alienazione di beni culturali e diritto di prelazione 158
5.3 La regolamentazione dei reperti archeologici 161
5.4 Circolazione internazionale del patrimonio culturale 163
5.4.1 Uscita definitiva dei beni dal territorio nazionale 163
5.4.2 Uscita temporanea 167
5.5 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE 170

CAPITOLO 6 – Convergenze e divergenze dei modelli nazionali di tutela e circolazione dei beni culturali

6.1 Premessa 173
6.2 La nozione di bene culturale 174
6.3 I sistemi di tutela dei beni culturali 175
6.3.1 La titolarità dei ritrovamenti archeologici 178
6.4 L'esportazione dei beni culturali tra protezionismo e liberismo 179
6.5 L'adeguamento alle disposizioni comunitarie 183

BIBLIOGRAFIA

Monografie 186
Saggi 196
Testi normativi 204
Altri documenti 206
Giurisprudenza 206

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di ricerca mira ad offrire una panoramica completa delle regole attualmente vigenti nei diversi ambiti - internazionale, comunitario e nazionale - in tema di circolazione dei beni culturali, soffermando particolarmente l'attenzione sull'attività normativa dell'Unione e della Comunità europea e sul percorso attraverso il quale si è giunti all'acquisizione di competenza nel settore, da parte delle istituzioni comunitarie.

La Tesi è strutturata in due parti, una prima dedicata all'analisi della dimensione sovranazionale, sia internazionale sia comunitaria, una seconda di stampo comparatistico, riservata all'analisi delle normative nazionali vigenti in alcune delle principali realtà europee, con l'obiettivo di evidenziare l'influenza che hanno avuto le norme internazionali, e soprattutto comunitarie, sull'evoluzione dei diversi diritti interni.

L'interesse della Comunità internazionale per la protezione del patrimonio culturale ha tratto origine, sin dalla fine dell'800, dai devastanti effetti delle guerre ed ha trovato fondamento nella volontà degli Stati di ritenere non solo i singoli beni culturali, ma il loro essere un insieme - ossia "patrimonio culturale mondiale" - appartenente a tutta la Comunità internazionale e pertanto strumento di pace e sviluppo.

E' proprio a partire dal XIX secolo, infatti, in occasione degli eventi bellici mondiali, che la cooperazione tra Stati finalizzata alla tutela dei beni culturali ha prodotto i suoi primi risultati: in tale momento storico è stata avvertita, da parte della Comunità internazionale, l'esigenza di realizzare un sistema di salvaguardia, finalizzato non solo alla protezione dei patrimoni storico-artistici dal danneggiamento e dalla distruzione causati dalle azioni di guerra, ma anche alla tutela degli Stati, e dei privati, in caso di confisca e depredazione dei beni.

Sui tali presupposti, si è ritenuto opportuno aprire la ricerca focalizzando l'attenzione sulle problematiche legate alla circolazione internazionale dei beni culturali nel corso dei conflitti armati.

Le questioni che vengono in rilievo sono correlate alla sorte dei beni sottratti a vario titolo ai legittimi proprietari, a seguito di saccheggio, confisca, ma anche regolare cessione da parte dei legittimi proprietari a favore di funzionari delle autorità occupanti, al fine di vedere garantita la propria incolumità.

Si è cercato di mettere in luce, attraverso l'esame degli strumenti convenzionali esistenti e delle norme consuetudinarie affermatesi nel tempo, il rapporto che intercorre tra le

norme internazionali vigenti in caso di conflitto e le norme interne poste a tutela dei proprietari di un bene e degli acquirenti di buona fede, al fine di comprendere se ed in quali termini esiste un obbligo di restituzione del bene culturale depredato al Paese di origine e/o al legittimo proprietario.

Ci si è posti pertanto una serie di interrogativi, relativi all'esistenza o meno di un obbligo internazionalmente sancito di restituzione al Paese d'origine di un'opera d'arte depredata nel corso di un conflitto, nonché alla ammissibilità di una richiesta di restituzione da parte di uno Stato o del legittimo proprietario, avanzata molti anni dopo la cessazione del conflitto, nei confronti di un possessore in buona fede.

Preliminarmente si è affrontata la questione relativa all'esistenza di norme internazionali, consuetudinarie e pattizie, che prevedano un regime speciale in tema di beni culturali, siano essi pubblici o privati, sottratti nel corso di eventi bellici.

Il cd. "diritto di saccheggio", spesso associato alla distruzione del patrimonio culturale rimasto sul sito conquistato, ha caratterizzato molti conflitti sin dai tempi più antichi:

A tali insostenibili spoliazioni dei beni - spesso legittimate dall'inserimento di apposite clausole nei trattati di armistizio, che obbligavano i Paesi vinti a cedere opere d'arte al vincitore, a titolo di risarcimento per le perdite di guerra - gli Stati hanno risposto, a partire dalla metà del XVII secolo, con l'inserimento in numerosi trattati internazionali di obblighi e divieti finalizzati alla tutela dei beni culturali, sino a contemplare clausole che prevedevano la restituzione di parte dei beni sottratti durante i conflitti: è così che, gradualmente, nel diritto internazionale cominciano ad affermarsi principi generali che sanciscono, con riferimento ai beni aventi valore artistico e culturale, l'illiceità del bottino di guerra, così come l'obbligo di restituzione.

E' apparsa pertanto condivisibile l'opinione di quell'autorevole dottrina che ha individuato proprio nei trattati di pace del secondo dopoguerra, il fondamento giuridico per una legittimazione del singolo a rivendicare il suo diritto di proprietà su di un determinato bene oggetto di spoliazione.

Sebbene non ci si possa spingere ad affermare che anche per i privati cittadini viga, come per gli Stati, una norma di rango consuetudinario, qualora l'obbligo di restituzione sia genericamente previsto da una norma pattizia e lo Stato abbia provveduto alla ratifica dell'accordo nonché alla predisposizione degli adeguati strumenti di diritto interno, non ci sono ostacoli all'attribuzione, anche ai singoli, della legittimazione ad agire in giudizio *iure proprio*.

L'interesse della Comunità internazionale per la protezione del patrimonio culturale sviluppatosi a seguito degli eventi bellici del secolo scorso è il punto di partenza di un processo molto più ampio, che ha condotto alla predisposizione di numerosi strumenti giuridici in grado oggi di garantire una tutela stabile dei beni culturali, anche in tempo di pace, sulla base del riconoscimento di un principio di diritto internazionale che vede la protezione dei singoli patrimoni culturali nazionali come problema di rilevanza mondiale, per il loro essere una ricchezza straordinaria, da preservare nell'interesse dell'umanità.
Fuori dal contesto bellico, peraltro, la Comunità internazionale ha incontrato ostacoli maggiori nello sviluppo di un sistema di regole universalmente riconoscibile ed applicabile, scontrandosi con la difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra le diverse normative nazionali, che riflettono inevitabilmente le opposte esigenze di salvaguardia e protezione del patrimonio culturale da un lato, e garanzia della libera circolazione dei beni dall'altro.
A livello mondiale, infatti, è possibile tracciare una chiara distinzione tra i Paesi esportatori o "*art-exporting*" - tra cui rientrano fra gli altri l'Italia, la Grecia, ma anche i Paesi dell'America centrale, dell'Africa e dell'Oceania - che dispongono di un ingente patrimonio storico-artistico, ed i Paesi importatori o "*art-importing*" - quali la Gran Bretagna, gli Stati Uniti o il Giappone - tradizionalmente acquirenti di beni culturali stranieri.
Mentre per i primi è essenziale anzitutto garantire la tutela e la conservazione dei loro patrimoni, attraverso una politica di stampo protezionistico, nei secondi prevale l'interesse ad una disciplina di tipo liberista, che ne permetta il libero commercio.
Siffatta diversità di posizioni si è inevitabilmente tradotta in normative nazionali fortemente differenti, in materia di trasferimento e restituzione di beni perduti o rubati, che hanno condotto alla necessità di stabilire dei principi comuni a livello internazionale.
E' proprio all'affermazione di tali principi comuni ed alla codificazione degli stessi che è dedicata la seconda parte del primo capitolo della Tesi, sottolineandosi il ruolo fondamentale svolto dai numerosi organismi internazionali attivi nel settore, che hanno contribuito allo sviluppo di un vero e proprio "sistema" di norme aventi l'obiettivo di tutelare e salvaguardare il patrimonio culturale dai traffici illeciti.
Sono state pertanto comparate le due principali Convenzioni Internazionali in materia – la Convenzione UNESCO sui mezzi per impedire e vietare l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito di beni culturali, datata 1970 e la Convenzione Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, adottata nel 1995, al fine di

evidenziarne similitudini e differenze, e di mettere in luce i progressi ottenuti grazie al lavoro dell'Unidroit e le lacune che ancora oggi non si è riuscito a colmare.

Dalla trattazione del profilo internazionale, il lavoro di ricerca si sposta sull'approfondimento della dimensione comunitaria del problema relativo alla protezione del patrimonio culturale.

Il processo di integrazione europea è da sempre accompagnato dalla duplice esigenza di adottare norme comuni - in grado di avvicinare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri - e di rispettare la specificità nazionali.

Tale difficile rapporto dialettico ha caratterizzato particolarmente l'evoluzione di alcuni settori di competenza comunitaria, tra i quali rientra anche la materia culturale.

Con la realizzazione del mercato unico, le competenze comunitarie si sono progressivamente estese a diversi settori della vita associata, precedentemente di esclusivo appannaggio degli Stati membri, ed il settore dei beni culturali non ha fatto eccezione a tale regola, costituendone anzi esempio emblematico: l'interesse del legislatore comunitario verso tale materia è infatti un'acquisizione relativamente recente, così come il processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali, ostacolata dalle forti resistenze degli Stati membri.

L'evoluzione della normativa nel quadro del funzionamento del mercato interno è caratterizzata dalla continua ricerca di un difficile equilibrio tra l'esigenza, da un lato, di salvaguardia e protezione del patrimonio nazionale e, dall'altro, di favorire l'eliminazione di ogni forma di ostacolo agli scambi di merci.

Esistono enormi differenze tra la legislazione dei Paesi del Sud dell'Europa che, per il fatto di possedere un maggior patrimonio artistico, hanno disegnato un sistema normativo fortemente protezionista, e quella dei Paesi del Nord dell'Europa che hanno invece elaborato una normativa interna molto più flessibile ed elastica, dal momento che dispongono di un patrimonio culturale quantitativamente inferiore e rappresentano i principali mercati per il commercio delle opere d'arte.

E' questo ad oggi uno dei principali motivi per cui non esiste, a livello comunitario, una definizione organica di "bene culturale", quanto esclusivamente una legislazione settoriale, limitata a disciplinare alcuni aspetti, legati soprattutto alla circolazione dei beni culturali stessi, sia all'interno del territorio dell'Unione, sia a livello internazionale.

Obiettivo della ricerca è evidenziare, attraverso l'esame della normativa di carattere primario (articoli da 28 a 30 del TCE), e di rango derivato (Regolamento CEE n. 3911 del

1992, relativo all'esportazione di beni culturali fuori dal territorio dell'Unione e Direttiva 93/7/CE, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro), come il legislatore comunitario abbia tentato di conciliare le due opposte esigenze sopra citate, quali sono i punti in comune tra la normativa europea e le altre convenzioni internazionali e quali i problemi di interconnessione.

Dall'analisi svolta, la ricerca ha evidenziato come il Regolamento CEE 3911/92 e la Direttiva 93/7/CE esprimano in modo efficace l'approccio dell'azione comunitaria in materia di tutela dei beni culturali: lungi dal prevedere un'armonizzazione legislativa in senso stretto, i due provvedimenti mirano a introdurre nell'ordinamento comunitario un meccanismo di tutela che si affianca a quello nazionale dei singoli Paesi, senza però intaccarlo.

La Commissione, elaborando tali disposizioni, dà pertanto vita ad una sorta di secondo livello di protezione "comunitaria", che esplica i suoi effetti sia in via preventiva, attraverso la licenza di esportazione necessaria per i trasferimenti extracomunitari delle opere d'arte, sia in via repressiva, introducendosi con la Direttiva una procedura di restituzione dei beni culturali nazionali usciti illecitamente da uno Stato membro.

Al di là dei diversi meccanismi e dei diversi strumenti previsti, l'ambito di applicazione *rationae materie* dei due provvedimenti è pressoché identico: entrambi rinviano ad un "Allegato A" che, in via esaustiva per il Regolamento ed in via indicativa per la Direttiva, elenca i beni cui poter applicare la disciplina comunitaria.

Ciò che in sede di ricerca si è voluto mettere in luce non è tanto la coincidenza del campo di applicazione, quanto l'assenza di una nozione uniforme di bene culturale, che possa avere valenza nell'intero territorio dell'UE.

La scelta di non fornire alcuna definizione dei beni culturali da proteggere ma di limitarsi esclusivamente al rinvio ad un elenco di beni suscettibili di tutela, lascia intatto il diritto degli Stati membri di definire quali siano i beni che rientrano nel proprio patrimonio nazionale: essi saranno liberi di considerare parte del proprio patrimonio anche ciò che non è in elenco, con diverse conseguenze a seconda del tipo di azione.

I criteri comunitari pertanto si sovrappongono ai sistemi di tutela nazionali, senza imporsi su questi ultimi, che anzi condizionano in certi casi l'applicazione della stessa normativa comunitaria.

La seconda sezione del lavoro di ricerca mira ad offrire, tramite il metodo della comparazione, uno spaccato legislativo su alcune delle principali realtà europee, con l'obiettivo

di evidenziare le peculiarità nazionali, i differenti approcci alla regolamentazione del settore dei beni culturali, nonché la diversa influenza che hanno avuto le norme internazionali, e sopratutto comunitarie, sull'evoluzione dei diritti interni.

In un'ottica comunitaria si è difatti ritenuto indispensabile osservare il comportamento ed il diritto non solo dell'Italia, ma anche di altri Stati membri.

I Paesi scelti – Francia, Regno Unito, Italia - rappresentano emblematicamente la "diversità" delle normative nazionali, pur nella "unità" che dovrebbe caratterizzare l'appartenenza di tali Paesi ad un mercato comune.

Dall'analisi delle discipline normative nazionali, è palpabile infatti la contrapposizione tra l'approccio liberale - "*art-importing*" - del Regno Unito e quello orientato maggiormente ad una politica conservativa degli altri Paesi "*art-exporting*", potendosi peraltro rintracciare anche tra questi similitudini ed antinomie.

Ciò che merita di essere posto in luce, al di là delle differenti certificazioni richieste per l'alienazione o l'esportazione del bene, è che nella maggioranza dei Paesi UE, qualunque sia il documento o la procedura prevista, la *ratio* non è mai quella di facilitare e favorire la libera circolazione degli stessi nel territorio comunitario, quanto piuttosto ostacolarla: la fuoriuscita di un bene dal territorio nazionale è vissuta dal Paese di provenienza come una perdita, un impoverimento del suo patrimonio nazionale, qualunque sia il Paese di destinazione o lo scopo della spedizione.

A ciò deve aggiungersi l'assenza di un dialogo e di uno scambio di informazioni costante tra Paesi, ognuno teso a difendere le "proprie" conoscenze ed il "proprio" sistema di tutela.

Tali "nazionalismi" nello sviluppo degli strumenti di tutela del patrimonio culturale nazionale sono oggetto di approfondita analisi nella seconda parte della Tesi.

L'esame delle normative nazionali è affrontato in un'ottica più ampia rispetto a quanto avvenuto in sede di trattazione dei profili internazionali e comunitari: ci si sofferma non solo sulle regole applicabili in sede di disponibilità, commerciabilità ed esportazione dei beni di rilevanza culturale, ma si tenta di offrire un quadro completo – seppur sintetico – della politica di tutela del patrimonio culturale nazionale, laddove con il termine tutela si intende far riferimento alle diverse forme di controllo e protezione dei beni, che si concretizza nell'imposizione di vincoli, autorizzazioni, espropriazioni e, non ultimo, limiti alla circolazione.

Su tali basi, la comparazione dei sistemi nazionali esaminati con la quale si conclude il lavoro di ricerca, punta infine a sottolineare affinità e divergenze dei diversi "approcci" al mondo dell'arte.

Parte I – I modelli internazionale e comunitario

CAPITOLO 1

Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello internazionale

1.1 Le origini della tutela dei beni culturali in ambito internazionale: la protezione in caso di conflitto, 1.2 La restituzione dei beni trafugati nel corso dei conflitti armati, 1.2.1 La protezione in tempo di conflitto nelle prime codificazioni: la responsabilità penale individuale, 1.3 La nozione di bene culturale nel diritto internazionale: la Convenzione de l'Aja del 1954, 1.3.1 Le innovazioni del II Protocollo aggiuntivo del 1999, 1.4 La circolazione internazionale dei beni culturali in tempo di pace: il ruolo delle Organizzazioni internazionali, 1.5 L'attività dell'UNESCO per la tutela dei beni culturali, 1.5.1 L'intervento dell'UNESCO sul traffico illecito di beni culturali, 1.5.2 Importazione, esportazione e trasferimento illecito di beni culturali nella Convenzione UNESCO del 1970, 1.5.3 I limiti della Convenzione UNESCO del 1970, 1.6 La Convenzione UNIDROIT sui beni rubati o illecitamente esportati, 1.6.1 Ambito di applicazione della Convenzione Unidroit, 1.6.2 L'azione di restituzione di beni culturali rubati, 1.6.3 Il ritorno dei beni culturali illecitamente esportati

---

1.1 Le origini della tutela dei beni culturali in ambito internazionale: la protezione in caso di conflitto

La cooperazione internazionale finalizzata alla tutela dei beni culturali ha prodotto i suoi primi risultati in occasione degli eventi bellici, a partire dal XIX secolo: in tale momento storico è stata avvertita, da parte della Comunità internazionale, l'esigenza di realizzare un sistema di salvaguardia, finalizzato non solo alla protezione dei patrimoni artistici e storici dal danneggiamento e dalla distruzione causati dalle azioni di guerra, ma anche alla tutela degli Stati e dei privati in caso di confisca e depredazione dei beni.

I conflitti armati hanno da sempre rappresentato una delle più gravi forme di pregiudizio per l'integrità dei beni culturali situati sui territori interessati, sia come effetto diretto delle operazioni belliche che ne determinano la distruzione, sia come effetto indiretto, a seguito delle espoliazioni e dei saccheggi a danno del Paese vinto[1].

In tal senso, l'interesse della Comunità internazionale per la protezione del patrimonio culturale ha tratto origine, sin dalla fine dell'800, dai devastanti effetti delle guerre ed ha

[1] Cfr. C. De Visscher, *Les monuments historiques et les ouvres d'art en temps de guerre et dans les traités de paix*, in *Mouseion*, 1939, vol. 47-48, p. 129 ss.

trovato fondamento nella volontà degli Stati di ritenere non solo i singoli beni culturali, ma il loro essere un insieme - ossia "patrimonio culturale mondiale", quale appartenente a tutta la Comunità internazionale e pertanto strumento di pace e sviluppo.

La tutela del patrimonio culturale a livello internazionale nasce pertanto, ancor prima che dalla necessità di proteggere i beni nella loro materialità, dal riconoscimento da parte degli Stati dell'importanza che la loro protezione riveste sul piano del riconoscimento a ciascun individuo della dignità e dei diritti fondamentali[2].

Focalizzando l'attenzione sulle problematiche legate alla circolazione internazionale dei beni culturali nel corso dei conflitti armati, le questioni che vengono in rilievo sono correlate alla sorte dei beni sottratti a vario titolo ai legittimi proprietari, a seguito di saccheggio, confisca, ma anche regolare cessione da parte dei legittimi proprietari a favore di funzionari delle autorità occupanti, al fine di vedere garantita la propria incolumità.

Ciò che in questa sede vuole mettersi in luce, attraverso l'esame degli strumenti convenzionali esistenti e delle norme consuetudinarie affermatesi nel tempo, è il rapporto che intercorre tra le norme internazionali vigenti in caso di conflitto e le norme interne poste a tutela dei proprietari di un bene e degli acquirenti di buona fede, al fine di comprendere se ed in quali termini esiste un obbligo di restituzione del bene culturale depredato al Paese di origine e/o al legittimo proprietario.

1.2 La restituzione dei beni trafugati nel corso dei conflitti armati

Il cd. "diritto di saccheggio", spesso associato alla distruzione del patrimonio culturale rimasto sul sito conquistato, ha caratterizzato molti conflitti sin dai tempi più antichi: l'esercizio di tale diritto comportava non solo la sottrazione di opere d'arte ma una vera e propria spoliazione dei beni aventi valore artistico e simbolico della cultura e della storia dei popoli sottomessi. Alle operazioni di spoliazione veniva spesso conferita legittimità formale, attraverso l'inserimento di apposite clausole nei trattati di armistizio, che obbligavano i Paesi vinti a cedere opere d'arte al vincitore, a titolo di risarcimento per le

[2] Cfr. Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, approvata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, art. 27: *"Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, a godere delle arti e a partecipare al progresso scientifico e tecnologico"*. In tal senso, l'azione degli Stati e delle Organizzazioni internazionali in materia di tutela dei beni culturali - evidenzia la dottrina - è stata da sempre strettamente connessa all'esigenza di difesa e affermazione *erga omnes* di quei valori di tipo etico-sociale ampiamente propugnati dalle Nazioni Unite e consacrati nella Carta. Così M.L. Pecoraro, *L'Ordinamento internazionale e la protezione dei beni culturali: questioni concettuali e profili della tutela*, in P. Paone (a cura di), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni mobili*, Napoli, 1998, p. 28 ss.

perdite di guerra[3]. Si parlava al riguardo, di uno *jus predae*, ovvero di una vera e propria ricompensa che spettava alle truppe vincitrici, che si traduceva a volte non solo nella sottrazione di beni appartenenti al patrimonio culturale nemico, ma nella loro distruzione, in segno di disprezzo e umiliazione del Paese vinto[4].

La razzia ed il trafugamento di opere d'arte sono stati sistematicamente praticati anche in tempi più recenti, dalle armate napoleoniche prima e dall'esercito nazista poi, nel corso della seconda guerra mondiale[5].

Di fronte a tale insostenibile situazione, gli Stati hanno risposto con l'inserimento, in numerosi trattati internazionali, di obblighi e divieti finalizzati alla tutela dei beni culturali.

Se infatti sino a tutto il XVII secolo la pratica del saccheggio era considerata un atto moralmente discutibile ma, comunque, giuridicamente lecito, già nel corso del XVIII secolo tale concezione viene gradualmente abbandonata, affermandosi una nuova visione della guerra come relazione conflittuale tra Stati, i cui effetti devono essere circoscritti alla distruzione del potenziale bellico nemico, senza coinvolgere - per quanto possibile - né civili né beni non direttamente interessati.

Lo *jus predae*, già nel corso delle campagne napoleoniche non appare più sufficiente a giustificare le continue spoliazioni di beni da parte dei vincitori ed è questo il motivo per cui in molti dei trattati di pace ed armistizi successivi verranno inserite apposite clausole che legittimeranno la sottrazione di determinati beni appartenenti al patrimonio culturale di un Paese.

A partire dalla metà del XVII secolo, gli stessi trattati di pace contemplano invece clausole che prevedono la restituzione di parte dei beni sottratti durante i conflitti ed è così

---

[3] Cfr. M. Frigo, *La protezione internazionale dei beni culturali*, Giuffré, 1988.

[4] Episodi di questo genere si ritrovano, nell'antichità, nella distruzione della città di Persepoli ad opera di Alessandro Magno nel 330 a.C., negli incendi che hanno condotto alla completa distruzione della biblioteca di Alessandria d'Egitto, nella esposizione, sul portale della basilica di S. Marco a Venezia, di quattro cavalli di bronzo portati da Costantinopoli nel 1204 come bottino di guerra, ai tempi della IV crociata. Si veda, sulla pratica del saccheggio nell'antichità, M. Frigo, *Questioni in tema di rivendicazione e restituzione di beni culturali di proprietà privata al termine di conflitti armati*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1998, p. 359 ss.

[5] Si stima che le spoliazioni naziste abbiano determinato un depauperamento di beni per un valore di 36 milioni di dollari, cfr. sul punto G. Carducci, *L'obligation de restitution des biens culturels et des objets d'art en cas de conflit armé: droit coutumier et droit conventionnel avant et après la convention de l'Haye de 1954*, in *Revue Générale du Droit International Public*, 2000, p. 304 ss. Al termine della Prima Guerra Mondiale parte della dottrina tedesca tentò di legittimare le confische ed i furti compiuti appellandosi alla regola della cd. necessità militare, in applicazione della quale, a titolo di rappresaglia, può sospendersi l'applicazione di qualsiasi norma internazionale e colpire qualsiasi bene dell'avversario, inclusi i beni culturali. Si evidenziò in particolare come *"non avrebbe avuto senso preoccuparsi delle opere create dalla mano dell'uomo laddove era in gioco l'opera d'arte costituita dalla vita dell'uomo"* (F. Von Liszt, *Das Völkerrecht systematisch dargestellt,* Berlino, 1925, p. 478).

che, gradualmente, nel diritto internazionale cominciano ad affermarsi principi generali che sanciscono, con riferimento ai beni aventi valore artistico e culturale, l'illiceità del bottino di guerra[6], così come l'obbligo di restituzione[7].

La nozione di restituzione, nel particolare contesto del conflitto armato, è dai più intesa come ristabilimento dello *status quo ante*, ossia dello stato di fatto e di diritto quale sarebbe stato qualora la spoliazione non avesse avuto luogo[8]. La casistica in materia è particolarmente ricca, così come diversi sono gli esiti delle richieste di restituzione[9]; se infatti è indubbia l'esistenza di una consolidata prassi, è altrettanto evidente che l'esistenza di una norma giuridica - con particolare riferimento alle regole di natura internazionale - non è necessariamente accompagnata dalla certezza di una sua osservanza da parte degli Stati[10].

Osservando la prassi degli Stati successivamente al Secondo Conflitto e l'applicazione delle norme internazionali da parte dei tribunali interni, è possibile constatare un prevalente atteggiamento positivo da parte degli organi giudiziari.

Numerose sono infatti le richieste di restituzione accolte, tra le quali possono citarsi, a titolo esemplificativo, la riconsegna ai legittimi proprietari nel 1966 di un dipinto di Chagall - L'echelle de Jacob - acquistato dagli attori del giudizio nel 1932, confiscato dalle autorità tedesche in Belgio nel 1941 e successivamente ritrovato nel corso di una vendita presso una galleria d'arte a New York[11] o, per citare episodi di più recente risoluzio-

---

[6] Secondo i principi del diritto internazionale, con la nozione "bottino di guerra" deve farsi esclusivamente riferimento all'appropriazione di oggetti suscettibili di uso bellico, abbandonati dal nemico; in nessun caso, pertanto, può rientrare in tale restrittiva nozione, il saccheggio di opere d'arte.

[7] E' opinione diffusa in dottrina che a partire dal Congresso di Vienna del 1815 si sono affermate nel diritto internazionale tre norme di natura consuetudinaria, relative rispettivamente al divieto dello *jus predae*, all'obbligo di restituzione dei beni culturali mobili e all'obbligo di restituzione degli archivi. Cfr. M. Frigo, *La circolazione internazionale dei beni culturali*, *diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Giuffré, 2005, p. 84.

[8] Diverso è invece l'obbligo di riparazione, di natura prettamente risarcitoria, che pure è costantemente presente nei trattati di pace successivi al Secondo Conflitto Mondiale. Cfr. S.A. Williams, *The international and National Protection of Movable Cultural Property. A comparative Study*, .Dobbs Ferry-Oceana Publ., 1978, p. 12 ss.

[9] Stando ai dati forniti dal Ministero degli Affari Esteri e del Ministero per i Beni e le Attività culturali, sono oltre 2500 le opere d'arte italiane trafugate nel corso della Seconda Guerra Mondiale, che ancora devono essere recuperate. Cfr. *L'opera da ritrovare. Repertorio del patrimonio artistico italiano disperso all'epoca della Seconda Guerra Mondiale,* MAE/MiBAC, 1995.

[10] M. Frigo, *La circolazione cit.*, p. 86; basti pensare - sottolinea l'autore - che nel passato le norme internazionali che vietavano la distruzione di beni con l'eccezione della "necessità militare" non hanno impedito la distruzione di intere città, così come avvenuto in tempi più recenti, sia durante la Guerra del Golfo che nei Balcani.

[11] Causa *Menzel v. List*, 267 N.Y.S. 2d (Sup. Ct. 1966), p. 804 ss. Nel disporre la restituzione, la Corte statunitense si richiamò al divieto di confisca sancito dalle Convenzioni de l'Aja del 1899 e del 1907 (cfr. par. succ.). Su questo ed altri episodi cfr. M. Frigo, *Caratteri e metodi di soluzione delle controversie in tema di proprietà e di autenticità di opere d'arte*, in *Riv. Dir. Int. Priv. e Proc.*, 2001, p. 325 ss. ; l'autore - passando in rassegna numerose controversie - sottolinea un generale atteggiamento della giurisprudenza statunitense ad accogliere simili richieste, a differenza di quanto avviene per le richieste di restituzione di beni culturali illecitamente

ne, la restituzione nel 2005 della stele di Axum, portata in Italia nel 1937 a seguito guerra di Etiopia ed oggetto di una promessa di restituzione da parte del Governo italiano sin dal 1947, onorata solo di recente.

Non mancano peraltro episodi la cui soluzione è risultata molto più problematica, soprattutto per la difficoltà di provare l'illiceità del trasferimento del bene o la titolarità dello stesso; è il caso di alcune questioni relative alla restituzione reciproca tra Russia e Germania di beni culturali trafugati nel corso del Secondo Conflitto, che restano ad oggi ancora aperte, o della celebre controversia tra Olanda e Russia per la restituzione della collezione Koenigs[12].

Altra questione di particolare rilievo, con riferimento alla quale le opinioni dottrinali sono discordanti, è l'individuazione della legittimazione attiva e passiva nell'esercizio dell'azione di restituzione successivamente ad un conflitto armato.

Prima facie verrebbe infatti da ipotizzarsi che, al di là della proprietà pubblica o privata del bene, titolare dell'azione e dell'obbligo di restituzione sia esclusivamente lo Stato, giacché è sempre agli Stati che sono rivolte le norme pattizie in tema di restituzione[13]; peraltro, osservando la prassi degli Stati - e dei tribunali interni - nel corso degli anni, emerge, come accade negli episodi sopra citati, una frequente legittimazione del privato cittadino, proprietario di un bene confiscato, ad agire in giudizio per ottenerne la restituzione.

Sembra pertanto condivisibile l'opinione di quell'autorevole dottrina che ha individuato nei trattati di pace del secondo dopoguerra, il fondamento giuridico per una legittimazione del singolo a rivendicare il suo diritto di proprietà su di un determinato bene, oggetto di spoliazione.

Sebbene non ci si possa spingere ad affermare che anche per i privati cittadini viga, come per gli Stati, una norma di rango consuetudinario, qualora l'obbligo di restituzione sia genericamente previsto da una norma pattizia e lo Stato abbia provveduto alla ratifica dell'accordo nonché alla predisposizione degli adeguati strumenti di diritto interno, non

---

esportati in tempo di pace, a conferma del fatto che alla solida prassi consuetudinaria applicabile in tempo di guerra, non corrispondono norme altrettanto solide in tempo di pace, come meglio si dirà nel corso del presente capitolo.

[12] Cfr. A. Gattini, *The fate of Koenigs Collection: public and private international law aspects*, in *Cambridge Journal*, 1977, p. 81 ss.

[13] In questa direzione v. M. Lachs, *Le probleme de la propriété dans la liquidation des suites de la seconde guerre mondiale*, in *Annuaire Française de Droit Int.,* 1978, p. 12 ss., citato in M. Frigo, *La circolazione cit.,* p. 109; secondo l'autore, che non concorda con tale interpretazione restrittiva *"sembrerebbe dunque corretto limitare gli effetti di tali obblighi solo alla sfera pubblicistica e ritenere che tanto l'obbligo di restituzione quanto il diritto di richiederla vadano attribuiti esclusivamente agli Stati, ciò quantomeno in base al tenore letterale delle norme pattizie".*

ci sono ostacoli all'attribuzione, anche ai singoli, della legittimazione ad agire in giudizio *iure proprio* [14].

In relazione all'obbligo di restituzione come norma consuetudinaria di diritto internazionale[15] - afferma la dottrina - può considerarsi inapplicabile l'istituto della prescrizione, in considerazione del particolare contesto in cui tali beni vengono sottratti, ben diverso dalle fattispecie di furto o esportazione illecita che possono configurarsi in tempo di pace.

Come meglio si vedrà nel corso del capitolo, per tali fattispecie non solo non può affermarsi l'imprescrittibilità dell'azione, ma neppure l'esistenza di un obbligo generale di restituzione[16].

1.2.1 La protezione in tempo di conflitto nelle prime codificazioni: la responsabilità penale individuale

I primi interventi di codificazione dei principi sopra esposti risalgono alla seconda metà del XIX secolo e sono le due Convenzioni de l'Aja, rispettivamente del 1899 e del 1907[17], con le quali, pur non escludendosi del tutto la pratica del bottino di guerra, se ne stabilì il divieto con riferimento ad alcuni particolari beni, cui si riconobbe un trattamento privilegiato[18].

---

[14] Così M. Frigo, *La circolazione cit.,* p. 109-112; l'autore, a conferma di quanto sostenuto, insiste sulla distinzione tra l'obbligo di restituzione del bene, che può vedere coinvolti come beneficiari sia lo Stato che i privati cittadini, e l'obbligo di riparazione, che invece è rivolto esclusivamente agli Stati.

[15] Per completezza, va riportata anche l'opinione minoritaria di quella parte della dottrina che propende per una natura esclusivamente pattizia dell'obbligo di restituzione; v. A. F. Panzera, *La tutela internazionale dei beni culturali in tempo di guerra*, Torino, 1993, p. 43 ss.

[16] V. M. Frigo, *La circolazione cit.*, p. 85, S. Seferiades, *La question du repatriement des « Marbres d'El gin », considérée plus spécialement au point de vue du Droit des Gens*, in *Rev. Dr. Int.*, 1932-II, p. 52 ss., S.E. Nahlik, *La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé,* in *Recueil des Cours de l'Academie de droit international de la Haye*, 1967-I, p. 100.

[17] Una prima Conferenza di Pace, convocata su iniziativa dello Zar Nicola II di Russia e svoltasi a l'Aja dal 18 maggio al 29 luglio 1899, portò all'adozione di tre Convenzioni (una prima sul "regolamento pacifico dei conflitti internazionali", una seconda su "le leggi e gli usi della guerra per terra" ed una terza su "l'applicazione ala guerra marittima dei principi della Convenzione di Ginevra del 1864") e di altrettante Dichiarazioni. Una seconda Conferenza di Pace si svolse dal 15 giugno al 18 ottobre 1907, nuovamente a l'Aja, e adottò ben tredici Convenzioni, tre delle quali sostituirono parte delle Dichiarazioni del 1899: il complesso di tali Convenzioni diede vita al cd. "Sistema de l'Aja". Cfr. L. Friedman, *The Law of War. A documentary history*, NY, 1972, p. 204 ss.; v. anche G. Vedovato, *La protezione internazionale dei monumenti storici contro le offese aeree*, in *Diritto internazionale Bellico. Tre Sudi*, 1946, p. 175 ss.

[18] I risultati che furono raggiunti dalle Convenzioni del 1899 e del 1907 rappresentano la concretizzazione di istanze, esigenze e bisogni che già da tempo si erano manifestati e che avevano trovato eco nella Dichiarazione di Bruxelles del 1874 e nel "Manuale di Oxford" sulle leggi della guerra terrestre, entrambe opere di codificazione scientifica elaborate dall'*Institut de Droit International*, ma mai trasfusi in strumenti giuridici vincolanti per gli Stati.

Comincia con tali Convenzioni ad affermarsi l'esistenza di una nuova categoria giuridica, quella del bene culturale, per la quale non rileva il regime giuridico dell'appartenenza - pubblica o privata - ai fini della protezione[19].

Oltre a dettare alcune regole espressamente relative alla conservazione dei beni culturali[20], tra le quali la "marchiatura" dei beni – soprattutto immobili – da tutelare in caso di bombardamento[21], le Convenzioni intervenivano in materia di circolazione, rendendo perseguibili penalmente l'impossessamento ed il saccheggio di opere d'arte e monumenti nel corso delle operazioni belliche[22].

A tali codificazioni è pertanto attribuibile il merito non solo di aver riconosciuto per la prima volta che ai monumenti ed alle opere d'arte e della scienza deve garantirsi, al pari di altri beni, una particolare protezione in tempo di conflitto armato, quanto anche di aver disciplinato la responsabilità per la violazione delle norme stabilite.

Seppur in termini non chiaramente espressi – evidenzia la dottrina – veniva accennato, in particolare, il concetto della responsabilità individuale dell'autore della violazione, che sarà poi adottato dal diritto internazionale successivo, che tende oggi a qualificare come crimini di guerra certe violazioni delle norme che tutelano i beni culturali, con tutte le conseguenze che questo comporta per quanto riguarda la repressione penale del comportamento individuale[23].

---

[19] Cfr. G.F. De Martens, *Prècis des droits des gens moderne de l'Europe*, Parigi, 1864, t. 2, p. 252. V. anche S.E. Nahlik, *cit*, p. 86 ss.

[20] L'espressione "beni culturali" non veniva ancora espressamente utilizzata, preferendosi i termini "edificio storico", "monumento", "opera d'arte appartenente alla scienza". L'espressione sarà utilizzata per la prima volta in ambito internazionale con la Convenzione de l'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (cfr. parr. succ.).

[21] L'art. 27, co. 2 del sopra citato Regolamento, stabiliva che era dovere degli assediati indicare gli edifici ed i monumenti storici con un segno distintivo speciale, da notificarsi anticipatamente all'assediante. La IX Convenzione de l'Aja del 1907 prevedeva, ad esempio, che in caso di bombardamenti navali, sugli edifici da risparmiare doveva essere apposto un pannello rettangolare, diviso in diagonale a formare un triangolo nero e bianco. Simili prescrizioni, peraltro, benché confermate anche da Convenzioni successive, sono state nella pratica spesso ignorate dagli Stati.

[22] Cfr. A. Gioia *La Convenzione de l'Aja del 1954*, in F. Maniscalco (a cura di), *La tutela del patrimonio culturale in caso di conflitto,* Massa ed., 2002, p. 12 ss. *"Per quanto riguarda i beni mobili, queste prime convenzioni internazionali vanno valutate alla luce del loro contesto storico, che era quello del maggior trionfo dell'ideologia liberale in Europa. In quel periodo, persino il diritto bellico si preoccupava, da un punto di vista generale, di tutelare la proprietà privata, vietando la distruzione, l'impossessamento, la confisca di proprietà nemiche, ove questi atti non fossero richiesti imperiosamente dalla necessità bellica. [...] In un contesto in cui il diritto bellico si preoccupava di tutelare la proprietà privata, era significativo che le convenzioni medesime equiparassero alla proprietà privata dei beni delle istituzioni dedite alle arti e alle scienze, anche se appartenenti allo Stato, con tutto quello che ciò significava: divieto di distruzione, di impossessamento, di confisca".*

[23] Così A. Gioia, *cit*., p. 12.

Viene inoltre attribuita agli Stati rei della spoliazione una responsabilità di tipo patrimoniale, stabilendosi un obbligo di indennizzo per i danni eventualmente provocati dalla violazione delle norme convenzionali[24].

E' assente nei testi ogni riferimento all'obbligo di restituzione dei beni, sia a favore degli Stati che dei privati; è peraltro pacifico in dottrina che tale omissione trovi la sua ragion d'essere nella circostanza che, già allora, l'obbligo di restituzione dei beni culturali fosse prassi consolidata[25].

Questi primi interventi nel settore dei beni culturali, circoscritti a situazioni specifiche ed eccezionali, si caratterizzano, nonostante gli sforzi compiuti, per la loro frammentarietà e scarsa incisività e ne sono riprova i risultati disastrosi prodotti a cavallo dei due conflitti mondiali.

Le considerevoli perdite in ambito artistico e culturale che caratterizzano quegli anni, dimostrarono tutta l'inefficacia degli strumenti allora vigenti e, allo stesso tempo, servirono a consolidare nella Comunità internazionale, una sempre più ferma consapevolezza della necessità di realizzare un sistema organico ed efficace di protezione e tutela del patrimonio culturale, da applicarsi anche nei periodi di pace, attraverso l'elaborazione di strumenti permanenti di salvaguardia.

Un ruolo fondamentale in tale direzione, come si vedrà nel prosieguo del capitolo, è stato svolto dalle Nazioni Unite, ed in particolare dall'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Istruzione, la Scienza e la Cultura), istituto specializzato ad essa collegato, che ha promosso alcune tra le principali Convenzioni in materia.

1.3 La nozione di bene culturale nel diritto internazionale: la Convenzione de l'Aja del 1954

Tra i limiti e le lacune delle Convenzioni del 1899 e del 1907 rientrava anche l'assenza di una nozione onnicomprensiva di "bene culturale"; entrambi i testi - alla stregua di quanto fatto dai precedenti accordi di pace - avevano infatti optato per un'individuazione del campo di applicazione dell'accordo attraverso un'elencazione di beni ed il ricorso ad espressioni più restrittive quali *"edifici dedicati all'arte ed alla scienza", "monumenti storici", "opere dell'arte e delle scienze"*.

---

[24] IV Convenzione del 1907, art. 3.

[25] Così S.E. Nahlik, *cit.*, p. 96; v. anche K.J. Partsch, *Protection of Cultural property*, in *The handbook of humanitarian law in armed conflicts*, Oxford, 1995, p. 377 ss., M. Frigo, *La circolazione cit.*, Giuffré, 2001, p. 91.

L'espressione "bene culturale" viene utilizzata per la prima volta in ambito internazionale all'interno della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, adottata a l'Aja il 14 maggio 1954.

Con l'art. 1 della Convenzione de l'Aja, si introduce una nozione di ampia portata nella quale rientrano - a prescindere dalla loro natura pubblica o privata - *"i beni mobili e immobili di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, come i monumenti architettonici, di arte o di storia, religiosi o laici; i siti archeologici, i complessi di costruzioni che nel loro insieme offrono un interesse storico o artistico; le opere d'arte; i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o archivi o di riproduzioni dei beni sopra definiti*[26]*"*.

L'introduzione di un'espressione onnicomprensiva è indice del tentativo di creare uno strumento giuridico internazionale - di applicazione tendenzialmente universale - che preveda una tutela specifica per i beni culturali, abbandonando la tendenza delle precedenti convenzioni ad accomunare a tali beni altri pur meritevoli di tutela, quali i luoghi di culto o gli ospedali.

L'impresa è certamente ardua; come infatti evidenziato in dottrina, gli elementi che portano alla qualificazione di una *res* quale testimonianza della cultura di una comunità, sono tratti da una nozione di bene culturale che si basa su criteri extragiuridici ed ha carattere universale. A dettare la culturalità di un bene sono anzitutto scienze diverse dal diritto, quali l'arte, la storia, l'architettura. Ciò comporta che il primo riconoscimento in un oggetto di elementi che portano a qualificarlo come culturale è un'operazione che avviene prima - ed anzi indipendentemente dal fatto - che il diritto se ne occupi. A questo processo il diritto resta "estraneo", sino a quando non decide di attribuire al bene un valore che necessita di una tutela giuridica. E' a questo punto che si rende necessaria la presenza di un'ulteriore nozione di bene culturale, in base alla quale sia possibile individuare i beni suscettibile di costituire il patrimonio culturale di un Paese, o, ancor più difficile, della Comunità internazionale, che necessitano di essere salvaguardati[27].

---

[26] Convenzione de l'Aja, Capitolo I "*Disposizioni generali concernenti la protezione",* art. 1, comma a). L'articolo prosegue, ai commi b) e c), inserendo nella categoria "beni culturali" anche *"gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali mobili definiti al comma a) quali i musei,, le grandi biblioteche, i depositi di archivi come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali mobili definiti al comma a); i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai commi a) e b), detti centri monumentali".*

[27] A. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Ed. Scientifica 2006, p. 1. A conferma della difficoltà nell'individuazione di una nozione giuridica comune a tutti gli Stati, l'autrice evidenzia inoltre che la nozione giuridica di "bene culturale" va-

La Convenzione de l'Aja riesce solo in parte nel suo intento; le convenzioni e gli accordi internazionali successivi, infatti, elaboreranno ognuno una propria nozione giuridica di bene culturale ed un proprio sistema di individuazione del campo di applicazione.

Molto frequente, proprio a conferma della difficile individuazione di una nozione giuridica comune a tutti gli Stati, è stato il ricorso a definizioni piuttosto generiche, che a loro volta rimandano ad elenchi di beni, allegati ai testi convenzionali internazionali: così sarà per la Convenzione UNESCO del 1970, finalizzata alla repressione del traffico illecito di beni e della quale meglio si dirà più avanti, che in sede di individuazione della *"cultural property"* oggetto di tutela, si affida ad un lungo elenco contenuto nel suo art. 1. Lo stesso avverrà per la delimitazione del campo di azione della Convenzione Unidroit del 1995 - che utilizza la più ampia espressione *"cultural objects"* - e per i provvedimenti normativi comunitari, per la cui analisi si rimanda ai paragrafi successivi

Nonostante i suoi limiti nella definizione giuridica del bene culturale, la Convenzione de l'Aja del 1954[28] rappresenta ancora oggi il fulcro del sistema di protezione che il diritto internazionale prevede a favore dei beni culturali in caso di conflitto armato ed è il primo trattato internazionale in materia in cui, oltre all'introduzione della terminologia "beni culturali", vengono altresì raccolte e codificate tutte le disposizioni relative alla protezione degli stessi, precedentemente disseminate in vari testi giuridici[29].

La Convenzione rispecchia l'evoluzione del diritto internazionale bellico successivo al secondo conflitto mondiale e mira a colmare le lacune delle precedenti disposizioni del 1899 e del 1907. In tal senso, una prima importante innovazione risiede nel campo di applicazione della Convenzione stessa, le cui regole sono vincolanti non solo laddove vi sia uno "stato di guerra" in senso tecnico[30], ma in qualunque caso di conflitto armato, sia

---

ria in ogni ordinamento giuridico, coerentemente con il fatto che ogni popolo attribuisce al patrimonio culturale uno specifico valore e ne lega la disciplina alle proprie tradizioni nazionali e alla tipologia di cose che lo compongono.

[28] Ratificata dall'Italia con legge 7 febbraio 1958, n. 279, pubblicata in G.U. n. 87 dell'11 aprile 1958 ed entrata in vigore il 7 agosto 1956.

[29] Aperta alla partecipazione di tutti gli Stati, la Convenzione de l'Aja è il frutto di una Conferenza diplomatica tenutasi a l'Aja su iniziativa dell'UNESCO, cui presero parte numerosi Stati e che si concluse con l'adozione di tre documenti: la Convenzione, il Regolamento di esecuzione ed un primo Protocollo. Mentre la Convenzione e l'annesso Regolamento di esecuzione costituiscono un'unica cosa, il Protocollo nasce come distinto Trattato internazionale e, come tale, non vincola automaticamente gli Stati che si siano obbligati al rispetto della Convenzione, ma necessita di apposita ratifica. Un Secondo Protocollo, del quale meglio si dirà nei paragrafi successivi, verrà adottato, sempre a L'Aja, il 26 marzo 1999 per entrare in vigore sul piano internazionale il 9 marzo 2004.

[30] Cfr. A. Gioia, *cit.*, pp. 12-13: *"Uno dei paradossi dei diritto internazionale bellico dell'Ottocento era che non tutti i conflitti erano giuridicamente qualificabili come "guerre" ma solo quelli in cui, per effetto di una dichiarazione di guerra o del comportamento concludente di almeno una delle parti in conflitto, si fosse instaurato uno stato di guerra in senso tecnico".*

esso internazionale o interno nonché nei casi di occupazione bellica – anche solo parziale – di un territorio[31].

La novità non è di poco conto se si considera che, soprattutto oggi, una tra le principali minacce per il patrimonio culturale, emersa successivamente alla seconda guerra mondiale, è l'aumento dei conflitti etnici e delle guerre civili interne: tali conflitti non solo sfuggono all'applicazione delle regole oggi vigenti per i tradizionali conflitti "interstatali", ma hanno molto spesso come obiettivo primo proprio quello di saccheggiare - o ancor più frequentemente di distruggere - il patrimonio culturale del nemico o dell'opposto gruppo etnico.

Oggetto principale della Convenzione del 1954 è l'introduzione di un sistema di protezione e salvaguardia dei beni durante i conflitti, che poco si lega con le problematiche legate alla circolazione e per tale ragione non sarà oggetto d'esame approfondito in questa sede[32].

Degna di nota, ai fini della nostra analisi, è esclusivamente la disposizione di cui all'art 4, comma 3, dove viene confermato il divieto di furto, saccheggio e sottrazione di beni culturali nel corso dei conflitti armati, nonché il divieto di requisire i beni culturali mobili situati nel territorio di un'altro Stato contraente.

---

[31] Cfr. art. 19. Il Secondo Protocollo del 1999 (cfr. *infra*, parr. succ.) introdurrà una nozione ancora più ampia di conflitto "non internazionale", escludendo di fatto da essa solo le situazioni di disordine interno, quali le sommosse, o atti di violenza isolati.

[32] Per completezza, basti sapere che la Convenzione introduce un doppio regime di salvaguardia, basato sulla distinzione tra una "protezione generale", di cui godono tutti i beni, e un più rigido regime di "protezione speciale", riservato esclusivamente ai beni mobili e immobili di particolare rilevanza, in quanto tali inseriti in un apposito registro internazionale e resi facilmente riconoscibili in tempo di guerra dall'apposizione di un segno distintivo, il cd. "scudo blu", ripetuto tre volte, al fine di distinguere tali beni da quelli sottoposti a protezione ordinaria. La distinzione tra protezione generale e protezione speciale ha però ricevuto negli anni numerose critiche da parte della dottrina e degli addetti ai lavori, affermandosi che lo scopo primario di suddetta distinzione - ossia garantire ai beni oggetto di protezione speciale una maggiore sicurezza, è di fatto ben lontano dall'essere raggiunto e adducendosi tra le principali cause di tale fallimento la fissazione di criteri troppo rigidi per l'iscrizione dei beni nel registro speciale. *"A ben vedere, la protezione speciale di cui dovrebbero godere i beni iscritti nel registro non è poi tanto più significativa di quella di cui dovrebbero godere gli altri beni culturali, perché nell'un caso e nell'altro è previsto l'obbligo di non utilizzarli per scopi militari e di non farne oggetto di atti di ostilità. [...] Nella sostanza, il cuore della protezione che dovrebbe essere accordata ai beni culturali è lo stesso. Ne consegue [...] che la distinzione non si traduce, come ci si potrebbe aspettare, in una maggiore protezione dei beni oggetto di protezione speciale, bensì, paradossalmente in una minore protezione dei beni culturali in generale: se, da un lato, i beni oggetto di protezione speciale sono pochissimi si tende poi, dall'altro, a dimenticare che lo stesso trattamento, almeno nella sua essenza, va accordato ai beni culturali in genere"(A. Gioia, cit., p. 20).* Non è un caso, dunque, che all'atto pratico la protezione speciale ha avuto un successo molto limitato. Secondo un rapporto dell'UNESCO solo cinque tra gli Stati contraenti - Austria, Repubblica Federale di Germania, Cambogia, Paesi Bassi e Santa Sede - hanno ad oggi richiesto l'iscrizione di rifugi e centri monumentali. Al fine di ovviare a questa e ad altre lacune - emerse nel corso degli anni - della Convenzione del 1954, è stato elaborato un secondo Protocollo aggiuntivo, adottato a l'Aja il 26 marzo 1999 (cfr. par. succ.).

Sulla circolazione dei beni durante i conflitti nonché sulla successiva restituzione degli stessi si sofferma invece il primo Protocollo annesso alla Convenzione (cfr. *supra*, nota 29). Tale documento sancisce all'art. I l'obbligo, gravante su ogni Stato contraente, di impedire l'esportazione di beni culturali - così come definiti dalla Convenzione - da un territorio occupato durante un conflitto armato. Il Protocollo impegna altresì le Parti a porre sotto sequestro i beni culturali importati sul proprio territorio e provenienti - direttamente o indirettamente - da un qualsiasi altro territorio occupato.
Con riferimento alla restituzione, è confermato l'obbligo generale gravante sugli Stati al termine delle ostilità, specificandosi l'assoluto divieto di trattenere i beni stessi a titolo di risarcimento per i danni subiti nel corso del conflitto.

1.3.1 Le innovazioni del II Protocollo aggiuntivo del 1999

Agli inizi degli anni '90, l'UNESCO ha aperto un processo di revisione della Convenzione de l'Aja, convocando diverse riunioni di esperti, chiamati a puntualizzare e ad articolare le modifiche necessarie a migliorare i punti deboli e a colmare le lacune esistenti.
L'orientamento emerso sin dalle prime riunioni fu quello di assicurare ai beni culturali, o almeno ad una certa categoria di essi, una protezione incondizionata, accompagnata da uno snellimento ed una semplificazione delle procedure e dalla definizione di una maggiore e più chiara responsabilità non solo degli Stati ma anche degli individui.
Sulla base delle osservazioni ricevute dagli Stati contraenti, dal 15 al 26 marzo 1999 fu convocata a l'Aja una Conferenza Intergovernativa, che varò il testo definitivo del Secondo Protocollo, entrato in vigore sul piano internazionale il 9 marzo 2004[33].
I 47 articoli del II Protocollo, ad oggi non ancora ratificato dall'Italia, introducono numerose soluzioni, finalizzate a superare i principali limiti del testo del 1954, puntando

[33] La scelta di migliorare il testo del 1954 e di colmarne le lacune non attraverso una nuova Convenzione bensì con la predisposizione di un nuovo Protocollo, è stata senza dubbio la migliore delle soluzioni possibili: secondo il disposto dell'art. 39 della Convenzione, infatti, la procedura di revisione della stessa si presenta alquanto lunga e complessa, ed avrebbe comportato il rischio di non raggiungere alcun risultato. La forma del Protocollo invece - che si aggiunge al testo originario ma non va a sostituirlo - ha garantito una maggiore flessibilità, evitando di dover rimettere in discussione norme già precedentemente oggetto di lunghe trattative, con il conseguente indebolimento della protezione giuridica in esse stabilita. Cfr. U. Leanza, *Il II Protocollo aggiuntivo del 1999 alla Convenzione de l'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in F. Maniscalco (a cura di), *cit.*, p. 31. L'autore evidenzia, peraltro, che anche la forma del Protocollo aggiuntivo presenta di per sé *"potenzialmente un problema di chiarezza nell'applicazione congiunta con il Testo della Convenzione del 1954"*.

anzitutto a rafforzare gli strumenti di supervisione e controllo sulla concreta applicazione, da parte degli Stati, della Convenzione stessa.

Il documento non interviene esplicitamente sul regime della restituzione, né introduce nuovi obblighi in tema di circolazione internazionale dei beni culturali, limitandosi a ribadire, all'art. 9, il divieto di esportazione, rimozione e trasferimento illecito di proprietà di beni culturali. Pur tuttavia, una sua menzione in questa sede è opportuna, poiché molte delle sue innovazioni possono avere risvolti degni di attenzione anche sotto il profilo della circolazione.

E' il caso, ad esempio, dell'istituzione di un organo specificamente investito del potere di controllo sull'applicazione della Convenzione; una delle principali lacune del testo del 1954 era infatti l'assenza di un simile organo, prevedendosi invece un meccanismo di controllo piuttosto complesso e che male si prestava alle esigenze di tempestività di intervento - essenziali in caso di conflitto armato - che individuava i soggetti preposti all'esterno della Convenzione stessa, peraltro non preliminarmente ma solo nel momento in cui una parte fosse già coinvolta in un conflitto armato[34].

Il Secondo Protocollo interviene sul problema istituendo una struttura istituzionale permanente, di natura intergovernativa, denominata "Comitato per la Protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato", costituita da 12 membri e che garantisce, nella sua formazione, un'equa rappresentanza delle diverse regioni e culture del mondo[35].

---

[34] Si tratta di una procedura lenta e tortuosa, basata sull'intervento delle cd. "Potenze protettrici" e sulla nomina di commissari generali scelti sulla base di una lista internazionale, previamente stabilita dal Direttore Generale delle Nazioni Unite (cfr. art. 21 della Convenzione e artt. 5 e 6 del Regolamento di esecuzione). Nella pratica, si è cercato di aggirare l'ostacolo inviando, in sostituzione dei commissari generali dei beni culturali, rappresentanti personali del Direttore generale dell'UNESCO (Cfr. UNESCO doc. CLT/94/608/1, 1994, p. 20; UNESCO doc. CLT-96/CONF. 603/INF. 1, 1996, p. 3) che hanno agito non in forza di una esplicita previsione, ma sulla base di una interpretazione estensiva degli artt. 19 *("L'organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura può offrire i suoi servizi alle parti in conflitto")* e 23 *("Le Alte Parti Contraenti possono ricorrere alla collaborazione tecnica dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura per l'organizzazione della protezione dei loro beni culturali, o a proposito di ogni altro problema derivante dalla applicazione della presente Convenzione e del suo Regolamento di esecuzione. L'Organizzazione accorda questa collaborazione nei limiti del suo programma e delle sue possibilità")* della Convenzione del 1954 e del mandato generale dell'UNESCO. Cfr. R. Mazza, *La protezione internazionale dei beni culturali mobili in caso di conflitto armato: possibili sviluppi,* Studio condotto nell'ambito della ricerca CNR *"La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili"*, 1995.

[35] *"L'istituzione di un Comitato intergovernativo, invece di un Comitato di esperti, presenta il vantaggio di garantire la rappresentanza degli Stati contraenti, ma la presenza di rappresentanti degli Stati potrebbe, d'altro lato, creare difficoltà all'esercizio dei poteri esecutivi del Comitato in caso di conflitti armati che coinvolgano gli Stati che ne fanno parte, in funzione degli opposti interessi. Per questo motivo è stabilito nel Secondo Protocollo che i membri coinvolti nel conflitto armato non partecipano alle votazioni del Comitato che hanno per oggetto i relativi beni culturali (art. 26, par. 3). Un Comitato di esperti, d'altra parte, sarebbe stato necessariamente meno rappresentativo, pur godendo probabilmente di una maggiore rapidità di azione e della possibilità di acquisire informazioni dalle sezioni azionali delle ONG che operano direttamente sui territori coinvolti",* così U. Leanza, *cit.,* p. 38.

Nel Protocollo sono definiti con precisione i compiti del Comitato Intergovernativo[36] ed è inoltre fissato il ruolo del Segretariato Generale dell'UNESCO, quale strumento operativo del nuovo organo.

Per quanto concerne l'individuazione e la punibilità dei responsabili di violazioni degli obblighi convenzionali, la questione era invero già disciplinata dalla Convenzione del 1954 - seppur con qualche lacuna - all'art. 28, che poneva a carico degli Stati l'obbligo di perseguire, con sanzioni penali o disciplinari, *"le persone di qualsiasi nazionalità, che hanno commesso o hanno dato l'ordine di commettere un'infrazione alla presente Convenzione"*, senza peraltro prevedere né la possibilità di ricorrere ad un giudizio diverso da quello nazionale, né un'esplicita responsabilità dello Stato. Il Protocollo interviene su tale scarna disciplina, anzitutto distinguendo le due ipotesi di responsabilità internazionale dello Stato e responsabilità penale individuale, ove la prima non esclude la seconda. Se nella prima ipotesi, configurabile anche in caso di violazione non grave, lo Stato sarà obbligato a riparare il danno causato, nel caso di responsabilità individuale l'art. 15 del Protocollo stabilisce che gli Stati contraenti, nel definire a livello nazionale le necessarie misure penali, dovranno *"seguire i principi generali della legge e del diritto internazionale, incluse le norme che estendono la responsabilità penale individuale ai terzi, al di là di coloro che commettono il reato direttamente"*.

1.4 La circolazione internazionale dei beni culturali in tempo di pace: il ruolo delle Organizzazioni internazionali

L'interesse della Comunità internazionale per la protezione del patrimonio culturale sviluppatosi a seguito degli eventi bellici del secolo scorso - e sfociato poi nell'elaborazione della normativa descritta nei paragrafi precedenti - non è che il punto di partenza di un processo molto più ampio, che ha condotto alla predisposizione di numerosi strumenti giuridici in grado oggi di garantire una tutela stabile dei beni culturali, anche in tempo di pace, sulla base del riconoscimento di un principio di diritto internazionale che vede la

[36] Così il Secondo Protocollo aggiuntivo, all'art. 27, co. 1: *"Il Comitato avrà le seguenti funzioni: a) sviluppare le Direttive per l'attuazione di questo Protocollo; b) concedere, sospendere o annullare la protezione rafforzata dei beni culturali e istituire, mantenere e promuovere la Lista dei Beni Culturali sotto Protezione Rafforzata c) monitorare e sopraintendere all'attuazione di questo Protocollo e promuovere l'identificazione del bene culturale sotto protezione rafforzata; d) presentare considerazioni e commenti sulle relazioni delle parti, cercare chiarimenti necessari e preparare la propria relazione sull'attuazione di questo Protocollo per la riunione delle Parti; e) ricevere e considerare richieste di assistenza internazionale ai sensi dell'art. 32; f) determinare l'uso del fondo; g) espletare qualsiasi altra funzione che potrebbe essere ad esso assegnata nella riunione delle parti"*.

protezione dei singoli patrimoni culturali nazionali come problema di rilevanza mondiale, per il loro essere una ricchezza straordinaria, da preservare nell'interesse dell'umanità.
Il quadro normativo vigente, per ciò che concerne il commercio e, più in generale, la circolazione internazionale dei beni culturali in tempo di pace, è certamente più complesso e circoscritto di quello riferibile ai conflitti armati, dove l'eccezionalità della circostanza ha inevitabilmente influito non poco sullo sviluppo di norme internazionali consuetudinarie in tema di protezione e restituzione.
Fuori dal contesto bellico, la Comunità internazionale ha incontrato ostacoli maggiori nello sviluppo di un sistema di regole universalmente riconoscibile ed applicabile, scontrandosi con la difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra le diverse normative nazionali, che riflettono inevitabilmente le opposte esigenze di salvaguardia e protezione del patrimonio culturale da un lato, e garanzia della libera circolazione dei beni dall'altro.
A livello mondiale, infatti, è possibile tracciare una chiara distinzione tra i Paesi esportatori o "*art-exporting*" - tra cui rientrano la Francia, la Germania, l'Italia, la Grecia, ma anche i Paesi dell'America centrale, dell'Africa e dell'Oceania - che dispongono di un ingente patrimonio storico-artistico, ed i Paesi importatori o "*art-importing*" - quali la Gran Bretagna, gli Stati Uniti o il Giappone - tradizionalmente acquirenti di beni culturali stranieri[37].
Sulla base di tale distinzione, è evidente che mentre per i primi è essenziale anzitutto garantire la tutela e la conservazione dei loro patrimoni, attraverso una politica di stampo protezionistico, nei secondi prevale l'interesse ad una disciplina di tipo "liberista[38]", che ne permetta il libero commercio.
Siffatta diversità di posizioni non può che riflettersi in normative nazionali molto differenti, in materia di trasferimento e restituzione di beni perduti o rubati, che hanno inevitabilmente condotto alla necessità di stabilire dei principi comuni a livello internazionale.
Sulla base di tali premesse, l'azione degli Stati, a partire soprattutto dalla seconda metà del XIX secolo, ha trovato un indispensabile supporto nel contributo offerto dai numerosi organismi internazionali attivi nel settore.

---

[37] Ad essi si affiancano oggi anche gli Emirati Arabi e l'Australia (che è sia esportatore, per quanto concerne i beni appartenenti alle popolazioni indigene, che importatore). Successivamente alla dissoluzione dell'URSS ed allo smembramento della Jugoslavia, sono notevolmente aumentati anche i reati a danno del patrimonio artistico dei nuovi Paesi dell'Est, che fungono sia da Paesi di provenienza che di transito, come nel caso di Croazia, Polonia e Repubblica Ceca. Cfr. M. L. Pecoraro, *La tutela internazionale dei beni culturali alla luce della Convenzione UNIDROIT sulla restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati*, in *Legislazione internazionale e comunitaria dei beni culturali cit.*, p. 153 ss.
[38] Così A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, 2004, p. 317.

Un ruolo predominante è stato senza dubbio svolto dall'UNESCO al quale si affiancano altri istituti specializzati, che con esso collaborano in maniera stabile, sia nel campo della tutela e valorizzazione che nell'ambito della ricerca, tra i quali l'ICOMOS (*International Council of Monuments and Sites*), l'ICCROM (*International Centre for the Study of Preservation and Restoration of Cultural Property*), l'IUCN (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*)[39].

Un importante contributo allo sviluppo di un vero e proprio "sistema" di norme aventi l'obiettivo di tutelare e salvaguardare il patrimonio culturale dai traffici illeciti è stato inoltre fornito da numerose organizzazioni internazionali che agiscono su scala regionale, costituite da Paesi appartenenti ad aree geografiche più circoscritte, tra le quali spiccano il Consiglio d'Europa, sul cui operato ci si soffermerà nei paragrafi successivi, e la Comunità europea, cui è dedicato il secondo capitolo del presente lavoro.

Tali organismi hanno svolto un'intensa attività di elaborazione di Convenzioni affrontando problematiche sempre più specifiche ed allo stesso tempo contribuendo a consolidare nel diritto internazionale principi generali in tema di protezione del patrimonio culturale[40].

Il contributo offerto da queste organizzazioni è particolarmente significativo, sia sotto il profilo strettamente normativo, sia sotto quello operativo e finanziario: oltre alla elaborazione dei testi convenzionali, infatti, deve loro riconoscersi il merito di aver più volte agito per sensibilizzare la Comunità internazionale su talune tematiche, mediante le cd. "campagne di salvaguardia[41]", o per mobilitare la collettività su taluni episodi concreti[42].

---

[39] Si veda sul punto M. Ciciriello, *L'Iccrom, l'Icomos e l'Iunc e la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e naturale*, in M.C. Ciciriello (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO del 1972*, ESI 1997, p. 109 ss.

[40] *"L'approccio che continua a caratterizzare questi interventi risulta tuttavia ancora molto settoriale, mentre si va accentuando sempre di più la necessità di affrontare la questione in maniera globale, attraverso la previsione di un sistema basato su una visione complessiva delle problematiche che investono sia il patrimonio culturale che quello naturale",* così S. Lieto, *Il sistema internazionale di protezione dei beni culturali*, in D. Amirante e V. De Falco (a cura di), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali – aspetti sovranazionali e comparati*, Giappichelli, 2006., p. 27. Vedi pure D. Sabelli, *La Convenzione sul patrimonio mondiale: limiti giuridico-politici*, in M.C. Ciciriello, *cit.*, p. 143 ss.

[41] Cfr. par. succ.

[42] E' il caso dell'UNESCO, che riuscì a coinvolgere ingenti risorse umane e finanziarie per salvare le aree archeologiche di Abou Simbel e Philae (Egitto), cfr. sul punto E. Pagano, *I beni culturali e il diritto internazionale*, in *Legislazione internazionale e comunitaria dei beni culturali*, Esselibri, 2005, p. 13 ss.

1.5 L'attività dell'UNESCO per la tutela dei beni culturali

L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura è un istituto specializzato dell'ONU sorto nel 1945 al fine di promuovere la cooperazione internazionale nel campo scientifico, culturale e educativo[43], che conta oggi 191 Paesi membri[44]. Scopo dell'Organizzazione, in base all'art. 1 del suo Atto istitutivo, è contribuire alla pace ed alla sicurezza internazionali promuovendo la collaborazione tra le Nazioni attraverso l'educazione, la scienza e la cultura.

La Comunità internazionale, del resto, ha in più occasioni sottolineato la particolare importanza che assume la salvaguardia delle risorse ambientali e culturali per il raggiungimento di condizioni di vita più soddisfacenti per una fascia di popolazione sempre maggiore. In quest'ottica l'UNESCO assume un ruolo di rilievo nel contesto internazionale per l'attenzione che da sempre dedica, nel quadro dell'attività scientifica, ai problemi dell'inquinamento, e, nel settore della cultura, alla protezione delle risorse storico artistiche di ciascun popolo.

L'attività dell'UNESCO consiste non soltanto in studi, inchieste e raccomandazioni - strumenti naturali di cooperazione internazionale - ma anche in attività svolte sul territorio, identificando aree geografiche cui dedicare una particolare e continua attenzione[45].

---

[43] Il suo acronimo deriva dal nome inglese United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

[44] L'UNESCO è finanziata in gran parte dagli Stati membri, con versamenti di contributi fissi ogni due anni, ma beneficia anche di finanziamenti extra, che le permettono di rafforzare i suoi programmi.

[45] Rientrano tra questo genere di attività le cd. "campagne internazionali di salvaguardia", che si pongono il duplice obiettivo, da un lato di informare attraverso un appello internazionale tutti i Paesi membri, le organizzazioni internazionali e, più in generale, l'opinione pubblica mondiale sulla condizione di precarietà in cui versano determinati beni o siti culturali, e dall'altro di sollecitare contributi finanziari e/o invio in loco di personale specializzato e materiale. Tale sistema di assistenza internazionale, che trova il suo fondamento giuridico nell'art. 2 dell'Atto costitutivo (che sancisce l'impegno dell'UNESCO a *"favorire lo sviluppo e la diffusione del sapere vegliando sulla conservazione e la protezione del patrimonio universale dei libri, opere d'arte e di altri monumenti di interesse storico o scientifico")* presuppone, di regola, un'esplicita richiesta proveniente dallo Stato bisognoso e rivolta al Direttore Generale dell'UNESCO. In tempi più recenti, peraltro, l'UNESCO, pur non avendo abbandonato la sua attività di consulenza e raccolta fondi, punta ad agire maggiormente come intermediatore tra il singolo Stato e la Comunità internazionale e ad evitare la responsabilità diretta in relazione all'oggetto della sua azione, delegando la gestione dei fondi ad organismi terzi, in ragione di un numero sempre più elevato di richieste di intervento, e l'esecuzione del progetto alle amministrazioni statali *in loco*, al fine di responsabilizzare le stesse alla tutela dei beni culturali. Cfr. E. Pagano, *cit.*, p. 37.

1.5.1 L'intervento dell'UNESCO sul traffico illecito di beni culturali

Nel corso degli ultimi decenni il commercio mondiale di beni culturali ha conosciuto un forte incremento. Non è aumentato soltanto il commercio legale di oggetti d'arte, che costituisce uno scambio culturale corretto e propizio per la comprensione e il rispetto reciproco, ma anche il trasferimento illegale di beni, che invece arreca danni gravi e spesso irreversibili al patrimonio culturale.

In molti Paesi il traffico illegale di oggetti d'arte, ribattezzato dalla dottrina "archeomafia", è già controllato dalla criminalità organizzata ed occupa una posizione di punta nella classifica dei commerci illegali, accanto al traffico di droga e armi.

Mentre in molti tra i Paesi europei sono soprattutto le collezioni private, i musei, le chiese e altri edifici pubblici a essere presi di mira, le regioni del Bacino Mediterraneo, dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina che possiedono un patrimonio culturale molto ricco subiscono anche saccheggi ai danni dei loro templi, sepolcri e siti archeologici. Considerati gli ingenti margini di guadagno che il traffico di oggetti d'arte consente di realizzare, i provvedimenti che i Paesi poveri possono permettersi di adottare per proteggersi da questa piaga risultano praticamente inefficaci e per alcune regioni, che si vedono private di gran parte delle testimonianze della loro identità, storia e religione, questo meccanismo ha già assunto dimensioni da catastrofe culturale[46].

La Comunità internazionale ha reagito a questo sviluppo con una serie di provvedimenti intesi a contrastare il trasferimento illegale di beni culturali e i suoi effetti collaterali, ed il primo tra questi è stata la Convenzione UNESCO del 1970 concernente le misure da prendere per vietare e impedire ogni illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali[47].

---

[46] Sui dati concernenti le modalità, la portata e i danni del commercio illegale di beni culturali, cfr. UNESCO, *Some facts on illicit trafficking in cultural property*, in *No to illicit traffic in cultural property*, UNESCO Office of Public Information, novembre 2000, v. anche UNESCO, *Dossier: Contre les pilleurs et les vandales. Sauvons nos trésors*, in *Le courrier de l'UNESCO*, aprile 2001; N. Brodie, J. Doole, P. Watson, *Stealing History: The Illicit Trade in Cultural Material*, edito da McDonald Institute for Archaeological Research su mandato dell'ICOM Inghilterra, Londra, 2000; *Culture Without Context. The newsletter of the Illicit Antiquities Research Centre* , McDonald Institute for Archaeological Research, Cambridge, 5/1999; *Trasferimento internazionale di beni culturali: Convenzione UNESCO 1970 e Convenzione dell'Unidroit 1995*, Rapporto del gruppo di lavoro. Berna 1998, pag. 3. In merito alla portata e ai meccanismi degli scavi clandestini in Italia, cfr. *Rapporto Ecomafia 2007* ed. Legambiente, Roma, aprile 2007.

[47] Così S. Caselli sulla rivista Narcomafie (12/2/2001): *"Non esistono, a oggi, stime ufficiali sulle cifre del mercato clandestino del traffico di opere d'arte. Un'inchiesta a livello mondiale pubblicata nel 1994 dal settimanale inglese Trace lo colloca addirittura al secondo posto per volume d'affari, preceduto solo dal traffico internazionale di droga. L'Italia può essere considerato un Paese all'avanguardia per quanto riguarda la conoscenza e l'analisi del fenomeno, soprattutto per la particolare esposizione del suo territorio, così ricco di reperti artistici e archeologici. Ogni anno, soprattutto nel Mezzogiorno, scom-*

1.5.2 Importazione, esportazione e trasferimento illecito di beni culturali nella Convenzione UNESCO del 1970

La Convenzione UNESCO sui mezzi per impedire e vietare l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito di beni culturali adottata il 14 novembre 1970, conta oggi 106 Stati aderenti, tra cui gli Stati Uniti e quindici degli attuali Stati membri dell'Unione europea[48].

La prima, in ordine di tempo, fra le Convenzioni finalizzate alla protezione dei beni culturali mobili in tempo di pace, essa integra la Convenzione de l'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato e persegue l'obiettivo di migliorare la protezione dei beni culturali nei Paesi contraenti e di salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità, attraverso la cooperazione internazionale[49].

Tale Convenzione è il frutto di un lungo ed intenso dibattito prolungatosi per oltre sei anni[50], che ha visto protagonisti rappresentanti di quasi tutti i Paesi del mondo, riunitisi appositamente, in sede di Conferenza intergovernativa, a più riprese al fine trovare una soluzione di compromesso, che tenesse in conto i diversi interessi in gioco.

---

paiono da scavi, musei, chiese, collezioni private o pubbliche, migliaia di oggetti. In trent'anni di attività, dal 1970 al 1999, il Comando dei carabinieri per la Tutela del patrimonio artistico ha documentato 36.889 furti d'arte (oltre cento al mese, 3,36 al giorno), 544.960 oggetti asportati, 10.348 persone indagate e 3.421 arrestate, 174.673 opere e oltre 350.000 reperti archeologici provenienti da scavi clandestini recuperati (tra cui 7.594 opere d'arte rubate in Italia e ritrovate all'estero). All'attività dei carabinieri si affianca quella della Guardia di Finanza che, nel solo 1999, ha sequestrato oltre 98.000 oggetti antichi e più di 70.000 reperti tra frammenti di vasellame, vasi completi, prodotti ceramici e monete di metallo prezioso. Le regioni più colpite dal saccheggio sono Sicilia e Puglia. Si stima che oltre il 40% della refurtiva venga ricettato negli Stati Uniti, dove la maggior parte degli oggetti esposti nelle collezioni private risulta esportato senza la necessaria autorizzazione del Ministero dei beni culturali. Nella graduatoria di "gradimento" dei trafficanti seguono Giappone e Australia. Ma l'archeologia rubata non rifornisce solo le collezioni private: oggetti di dubbia provenienza possono trovarsi esposti nei più famosi musei del mondo, alcuni dei quali si stanno finalmente dotando di codici deontologici per prevenire l'acquisto di materiale non certificato e per la restituzione della merce illegalmente esportata. Il danno arrecato ogni anno al nostro Paese si aggira intorno ai 300 miliardi di lire (mentre il valore delle opere recuperate nel 1999 ammonta a circa 150 miliardi). Senza contare, ovviamente, l'irreparabile danno "morale" alla conoscenza delle radici storiche e culturali della nostra civiltà".

[48] Francia, Finlandia, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Svezia, Estonia, Slovenia, Slovacchia, Romania, Repubblica Ceca, Polonia, Gran Bretagna e Danimarca.

[49] V. L.V. Prott, *The 1970 UNESCO Convention on Illicit Traffic-Present Practice and Future Development*, in *La protezione internazionale dei beni culturali*, Atti del Convegno celebrativo del 30° anniversario della Convenzione dell'Aja sulla protezione dei beni culturali nei conflitti armati, Firenze, 1984, p. 121 ss.

[50] All'inizio degli anni Sessanta, Messico e Perù avevano fatto presente all'UNESCO le proporzioni allarmanti assunte dal commercio illegale di beni culturali, sollecitandola ad adottare uno strumento internazionale destinato a salvaguardare il patrimonio culturale dell'umanità anche in tempo di pace. Fu così che l'UNESCO intervenne, già il 19 novembre 1964, una prima volta sull'argomento mediante una Raccomandazione - come tale peraltro non vincolante - relativa alle misure da adottare per vietare ed impedire l'illecita esportazione, importazione e trasferimento di proprietà di beni culturali. Successivamente, la Direzione generale dell'UNESCO, sostenuta dall'ICOM (*International Council of Museums*) e dall'Unidroit (*Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato*, cfr. parr. succ.), preparò un rapporto sui provvedimenti da adottare. L'Assemblea generale dell'UNESCO incaricò dunque un organo composto da specialisti del settore di elaborare un progetto di convenzione, che fu presentato nel 1969. Il progetto, di fronte alla riluttanza degli Stati Uniti, fu poi notevolmente modificato.

Le opposte posizioni dei Paesi *art-importing* ed *art-exporting* si sono inevitabilmente scontrate, in sede di elaborazione del testo convenzionale in esame, alla ricerca di un equilibrio che contemperasse le diverse esigenze.

Invero, ancor prima dell'azione dell'UNESCO, un primo approccio al problema si ebbe nel 1933, quando l'*Office International des Musées* (OIM), in seno alla Società delle Nazioni, elaborò un "Progetto di Convenzione sul rimpatrio degli oggetti di interesse artistico, storico e scientifico, perduti, rubati o illecitamente alienati o esportati", che però non vide mai la luce a causa della riluttanza di diversi Paesi "*art-importing*" nel rendere la propria normativa meno liberale[51].

Il testo definitivamente approvato nel 1970 è dunque il risultato di un difficile compromesso, che se per un verso è riuscito a conciliare l'esigenza di tutelare i beni culturali dal traffico illecito con il rispetto del principio della libera circolazione degli stessi, per l'altro ha sacrificato molti degli aspetti innovativi contenuti nella prima bozza di Convenzione.

Il progetto originario infatti, contestato soprattutto dagli Stati Uniti, prevedeva l'istituzione di meccanismi di controllo all'esportazione ed all'importazione particolarmente severi, nonché l'obbligo per ogni Stato contraente di procedere ad un inventario dei beni culturali presenti sul proprio territorio. Erano inoltre previste precise sanzioni, anche di natura penale, in caso di violazione delle disposizioni della Convenzione.

Le riserve apposte dagli Stati Uniti condussero, in sede di negoziato, ad un forte ridimensionamento del testo, che spianò di fatto la strada alla ratifica, arrivata poi il 2 settembre 1983, da parte di quello che ancora oggi può considerarsi il più grande e importante mercato di oggetti d'arte al mondo.

Con riferimento al campo di applicazione, la Convenzione si rivolge ai beni culturali mobili o comunque resi tali dallo smembramento di beni immobili, sia pubblici che privati, e si apre con un articolo dedicato alla definizione di bene culturale (*cultural property*), che si presenta particolarmente estesa. Sono infatti considerati culturali i beni che *"a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza";* ad ogni Stato è poi lasciata la facoltà di stabilire

---

[51] E. Pagano, *cit.*, p. 31. Obiettivo del documento proposto era quello di impegnare gli Stati contraenti alla restituzione allo Stato d'origine di tutti i beni presenti sul loro territorio a seguito di perdita, furto o illecita esportazione. Qualche anno dopo, nel 1936, l'OIM lanciò un secondo progetto, in materia di "conservazione per la protezione dei patrimoni storici e artistici nazionali", che però incontrò le stesse resistenze del primo, pur prevedendo la restituzione dei soli beni aventi un notevole interesse storico, artistico o archeologico. Entrambi i progetti avrebbero dovuto essere discussi in seno ad una Conferenza intergovernativa, che però non fu mai avviata a seguito dello scoppio del Secondo Conflitto mondiale.

cosa debba intendersi per "importanti", ma sarà comunque necessario che i beni rientrino in una delle undici amplissime categorie[52] elencate dallo stesso articolo 1, che di fatto inglobano la maggior parte dei settori collezionistici di musei e archivi[53].

Sempre con riferimento all'ambito di applicazione, il successivo art. 4 elenca alcune categorie di beni che sono da intendersi "in ogni caso" parte del patrimonio culturale, a prescindere dalla individuazione operata dallo Stato[54].

Per quanto concerne l'obiettivo della Convenzione, ovvero la protezione del patrimonio culturale dal trasferimento illecito, il principio cardine è contenuto nel disposto degli articoli 3 e 8, ove il primo sancisce una - fin troppo - generale illiceità dell'importazione, dell'esportazione e del trasferimento di beni culturali, se effettuati senza l'osservanza delle disposizioni convenzionali[55] ed il secondo prevede un'altrettanto generica sanzionabilità di tali illeciti comportamenti[56].

Al fine di controllare il traffico di beni culturali, la Convenzione pone a carico degli Stati aderenti l'obbligo di introdurre nel proprio ordinamento uno specifico certificato di esportazione "legale", in mancanza del quale l'esportazione stessa deve considerarsi proibita, ed impone loro di agire affinché il pubblico sia portato a conoscenza, con mezzi adeguati, dei divieti di esportazione[57].

Tale sistema presuppone un impegno degli Stati contraenti, sancito all'art. 5, ad istituire uno o più servizi incaricati di adempiere i molteplici compiti legati alla tutela dei beni culturali a livello nazionale, tra i quali figurano l'elaborazione di un idoneo apparato

---

[52] Sulla difficoltà nella elaborazione di una nozione internazionale di bene culturale ed il ricorso alle elencazioni cfr. *infra* par. 1.3.

[53] Queste le categorie elencate dall'art. 1: esemplari rari di flora e fauna, mineralogia, anatomia e paleontologia; beni di valore storico; reperti archeologici; parti di monumenti o luoghi archeologici; oggetti d'antiquariato che abbiano più di cento anni; oggetti d'interesse etnologico; beni d'interesse artistico; manoscritti rari e incunaboli, quali pubblicazioni e documenti antichi d'interesse particolare; francobolli, marche da bollo; archivi; oggetti di mobilia aventi più di cento anni e strumenti musicali antichi. E' possibile che un bene appartenga a più di una categoria.

[54] Tali beni, secondo l'art. 4, sono: a) i beni culturali creati dal genio individuale o collettivo di cittadini dello Stato considerato e beni culturali importanti per lo Stato considerato, creati sul territorio di tale Stato da cittadini stranieri o da apolidi residenti su tale territorio; b) i beni culturali trovati sul territorio nazionale; c) i beni culturali acquisiti da missioni archeologiche, etnologiche o di scienze naturali, con il consenso delle autorità competenti del Paese di origine di tali beni; d) i beni culturali formanti oggetto di scambi liberamente consentiti; e) i beni culturali ricevuti a titolo gratuito o acquistati legalmente con l'assenso delle autorità competenti del Paese di origine di tali beni.

[55] Così l'art. 3: "*The import, export or transfer of ownership of cultural property effected contrary to the provision adopted under this Convention by the State parties to it, shall be illicit*".

[56] Così l'art. 8: *"The State parties to this Convention undertake to impose penalties or administrative sanctions on any person responsible for infinging the prohibitions referred to under Articles 6b and 7b above"*.

[57] Cfr. art. 6, lett. a) e b). L'articolo in esame è una versione sensibilmente ridotta dell'originario art. 7 del progetto preliminare, la cui attuazione fu considerata troppo complessa, che prevedeva l'emissione di un unico certificato, che svolgesse la funzione di controllare l'esportazione, l'importazione e l'autenticità del bene. Cfr. M. Frigo, *La circolazione cit*., p. 8.

normativo atto a scongiurare il traffico illecito, la catalogazione dei beni da tutelare presenti sul territorio, la promozione di istituzioni scientifiche e tecniche che si occupino della conservazione dei beni culturali, la sorveglianza degli scavi archeologici, la formulazione di norme deontologiche per gli addetti ai lavori, l'esercizio di un'azione educativa e un'appropriata pubblicità assicurata a ogni caso di sparizione di un bene culturale.

Sempre con riferimento al controllo all'esportazione, l'art. 13 della Convenzione prescrive un impegno degli Stati ad impedire, con tutti i mezzi adeguati, i trasferimenti di proprietà di beni culturali diretti a favorire l'importazione o l'esportazione illecite di tali beni, subordinando peraltro un obbligo già di per sé piuttosto generico anche alla conformità degli strumenti adottati dagli Stati alla legislazione nazionale vigente.

Gli Stati sono inoltre tenuti, ai sensi dell'art. 7.*a* e 7.*b.i* ad impedire l'acquisto, da parte dei propri musei, di beni illecitamente usciti dal territorio di un altro Stato parte della Convenzione ed a proibire l'esportazione di un bene culturale che sia stato rubato - e non, si noti bene, illecitamente trasferito - da un museo ad altra istituzione similare.

Uno degli aspetti più controversi della Convezione del 1970 è però quello relativo alla restituzione di beni rubati o illecitamente trasferiti, cui sono dedicati gli art. 7.*b.ii* , 13.*b* e 13.*c*.

L'art. 13 detta, al punto *b* un obbligo di carattere generale, gravante sugli Stati, di favorire l'operato dei servizi nazionali competenti per la restituzione dei beni che siano stati illecitamente importati, ma anche in questo caso l'azione degli Stati trova un limite non di poco conto nella conformità alle legislazioni nazionali. Con esclusivo riferimento alle ipotesi di furto o smarrimento di un bene, il punto *c* del medesimo articolo vede gli Stati membri impegnati a riconoscere un'azione di rivendicazione, che potrà essere esercitata dal legittimo proprietario o, in suo nome, da un terzo.

Accanto all'azione di rivendicazione, l'art. 7.*b.ii* prevede, con riferimento ai soli beni rubati in un museo o in altro pubblico monumento di carattere civile o religioso o in una istituzione militare, che lo Stato d'origine possa esercitare, per via diplomatica, un'azione di restituzione, a condizione di versare un equo indennizzo all'acquirente in buona fede o a colui che detiene legalmente la proprietà di tale bene, fornendo a sue spese ogni mezzo di prova necessario per giustificare la sua richiesta di recupero e restituzione[58].

[58] La Convenzione UNESCO del 1970 non ha effetto retroattivo: é pertanto necessario che il furto sia avvenuto dopo l'entrata in vigore della Convenzione in entrambi gli Stati contraenti.

1.5.3 I limiti della Convenzione UNESCO del 1970

Nonostante il carattere innovativo della Convenzione, che per la prima volta propone uno strumento internazionale appositamente destinato alla tutela del patrimonio culturale, essa presenta una serie di limiti operativi, che sono emersi nel corso degli anni.

Anzitutto, trattasi di una Convenzione non "*self-executing*", la qual cosa comporta la non applicabilità diretta delle sue disposizioni all'interno degli Stati contraenti, ma la necessità di provvedere da parte degli stessi ad una trasposizione negli ordinamenti nazionali mediante norme di attuazione.

In secondo luogo, accanto ad un numero piuttosto ridotto di impegni specifici[59] aventi carattere vincolante, quali possono essere la predisposizione del certificato di esportazione o la previsione di sanzioni di natura penale, la Convenzione prevede, a carico degli Stati, soprattutto impegni di tipo generico[60], tra quali i citati obblighi di restituzione, che - in quanto tali - vanno adempiuti nei limiti delle possibilità e dei mezzi a disposizione di ciascuno Stato, o nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale. Ciò comporta un notevole - se non eccessivo - margine di manovra di cui possono disporre gli Stati, nell'adempimento di simili impegni[61].

La Convenzione dunque - ha evidenziato in più occasioni la dottrina - non riesce a predisporre strumenti efficaci per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di beni culturali né tantomeno per la restituzione di beni trafugati, realizzando esclusivamente una generica cooperazione tra gli Stati nel settore dei beni culturali.

Vengono evidenziati soprattutto due gravi limiti della Convenzione che ne hanno reso difficile la sua universalizzazione[62].

---

[59] Cfr. art. 6, lett. a)e b), artt. 8, 9, 10 lett. b) e art. 16.

[60] Cfr. artt. 2, 6 lett. c), 7 lett. a), 10 lett. a), 13, 14.

[61] I limiti di tale margine di manovra sono dati in ogni caso, secondo il disposto dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, dal testo della Convenzione e dal senso comune da attribuire a una disposizione in funzione dell'oggetto e dello scopo della Convenzione stessa. Nonostante tali disposizioni non siano giuridicamente vincolanti, lo Stato contraente è comunque tenuto a fare tutto il possibile affinché la disposizione possa essere applicata nell'ambito del proprio ordinamento giuridico. Cfr. *Messaggio concernente la Convenzione UNESCO 1970 e la legge federale sul trasferimento internazionale del beni culturali (LTBC) del 21 novembre 2001*, disponibile on line su www.admin.ch. Per un compendio tematico degli impegni derivanti dalla Convenzione, cfr. A. F. G. Raschèr: *Kulturgütertransfer und Globalisierung*., Zurigo 2000, p. 56 ss.

[62] Evidenzia, tra gli altri, M. Frigo (*La circolazione cit.*, p. 15) che, al di là del numero elevato di ratifiche, tra i Paesi aderenti sono pochissimi quelli che hanno provveduto alla ratifica adottando una legge di esecuzione idonea a completare il regime previsto dalla Convenzione; è il caso di Stati Uniti, Canada, Australia e Portogallo. In Italia, invece, la Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva con legge n. 873 del 30 ottobre 1975, nella quale ci si è limitati, secondo la formula di rito a dare "piena ed intera esecuzione" al testo, senza introdurre alcuna disposizione di completamento.

Anzitutto, imponendo agli Stati parte di riconoscere le norme sulle esportazioni adottate da altri Stati, la Convenzione *"si scontra con la tradizionale riluttanza di molti ordinamenti ad applicare il diritto pubblico straniero"*. In secondo luogo, l'obbligo di restituzione del bene culturale (art. 7.*b-ii*), *"è formulato in modo generico, costituendo il risultato di un difficile compromesso tra sistemi di diritto privato che proteggono l'acquirente di buona fede e sistemi, invece, che non riconoscono alcun effetto al trasferimento del diritto di proprietà da parte di colui che non ne è il titolare* [63]*"*.

La Convenzione, in altre parole, non riesce a dare alcuna certezza circa il successo di una domanda di restituzione, in particolar modo nel caso in cui la normativa interna del Paese dove il bene si trova al momento del sorgere della controversia - che sarà quella applicata (*lex rei sitae*) - preveda una tutela assoluta del soggetto che abbia acquistato *a non domino* in buona fede.

E' questo, ad esempio, il caso dell'Italia, dove l'art. 1153 del codice civile garantisce, per i beni mobili, l'acquisto della proprietà mediante il possesso a colui che sia in buona fede al momento della consegna del bene.

Dalla tutela assoluta del possessore di buona fede dell'Italia, si distinguono - tra le altre - le normative di Svizzera, Francia e Germania, dove il proprietario è maggiormente tutelato ed ha rispettivamente 3, 5 e 10 anni di tempo per rivendicare il bene.

Contrapposto è invece il regime vigente nei sistemi di *common law*, dove all'acquirente *a non domino*, seppur in buona fede, non viene garantita alcuna tutela.

La Convenzione del 1970, nulla dicendo rispetto al tipo di tutela da garantire ad acquirente e possessore, ma di fatto rinviando all'applicazione delle norme di diritto internazionale privato dei singoli Paesi, rischia pertanto di rendere l'esito di un eventuale giudizio eccessivamente casuale e legato alla localizzazione del bene[64].

Infine, pur contemplando l'istituto dell'indennizzo a favore dell'acquirente in buona fede, la Convenzione UNESCO non ne disciplina né le forme né la modalità.

In definitiva, tale accordo internazionale, per quanto rappresenti un momento importante di svolta nella tutela internazionale dei beni culturali, operando esclusivamente sul piano della cooperazione tra Stati, non riesce ad imporsi sulle complesse problematiche legate all'applicazione delle norme di diritto internazionale privato.

---

[63] Così I. Caracciolo, *Analogie e differenze tra la Convenzione UNESCO del 1970 sui mezzi per vietare e prevenire il trasferimento illecito di proprietà del patrimonio culturale e la Convenzione UNIDROIT del 1995 sulla restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati*, in P. Paone (a cura di), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, Ed. Scientifica, 1998, p. 58.

[64] A. Gardella, *Nuove prospettive per la protezione internazionale dei beni culturali: la Convenzione dell'Unidroit del 1995*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 12-4, ottobre-dicembre 1998, p. 997 ss.

Al fine di superare i limiti e le lacune di tale normativa, l'UNESCO, a partire dagli anni '80, cominciò ad operare per approfondire l'argomento e gettare le basi per l'elaborazione di un nuovo testo, contenente norme di diritto privato, destinate ad integrare la disciplina generale della Convenzione del 1970. Un lavoro ventennale, che ha visto coinvolti ben 70 Stati ed ha condotto all'adozione nel 1995 della Convenzione Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati.

1.6 La Convenzione UNIDROIT sui beni rubati o illecitamente esportati

Nel corso degli ultimi decenni, la Comunità internazionale ha manifestato a più livelli l'esigenza di rafforzare gli strumenti necessari alla protezione del patrimonio culturale dai pericoli di furto ed esportazione illecita. Il traffico illecito di opere d'arte è difatti diventato un'attività criminale in grande espansione a livello internazionale, favorita anche dalla maggiore facilità con cui si attraversano le frontiere rispetto al passato, dalla accresciuta rapidità nelle comunicazioni e dall'emergere di nuovi mercati e di clientela nei nuovi Paesi ricchi del mondo[65].

In uno scenario caratterizzato dal perdurare dei traffici illeciti e dallo scarso numero di beni ritrovati e restituiti nonostante gli obiettivi che la Convenzione del 1970 si era posta, l'UNESCO si rivolse, nel 1986, all'Istituto Internazionale per l'Unificazione del Diritto Privato (Unidroit[66]), affidandogli l'incarico di redigere un progetto che superasse le carenze della normativa del 1970.

I limiti nell'applicazione della Convenzione del 1970 – e di altri strumenti internazionali aventi simili obiettivi - erano di fatto dovuti alla sfera di applicazione spesso troppo ampia e soprattutto all'assenza di regole internazionali disciplinanti gli aspetti di diritto privato della protezione dei beni culturali.

E' proprio a seguito della difficoltà incontrate da parte di molti degli Stati firmatari nell'applicazione di un'importante disposizione di diritto privato della Convenzione del

---

[65] V. W. Rodinò, *La Convenzione Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati,* in F. Francioni, A. Del Vecchio, P. De Caterini (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura,* Giuffrè, 2000, p. 103 ss.

[66] L'Unidroit (*International Institute for the Unification of Private Law*) è un'organizzazione internazionale indipendente, istituita nel 1926 come organo ausiliare della Società delle Nazioni. Successivamente alla dissoluzione di quest'ultima, fu ricostituita nel 1940 in virtù di un Accordo multilaterale. Essa ha sede a Roma ed ha come obiettivo lo studio di strumenti di armonizzazione e di coordinamento dei diritti privati degli Stati e l'adozione di regole uniformi di diritto privato. L'Unidroit conta oggi 61 membri Paesi, appartenenti ai cinque continenti ed aventi sistemi giuridici, economici e politici differenti. L'istituto è finanziato dai contributi annuali dei suoi membri, cui si aggiunge un finanziamento del Governo italiano.

1970 - l'art. 7.*b-ii* – che l'UNESCO decise, all'inizio degli anni '80, di coinvolgere l'Unidroit nella revisione della materia.

L'articolo citato[67], che prevede la restituzione di un bene rubato o illecitamente esportato a favore dello Stato richiedente anche nell'ipotesi in cui il bene sia in possesso di un acquirente in buona fede, ha creato non pochi problemi in quegli Stati dove la sua attuazione è risultata incompatibile con le disposizioni di diritto interno relative agli effetti dell'acquisto in buona fede di beni mobili[68].

L'Unidroit, di fronte alla richiesta dell'UNESCO di elaborare uno strumento che potesse completare la disciplina generale della Convenzione del 1970 colmandone le lacune soprattutto con riferimento alla sfera del diritto privato, decise di procedere affidando ad un gruppo di esperti il compito di produrre uno strumento internazionale di diritto privato uniforme[69]. Dopo circa otto anni di sforzi congiunti[70] tra Unidroit ed UNESCO si giunse, nel corso della Conferenza diplomatica svoltasi a Roma dal 7 al 24 giugno 1995 e composta da rappresentanti di ottanta Stati nonché di numerose organizzazioni governative e non, alla adozione della "Convenzione Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati".

---

[67] Così l'art. 7, lett. b), ii): *"Gli Stati parte della presente Convenzione s'impegnano (…) ad adottare misure appropriate per recuperare e restituire su richiesta dello Stato d'origine parte della Convenzione qualsiasi bene culturale rubato e importato in tal modo dopo l'entrata in vigore della presente Convenzione nei confronti degli Stati interessati, a condizione che lo Stato richiedente versi un equo indennizzo alla persona acquirente in buona fede o che detiene legalmente la proprietà di tale bene. Le richieste di recupero e di restituzione vanno indirizzate allo Stato richiesto per via diplomatica. Lo Stato richiedente è tenuto a fornire a sue spese ogni mezzo di prova necessaria per giustificare la sua richiesta di recupero e di restituzione. Gli Stati parti si astengono dall'imporre diritti di dogana o altre tasse sui beni culturali restituiti in conformità con il presente articolo. Tutte le spese relative alla restituzione del o dei beni culturali in questione sono a carico dello Stato richiedente".*

[68] V. W. Rodinò, *cit.*, p. 105. Cfr. par. prec.

[69] Il lavoro si è svolto in tre fasi: un gruppo di esperti indipendenti ha dapprima elaborato un progetto preliminare di Convenzione; successivamente, tale progetto è stato sottoposto ad un comitato governativo che a sua volta ha ampiamente rielaborato il testo trasformandolo in un "progetto di esperti governativi"; quest'ultimo è stato discusso nel quadro della Conferenza diplomatica tenutasi a Roma dal 7 al 24 giugno 1995. Fin dall'avvio dei lavori, il comitato di Studi ed il comitato di esperti governativi coinvolti nella elaborazione del testo, si sono divisi in due blocchi contrapposti, sostenitori l'uno della libera circolazione internazionale dei beni culturali e l'altro della protezione nazionale degli stessi. *"I primi volevano restringere al massimo la sfera di applicazione della Convenzione e conservare la protezione di cui beneficiano, nei rispettivi ordinamenti, i possessori di buona fede. Al contrario, i secondi volevano estendere quanto più possibile la portata del principio della restituzione del bene culturale rubato o illecitamente esportato e ottenere anche il massimo grado di protezione internazionale del patrimonio culturale nazionale"* (W. Rodinò, *cit.*, p. 105).

[70] "*La durata di otto anni, che può sembrare lunga agli occhi di un non addetto ai lavori, rientra nella normalità per l'elaborazione di uno strumento internazionale di diritto privato uniforme. Le difficoltà di ordine tecnico ed anche politico di questa specifica Convenzione avrebbero potuto richiedere tempi più lunghi se non vi fossero stati in contemporanea i lavori svolti dalla Commissione delle Comunità europee per l'elaborazione della direttiva e del regolamento comunitari basati in gran parte sui lavori già compiuti dall'Unidroit. Inoltre, il desiderio di molti Stati di meglio proteggere il bene culturale ha contribuito a velocizzare il lavoro"* (W. Rodinò, *cit.*, p. 105). Sulla normativa comunitaria, cfr. *infra*, cap. 2.

La Convenzione è entrata in vigore il 1° luglio 1998, successivamente al deposito del quinto strumento di ratifica[71], ma conta ad oggi un numero piuttosto esiguo di adesioni - solo 27 - tra le quali peraltro non figurano quelle dei principali Paesi importatori[72].

Composta da un Preambolo e da 21 articoli suddivisi in cinque capitoli[73], la Convenzione è un testo di diritto uniforme che stabilisce un *corpus* minimo di regole standardizzate e si pone come valido strumento giuridico di lotta al traffico illecito dei beni culturali mobili, sia sotto il profilo della restituzione dei beni rubati, che sotto quello del recupero dei beni illecitamente esportati.

In un unico testo si introduce dunque un sistema "dualista", volto a disciplinare entrambi gli aspetti della restituzione dei beni culturali mobili, differenziando sul piano del diritto positivo la nozione di "restituzione" da quella di "ritorno" [74], che comporta deroghe considerevoli a consolidate regole del diritto comune, quali il possesso di buona fede e l'applicazione della *lex rei sitae*.

Punto cardine del testo convenzionale è il principio in base al quale tutti i beni culturali che siano stati illecitamente rimossi dal proprio Paese d'origine debbano farvi ritorno, sia che si tratti di furto sia che si tratti di illecita esportazione, introducendo regole ben distinte per le due ipotesi.

Se per un verso si stabilisce infatti che i beni culturali rubati devono essere sempre e comunque restituiti, essendo il furto un reato contro la proprietà punibile universalmente, riconosciuto come tale e perseguito da tutti gli Stati, per l'altro si stabiliscono regole meno severe in tema di restituzione dei beni esportati illecitamente, per i quali dovranno essere soddisfatte le particolari condizioni della Convenzione.

Lo Stato richiedente dovrà infatti provare, come meglio si dirà nei paragrafi successivi, che l'esportazione del bene culturale abbia recato particolare pregiudizio a determinati interessi culturali e scientifici.

Obiettivo del testo, come si vedrà dall'analisi delle sue disposizioni nei successivi paragrafi, è quello di superare i principali problemi sollevati dall'applicazione dalla *lex rei sitae*, introducendo, quale sistema alternativo per l'individuazione della legge nazionale com-

---

[71] Questi i primi cinque paesi: Cina, Equador, Lituania, Paraguay, Romania.

[72] Mancano, tra le altre, le ratifiche di Stati Uniti e Gran Bretagna. L'Italia ha ratificato la Convenzione con legge 7 giugno 1999, pubblicata in G. U. n. 153 del 2 luglio 1999.

[73] Il capitolo I illustra le definizioni e la sfera di applicazione, il capitolo II disciplina la restituzione dei beni culturali rubati, il capitolo III il ritorno dei beni culturali illecitamente esportati, il capitolo IV contiene le disposizioni generali e il capitolo V le disposizioni finali.

[74] M. L. Pecoraro, *La tutela internazionale cit.*, p. 158.

petente, la *lex originis*, ovvero la legge del luogo al cui patrimonio culturale appartiene il bene oggetto della controversia[75].

1.6.1 Ambito di applicazione della Convenzione Unidroit

A differenza della Convenzione UNESCO del 1970, la Convenzione Unidroit è *self-executing*: perché possa trovare applicazione, non occorre che essa venga concretizzata in una legge nazionale e, data la diretta applicabilità delle sue norme, esse sostituiscono il diritto materiale interno nei rapporti tra gli Stati contraenti e, indirettamente, anche le norme di diritto internazionale privato[76].

Per quanto concerne la sfera di applicazione *rationae materiae* della Convenzione, essa – come stabilito all'art. 1 – si applica esclusivamente alle richieste di restituzione e ritorno di beni culturali aventi "carattere internazionale": dinanzi a tale disposizione è necessario interrogarsi su cosa debba intendersi per "bene culturale" in questa sede e su quali siano le caratteristiche che qualificano come "internazionale" una controversia.

Con riferimento al primo quesito, come avvenuto già in occasione della predisposizione di altri strumenti internazionali, una delle questioni maggiormente dibattute in seno ai Comitati che hanno elaborato il testo della Convenzione Unidroit è stata l'individuazione di una nozione univoca di "bene culturale", che riuscisse ad incontrare il favore di tutti i delegati.

Nel corso dei lavori preparatori, punto di partenza è stata una definizione del Comitato di Studio, secondo il quale deve intendersi come bene culturale *"tout objet corporel revétant une importance culturelle, notamment artistique, historique, spiritelle ou rituelle"*. Tale definizione, piuttosto generica, è stata poi rielaborata sino a giungere all'attuale art. 2 della Convenzione, per il quale sono culturali *"i beni a titolo religioso o profano che sono importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che rientrano in una delle categorie enumerate nell'allegato alla presente Convenzione"*.

---

[75] *"Sia pure su un piano non propriamente normativo, da collocarsi piuttosto nell'ambito della c.d. «soft law», non vi è dubbio che, in virtù dell'autorevole istituzione dalla quale promana, la risoluzione mira a fornire uno strumento ausiliario al quale fare ricorso anche in sede giudiziale nelle controversie relative al furto o all'illecito trasferimento di beni ei laddove si renda opportuno ricostruire uno «standard internazionale» sostenuto da una voce particolarmente rappresentativa della comunità scientifica",* così M. Frigo, *La circolazione cit.*, p. 16. V. anche E. Jayme, *Protection of Cultural Property and Conflicts of Laws: the Basel Resolution of the Institute of International Law*, in *International Journal of Cultural Property*, 1997, p. 376 ss.

[76] Ciò comporta che le disposizioni contenute nella Convenzione Unidroit possono servire di fondamento giuridico immediato negli Stati contraenti per appellarsi al diritto di restituzione o ritorno di beni culturali rubati o illecitamente esportati dinanzi ai tribunali o alle autorità giudiziarie interne.

La scelta di adottare una definizione poco dettagliata, accompagnata da un riferimento a titolo esemplificativo e non esaustivo di una serie di categorie enumerate in allegato, è stata dettata dall'esigenza di fornire una nozione semplice e di facile compatibilità con la Convenzione del 1970 – della quale lo strumento Unidroit dovrebbe essere integrazione – e tale sforzo di compatibilità è reso ancor più evidente dal fatto che l'allegato citato dall'art. 2 riprende pedissequamente l'elenco delle categorie già utilizzate all'articolo 1 della Convenzione UNESCO del 1970[77].

E' importante peraltro evidenziare che in questa sede, a differenza di quanto avvenuto con la Convenzione del 1970, non si attribuisce alla normativa degli Stati nazionali alcuna competenza esclusiva circa la determinazione dei beni oggetto di protezione internazionale; gli unici due requisiti necessari per l'applicazione delle norme convenzionali sono infatti dettate all'art 2: il bene dovrà rientrare nella generica definizione sopra citata ed appartenere ad una delle categorie elencate.

La scelta di limitare l'ingerenza di norme di diritto interno nell'applicazione della Convenzione non è certamente casuale, ma è il frutto di un compromesso raggiunto al termine di un acceso dibattito che ha accompagnato i lavori preparatori e che ha visto numerosi Paesi esprimere le loro preoccupazioni circa la possibilità del configurarsi di rifiuti alla restituzione di beni culturali fondati esclusivamente su norme di diritto pubblico straniere.

Tali preoccupazioni - a onor del vero - non sono state del tutto scongiurate dall'attuale formulazione dell'art. 2, come evidenziato in dottrina: l'unico requisito esplicitato è infatti una generica "importanza" del bene, che ben si presta a interpretazioni che lasciano ampio margine di discrezionalità agli Stati[78].

Il rischio di un'ingerenza del diritto interno nell'applicazione del testo è inoltre rafforzato dall'art. 5, che in tema di ritorno di un bene illecitamente esportato - come meglio si

---

[77] Nel corso dei negoziati in seno al Comitato di Esperti non mancarono le critiche a tale generica definizione, definita da molti fin troppo vaga e di scarsa utilità. Una delle soluzioni alternative proposte puntava all'inserimento di una definizione "ristretta", basata sulla nozione di "patrimonio nazionale" e destinata ad includere in essa tutti i beni mobili identificati e documentati come "culturali" dalle singole legislazioni nazionali. Tale approccio restrittivo fu però contestato da quei Paesi sprovvisti di registri nazionali relativi ai beni culturali, così come da quelli che preferivano riservarsi il diritto di poter estendere la definizione - e di conseguenza la protezione - anche ai beni culturali non ancora inventariati o identificati, come i beni provenienti da scavi archeologici; cfr. F. Francioni, *Controlling illicit trade in art objects: the 1995 Unidroit* Convention, in F. Francioni, A. Del Vecchio, P. De Caterini (a cura di), *cit.*, p. 120.

[78] M. Frigo, *La circolazione cit.*, p. 22; v. anche J.H. Merryman, *The UNIDROIT Convention: three significant departures from the Urtext*, in *Int. Journal Cult. Property*, 1996, p. 15.

vedrà nei paragrafi successivi - sancisce che debba essere lo Stato richiedente a stabilire "l'importanza culturale significativa" del bene.

Con riferimento al secondo quesito relativo all'individuazione dell'ambito di applicazione *rationae materiae*, la Convenzione non precisa cosa debba intendersi per controversie di carattere internazionale, lasciando alla giurisprudenza il compito di fornire un'interpretazione uniforme[79].

Nell'incertezza della norma, possono a buon diritto sorgere dubbi circa la sussistenza o meno dell'internazionalità della controversia nell'ipotesi in cui un determinato bene sia stato prima trasferito illecitamente all'estero e successivamente abbia fatto ritorno nel suo Paese d'origine.

E' questa una fattispecie tutt'altro che teorica, ma anzi già verificatasi nel celebre caso *Winkworth v. Christie*, dove alcune opere d'arte di proprietà di un privato cittadino, furono rubate in Inghilterra, trasferite in Italia, vendute ad un terzo e successivamente riportate in Inghilterra e consegnate alla casa d'asta londinese che avrebbe dovuto procedere alla vendita. In tale circostanza, precedente all'entrata in vigore della Convenzione Unidroit, il proprietario si rivolse al giudice inglese, che dichiarò l'applicabilità al caso della legge italiana (art. 1153 cod. civ.), come legge del luogo dove fu perfezionato l'acquisto, tutelando l'acquirente italiano di buona fede[80].

Sembra peraltro ragionevole ritenere che, con riferimento alla Convenzione Unidroit, siano ricomprese nella sfera di operatività tutte quelle fattispecie in cui si è verificato almeno uno spostamento internazionale del bene culturale, accompagnato da un trasferimento di proprietà, ed indipendentemente dall'attuale localizzazione[81]. Con particolare riferimento all'ipotesi di furto, sarà necessario che il bene culturale abbia varcato le frontiere di uno Stato.

Con riguardo alla sfera di applicazione *rationae personae*, possono agire per richiedere la restituzione di un bene rubato - o proveniente da scavi abusivi - i legittimi proprietari, a prescindere dal fatto che si tratti di uno Stato, di una persona fisica o di una persona giu-

---

[79] In sede di elaborazione del testo, la questione fu oggetto di un dibattito che vedeva contrapposte la posizione del Comitato di esperti governativi, favorevole ad una delimitazione del campo di azione alle sole situazioni internazionali, e la posizione del Comitato di Studio Internazionale, che era invece contrario ad un'eccessiva delimitazione. Una volta prevalsa la posizione del Comitato di esperti governativi, risultò difficile trovare un accordo sulla definizione. Cfr. Unidroit, *Text of the Draft Convention with Explanatory Report*, Unidroit, 1994, p. 12.

[80] *Winkworth v. Christie, Manson & Woods Ltd.*, in *Weekly Law Reports*, 1980, p. 937.

[81] Il dettato dell'art. 1, limitandosi a citare le richieste di restituzione e ritorno dei beni culturali mobili, esclude dall'ambito di applicazione della Convenzione altre ipotesi di sottrazione di beni culturali, quali la truffa o l'estorsione.

ridica. La restituzione di beni culturali esportati illecitamente può essere invece rivendicata soltanto dagli Stati contraenti.

Per quanto concerne infine la sua applicazione temporale, la Convenzione è irretroattiva: le richieste di restituzione sono pertanto ammesse a condizione che il furto o l'esportazione illecita sia avvenuto dopo che la Convenzione è entrata in vigore in entrambi gli Stati contraenti implicati.

L'irretroattività, sancita all'art. 10, è stata anch'essa al centro di un acceso dibattito in sede di Conferenza diplomatica, che ha visto i Paesi *art-exporting* tentare - invano - di imporre un'applicabilità della Convenzione anche alle ipotesi di furto e illecita esportazione anteriori.

Il mancato inserimento della disposizione di cui all'art. 10, peraltro, avrebbe comunque determinato l'irretroattività della norma, laddove nel silenzio della Convenzione si sarebbe applicato l'art. 28 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, che sancisce la non retroattività dei Trattati internazionali in difetto di un'esplicita previsione a riguardo[82].

La scelta è stata invece quella di esplicitare - quasi a voler rafforzare la portata del principio - l'inapplicabilità della Convenzione ai furti ed ai trasferimenti illeciti anteriori alla sua entrata in vigore.

La severità della regola imposta all'art. 10 è - seppur in minima parte - attenuata dal disposto del comma 3, in base al quale la Convenzione *"non legittima in alcun modo un'operazione illecita di qualunque natura che ha avuto luogo prima dell'entrata in vigore della presente Convenzione (...) né limita il diritto di uno Stato o di ogni altra persona di intentare (...) un'azione per la restituzione o il ritorno di un bene culturale rubato o illecitamente esportato prima dell'entrata in vigore della presente Convenzione[83]".*

Ancora una volta, la sola osservazione dell'ambito di applicazione di tale strumento internazionale palesa inequivocabilmente la continua ricerca di compromesso tra i divergenti interessi nazionali, che non sempre conduce ai risultati sperati, e che sarà ancora più evidente dall'analisi dei meccanismi predisposti per la restituzione ed il ritorno dei beni culturali, oggetto dei successivi paragrafi.

---

[82] M. Frigo, *La circolazione cit.*, p. 23, v. anche F. Francioni, *Le commerce de l'art e son contrôle: la Convention d'Unidroit de 1995*, in *Revue du Marché Unique Europ.*, 1998, p. 77.

[83] *"La norma di cui al par. 3 dell'art. 10 - di per sé scarsamente incisiva e dal tenore chiaramente 'consolatorio' - andrebbe coordinata in via interpretativa con l'art. 9, par. 1 che, opportunamente, esprime il carattere cedevole della Convenzione in relazione a tutte le 'altre regole più favorevoli' che uno Stato contraente decida di applicare in materia di restituzione e di ritorno diverse da quelle previste dalla Convenzione medesima",* così M. Frigo, *La circolazione cit.* p. 24.

1.6.2 L'azione di restituzione di beni culturali rubati

Affinché possa essere esperibile l'azione di restituzione, cui è dedicato il Capitolo II della Convenzione (artt. 3 e 4), è anzitutto necessario che il bene oggetto dell'azione sia stato rubato.

Per "furto" la Convenzione intende, in senso lato, ogni sottrazione indebita di un bene culturale dal luogo in cui si trovava fino a quel momento; in questo senso, anche lo scavo abusivo – ossia eseguito senza l'autorizzazione delle autorità nazionali competenti - ovvero l'appropriazione indebita dei reperti provenienti da uno scavo lecito, possono essere considerati furto[84].

Principio cardine di tale azione – sancito al comma 1 dell'art. 3 - è l'obbligo da parte del possessore[85] di un bene culturale rubato – a restituire lo stesso, a prescindere dalla sua buona fede al momento dell'acquisto[86].

Come evidenziato dalla dottrina, il problema principale che la Convenzione era chiamata a risolvere, con riferimento all'ipotesi di furto, era proprio quello relativo al conflitto di interessi tra la persona privata del bene – solitamente il proprietario – e l'acquirente in buona fede[87].

Tale conflitto è affrontato, come si è avuto modo di accennare nei precedenti paragrafi[88], in modo differente nei vari sistemi giuridici: mentre infatti i Paesi di *common law* seguono il principio per cui nessuno può trasferire ad altri un diritto di cui non è titolare (*nemo dat quod non habet*), nei Paesi di tradizione civilistica l'acquirente in buona fede di beni rubati gode di una protezione che può avere diversi radi di intensità[89].

---

[84] L'assimilazione ai beni rubati sia dei reperti frutto di scavi illeciti che di quelli provenienti da scavi autorizzati garantisce la possibilità di esperire l'azione di restituzione anche dei beni non inventariati (cfr. M. L. Pecoraro, *cit.*, p. 164).

[85] Il termine "possessore" ha, nella Convenzione, significato ampio, non operandosi alcuna distinzione tra chi materialmente detiene il bene per suo conto e chi invece lo detiene per conto di altri. Tale genericità dell'espressione mira a far si che la norma possa essere applicata sia negli ordinamenti che regolano diversamente la posizione del possessore da quella del detentore, sia in quelli dove invece tale distinzione è assente.

[86] V. sul punto F. Squillante, *La tutela dell'acquirente 'a non domino' di beni culturali rubati secondo la Convenzione UNIDROIT e il disegno di legge per l'esecuzione della Convenzione*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1-1999, p. 120 ss. V. pure P. Lalive D'Epinay, *La Convention d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés du 24 juin 1995*, in *SZIER*, 1-1997.

[87] V. W. Rodinò *cit.*, p. 107 ss., Cfr anche A. Catelani, *L'azione di restituzione dei beni culturali trasferiti illecitamente all'estero*, in A. Catelani, S. Cattaneo (a cura di), *I beni e le attività culturali, vol. XXXIII, Trattato di Diritto Amministrativo*, CEDAM, 2002 p. 230 ss.

[88] Cfr. *infra*, par. 1.5.3.

[89] W. Rodinò, *cit.*, p. 107.

In tale contesto, la Convenzione ha cercato di raggiungere un valido compromesso e di elaborare regole minime uniformi tali da poter essere accolte da un numero di Paesi quanto più ampio possibile.

La diversa intensità di protezione prevista dai singoli ordinamenti giuridici richiedeva necessariamente un intervento di armonizzazione del diritto privato a livello internazionale, onde evitare che il traffico illecito di oggetti d'arte fosse indirizzato, da parte dei suoi fautori, verso Paesi aventi normative più permissive.

Legittimato ad agire per la restituzione è il proprietario del bene, sia esso lo Stato o un privato cittadino, che in entrambi i casi sarà tenuto a provare il subito furto. La richiesta di restituzione deve essere presentata entro un termine relativo (decadenza) di tre anni dal momento in cui il richiedente è venuto a conoscenza del luogo in cui si trova il bene culturale e dell'identità del suo attuale possessore. Il termine di prescrizione assoluto è invece di 50 anni dal momento in cui è avvenuto il furto o lo scavo abusivo[90].

Al momento della firma o della ratifica della Convenzione, uno Stato contraente può peraltro dichiarare di voler applicare un termine di prescrizione assoluto di 75 anni o di più lunga durata ancora, qualora il suo ordinamento giuridico interno lo preveda, ripresentando fedelmente la Convenzione Unidroit il meccanismo previsto dalla già vigente Direttiva 93/7/CEE di cui si dirà più avanti[91].

La richiesta di restituzione deve essere rivolta al possessore attuale del bene il quale, se sarà in grado di provare che al momento dell'acquisto ha agito con la dovuta diligenza[92], avrà diritto ad un "equo indennizzo[93]".

---

[90] Fanno eccezione i beni culturali parte di una collezione pubblica, di un monumento o di un sito archeologico o che sono destinati ad uso sacro, tradizionale o rituale di una comunità autoctona o tribale, per i quali l'art. 3 prevede l'imprescrittibilità dell'azione di restituzione. Analoghe distinzioni in tema di decadenza e prescrizione erano già previste, al momento della stesura della Convenzione Unidroit, dalla Direttiva 93/7/CEE, di cui si parlerà nel capitolo successivo.

[91] Hanno optato per un termine di prescrizione di 75 anni Olanda, Finlandia e Cina. I primi due Paesi hanno inoltre esplicitato la loro volontà di far prevalere le regole comunitarie su quelle fisate dalla Convenzione Unidroit (sui rapporti tra la Convenzione Unidroit e la Direttiva 93/7 cfr. *infra* par. 2.9).

[92] Ovvero che non sapeva o non poteva ragionevolmente sapere che il bene fosse rubato. Per la prima volta, vengono precisati quali siano gli elementi da prendere in considerazione ai fini della determinazione della diligenza del possessore del bene rubato, che invece non erano citati né dalla Convenzione UNESCO del 1970, nè dalla Direttiva comunitaria 93/7: l'art. 4 comma 4 stabilisce infatti che potrà farsi riferimento alla qualità delle parti, al prezzo pagato, alla consultazione di ogni registro ragionevolmente accessibile di beni rubati e ad ogni altra informazione o documentazione pertinente che l'acquirente avrebbe potuto ragionevolmente ottenere. In tal senso, lo standard di diligenza richiesta sarà diverso a seconda che il possessore sia un comune cittadino o un professionista dell'arte, al quale sarà evidentemente richiesto un grado di attenzione maggiore.

[93] Le versioni originali della Convenzioni, in lingua francese e inglese parlano, rispettivamente, di "*indemnité équitable*" e di "*fair and resaonable compensation*"; l'equità dell'indennizzo, in mancanza di ulteriori specificazioni da parte della Convenzione, è determinata dal Giudice che caso per caso fisserà discrezionalmente la

La restituzione del bene culturale al proprietario cui era stato rubato, oppure al precedente legittimo possessore, deve avvenire soltanto dopo il pagamento dell'indennizzo, che sarà a carico del proprietario stesso; qualora questi non sia in grado di corrispondere la cifra dovuta, si risalirà ad "ogni altro cedente anteriore", come lascia intendere il comma 2 dell'art. 4, precisando come sia necessario che si faccia ogni ragionevole sforzo affinché tale somma sia corrisposta al possessore in buona fede[94].

La ricerca del giusto compromesso da parte della Convenzione Unidroit è emblematicamente rappresentata da tale soluzione, che se per un verso tutela la posizione dell'acquirente *a non domino* in buona fede, come avviene in tutti i sistemi di *civil law*, per l'altro non viola la regola - prevista dagli ordinamenti di *common law* - secondo cui un bene rubato va sempre e comunque restituito[95].

1.6.3 Il ritorno dei beni culturali illecitamente esportati

Altra delicata questione - questa volta di stampo pubblicistico - affrontata dalla Convenzione Unidroit è quella relativa all'uscita di un bene culturale dai confini dello Stato di appartenenza, in violazione delle norme nazionali dello stesso. La questione è stata particolarmente controversa in sede di negoziato, ed i testi iniziali su cui i Comitati di Studio e di Esperti intergovernativi avevano faticosamente trovato un accordo, sono stati notevolmente modificati.

In tale ipotesi, ciò che di regola non consente ad uno Stato di agire per il recupero del bene è l'inapplicabilità della propria normativa nazionale - per motivi di evidente valenza territoriale - nel Paese ove il bene è stato illecitamente esportato. Tale limite può essere superato esclusivamente con la previsione, nell'ambito del diritto internazionale, di una

---

cifra dovuta. La discrezionalità del Giudice nella indicazione del *quantum* è rafforzata dal disposto dell'art. 9 della Convenzione, secondo il quale ogni Stato contraente può *"applicare tutte le norme più favorevoli alla restituzione o al ritorno di beni culturali rubati o illecitamente esportati di quella in esse previste"*. Sulla determinazione dell'indennizzo cfr. R. Fraoua, *Le trafic illicite des biens culturels et leur restitution, analyse des réglementations nationales et internationales ; critiques et propositions,* Ed. univ. Fribourg, 1985, p. 171 ss., che concorda con la soluzione finale adottata dalla Convenzione, cui si contrappone Q. Byrne-Sutton, *Le trafic international des biens culturels sous l'angle de leur revendication par l'Etat d'origine*, Schulthess Polygraphischer (Zurigo), 1988, p. 241 ss., per il quale sarebbe stato più opportuno prevedere un rimborso eventualmente riducibile, a seconda dele circostanze (entrambi citati in M. Frigo, *La circolazione cit.*, p. 28).

[94] Nulla osta, come evidenzia l'art. 4 al comma 3, che il proprietario, una volta pagato l'indennizzo eserciti azione di rivalsa nei confronti di "ogni altra persona", per ottenere il rimborso.

[95] E' necessario peraltro precisare che, a differenza di quanto accade nei sistemi di diritto civile, in questa circostanza la buona fede - accompagnata da una *iusta causa adquirendi* - non fa sorgere un valido titolo di acquisto, ma esclusivamente il diritto ad un indennizzo, venendo meno alla regola del "possesso vale titolo".

normativa che garantisca il reciproco riconoscimento delle discipline nazionali consentendo pertanto l'applicabilità del diritto pubblico straniero, ed è questo l'ambizioso obiettivo perseguito dalla Convenzione Unidroit, nel suo Capitolo III (artt. 5-7).

La Convenzione anzitutto qualifica come beni "illecitamente esportati" quelli usciti dal territorio di uno Stato contraente in violazione di una sua legge nazionale che regolamenta l'esportazione di beni culturali, al fine di proteggere il suo patrimonio culturale (art. 1 lett. b); ciò comporta che siano escluse dall'applicabilità della Convenzione le ipotesi di illiceità derivante da motivi di ordine politico e economico[96]. Rientrano invece nel campo di applicazione della Convenzione i beni esportati sia definitivamente che temporaneamente, questi ultimi sulla base di una autorizzazione rilasciata per motivi di ricerca, restauro o per un'esposizione ma non riconsegnati in conformità a quanto previsto dalla stessa autorizzazione.

Legittimato ad agire è esclusivamente lo Stato contraente, che potrà rivolgersi al giudice o ad altra autorità competente[97] dello Stato ove il bene si trova illegittimamente, per richiederne il ritorno nei propri confini.

Con riferimento ai termini di prescrizione, similmente a quanto detto per l'ipotesi di furto, ogni richiesta di ritorno deve essere promossa entro un termine di tre anni dal momento in cui lo Stato richiedente ha conosciuto il luogo dove si trovava il bene culturale e l'identità del suo possessore e, in tutti i casi, entro un termine massimo di cinquanta anni dalla data di esportazione o dalla data dalla quale il bene avrebbe dovuto essere riconsegnato in virtù dell'autorizzazione.

Il meccanismo di ritorno del bene non è automatico ma anzi prevede a carico dello Stato richiedente un gravoso onere probatorio: questi sarà infatti tenuto non solo a dimostrare l'illiceità dell'esportazione ma anche che essa ha determinato un significativo pregiudizio ad uno o più interessi storici, culturali o scientifici, elencati al comma 3 dell'art. 5[98] oppure che il bene riveste per lo Stato stesso un'importanza culturale significativa[99].

---

[96] Sarà pertanto essenziale, per gli Stati contraenti, dotarsi di un'apposita normativa, tesa a proteggere il bene culturale nella sua dimensione fisica, oltre che per gli interessi culturali che esso rappresenta. Così W. Rodinò, *cit.*, p. 113.

[97] L'azione di restituzione di un bene illecitamente importato potrà essere, a seconda di quanto stabilito dal singolo Stato, di tipo giudiziale o amministrativo.

[98] E cioè: alla conservazione fisica del bene o del suo contesto, alle informazioni di natura scientifica o storica ad esso connesse, all'uso tradizionale o rituale del bene da parte di una comunità autoctona o tribale.

[99] La prima bozza della Convenzione Unidroit prevedeva il potere del giudice di negare la restituzione qualora il bene presentasse un forte legame con la cultura dello Stato richiesto, ma tale disposizione fu poi eliminata nella versione definitiva, perché ritenuta causa di forti incertezze interpretative. Si rimanda in

Ogni richiesta presentata deve essere altresì corredata da ogni informazione di fatto o di diritto che consenta al giudice - ordinario o amministrativo che sia - di determinare se le condizioni previste dalla Convenzione sono soddisfatte[100].

Dall'analisi della Convenzione risulta evidente che, mentre nell'ipotesi di furto la regola generale impone la restituzione del bene, non è altrettanto scontato che in caso di illecita esportazione sia possibile richiederne il ritorno; alla non ovvietà del rientro del bene fa seguito una tutela maggiore del possessore in buona fede, che si giustifica con la considerazione che, a differenza dell'ipotesi di furto, in caso di illecita esportazione il responsabile è di regola lo stesso proprietario del bene, la qual cosa rende molto più difficile venire a conoscenza dell'illecito commesso.

A conferma della maggiore tutela garantita al possessore in caso di illecita esportazione, è opportuno precisare che la valutazione della "dovuta diligenza", a differenza di quanto previsto per l'ipotesi di furto, sarà in questo caso molto più semplice, stabilendosi (art. 6 comma 2) che si debba genericamente tener conto *"delle circostanze dell'acquisizione, in particolare della mancanza del certificato di esportazione"*.

Come per l'ipotesi di furto, anche in questa circostanza, al possessore in buona fede di un bene illecitamente esportato, che sarà tenuto a restituirlo, la Convenzione attribuisce il diritto ad un equo indennizzo, qualora questi dimostri di aver usato la diligenza richiesta. Sarà peraltro possibile, ove vi sia un accordo tra il possessore e lo Stato richiedente, optare per differenti soluzioni: il possessore potrà infatti rinunciare all'indennizzo e scegliere di rimanere in possesso del bene trasferendo la propria residenza nello Stato richiedente o, in alternativa, trasferire la proprietà del bene - a titolo gratuito od oneroso -

---

proposito ad A. Gardella, *cit*., p. 1024, secondo la quale, l'esclusione di tale "clausola di rifiuto" *"non sembra operare nel senso di privare il giudice di qualunque margine di discrezionalità nella decisione sul rientro delle opere d'arte illecitamente esportate dal territorio dello Stato attore, rimanendo impregiudicata l'eccezione di ordine pubblico del foro. In questo senso, non è trascurabile ricordare che la disposizione che figurava nel progetto di convenzione non operava nel senso di consentire l'eccezione di ordine pubblico, ma di limitarne l'operatività condizionando la discrezionalità del giudice nell'opporsi alla domanda di recupero del bene alla sussistenza di un legame culturale più intenso (closer cultural connection) con lo Stato del foro"*.

[100] La necessità di fornire informazioni "di fatto e di diritto" pone in rilievo l'esigenza di una dettagliata e continua inventariazione del patrimonio culturale di un Paese, ed è questa una questione che interessa in primo luogo l'Italia. *"La predisposizione di idonei strumenti di inventariazione e di sistemi di catalogazione a livello nazionale e locale e, in particolare, una appropriata omologazione di tali strumenti e sistemi può rivelarsi decisiva ai fini del ritorno dei beni oltre che dell'esercizio di una più generale e adeguata tutela dei beni. Non vi è dubbio, infatti, che volendosi avvalere del sistema previsto dall'art. 5 della Convenzione Unidroit è estremamente difficile ottenere il ritorno di un bene dall'autoirtà giudiziaria o amministrativa straniera qualora non si sia neppure in grado di provare la conoscenza del bene medesimo, oppure ad esempio la sua provenienza da un sito archeologico determinato"* (M. Frigo, *La circolazione cit.,* p. 32).

ad una persona residente nello Stato richiedente, che offra le necessarie garanzie alla tutela dello stesso.

Tali alternative all'indennizzo mirano a facilitare il ritorno del bene, qualora si incontrino l'interesse dello Stato al ritorno del bene, pur evitando un oneroso esborso, e l'interesse del privato e del suo Stato di appartenenza a risolvere la questione in tempi rapidi, evitando che si giunga alla confisca del bene stesso.

Le norme in materia di ritorno dei beni culturali non troveranno applicazione nell'ipotesi in cui l'esportazione non sia più considerata illecita dallo Stato di origine al momento di presentazione della domanda, né quando il bene sia stato esportato direttamente dal suo autore o entro cinquant'anni dalla sua morte[101].

Parte della dottrina non ha mancato di esprimere la sua perplessità in merito alla eccessiva genericità delle disposizioni previste per il ritorno dei beni illecitamente esportati, nonché alla piena discrezionalità del giudice adito nel valutare la richiesta di ritorno, la qual cosa comporta un altro rischio di incertezze interpretative[102].

Altra dottrina, la cui opinione è condivisibile, ha piuttosto evidenziato come l'obiettivo della Convenzione non è tanto quello di permettere o provocare un certo numero di restituzioni o ritorni - che saranno certamente piuttosto rari - quanto quello di ridurre il traffico illecito di beni, puntando ad un progressivo cambiamento dei comportamenti di tutti gli attori del mercato, al fine di dimostrare come una protezione dei beni culturali svolta a livello nazionale può perfettamente conciliarsi con lo sviluppo di rapporti di solidarietà e collaborazione tra gli Stati.

L'unica via per raggiungere un simile ambizioso obiettivo era - appunto - quella del compromesso che, come sempre accade, non ha potuto soddisfare pienamente le esigenze di tutti[103].

---

[101] Salvo il caso in cui il bene culturale è stato creato da un membro o da membri di una comunità autoctona o tribale per l'uso tradizionale o rituale di tale comunità, e, che deve essere restituito a tale comunità (art. 7, co. 2).

[102] Così A. Catelani, *L'azione di restituzione dei beni culturali trasferiti illecitamente all'estero*, in A. Catelani, S. Cattaneo (a cura di), cit., p. 230 ss; v. anche I. Caracciolo, *cit.*, p. 60.

[103] W. Rodinò, *cit.*, p. 117.

CAPITOLO 2

Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello comunitario

2.1 L'evoluzione normativa comunitaria tra libera circolazione delle merci e "deroga" ai beni culturali, 2.2 La controversa nozione di "patrimonio culturale nazionale" 2.3 La competenza culturale comunitaria: dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht, 2.3.1 L'art. 128 del Trattato CE e la nascita di una "politica culturale europea": riflessioni sulla sua effettiva portata innovativa, 2.3.2 Armonizzazione e tutela del patrimonio culturale nazionale: un binomio impossibile, 2.4 Il contributo della Corte di Giustizia per lo sviluppo di un "diritto dei beni culturali", 2.5 La "non definizione" di bene culturale: l'ambito di applicazione dell'allegato A, 2.6 L'esportazione extracomunitaria dei beni culturali: il Regolamento CEE 3911/92, 2.7 La circolazione intracomunitaria dei beni culturali e le diverse normative nazionali: elementi di comparazione, 2.8 La restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro: la Direttiva CEE 93/7, 2.8.1 Legittimazione attiva e passiva dell'azione, 2.8.2 La procedura di restituzione, 2.8.3 La tutela del soggetto passivo dell'azione, 2.8.4 Prescrizione dell'azione, 2.8.5 Riflessioni sull'applicazione della Direttiva, 2.9 I rapporti tra la Direttiva CEE 93/7 e gli altri strumenti internazionali di tutela dei beni culturali

---

2.1 L'evoluzione normativa comunitaria tra libera circolazione delle merci e "deroga" ai beni culturali[104]

Il processo di integrazione europea è da sempre accompagnato dalla duplice esigenza di adottare norme comuni - in grado di avvicinare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri - e di rispettare la specificità nazionali. Tale difficile rapporto dialettico ha caratterizzato particolarmente l'evoluzione di alcuni settori di competenza comunitaria, tra i quali la dimensione sociale, il riconoscimento dei diritti fondamentali e, non ultima, la materia culturale.

Come noto, la Comunità economica europea (CEE[105]) fu originariamente voluta e strutturata come organizzazione sovranazionale destinata a perseguire finalità circoscritte al

---

[104] Sul tema della circolazione dei beni culturali nella Comunità europea cfr. A. Mattera Ricigliano, *Cultura e libero scambio dei beni artistici all'interno della Comunità*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, 1976, p. 11 ss; P. Pescatore, *Le commerce de l'art et le Marché commun*, in *Revue trim. de Droit europ.*, 1985, p. 451 ss; G. Gaya, *Le rôle de la CEE à l'égarde de l'exportation des biens culturels*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, p. 791 ss.; R. Goy, *Vers un régime communautaire de protection contre le vol d'objets d'art. Le Rapport Chatelain*, in *Annuaire française de droit intern.*, 1978, p. 989 ss.

[105] Il 25 marzo 1957, a Roma, i Capi di Stato e di Governo di Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo - gli stessi che il 18 aprile 1951 avevano dato vita a Parigi alla Comunità europea del carbone e dell'Acciaio - firmarono a Roma i Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'Energia Atomica, che entrarono in vigore, insieme ad una serie di protocolli e dichiarazioni complementari, il 14 gennaio 1958. Accanto agli Stati fondatori, altri se ne sono aggiunti nel corso dei decenni, sino ad arrivare agli attuali 27 membri: Danimarca, Regno Unito e Irlanda nel 1973, Grecia

campo economico, riconducibili alla creazione di un'area di libero scambio fondata sulle quattro libertà fondamentali[106]. Di fronte al dissesto economico successivo al Secondo conflitto mondiale, obiettivo primario era senza dubbio quello del risanamento e la strada dell'integrazione economica appariva la più rapida per il suo raggiungimento.

Nonostante l'originaria caratterizzazione economico-commerciale della CEE, la storia ha dimostrato la fondatezza dell'intuizione dei redattori del Trattato di Roma, che vollero dar vita ad un'entità dinamica, auspicando un' unione sempre più stretta tra i Popoli europei.

Con la realizzazione del mercato unico, le competenze comunitarie si sono difatti progressivamente estese a diversi settori della vita associata, precedentemente di esclusivo appannaggio degli Stati membri: alla luce delle tendenze evolutive in atto si può pertanto affermare che non esista più materia nella quale sia possibile, ai fini dell'analisi giuridica, fermarsi alla lettura del diritto nazionale. Il settore dei beni culturali non fa eccezione a tale regola, costituendone anzi esempio emblematico: l"interesse del legislatore comunitario verso tale materia è un'acquisizione relativamente recente, così come il processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali, ostacolata dalle forti resistenze degli Stati membri.

Come evidenziato, tra gli altri, dalla Direzione Generale Studi del Parlamento europeo, esistono enormi differenze tra la legislazione dei Paesi del Sud dell'Europa che, per il fatto di possedere un maggior patrimonio artistico, hanno disegnato un sistema normativo fortemente protezionista, e quella dei Paesi del Nord dell'Europa che hanno invece elaborato una normativa interna molto più flessibile ed elastica, dal momento che dispongono di un patrimonio culturale quantitativamente inferiore e rappresentano i principali mercati per il commercio delle opere d'arte[107].

E' questo ad oggi uno dei principali motivi per cui non esiste, a livello comunitario, una definizione organica di "bene culturale", quanto esclusivamente - come meglio si vedrà nei successivi paragrafi - una legislazione settoriale, limitata a disciplinare alcuni aspetti, legati sopratutto alla circolazione dei beni culturali stessi, sia all'interno del territorio dell'Unione, sia a livello internazionale.

---

nel 1981, Spagna e Portogallo nel 1986, Austria, Finlandia e Svezia nel 1995, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Cipro, Malta, Ungheria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia e Lituania nel 2004 ed infine Bulgaria e Romania il 1° gennaio 2007.

[106] Libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali.

[107] Parlamento europeo - DG Studi, *La libera circolazione dei beni culturali nell'Unione europea*, doc. EDUC 102 IT, 2-1998, p. 7.

Il Trattato di Roma del 1957 non prevedeva, nella sua originaria formulazione, alcuna esplicita competenza comunitaria in ambito culturale, né tantomeno una disciplina specifica relativa al regime giuridico dei beni culturali ed alla circolazione degli stessi.

Ciò premesso, è peraltro noto che la libera circolazione delle merci costituisce una delle quattro libertà fondamentali che caratterizzano il mercato unico e comporta - ai sensi dell'art. 23 del Trattato - il divieto di dazi doganali all'importazione ed all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente nonché l'adozione di una tariffa doganale comune nei rapporti con i Paesi terzi.

Il Trattato CEE, disciplinando la libera circolazione delle merci ed imponendo quale regola generale agli Stati membri il divieto di imporre restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione delle stesse, all'art. 36[108] (oggi art. 30[109]), si limitava a riconoscere al patrimonio storico, artistico e architettonico una certa "eccezionalità" rispetto alle esigenze degli scambi economici, consentendo agli Stati stessi di poter imporre delle limitazioni, ove queste fossero giustificate da alcuni tassativi motivi, tra i quali la "protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale[110]"

La disposizione di cui all'art. 36, riconoscendo la legittimità di restrizioni e divieti a favore della protezione dei patrimoni culturali nazionali, ne afferma la priorità del loro intrinseco valore artistico su quello commerciale[111]: i beni culturali sono sì qualificabili come merci e pertanto suscettibili di valutazione economica, ma sono sopratutto "espressione della civiltà che li ha prodotti[112]".

---

[108] Trattato istitutivo della Comunità economica europea, art. 36 (oggi art. 30 TCE): *"Le disposizioni degli articoli 28 e 29 [relativi al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione di merci] lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri".* Accanto all'art. 36 (oggi 30), unico altro riferimento del legislatore comunitario del 1957 all'aspetto culturale si ritrova nell'art. 3, (oggi alla lettera *q)*), relativamente ai principi generali, dove, tra le diverse azioni della Comunità finalizzate alla promozione dello sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche dei diversi Stati membri, si indica anche il "pieno sviluppo delle culture degli Stati membri".

[109] La numerazione degli articoli del Trattato istitutivo è stata modificata con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 1999, del Trattato di Amsterdam.

[110] Sull'art. 36, nella sua versione originaria, cfr. E. Fanara, *Commento all'art. 36*, in (a cura di) R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi, *Commentario CEE*, Cedam, 1965, p. 203 ss.

[111] M. Pasquali, Il diritto d'Europa, Ed. Scientifica, 2004, p. 173: *"In questa prima fase della vita della Comunità, tra le due concezioni antagoniste, l'una favorevole alla tutela in loco dei beni culturali e l'altra, al contrario, incline a favorirne la circolazione commerciale, è prevalsa la prima".*

[112] Cfr. A. Papa, *cit.*, p. 83, la quale evidenzia come proprio la collocazione dei beni culturali nella categoria delle "merci" abbia rappresentato un freno allo sviluppo ed alla definizione del concetto di "patrimonio culturale europeo".

Su tali basi, rafforzate dall'assenza di espliciti poteri in materia di tutela dei beni culturali in capo alle istituzioni comunitarie e di una normativa specifica, gli Stati membri hanno preteso, almeno in una prima fase, di mantenere il pieno diritto a definire e tutelare il proprio patrimonio culturale, e disciplinare la circolazione dello stesso nel territorio della Comunità.

Da parte degli Stati membri c'è infatti stata - e c'è tuttora - la tendenza a considerare la disciplina del patrimonio culturale come un "dominio riservato", ovvero come una materia che deve essere regolata dalla legge del luogo ove i beni culturali si trovano, beni sui quali lo Stato esercita una potestà di governo che, in linea di principio, non trova limitazioni nel diritto internazionale classico[113].

Nell'ottica comunitaria, peraltro, ammettere una deroga non ha significato legittimare appieno una esclusiva competenza statale sulla materia; come si vedrà nei successivi paragrafi, infatti, l'art. 36 non ha costituito un ostacolo per le istituzioni comunitarie, che, sopratutto a partire dagli anni '70, hanno di volta in volta rintracciato in altre disposizioni del Trattato la base giuridica[114] per poter emanare atti vincolanti sulle questioni relative all'esportazione de beni culturali ed al recupero di quelli illecitamente esportati.

Anche la Corte di Giustizia si è più volte pronunciata sui criteri interpretativi dell'art. 36 ed ha evidenziato come esso *"non ha lo scopo di riservare talune materie alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma ammette che le norme interne deroghino al principio della libera circolazione, nella misura in cui ciò sia e continui ad essere giustificato per conseguire gli obiettivi contemplati*[115]*"*.

Lo stesso testo dell'articolo, inoltre, fissa i limiti entro i quali le misure statali possono essere giustificate, indicando che esse non debbano costituire strumento di discriminazione arbitraria né dissimulare una restrizione al commercio tra gli Stati membri.

2.2 La controversa nozione di "patrimonio culturale nazionale"

Tra le ragioni che hanno permesso negli anni agli Stati membri di conservare un'ampia sfera di competenza in materia, vi è senza dubbio l'assenza di una definizione unitaria di patrimonio culturale nazionale.

---

[113] Così F. Francioni, *Principi cit*., p. 12.

[114] Ci si riferisce in particolare agli articoli 133 e 95 del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), il primo relativo alla politica commerciale comune, il secondo in materia di ravvicinamento delle disposizioni legislative per l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

[115] Corte di Giustizia delle Comunità europee (CGCE), causa 35/76 *Simmenthal*, sent. del 15 dicembre 1976, in *Raccolta*, 1976, p. 1871.

Il concetto di "patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale" cui fa riferimento l'(ex) art. 36 del Trattato risulta infatti di difficile individuazione, laddove ogni Stato membro della Comunità conservava - e conserva ancora oggi - la facoltà di definire tale nozione attraverso la propria normativa interna.

Sebbene infatti in più occasioni la Commissione europea abbia dichiarato l'intenzione di voler procedere alla elaborazione di una definizione comune[116] - tralasciando di soffermarsi in questa sede sulla dubbia competenza della Commissione circa l'adozione di un atto interpretativo delle norme dei Trattati istitutivi - di fatto non ha mai messo in pratica tale intenzione, lasciando gli Stati liberi, nell'ambito della propria sovranità, di dare contenuto concreto a tale controversa nozione.

Fatta eccezione per i beni demaniali o di proprietà di enti pubblici, spesso qualificati come "culturali" automaticamente o comunque mediante procedure più rapide, l'individuazione dei beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale varia dunque da Paese a Paese.

E' possibile però rinvenire - confrontando le normative nazionali in vigore - alcuni elementi comuni che ritornano nella pur differenti legislazioni.

I beni culturali sono, anzitutto, sempre qualificati come beni di pubblico interesse, la loro esportazione in via definitiva è quasi sempre proibita - perché la loro perdita è considerata un grave danno per il patrimonio storico-culturale del Paese - ed uno degli elementi chiave per comprovarne la culturalità è quello della vetustà, che oscilla dai cinquanta ai cento anni a seconda del Paese e del tipo di oggetto.

In sede comunitaria, il dibattito sulla definizione del patrimonio culturale nazionale è stato reso ancor più complesso dal fatto che le diverse versioni linguistiche del Trattato, facenti tutte fede, attribuiscono all'espressione significato non proprio identico: la nozione di "patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale" è presente infatti nella versione italiana, spagnola, portoghese ed olandese (*national bézit*), mentre nei testi in lingua inglese, francese, greca e danese si ritrova l'espressione "tesori aventi valore artistico, storico o archeologico"; ancora, nella versione tedesca, si parla più genericamente di "bene culturale nazionale[117]".

---

[116] V. Comunicazione del 22 novembre 1989 al Consiglio, relativa alla protezione del patrimonio nazionale avente un valore artistico, storico o archeologico, nella prospettiva della soppressione delle frontiere interne nel 1992, COM (89) 594 def.

[117] Cfr. sul punto D. Vodouri, *Circulation et protection des biens culturels dans l'Europe sans frontières* in *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, 1994, p. 480 ss. Per il quale *"si le terme trèsor evoque une chose très précieuse, le concept du patrimoine est déporvu de cette connotation";* vedi anche P. Petraroia, *I patrimoni*

La questione linguistico-terminologica è stata una delle numerose problematiche affrontate dalla Commissione europea in sede di elaborazione della Comunicazione del 1989[118], documento chiave nella ricostruzione dell'intervento comunitario in materia di beni culturali.

In vista della soppressione delle barriere doganali nel 1992, il documento mira a fare chiarezza sulle rispettive aree di competenza - statali e comunitarie - in tema di beni culturali e, dopo aver passato in rassegna tutte le problematiche connesse alla circolazione degli stessi, sottolinea il carattere restrittivo dell'art. 36, evidenziando come la deroga prevista dal Trattato debba essere riservata a beni che siano effettivamente qualificabili come "tesori nazionali" e non - più genericamente - come beni culturali, fornendo in tal senso anche un'indicazione sul percorso che la Corte di Giustizia dovrebbe seguire nel dichiarare incompatibili con il Trattato eventuali legislazioni nazionali che ostacolino la libera circolazione di non meglio identificati "beni culturali".

Sempre nella dettagliata Comunicazione del 1989, con la quale vennero anche avanzate alcune delle proposte che saranno successivamente riprese nel Regolamento 3911/92 e nella Direttiva 93/7, la Commissione insiste sul requisito della "nazionalità" del bene cui applicare la deroga di cui all'art. 36, affermando che è indispensabile che sussista un legame tra lo Stato ed il bene del quale si limita la circolazione e richiamandosi esplicitamente alla Convenzione Unesco del 1970, per la quale sono da considerarsi "nazionali" i beni legati alla storia o alla vita di un Paese, di maniera che una loro uscita dal territorio costituirebbe una perdita rilevante e comporterebbe una forte diminuzione del valore del patrimonio artistico nazionale.

La Comunicazione indica inoltre ulteriori restrizioni all'individuazione dei "patrimoni culturali nazionali", escludendo i beni che siano entrati nel territorio da meno di un certo numero di anni nonché i beni il cui autore sia ancora in vita; evidenzia infine l'inapplicabilità delle deroghe di cui all'art. 36 ai beni appartenenti al demanio dello Stato, in quanto già di loro - in considerazione della loro intrinseca inalienabilità - fuori dal regime della libera circolazione.

---

culturali nazionali e la loro protezione nel mercato interno europeo, in A. Maresca Compagna, P. Petraroia (a cura di), *Beni culturali e mercato europeo*, IPZS 1991, p. 36 e I. Grassi, *La circolazione dei beni culturali nella Comunità europea,* in L. Mezzetti (a cura di), *I beni culturali,* Cedam, 1995 p. 6: è condivisibile la tesi dell'autrice secondo la quale l'art. 36 non si riferisce indistintamente a tutti i beni culturali ma esclusivamente a quelli aventi un certo legame con l'identità nazionale di una collettività.

[118] Cfr. nota 116.

Ultimo - rilevante - aspetto messo in luce dalla Commissione è quello economico, proponendosi l'ammissibilità dei limiti alla circolazione esclusivamente per i beni il cui valore commerciale superi determinate soglie[119].

Tale criterio venale fu oggetto di non poche polemiche in sede di elaborazione della Comunicazione e lo sarà anche successivamente, quando verrà utilizzato nel Regolamento e nella Direttiva sopra citati per l'individuazione del loro campo di applicazione: il valore di un bene può difatti variare notevolmente da Paese a Paese, sopratutto in relazione alla sua rilevanza storico-culturale.

Prima di procedere all'esame dei provvedimenti comunitari adottati a partire dalla fine del 1992 proprio sulla spinta propulsiva della Commissione, è utile fare alcuni cenni alle novità che negli anni sono state introdotte nel Trattato istitutivo, al fine di evidenziare come queste, se per un verso hanno messo in luce un crescente interesse della Comunità verso lo sviluppo di una "politica culturale europea", per l'altro hanno confermato - se non accresciuto - la settorialità dell'intervento comunitario.

2.3 La competenza culturale comunitaria: dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht

Gli interventi della Corte di Giustizia, come meglio si vedrà anche nel paragrafo successivo, hanno contribuito notevolmente all'affermazione di una competenza comunitaria in materia di beni culturali; pur tuttavia, sino all'adozione del Trattato di Maastricht nel 1993, è mancato un formale riconoscimento di un interesse comunitario verso la dimensione culturale, mantenendosi un approccio sostanzialmente mercantilistico alla materia.

Volendo ripercorrere le principali tappe che, seppur in maniera frammentaria, conducono al riconoscimento ed alla formazione di una vera e propria "politica" comunitaria relativa alla tutela dei beni culturali, è già a partire dal 1969 che viene sottolineata da parte delle istituzioni l'esigenza di un'azione comunitaria in campo culturale, mediante riferimenti inseriti in Conclusioni dei Consigli europei, Piani d'azione della Commissione, Risoluzioni del Parlamento europeo.

---

119 Sul valore economico del bene culturale cfr. S. Amorosino, *Note sulla tutela delle opere d'arte tra principio comunitario di libera circolazione e disciplina amministrativa nazionale di beni a circolazione controllata,* in *Rivista italiana di Diritto pubbl. comunit.*, 1992, p. 657 ss.

Nella Dichiarazione di Copenaghen del 1973 sull'identità europea si affermò per la prima volta l'esistenza di un'identità culturale comune, fondata sulla condivisione tra gli Stati membri degli stessi valori e principi.

Successivamente, nel 1974, una Risoluzione del Parlamento europeo fece riferimento alla necessità di varare azioni comunitarie nell'ambito della cultura e, in particolare, nel settore della salvaguardia del patrimonio culturale[120]; a tale provvedimento fece seguito l'inserimento nel bilancio comunitario di appositi fondi destinati a finanziare progetti di recupero e restauro di beni culturali nei Paesi membri.

In quegli anni, i risultati concreti dell'azione comunitaria in campo culturale, pur non numerosi, ebbero un importante impatto simbolico; l'azione della Comunità si concentrò sopratutto sulla protezione del patrimonio architettonico, finanziando progetti pilota per il restauro di importanti siti e monumenti europei[121], erogando borse di studio per artisti, traduzione di opere letterarie ed eventi culturali, istituendo il programma "Città Europea della Cultura[122]", l'Orchestra europea dei Giovani, l'Orchestra barocca della CEE nonché una serie di premi concernenti l'architettura, il giornalismo e la letteratura.

Gradualmente, anche in seno alle altre istituzioni, si manifestò un certo interessamento alla questione culturale: la Commissione presieduta da Jacques Delors istituì, nel suo secondo mandato (1989-1999), un portafoglio dedicato alla cultura ed agli audiovisivi, attribuito al lussemburghese Jean Dondelinger[123].

Sempre più frequenti si fecero, nel corso del tempo, anche le riunioni informali dei Ministri della Cultura dei singoli Paesi membri; pur tuttavia, lo sviluppo di una politica culturale europea era ancora su di un piano prettamente intergovernativo e dovrà attendersi ancora qualche anno perché venga garantita alle attività di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale una base giuridica *ad hoc*.

Le uniche iniziative legislative comunitarie avevano, sino a quel momento, interessato esclusivamente settori specifici, quali l'audiovisivo e la protezione del diritto d'autore, e la dimensione culturale nel processo di integrazione europea stentava a trovare una sua autonomia.

---

[120] Risoluzione del Parlamento europeo sulla salvaguardia dei beni culturali in Europa, in GU C 62 del 30 maggio 1974, p. 5.

[121] Tra questi primi interventi della Comunità possono essere ricordati il sostegno al restauro del Palazzo dei Dogi a Venezia, dell'Acropoli di Atene e del quartiere Chiado di Lisbona.

[122] Cfr. Risoluzione dei Ministri della Cultura del 13 giugno 1985; successivamente, nel 1990, verrà istituito anche il programma "Mese europeo della Cultura".

[123] La "Commissione Delors" fu in carica dal 6 gennaio 1985 al 6 gennaio 1995; nei suoi dieci anni di governo, subì due rimpasti, nel 1989 e nel 1993.

Nel 1987[124], con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (AUE), e l'introduzione nel Trattato CEE dell'articolo 7A, che prevedeva la progressiva instaurazione - nel corso di un periodo che scadeva il 31 dicembre 1992 - di un mercato interno, che comportava la creazione di "uno spazio senza frontiere interne nel quale sia assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali[125]", si assisté ad un intensificarsi delle preoccupazioni dei Paesi più protezionisti, cosiddetti "Paesi-fonte" (tra i quali l'Italia, la Spagna, il Portogallo, la Grecia), più ricchi di beni culturali rispetto agli altri e tradizionalmente più tendenti a proteggere il proprio patrimonio contro fenomeni di depauperamento.

L'importanza di questa norma in relazione alla tutela delle opere d'arte ed alla loro circolazione non può sfuggire: l'eliminazione delle frontiere fisiche, fiscali e doganali tra gli Stati membri avrebbe potuto determinare difficoltà di controllo delle transazioni aventi ad oggetto beni culturali.

L'Atto Unico introdusse inoltre una procedura di controllo preventivo (art. 100A, oggi art. 95) sul ricorso da parte degli Stati membri all'art. 36 del Trattato istitutivo, procedura che mirava ad evitare un ricorso improprio da parte degli Stati alle deroghe previste dall'art. 36 e che inevitabilmente avrebbe potuto esplicare i suoi effetti anche nel settore dei beni culturali. In base a suddetta disposizione, successivamente all'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura finalizzata al ravvicinamento delle legislazioni dei Paesi membri, ogni Stato che ritenesse necessario mantenere in vita disposizioni nazionali giustificate dalle esigenze di cui all'art. 36 (incluse, ovviamente, quelle relative alla tutela del patrimonio culturale nazionale), sarebbe stato tenuto a notificare le stesse alla Commissione. La conferma della Commissione sulla legittimità delle disposizioni nazionali veniva subordinata alla verifica che queste non costituissero un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio fra Stati membri.

All'Atto Unico furono inoltre allegate una serie di dichiarazioni interpretative, tra le quali quella relativa proprio agli articoli sopra citati, ove si affermava che la loro applicazione non avrebbe in alcun modo pregiudicato *"il diritto degli Stati membri di adottare le misure che essi ritengano necessarie in materia di (...) lotta al traffico delle opere d'arte e delle antichità"*.

Nella prospettiva dell'abolizione delle frontiere, era necessario sia definire gli elementi minimi di una politica comune in materia di esportazione sia, allo stesso tempo, rassicu-

[124] Pubblicato in GUCE L del 29 giugno 1987, è stato firmato il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo ed il 28 febbraio dello stesso anno a l'Aja.

[125] Art. 14, par. 2, ex art. 7A.

rare gli Stati membri - con particolare riguardo a quelli esportatori - sulle conseguenze dell'instaurazione del mercato unico sulle loro politiche di salvaguardia del patrimonio culturale.

Tali Paesi temevano infatti non tanto gli scambi intracomunitari di beni, quanto la possibile "fuga" degli stessi verso Paesi terzi: in assenza di controlli, i propri beni avrebbero potuto con estrema facilità emigrare verso i cd. "Paesi-mercato" e da lì, grazie a norme più permissive, definitivamente allontanarsi verso Paesi extraeuropei, dai quali il rientro sarebbe stato inevitabilmente molto più complesso[126].

In risposta alle insistenti preoccupazioni degli Stati-fonte, si paventò anche la possibilità, mai concretizzatasi, di un'adesione comunitaria alla Convenzione UNESCO del 1970[127], affinché, pur in assenza di appositi strumenti normativi di provenienza comunitaria, i Paesi membri fossero garantiti circa l'obbligo reciproco di restituzione di beni rubati o illecitamente esportati[128].

Successivamente, nel 1989, in vista dell'imminente apertura delle frontiere, la Comunicazione della Commissione europea[129] avanzò alcune proposte di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di beni culturali, al fine di garantire le necessarie precauzioni per non trasformare il mercato interno in un incentivo al traffico illecito di opere d'arte.

In tale documento, la Commissione operava una distinzione tra un regime di circolazione dei beni culturali all'interno del territorio comunitario, dove si sarebbero dovute applicare le regole comuni in tema di libera circolazione delle merci, ed un regime extra-

---

126 Contrapposto a tale posizione, vi era l'atteggiamento maggiormente liberista dei cd "Paesi-mercato", per i quali il bene culturale non è inscindibilmente legato all'identità storica di un determinato Paese quanto, piuttosto, deve essere considerato come patrimonio dell'umanità. Sulla base di tale concezione "*non si pone dunque un problema di garanzia per la ritenzione dei beni nei vari Stati, ma di controllo sulla loro circolazione e di garanzia di fruibilità, ove possibile";* così M. Chiti, *I beni culturali tra diritto nazionale e diritto comunitario*, in M. Chiti, Greco G. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo europeo*, Giuffré 1997.

127 Cfr. *infra*, cap. 1.

128 Il 22 novembre 1978 la Commissione aveva avanzato, in un'apposita Comunicazione, tale ipotesi; l'idea, vide per un verso, una forte opposizione di Germania e Regno Unito, piuttosto restii alla creazione di vincoli in tema di restituzione, per l'altro, un forte scetticismo di altri Stati circa l'effettiva efficacia della Convenzione stessa. Basandosi infatti la Convenzione del 1970 sul mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali, molti Paesi evidenziarono come tale regola, applicata al settore dei beni culturali, avrebbe potuto comportare non una maggiore libertà di circolazione degli stessi quanto - proprio nel rispetto delle singole normative nazionali - una rigida permanenza dei beni all'interno dello Stato nonché l'obbligo per ciascun Paese di restituire tutti i beni individuati da ciascuno come appartenenti al proprio patrimonio culturale. Cfr. I Grassi, *cit*., p. 12, A. Lanciotti, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, ESI 1996.

129 Cfr. par. prec.

comunitario, per il quale si prevedeva l'elaborazione un particolare sistema di autorizzazioni, che verrà successivamente disciplinato dal Regolamento n. 3911/92.
Pur tuttavia, mancava ancora una esplicita competenza della Comunità in ordine alla tutela dei beni culturali, così come una vera e propria politica comunitaria in materia di cultura.
Una formale "presa di coscienza" da parte della Comunità europea dell'urgenza di un riconoscimento della cultura come interesse comunitario di rango primario si ebbe nel corso del Consiglio europeo tenutosi a Roma il 14 e 15 dicembre 1990, a margine del quale furono lanciate le due conferenze intergovernative sull'Unione monetaria e sull'Unione politica.
In tale occasione, i Capi di Stato e di Governo manifestarono la necessità di estendere le competenze comunitarie al fine di salvaguardare il patrimonio culturale europeo; a tale dichiarazione fecero eco una relazione del Parlamento europeo ed una proposta, da parte della Commissione, relativa all'inserimento nei Trattati istitutivi di un apposito articolo in materia di cultura e protezione del patrimonio.

2.3.1 L'articolo 128 del Trattato CE e la nascita di una "politica culturale europea": riflessioni sulla sua effettiva portata innovativa

Finalmente, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il 1° gennaio 1993[130], la cultura diventa materia di esplicita competenza comunitaria.
L'adozione del Trattato di Maastricht, con l'ambizione di creare un' "Unione dei Popoli europei" aveva portato in primo piano la necessità di riflettere su quali fossero i valori fondanti della nuova Unione. In tale ottica, apparve con tutta evidenza la necessità che la politica culturale assurgesse al rango di vera e propria politica comunitaria, provvedendosi così all'introduzione dell'art. 128[131] (rinumerato 151 dal successivo Trattato di Amsterdam), sotto il Titolo IX (oggi XII), rubricato "cultura".

---

[130] Il 7 febbraio 1992 viene firmato a Maastricht il Trattato sull'Unione europea (testo in GUCE C 224 del 31 agosto 1992), e la denominazione "Comunità economica europea" (CEE) lascia il posto all'attuale "Comunità europea" (CE).
[131] Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), Titolo XII, Cultura, art. 151: *"1. La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune. 2. L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori: miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, scambi culturali non commerciali, creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo. 3. La Co-*

Nell'articolo si stabilisce che compito dell'Unione deve essere quello di contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri, nel rispetto delle loro diversità culturali e regionali (comma 1), di incoraggiare la conoscenza e la diffusione delle culture e della storia dei popoli, di conservare il patrimonio europeo (comma 2) ed infine di favorire la cooperazione tra gli Stati, con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali (comma 3). Al fine di realizzare tali obiettivi, l'azione dell'Unione deve essere indirizzata non solo ad incentivare la cooperazione tra gli Stati membri ma - ove necessario - anche a sostenere ed integrare l'azione degli stessi al fine di migliorare la conoscenza e la diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, conservare e salvaguardare il patrimonio culturale di importanza europea, facilitare scambi culturali non commerciali ed incentivare la creazione artistica e letteraria[132].

Il contenuto della norma, e la sua portata innovativa, sono stati oggetto di diversi e contrastanti pareri dottrinali, che in questa sede verranno brevemente esposti. Indubbiamente, l'articolo è il frutto di un compromesso che, per un verso, tiene conto dell'esigenza di concedere competenze più ampie ed introdurre procedure decisionali più rapide, per l'altro incontra le resistenze degli Stati alla cessione di un'ulteriore "fetta" di sovranità a vantaggio della Comunità.

L'articolo 128 segna un momento importante nella storia dell'integrazione europea e nell'evoluzione dell'ordinamento comunitario, laddove dalla formale esclusione di ogni ingerenza delle norme e delle istituzioni comunitarie sulle discipline degli Stati membri in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, si passa alla espressa previsione di una specifica competenza inerente la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale europeo[133].

---

munità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa. 4. La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture. 5. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta: deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 *e previa consultazione del Comitato delle regioni, azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio delibera all'unanimità durante tutta la procedura di cui all'articolo 251, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, raccomandazioni".*

[132] Nella sua versione consolidata, l'articolo 151, così come modificato dai Trattati di Amsterdam (1997) e Nizza (2001), non presenta sostanziali integrazioni, se non il suo inserimento in un apposito Titolo, il XII, dedicato alla "Cultura", a riprova della crescente importanza dell'aspetto culturale nella vita dell'Unione, e l'aggiunta dell'inciso, al comma 4 "in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle culture".

[133] Così A. Pontrelli*, La gestione, la valorizzazione e la circolazione dei beni del patrimonio culturale nel diritto interno e comunitario*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Giuffré, 1994, p. 63.

Ciò nondimeno, pur rappresentando indubbiamente un'importante base giuridica, che finalmente consente alle istituzioni comunitarie di intraprendere politiche in un ambito prima precluso, ad un'attenta lettura del testo, se ne riscontrano - nell'opinione di chi scrive - i limiti.

2.3.2 Armonizzazione e tutela del patrimonio culturale nazionale: un binomio impossibile

L'articolo in esame non apporta innovazioni concrete di particolare rilievo nell'*iter* di formazione di un vero e proprio diritto comunitario sulla tutela dei beni culturali[134], presentando anzi alcune palesi ambiguità.

Mentre da un lato, infatti, viene richiamato il retaggio culturale comune degli Stati membri, dall'altro se ne sottolineano le diversità nazionali e regionali. La Comunità, limitandosi di fatto ad incoraggiare la cooperazione degli stati membri ed escludendo qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative nazionali, sembra ritagliarsi una competenza piuttosto limitata in materia[135].

Anzitutto, fanno da guida all'azione comunitaria in questo settore principi quali il "pieno riconoscimento" e il "rispetto delle diversità nazionali e regionali": l'articolo - lungi dall'attribuire alla Comunità una competenza di tipo esclusivo - lascia ferma una sostanziale riserva degli Stati di agire, sia con atti legislativi che amministrativi, per la tutela del proprio patrimonio culturale.

A ciò deve poi aggiungersi che, secondo quanto previsto al comma 5, tutte le decisioni in materia culturale necessitano del voto unanime del Consiglio, la qual cosa aiuta ancora di più a capire quanto lontano sia lo sviluppo di una vera e propria politica culturale comune.

Tali limiti sono il frutto, come sopra accennato, della grande disparità negli interessi e, di conseguenza, nelle legislazioni nazionali degli Stati membri, chiaramente divisi in Stati più protezionisti, perché più ricchi di opere d'arte (tra i quali Grecia, Italia, Spagna e Portogallo) e Stati tradizionalmente importatori (come il Regno Unito o la Germania), inclini ad un atteggiamento più liberista.

---

[134] Cfr. M. Marletta, *cit.*, p. 262.

[135] Cfr. G. Pasquali, *cit.*, p. 164; v. anche E. Varese, *La politica culturale europea: cronaca di una storia*, in *Economia della cultura*, 2000, p. 13 ss.

Il completamento del mercato unico non ha fatto che accrescere i problemi in merito alla gestione della circolazione dei beni culturali nel territorio dell'Unione, frutto del sempre più difficile contemperamento delle esigenze comunitarie del libero movimento delle merci da un lato e dello sforzo nazionale di protezione del patrimonio culturale interno, dall'altro. Come noto, da tale data, la realizzazione della libertà di circolazione delle merci e la fusione dei mercati nazionali ha comportato, in via definitiva, l'eliminazione di ogni forma di dazio doganale fra gli Stati membri, l'adozione di una tariffa doganale comune nelle relazioni con i Paesi terzi ed il divieto di qualsiasi restrizione quantitativa. In materia di beni culturali, peraltro, è rimasta in piedi una consistente area di competenza nazionale che ha permesso, ad oggi, uno sviluppo fortemente circoscritto della normativa comunitaria.

In tale contesto, l'articolo 128 se da una parte può essere considerato una sorta di "codificazione", in quanto comporta una "costituzionalizzazione" dei poteri in materia culturale di fatto già esercitati dalla Comunità pur in assenza di una competenza specifica, dall'altra può essere interpretato come una norma di contenimento degli stessi[136].

In applicazione del principio di sussidiarietà, quale definito all'articolo 5 TCE[137], la Comunità si limita infatti ad "incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi". Ne consegue che prima di intraprendere qualunque azione in ambito culturale, la Comunità sarà tenuta a valutare se quelle determinata iniziativa non possa essere più efficacemente perseguita dagli Stati membri, singolarmente o in cooperazione tra loro.

Il riferimento al principio di sussidiarietà appare chiaramente nella terminologia utilizzata dall'articolo; la Comunità - si dice - "contribuisce" all'azione degli Stati membri, "rispetta" le diversità nazionali e regionali, "completa" l'azione degli Stati. Si ritrovano così i diversi significati del principio di sussidiarietà, da criterio di ripartizione delle competenze a indicatore delle modalità di esercizio delle stesse, da esigenza della giustificazio-

---

[136] Cfr. M. Barrero Rodriguez, *El nuevo precepto europeo en defensa del patrimonio cultural. El articulo 128 del Tratado de la CE*, in M. Chiti (a cura di), *Beni Culturali e Comunità europea*, Giuffrè 1994, p. 222 ss.; B. De Witte, *The cultural dimension of Community Law*, in *Collected courses of the Academy of European Law*, IV-1 1993, p. 291.

[137] Così l'art. 5 TCE: *"1. La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. 2. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. 3. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato".*

ne, necessità e proporzionalità di un'azione a impegno ad assumere l'iniziativa in aiuto, sostegno o complemento delle iniziative dei livelli territoriali inferiori.

Il secondo comma dell'art. 128 fissa il criterio di ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri: sulla base della classificazione delle competenze in esclusive, concorrenti e complementari, la politica culturale apparterrebbe al terzo *genus* - ricomprendente quei settori, quali l'occupazione, l'industria, la politica di difesa, in cui l'Unione si limita a completare o sostenere le azioni degli Stati membri, lasciando sostanzialmente nelle mani di questi il potere legislativo.

Risulta pertanto evidente che, al di là dell'esplicito riconoscimento di una possibilità di intervento della Comunità nel settore culturale, la protezione e la conservazione dei patrimoni culturali nazionali restano appannaggio degli Stati, e ne è riprova l'introduzione da parte del Trattato Maastricht del 3° comma dell'art. 92 TCE (oggi art. 87 co. 3, lett. d), il quale, in materia di aiuti di Stato, qualifica come compatibili con il mercato comune "gli aiuti destinati alla cultura e la conservazione del patrimonio", purché non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità, in misura contraria all'interesse comune.

Gli interventi della Comunità nel settore della cultura dovranno inoltre, come sopra accennato, seguire la rigida procedura prevista all'art. 251 del Trattato CE[138], la quale comporta, accanto al coinvolgimento del Parlamento europeo tramite la procedura di codecisione, il non poco problematico voto unanime del Consiglio e sopratutto l' *"esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"*.

D'altra parte, è stata la stessa Commissione europea, nella sua più volte citata Comunicazione del 1989, ad evidenziare come l'idea di un'armonizzazione delle legislazioni nazionali nel settore dei beni culturali risulti piuttosto irrealizzabile, laddove - allora come oggi - gli Stati nazionali vedono l'uscita dal proprio territorio degli oggetti d'arte come "violazione" del patrimonio nazionale e non come condivisione con altri Paesi di un patrimonio comune europeo.

Oltre che di difficile attuazione, un'armonizzazione nel settore non sarebbe neppure auspicabile; essa avrebbe infatti come effetto quello di vietare o di sottoporre a restrizioni in tutti gli Stati, secondo gli stessi criteri, l'esportazione di oggetti facenti parte del patrimonio nazionale. Vi è da temere però che l'ostacolo non verrebbe comunque eliminato: è l'uscita dal territorio nazionale che è considerata come una violazione del patrimo-

[138] Cfr. art. 151, co. 5 TCE.

nio, ed il fatto di sapere che l'oggetto in questione godrà della stessa protezione in un altro Stato membro non è sufficiente. In altri termini, l'armonizzazione - ammesso che sia possibile - non eliminerebbe il ricorso, in questa materia, all'art. 30 (ex 36) del Trattato CE[139].

Attualmente, i settori regolamentati a livello comunitario sono esclusivamente l'esportazione extracomunitaria di beni culturali - con il citato Reg. 3911/92 - e la restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro, attraverso la Direttiva 93/7[140].

In entrambi gli atti, pur specificandosi il campo di applicazione, manca una definizione onnicomprensiva del patrimonio culturale e tale assenza, accanto ai molteplici riferimenti che la legislazione comunitaria fa alle prerogative delle singole nazioni, rafforza ancor più l'idea che ci si trovi di fronte ad un tentativo di cooperazione tra Stati, piuttosto che di armonizzazione vera e propria[141].

Ben diverso è invece il discorso relativo alle specifiche azioni comunitarie finalizzate alla programmazione ed al finanziamento di attività culturali, con particolare riguardo alla cooperazione culturale, che peraltro si discostano dall'oggetto del presente lavoro e non verranno trattate in questa sede.

Tenuto infatti conto degli strumenti limitati della politica di tutela dei beni culturali, la promozione della cooperazione culturale tra gli Stati membri sembra essere l'ambito in cui l'azione della Comunità si mostra più efficace, e più visibile si mostra il valore aggiunto di tale azione, rispetto alle politiche condotte singolarmente dagli Stati membri.

---

[139] Come osservato dalla Commissione nella Comunicazione COM(89)594 def., esiste una notevole differenza tra la protezione del patrimonio nazionale e le altre eccezioni alla libera circolazione delle merci invocate dall'art. 36 (oggi 30 TCE). La maggior parte di dette eccezioni - tutela della salute, dell'ambiente, dei consumatori, della proprietà industriale - sono invocati per restringere le importazioni e possono quindi essere eliminati, in quanto ostacoli alla libera circolazione, da un'eventuale armonizzazione delle norme e regolamentazioni in questione. Invece, il problema della protezione del patrimonio nazionale sussisterebbe anche se tutti gli Stati membri avessero un'identica legislazione. Mentre infatti per la tutela della salute, dell'ambiente, dei consumatori ecc., si tratta unicamente di trovare un livello comunitario, in materia di protezione del patrimonio nazionale gli Stati membri ragionano in termini di salvaguardia del "loro" patrimonio.

[140] Cfr. *infra* parr. succ.

[141] E' opportuno peraltro precisare che tali atti di diritto derivato, sono da una parte della dottrina definiti come "misure di armonizzazione positiva delle legislazioni nazionali" Tale armonizzazione *"è mirata non tanto alla introduzione di una disciplina sostanziale omogenea, quanto alla previsione di un sistema di rimedi giudiziari a tutela di discipline nazionali, per la parte che viene resa comune dalla sovrapposizione dei criteri comunitari e dei criteri nazionali di individuazione dei beni culturali da proteggere"* (M. Chiti, *Beni culturali cit.*, p. 364).

2.4 Il contributo della Corte di Giustizia per lo sviluppo di un "diritto dei beni culturali"

Un fondamentale contributo, nella progressiva evoluzione di un diritto comunitario in materia di beni culturali, è arrivato dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, intervenuta più volte - a partire dalla fine degli anni '60 - sopratutto con l'obiettivo di dirimere questioni relative alla libertà di circolazione delle merci nel Mercato comune e alla compatibilità con la stessa degli aiuti concessi dagli Stati[142].

L'orientamento emerso dalle prime pronunce vedeva i Giudici di Lussemburgo fornire un'interpretazione piuttosto restrittiva dell'art. 36 del Trattato CEE (oggi 30 TCE) in materia di eccezioni al divieto di restrizioni quantitative, escludendo dal novero delle circostanze che possano giustificare una limitazione della libertà di circolazione - e dunque una normativa nazionale contraria alle disposizioni generali del Trattato CEE - sia la generica "tutela" degli interessi culturali nazionali, sia la "protezione" delle creatività e delle diversità culturali.

Trattasi, nello specifico, delle posizioni emerse nel corso delle cause *Cinéthéque*[143] e *French Books*[144]: nel primo caso, la Corte di Giustizia fu adita in via pregiudiziale dal *Tribunal de Grande Instance* di Parigi, al fine di chiarire se una disposizione normativa francese, in base alla quale un'opera cinematografica trasmessa nelle sale di proiezione non poteva essere simultaneamente diffusa a vendita o noleggio, non fosse in contrasto con le disposizioni del Trattato CEE in materia di libera circolazione delle merci. Nello specifico, una della parti convenute, la Federatione Nationale des Cinemas Francais, sostenne in giudizio che la norma trovava la sua ragion d'essere nella necessità di tutelare un interesse generale nazionale - quale la protezione del cinema in quanto espressione culturale - e comportava pertanto la possibilità di giustificare la restrizione alla libera circolazione delle merci ai sensi dell'art. 3 del Trattato CEE. La Corte, nella sua pronuncia, escluse categoricamente l'applicabilità dell'art. 36 al caso in esame, non rientrando gli interessi cultu-

---

[142] Si veda, tra gli altri, G. Karydis, *Le juge communautaire et la preservation de l'identité culturelle nationale*, in *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 1994, pp. 551-560.

[143] Cause riunite 60 e 61/84, sentenza del 11 luglio 1985: *Societe Cinéthéque s.a. ed altri contro Federation Nationale des Cinemas francais* (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal *Tribunal de Grande Instance* di Parigi), in *Racc.* 1985, p. 2605.

[144] Causa 229/83, sentenza del 10 gennaio 1983: *Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc ed altri contro SARL "Au ble vert" ed altri* (domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta dalla Corte d'Appello di Poitiers).

rali nel novero di quelli che consentono un'eccezione alla libertà di circolazione delle merci[145].

Nella successiva causa *French Books*, la Corte fu nuovamente chiamata in causa in via pregiudiziale, per dirimere una controversia relativa alla compatibilità con il Trattato CEE di una normativa - anche stavolta francese - in materia di prezzi imposti per la vendita al pubblico di libri[146].

Nello specifico, alcune librerie francesi con sede a Thouars, nonché l'Associazione sindacale librai francese citarono in giudizio, dinanzi al giudice nazionale, la catena di negozi Leclerc, accusata di aver venduto libri a prezzi inferiori a quelli imposti dalla legge 81-766. Se in prima istanza il giudice nazionale si pronunciò a favore dei ricorrenti, imponendo alla società Leclerc di rendere conforme alla legge il prezzo dei libri in vendita, il Giudice d'Appello ritenne opportuno rivolgersi alla Corte di Lussemburgo, al fine di chiarire la compatibilità della normativa nazionale con le norme comunitarie in materia di libera concorrenza.

Nel corso del giudizio nazionale, infatti, il governo francese aveva sostenuto che scopo della legge era quello di tutelare il libro quale strumento culturale contro le conseguenze negative derivanti da una concorrenza sfrenata sui prezzi al minuto e che tale tutela poteva farsi rientrare nelle deroghe legittimate dall'art. 36 del trattato CEE. la pronuncia della Corte non lasciò peraltro spazio ad equivoci, affermando che *"quale deroga ad una norma fondamentale del Trattato, l 'art. 36 va interpretato restrittivamente e non può essere esteso a scopi che non vi siano espressamente specificati, né la difesa degli interessi dei consumatori, né la tutela della creatività e della differenziazione culturale nel settore del libro figurano fra i motivi nominati in tale articolo. Ne consegue che le giustificazioni addotte dal governo francese non possono essere accolte"*.

Gradualmente si assiste poi ad una modesta apertura da parte della giurisprudenza comunitaria alle ragioni culturali, giungendosi a ritenere compatibili con i principi del Trattato l'adozione di misure interne restrittive della libertà di movimento dei beni, dei servizi e delle persone, ove dettate da motivi di ordine culturale. E' il caso, tra le altre, delle

---

[145] La Corte si limitò pertanto a pronunciarsi positivamente sulla compatibilità della normativa francese con le disposizioni del Trattato, a condizione che il divieto di simultanea diffusione nelle sale e nei luoghi adibiti alla vendita ed al noleggio "*si applichi indistintamente alle videocassette fabbricate nel territorio nazionale ed a quelle importate e qualora gli eventuali ostacoli che la sua applicazione può provocare per gli scambi intracomunitari non eccedano quanto e necessario per garantire, durante un periodo iniziale, la precedenza all'utilizzazione nelle sale di proiezione delle opere cinematografiche di qualsiasi origine rispetto ad altri mezzi di diffusione*" .

[146] Si trattava, nello specifico, della legge n. 766 del 10 agosto 1981, in JORF del 11 agosto 1981.

sentenze *Tourist Guide*[147], in materia di imposizione di restrizioni alla libera prestazione dei servizi per attività di guida turistica.

La Corte, adita dalla Commissione a seguito dell'avvio di una procedura di infrazione nei confronti - rispettivamente - del Governo francese, italiano e greco, fu chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con l'art. 59 del Trattato CEE di alcune normative nazionali che subordinavano la prestazione dei servizi di guida turistica al possesso di apposita licenza che presupponeva l'acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame. Il giudice comunitario, pur dichiarando in tutte e tre i giudizi la soccombenza della parte convenuta, ritenendo eccessiva la restrizione imposta, affermò - in linea di principio - che *"l'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico ed alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un paese può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione dei servizi"*.

Le sentenze citate, peraltro, significative per comprendere l'orientamento della Corte circa il difficile equilibrio tra libero mercato ed esigenze di tutela culturale, non focalizzano ancora la questione che in questa sede interessa maggiormente, ossia la regolamentazione della circolazione intracomunitaria dei beni culturali.

L'unico - ed in quanto tale fondamentale - intervento della Corte in materia di circolazione degli oggetti d'arte, teso proprio a dirimere la conflittualità tra la disciplina comunitaria e quella nazionale in tema di riparto di competenze ed ampiezza della deroga prevista all'art. 36 risale al 1968, ed è con tale pronuncia che in maniera inconfutabile, la circolazione dei beni culturali viene inserita nell'ambito di applicazione del Trattato e, più precisamente, delle norme sulla libera circolazione delle merci[148].

La sentenza, datata 10 dicembre 1968, è espressione di quello che ancora oggi è l'orientamento del giudice di Lussemburgo, che in essa ha esplicitato alcuni principi dai quali non si è poi distaccato successivamente: esso infatti dichiarò anzitutto la sua competenza in materia di beni culturali, intaccando quella che ad una prima lettura dell'art. 30 (ex 36) poteva apparire come una riserva statale; in secondo luogo, rimarcò la preva-

---

[147] Imposizioni di restrizioni per attività di guida turistica, sentenze della Corte di Giustizia in cause 154/89 (*Commissione c. Francia*, in *Racc.* 1991, p. 659) 180/89 (*Commissione c. Italia,* in *Racc.* 1991, p. 709), 198/89 (*Commissione c. Grecia*, in *Racc.* 1991, p. 727).

[148] Ad opinione di parte della dottrina, proprio per il suo essere ad oggi l'unica in materia, la sentenza è stata "enfatizzata oltre il giusto": così M. Chiti, *I Beni culturali cit.*, p. 374 ss., per il quale la lettura data dalla Corte alla questione non è corretta *"tanto che la Commissione non ha mai contestato le disposizioni italiane o di altri Paesi membri che vietano l'esportazione dei beni culturali, ove ciò costituisca danno per il patrimonio storico o culturale nazionale oppure la condizionano a particolari procedure di verifica"*.

lenza del principio di libera circolazione delle merci su eventuali misure protezionistiche imposte dagli Stati membri e tese a limitare la circolazione intracomunitaria dei beni.

Con riferimento al contenuto della pronuncia, la Corte intervenne su una delicata questione di compatibilità con il Trattato istitutivo delle norme nazionali - nello specifico, italiane - sull'esportazione dei beni artistici.

La sentenza[149], pose fine ad una lunga controversia tra l'Italia e la CEE, sorta nel 1960 e relativa alla compatibilità con il Trattato di una tassa progressiva *ad valorem* prevista dalla normativa nazionale in caso di uscita di un oggetto d'arte dal territorio italiano[150].

L'Italia era stata in più occasioni sollecitata a sopprimere tale tassa, in relazione alle esportazioni dirette verso altri Paesi membri e, nelle sue difese dinanzi alla Corte, aveva sostenuto che la tassa non aveva finalità fiscali ma era volta esclusivamente alla tutela del patrimonio culturale e, pertanto, compatibile con l'art. 36 (oggi 30) del Trattato istitutivo, Gli oggetti d'arte - affermò la difesa italiana - non potevano essere assimilati ai beni di consumo o di uso comune, ed erano dunque esenti dall'applicazione delle disposizioni del Trattato applicabili ai comuni beni di scambio.

La Corte, per contro, evidenziò il carattere eccezionale dell'articolo 36 e, anche in virtù della sua collocazione nel Capo relativo alle restrizioni quantitative, ne affermò l'inapplicabilità alle ipotesi di dazi doganali e tasse di effetto equivalente. Qualificando pertanto la tassa progressiva in esame come dazio all'esportazione, nella misura in cui veniva applicata all'esportazione verso Paesi membri della Comunità, la dichiarò incompatibile con le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle merci (nello specifico, con l'art. 16) [151].

Nella sua pronuncia, la Corte di Giustizia respinse la posizione italiana, asserendo che i beni culturali non possono che essere qualificati come "merce" e, in quanto tali, circolare liberamente; essi infatti *"indipendentemente dalle caratteristiche che li distinguono dagli altri beni commerciabili, hanno in comune con questi ultimi la caratteristica di essere prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali"*. A conclusione di tali considera-

---

[149] Causa n. 7/68, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 1968, p. 562.

[150] L. n. 1089 del 1° giugno 1939 (cd. Legge Bottai), art. 37; la norma prevedeva una tassa all'esportazione, calcolata in misura progressiva - dall'8 al 30% - del valore commerciale del bene denunciato.

[151] Per completezza, vale la pena ricordare che, a seguito del mancato adeguamento della legislazione italiana al disposto della sentenza, la Corte emanò una successiva sentenza (13 luglio 1972, in Causa 48/71), a seguito della quale la tassa fu poi soppressa, limitatamente alle esportazioni dirette verso Stati membri della CEE, con il D.L. 288 del 5 luglio 1972, poi convertito in legge 8 agosto 1972, n. 487. Cfr. A. Tizzano, *Un non commendevole record dell'Italia membro della CEE (osservazioni a Corte Giust. CEE 13 luglio 1972, in Causa 48/71),* in *Foro it.*, 1972, IV, p. 222 ss.

zioni, la Corte dunque affermò, in modo incontrovertibile, che *"detti beni sono soggetti alle norme comunitarie, salvo le deroghe espressamente previste dal Trattato"*.

Nel ragionamento portato avanti dalla Corte, pertanto, l'applicazione restrittiva dell'art. 36, comporta che le eventuali eccezioni alla regola della libertà di circolazione debbano essere giustificate dalla necessità - la qual cosa implica che le deroghe non trovino legittimazione se esistono già norme comunitarie in grado di garantire il perseguimento degli obiettivi della deroga stessa - e debbano rispettare i principi di proporzionalità (prevedere quanto strettamente necessario al raggiungimento dell'obiettivo, senza oltrepassarlo) e di non discriminazione, non potendosi legittimare deroghe che, dietro supposte esigenze culturali, perseguano obiettivi diversi, in particolare d natura economica.

Anche sulla base dei principi emersi da tale pronuncia, la Comunità negli anni successivi comincia a ragionare sulla possibile elaborazione di specifici provvedimenti normativi tesi a disciplinare - pur nell'impossibilità di un'armonizzazione delle normative nazionali per i motivi sopra illustrati[152] - alcuni aspetti legati alla circolazione intra ed extra comunitaria degli oggetti d'arte. All'analisi di tali provvedimenti sono dedicati i successivi paragrafi.

2.5 La "non definizione" di bene culturale: l'ambito di applicazione dell'Allegato A

Il Regolamento CEE 3911/92 e la Direttiva 93/7/CE esprimono in modo efficace l'approccio dell'azione comunitaria in materia di tutela dei beni culturali: lungi dal prevedere un'armonizzazione legislativa in senso stretto, i due provvedimenti mirano a introdurre nell'ordinamento comunitario un meccanismo di tutela che si affianca a quello nazionale dei singoli Paesi, senza però intaccarlo. La Commissione, elaborando tali disposizioni, dà vita ad una sorta di secondo livello di protezione "comunitaria", che esplicherà i suoi effetti sia in via preventiva, attraverso la licenza di esportazione necessaria per i trasferimenti extracomunitari delle opere d'arte, sia in via repressiva, prevedendosi con la Direttiva una procedura di restituzione dei beni culturali nazionali usciti illecitamente da uno Stato membro.

Al di là dei diversi meccanismi e dei diversi strumenti previsti, l'ambito di applicazione *rationae materie* dei due provvedimenti è pressoché identico: entrambi rinviano ad un Al-

[152] Cfr. *infra*, par. 2.3.1.1.

legato A che, in via esaustiva per il Regolamento ed in via indicativa per la Direttiva, elenca i beni cui poter applicare la disciplina comunitaria.

Ciò che in questa sede preme evidenziare non è tanto la coincidenza del campo di applicazione - peraltro relativa giacché, come si vedrà, per esercitare l'azione di restituzione sarà necessario che si verifichino anche altre circostanze - quanto l'assenza di una nozione uniforme di bene culturale, che possa avere valenza nell'intero territorio dell'UE.

La scelta di non fornire alcuna definizione dei beni culturali da proteggere ma di limitarsi esclusivamente al rinvio ad un elenco di beni suscettibili di tutela, lascia intatto il diritto degli Stati membri di definire quali siano i beni che rientrano nel proprio patrimonio nazionale: essi saranno liberi di considerare parte del proprio patrimonio anche beni non in elenco, con diverse conseguenze a seconda del tipo di azione.

I criteri comunitari pertanto si sovrappongono ai sistemi di tutela nazionali, senza imporsi su questi ultimi, che anzi condizionano in certi casi l'applicazione della stessa normativa comunitaria.

Con riferimento infatti all'azione di restituzione prevista dalla Direttiva, l'appartenenza di un bene all'allegato non è condizione sufficiente, ma lo stesso bene dovrà essere anche qualificato, dallo Stato che ne richiede la restituzione, quale appartenente al proprio patrimonio nazionale. Quanto invece alla licenza di esportazione prevista dal Regolamento, essa sarà necessaria esclusivamente per l'uscita dal territorio dell'UE dei beni elencati nell'allegato, indipendentemente dal loro essere riconosciuti o meno come appartenenti al patrimonio nazionale dalle rispettive normative interne. Ne consegue *a contrario* che, ove un bene appartenga al patrimonio culturale nazionale di un Paese membro ma non sia inserito in elenco, per il suo trasferimento extra-UE sarà sufficiente applicare le forme di tutela previste dalla normativa nazionale e richiedere alle competenti autorità il rilascio di eventuali attestati di circolazione. L'elenco di cui all'Allegato A - più volte aggiornato nel corso degli anni - è stato elaborato prendendo in considerazione alcuni dei criteri indicati dalla Commissione nella Comunicazione del 1989[153]: i beni sono suddivisi in 14 categorie - tra le quali rientrano oggetti archeologici, quadri, incisioni, libri, fotografie[154] - e per alcuni di essi la qualificazione di bene culturale è legata anche al requisito dell'età (più di 50, 75, 100 anni, a seconda del bene[155]) o del valore minimo[156].

---

153 V. *infra*, par. 2.3.

154 A chiarimento di alcune voci dell'Allegato, risultano utili alcune precedenti pronunce della Corte di Giustizia, tra le quali si ricorda la sentenza del 27 ottobre 1977 in materia di serigrafie (Causa *Westfälischer Kunstverein*), con la quale si afferma che, seppur riprodotte a tiratura limitata e sottoscritte dall'autore, non

In assenza di una definizione organica di bene culturale e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, che mai come in questo settore trova ampio margine di attuazione, i due atti normativi in esame possono considerarsi un tentativo di armonizzazione *sui generis,* che esclude la possibilità di introdurre un impianto normativo unico in tutti gli Stati membri, puntando invece all'adozione di strumenti giudiziari e stragiudiziali che consentano un mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali e dei differenti strumenti di tutela tra i singoli Paesi. In tal senso, il principio del mutuo riconoscimento trova la sua massima espressione proprio nell'individuazione del campo di applicazione dei due provvedimenti: nel caso della Direttiva, sarà infatti necessario, affinché possa esperirsi azione di restituzione, che sia data prova al giudice competente che il bene in questione è riconosciuto come "culturale" dalla normativa nazionale di riferimento; nel caso del Regolamento, uno Stato membro, prescindendo dalle indicazioni dell'allegato A, può negare il rilascio della licenza comunitaria, ove la sua normativa nazionale non consenta l'esportazione di un determinato bene.

2.6 L'esportazione extracomunitaria dei beni culturali: il Regolamento CEE 3911/92

Il Regolamento del Consiglio n. 3911 del 9 dicembre 1992[157], entrato in vigore in tutti gli Stati membri il 30 marzo 1993, disciplina l'esportazione di beni culturali fuori dai confini

---

possono essere considerate originali e pertanto non possono rientrare nel punto 5 dell'allegato, perché riprodotte con mezzi meccanici. Nello stesso Allegato è poi riportata, con riferimento al Punto 12 (collezioni) una massima della sentenza 252/84, in base alla quale *"Gli oggetti da collezione sono quelli che possiedono le qualità richieste per far parte di una collezione, cioè gli oggetti relativamente rari, che non sono normalmente usati secondo la loro destinazione originaria, che formano oggetto di transazioni speciali al di fuori del mercato abituale degli analoghi oggetti di uso comune ed hanno un valore elevato".*

[155] A titolo esemplificativo, per i libri, isolati o in collezione, sono richiesti più di 100 anni; per le carte geografiche stampate più di 200 anni; per i mezzi di trasporto più di 75 anni.

[156] Si va da 0 euro, per alcuni beni classificati come culturali anche se aventi un valore trascurabile o nullo, sino a 150.000 euro. La genericità della classificazione contenuta nell'allegato, così come il ricorso ad un criterio di natura economica per la valutazione della culturalità di un bene, sono stati oggetto di forti critiche da parte della dottrina; si veda sul punto C. Biscaretti di Ruffia, *cit*., S. Amorosino, *Note sulla tutela delle opere d'arte tra principio comunitario di libera circolazione e disciplina amministrativa nazionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 657 ss.

[157] Reg. (CEE) n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992, pubblicato in GUCE L395 del 31.12.1992. Successivamente, l'atto è stato modificato dal Regolamento (CE) n. 2469/96 del Consiglio del 16 dicembre 1996, in GUCE L335 del 24.12.96, dal Regolamento (CE) n. 974/01 del Consiglio del 14 maggio 2001, in GUCE L137 del 19.5.01, dal Regolamento (CE) n. 806/03 del Consiglio del 14 aprile 2003, in GUCE L122 del 16.5.03. Per un'analisi approfondita del Regolamento, si veda: C. Biscaretti di Ruffia, *Il Regolamento n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali ed il Trattato sull'Unione europea*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1992, p. 485 ss.; T.L. Margue, *La protection des trésors nationaux dans le cadre du Grand Marché: problèmes et perspectives*, in *Revue du Marchè Comun de l'Union Europ*., 1992, p. 905 ss.

della Comunità[158], istituendo un sistema di tutela preventiva, ossia una procedura di controllo che si concretizza nel rilascio di una licenza di esportazione a monte del trasferimento di un'opera d'arte da un Paese membro verso un Paese extra-UE, sia nell'ipotesi in cui trattasi di una spedizione definitiva, sia laddove l'esportazione sia solo temporanea (come nel caso di prestiti per mostre o esposizioni).

Come evidenziato dalla Commissione europea nella relazione introduttiva che accompagnava la proposta di Regolamento[159], sino a quel momento gli Stati membri si erano limitati ad effettuare controlli alle frontiere esclusivamente con riferimento ai beni appartenenti al proprio patrimonio artistico-culturale, senza assoggettare ad alcuna particolare procedura i beni provenienti da altri Paesi della Comunità.

In vista della realizzazione del mercato interno era dunque necessario - come poi confermato anche nei Considerando del Regolamento - adottare rigorose misure che garantissero un controllo effettivo ed uniforme delle esportazioni alle frontiere. Lo scopo era principalmente quello di evitare la trasformazione del mercato interno in un incentivo al traffico illecito di opere d'arte, ed impedire che le stesse opere venissero esportate verso Stati terzi, eventualmente profittando della legislazione più permissiva di alcuni Stati membri.

Il Regolamento trova la sua base giuridica nell'art. 133 (ex art. 113) del Trattato istitutivo della Comunità europea[160], relativo alla politica commerciale comune ed in base al quale l'uniformazione delle misure di liberalizzazione e la politica di esportazione devono basarsi su principi uniformi[161].

Con riferimento al campo di applicazione, il Regolamento si limita, nel suo art. 1, a rimandare all'elenco di beni in allegato, non prima di aver ribadito che non viene pregiu-

---

158 Vale la pena ricordare che, con riferimento all'esportazione extracomunitaria di beni culturali, la Comunità è vincolata, sulla base dell'art. 307 del Trattato di Roma (ex 234) all'art. XX del GATT (General Agreement on Trade and Tarifs), che consente agli Stati di introdurre limitazioni all'esportazione al fine di tutelare il patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, nonché all'art. 13 del SEE (Spazio Economico Europeo), con il quale confermano, anche nei rapporti tra la Comunità e gli Stati parte dell'Accordo, le riserve nazionali in materia di protezione di opere d'arte.

159 La proposta della Commissione è pubblicata in GUCE C53 del 28 febbraio 1992.

160 Art. 133, (ex art. 113) TCE, par. 1: *"La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni"*.

161 Il Regolamento è composto di 11 articoli, suddivisi in 3 titoli: autorizzazione all'esportazione (artt. 2-5), cooperazione amministrativa tra gli Stati membri (art. 6), disposizioni generali e finali (artt. 7-11), preceduti, all'articolo 1, da una definizione di "beni culturali", che si limita a rinviare all'elenco di beni in allegato e la cui portata è circoscritta esclusivamente all'atto in questione.

dicato il diritto degli Stati membri di definire quali siano i beni che rientrano nel patrimonio nazionale di cui all'art. 30 del TCE[162].

Non si crea pertanto alcuna coincidenza né sovrapposizione tra le categorie dell'allegato ed il patrimonio artistico e culturale dei singoli Stati membri; l'atto pone esclusivamente l'obbligo comune del rilascio di una documentazione autorizzativa dell'esportazione extracomunitaria.

Il meccanismo introdotto dal Regolamento prevede infatti la subordinazione del trasferimento di un bene culturale fuori dal territorio comunitario ad una specifica autorizzazione, denominata "licenza di esportazione". In base al disposto dell'art. 2, tale licenza deve essere rilasciata, su richiesta dell'interessato, dalle autorità appositamente individuate dai singoli ordinamenti nazionali[163] e dovrà provenire o dallo Stato membro nel cui territorio il bene si trovava, lecitamente e definitivamente, al 1° gennaio 1993 (cd. Stato di origine) o dallo Stato in cui il bene si trova (cd. Stato di esportazione), dopo esservi stato spedito da un altro Stato membro o importato da uno Stato terzo[164].

Tale doppia possibilità non è priva di rilevanza ma anzi mette in luce, con particolare riguardo al caso in cui la licenza venga chiesta allo Stato di esportazione, il principale limite del Regolamento: *quid* nel caso in cui il bene culturale per il quale si richiede la licenza si trovi in detto Stato illecitamente?

Ipotizzando infatti, a titolo esemplificativo, che un dipinto italiano, qualificato dalla normativa nazionale come appartenente al patrimonio culturale del nostro Paese, sia stato illecitamente spedito in Gran Bretagna (ad esempio, privo di attestato di libera circolazione rilasciato dal Ministero italiano competente) e che, a distanza di tempo, venga presentata richiesta di licenza di esportazione alle competenti autorità britanniche, queste, ove constatino l'illecita presenza del dipinto nel proprio territorio, sarebbero tenute, ai sensi del Regolamento, a negare la licenza ed a sollecitare l'Italia affinché esperi azione di restituzione. Il Regolamento, peraltro, nulla dice rispetto all'ipotesi in cui tale azione

---

[162] La dottrina si è più volte soffermata sul punto, dividendosi tra chi contesta la compatibilità dell'art. 1 del Regolamento con quanto dettato dall'art. 30 TCE, e chi invece ne vede limitata l'applicabilità esclusivamente all'atto in questione. A sostegno di quest'ultima tesi, M. Marletta afferma che *"non sembra (…) contrastante con l'art. 30 (ex art. 36) la circostanza che il Regolamento dia una propria definizione di beni culturali, in quanto quest'ultima appare funzionale alla determinazione dell'ambito di applicazione delle misure di tutela previste dalla normativa in esame e non viene, pertanto, a modificare le nozioni interne di patrimonio artistico nazionale"*. In M. Marletta, *cit.*, p. 266.

[163] L'elenco delle autorità nazionali competenti è stato pubblicato nella GU C 76 del 16 marzo 1996.

[164] Reg. CE 3911/92, art. 2, co. 2: con il termine "spedizione" si fa riferimento allo scambio di beni tra Stati membri, mentre il termine "importazione" è utilizzato per indicare gli scambi extracomunitari.

non venga esperita o, ipotesi molto più frequente, rispetto al caso in cui l'autorità competente (britannica, nel nostro esempio) non compia le dovute indagini ma si limiti a rilasciare la licenza, di fatto contribuendo ad un'illecita esportazione del bene.

Se è vero infatti che l'applicazione del Regolamento ha avuto il vantaggio di richiamare l'attenzione delle amministrazioni e delle autorità doganali responsabili sull'importanza del mondo dell'arte e in particolare sull'esistenza di un commercio illegale di beni culturali, è anche purtroppo vero che questo interesse non ha avuto effetti concreti.

L'efficacia dei controlli doganali sull'esportazione dei beni culturali verso i Paesi terzi varia in funzione dell'atteggiamento e del comportamento degli Stati membri nei confronti dei vari aspetti della cultura e dell'arte. Il problema, messo in luce da alcuni autori[165], non è sfuggito - a distanza di anni dall'entrata in vigore del Regolamento - alla Commissione europea, la quale nella sua Relazione del 25 maggio 2000[166], evidenzia come il Regolamento stesso *"se ha permesso di uniformare a livello comunitario le formalità e la documentazione necessarie per l'esportazione dei beni culturali, (...) non è stato accompagnato da un reale cambiamento dei comportamenti e degli atteggiamenti nel senso di una vera protezione comunitaria dei beni culturali (...); la protezione dei beni culturali rimane per ora incentrata sui beni appartenenti al patrimonio nazionale".*

Il problema dipende dal fatto che assai raramente lo Stato di esportazione procede realmente a verifiche o richiede informazioni presso lo Stato membro di origine del bene. Generalmente - sottolinea la stessa Commissione - le autorità si limitano a rilasciare la licenza sulla base di una documentazione frammentaria o priva di qualsiasi legame con l'oggetto, senza effettuare verifiche approfondite della provenienza e della legalità del bene.

Alcuni Stati membri hanno proposto, nel corso degli anni, l'instaurazione di un sistema di controllo più rigido, da realizzarsi attraverso un documento di accompagnamento del bene, che ne comprovi la lecita importazione[167]. Ad oggi peraltro, la struttura del Rego-

---

165 Cfr. tra gli altri, M. Mazzoleni, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale e comparato*, Cafoscarina, 2001.

166 *Relazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale su l'applicazione del regolamento (CEE) 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali e della direttiva 93/7/CEE del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro",* COM(2000)325 def.

167 La Grecia avanzò simili perplessità già in sede di elaborazione del Regolamento, proponendo un documento di lecita esportazione del bene, ma - all'epoca - le sue preoccupazioni apparvero ai più eccessive. A distanza di anni, anche il Parlamento europeo, in una sua Risoluzione del 2001, esprime parere favorevole al rafforzamento dei meccanismi di controllo preventivo previsti dal Regolamento mediante l'introduzione di una documentazione di accompagnamento, cfr. i *Considerandа* del documento A5-0122/2001 *Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al*

lamento è rimasta invariata, così come il divario tra alcuni Paesi, storicamente più "sensibili" ai problemi dell'arte (vedi l'Italia, la Francia, i Paesi Bassi) ed altri molto più "permissivi", i cui controlli risultano molto meno severi[168].

La licenza viene rilasciata su richiesta dell'interessato ed ha validità di un anno, su tutto il territorio comunitario; dovrà essere presentata agli uffici competenti al momento dell'espletamento delle formalità doganali[169], assieme alla dichiarazione di esportazione, come previsto dall'art. 4.

Il Regolamento prevede inoltre che per l'esportazione di determinati beni archeologici aventi più di 100 anni e un interesse scientifico o archeologico limitato, che non provengano direttamente da scavi o siti archeologici, lo Stato può decidere di non applicare l'obbligo di autorizzazione.

Tale eccezione, che non era presente nella proposta iniziale della Commissione, è il risultato di una battaglia portata avanti dal Regno Unito, il quale - come fiorente mercato d'arte di antichità di questo tipo con una media annua di 200.000 esportazioni di oggetti archeologici privi di un valore economico considerevole - cercò di alleggerire gli oneri burocratici gravanti sui suoi apparati amministrativi.

Il Regolamento in esame, per quanto avrebbe dovuto per definizione essere obbligatorio ed avere applicabilità diretta in tutti gli Stati membri[170], non consentiva in realtà un'immediata applicazione, non essendo portatore di norme complete[171].Agli Stati infatti, era lasciato un ampio margine di discrezionalità, sopratutto in relazione al tipo di certificazione da rilasciare.

Al fine di ovviare a tale inconveniente, la Commissione ha emanato due provvedimenti attuativi: il primo è stato il Regolamento n. 752/93[172], che ha previsto un modello standard di formulario di licenza di esportazione, al fine di garantire una certa uniformità nel

---

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 alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro COM(2000)325.

168 La Commissione europea è ritornata sul punto in uno studio terminato nel dicembre 2004, nel quale ipotizza - tra l'altro - l'introduzione di un "passaporto" per i beni culturali, che ne renda tracciabile ogni movimento, sia intra che extra comunitario. Cfr. sul punto il paragrafo successivo.

169 L'elenco degli uffici doganali competenti a ricevere la licenza di esportazione è stato pubblicato nella GU C 18 del 21 gennaio 2000.

170 Come stabilito dall'art. 249 del Trattato CE. L'entrata in vigore del Regolamento è prevista, all'art. 11, tre giorni dopo la pubblicazione della Direttiva 93/7.

171 Così M. Frigo, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno.*, Giuffré 2001, p. 51.

172 Reg. CEE 752/93 del 30 marzo 1993, in GUCE L 77 del 31 marzo 1993, p. 24.

rilascio delle licenze; successivamente, l'atto è stato modificato ed ampliato nei suoi contenuti dal Regolamento n. 1526/98[173].

Quest'ultimo ha introdotto nel sistema comunitario tre differenti modelli di licenza di esportazione, presentando in allegato i formulari corrispondenti: licenza normale, licenza aperta specifica e licenza aperta generale.

La licenza normale - ovvero quella già prevista dal Regolamento attuativo del 1993, è di regola utilizzata per tutte le esportazioni definitive o temporanee, ed ha validità massima di un anno, a differenza delle altre due che hanno una validità massima di cinque anni. Ogni Stato membro interessato può indicare se intende o meno rilasciare licenze aperte specifiche o generali, da utilizzare qualora siano soddisfatte le condizioni specifiche previste per tali documenti.

La licenza aperta specifica è utilizzata in caso di ripetuta esportazione temporanea di uno specifico bene culturale da parte di una determinata persona o ente, mentre la licenza aperta generale copre le esportazioni temporanee di beni culturali appartenenti a collezioni permanenti di musei o di altre istituzioni.

I Regolamenti attuativi sopra descritti sono stati, in tempi più recenti, nuovamente oggetto di modifica, con l'emanazione nel 2004 del Regolamento 656/04[174].

Ogni Stato membro, ha la facoltà revocare in qualsiasi momento una licenza aperta, specifica o generale, se le condizioni alle quali tale licenza era stata rilasciata non sono più soddisfatte. Qualora la licenza rilasciata non sia stata recuperata e possa essere utilizzata in modo irregolare, lo Stato membro interessato ne informa immediatamente la Commissione, che provvede a sua volta ad informare immediatamente gli altri Stati membri.

A loro volta, gli Stati membri possono adottare, sul loro territorio nazionale, qualsiasi misura ritenuta ragionevolmente necessaria per il controllo dell'utilizzo delle licenze aperte rilasciate[175].

Con riferimento al regime sanzionatorio, nel caso in cui si violino le disposizioni in esame, il Regolamento 3911/92 attribuisce direttamente agli Stati membri il potere di

---

[173] Reg. CE 152/98, in GUCE L 201 del 17 luglio 1998, p. 47.

[174] Reg. CE 656/04, in GUCE L 104 dell'8 aprile 2004; in esso è stato stabilito un nuovo modello di formulario per l'autorizzazione normale all'esportazione: il vecchio formulario non era infatti adeguato alla formula quadro delle Nazioni Unite per i documenti commerciali. Tale ultimo Regolamento impone anche che il formulario venga compilato, da parte delle competenti autorità, mediante procedimento elettronico.

[175] In base a quanto previsto dall'art. 5 del Regolamento 3911/92, gli Stati membri possono anche limitare il numero degli uffici doganali competenti ad espletare le formalità di esportazione dei beni culturali, comunicando alla Commissione europea l'elenco degli uffici abilitati.

stabilire le sanzioni da applicare, le quali dovranno essere "sufficientemente dissuasive da indurre al rispetto di tali disposizioni": nella pratica, tali sanzioni consistono solitamente o in ammende che comportano il pagamento di una somma variabile a seconda del valore del bene in questione o nella perdita della licenza o - nei casi più gravi di traffico illecito - in pene detentive, confisca del bene e/o del mezzo di trasporto utilizzato.

Il Regolamento prevede inoltre che gli Stati membri instaurino, nel settore della tutela dei beni culturali, specifici meccanismi di cooperazione e di reciproca assistenza amministrativa fra la Comunità e gli Stati membri, fra Stato e Stato ed anche fra autorità doganali ed autorità amministrative, richiamando esplicitamente quanto previsto dal Regolamento CEE 1468/81 del Consiglio[176].

Purtroppo, ad oggi sono ancora pochi i Paesi che hanno fatto ricorso a tale strumento, ed il suo utilizzo è stato comunque poco frequente.

Pur riconoscendosi infatti l'importanza di questo tipo di cooperazione, non è stata dai più né messa in atto né istituzionalizzata. Il coordinamento e l'accesso alle banche dati e agli archivi dei diversi servizi competenti in materia sarebbero invece necessari per controllare meglio la circolazione e l'esportazione dei beni culturali.

Con l'attribuzione nel 2002 tra le competenze di EUROPOL[177] anche della lotta al traffico illecito di beni culturali, siano stati fatti in materia notevoli progressi, ma manca ancora una certa omogeneità nel comportamento dei diversi Stati membri.

Paesi quali la Danimarca, la Francia, la Spagna, l'Italia, il Portogallo e il Regno Unito, interrogate nel 2004 dalla Commissione circa l'attuazione della normativa in esame, hanno richiamato l'attenzione sui risultati ottenuti grazie alla buona intesa che esiste fra le ri-

---

[176] Il Regolamento CEE 1468/81 del Consiglio del 19 maggio 1981 (in GUCE L 144 del 2 giugno 1981, successivamente modificato da Reg. CEE 945/87) disciplina la mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la collaborazione tra questi e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della regolamentazione doganale e agricola; prevede lo scambio di informazioni o su richiesta di una delle autorità competenti designate o dietro assistenza spontanea, quando una stessa autorità lo ritenga utile ai fini del rispetto del regolamentazione.

[177] L'Ufficio Europeo di Polizia (EUROPOL), è un organo di cooperazione tra i servizi doganali e di polizia degli Stati membri. Previsto dal trattato di Maastricht, l'ufficio ha avviato le sue attività nel gennaio 1994 con la denominazione di "Unità droghe di Europol" (UDE). La convenzione istitutiva di Europol è stata firmata nel luglio del 1995 ed è entrata in vigore il 1° ottobre 1998. L'Ufficio è competente in materia di lotta contro la criminalità e il terrorismo ma, più che di una polizia europea in senso stretto, trattasi di uno strumento al servizio degli Stati membri destinato a permettere loro di fronteggiare meglio il fenomeno della criminalità. Concretamente, l'azione di Europol consiste da un lato nel facilitare la trasmissione di informazioni tra i servizi nazionali e dall'altro nel fornire a questi ultimi analisi criminali.

spettive autorità incaricate, pur denunciando peraltro l'atteggiamento poco collaborativo dimostrato da altre autorità centrali nei loro confronti[178].

Il Regolamento 3911/92 istituisce infine, all'art. 8, un organo avente funzioni consultive, composto da rappresentanti dei singoli Stati membri e presieduto dal Presidente della Commissione. Tale "Comitato consultivo per i beni culturali", concepito quale organo consultivo della Commissione, è chiamato ad emettere pareri, obbligatori ma non vincolanti, su qualsiasi problematica legata all'applicazione del Regolamento[179].

2.7 La circolazione intracomunitaria dei beni culturali e le diverse normative nazionali: elementi di comparazione

Da uno studio in chiave comparatistica dei differenti sistemi legislativi in vigore nei Paesi membri dell'Unione europea, con particolare riferimento all'Europa dei 15, è possibile evidenziare l'esistenza di due principali sistemi di protezione del patrimonio culturale nazionale, un primo - piuttosto rigido e rinvenibile sopratutto nei Paesi maggiormente protezionisti perché ricchi di beni culturali quali Austria, Belgio francese, Spagna, Francia, Grecia, Italia e Portogallo - basato prevalentemente sulla classificazione ed un secondo - meno severo ed inevitabilmente più diffuso nei Paesi *art-importing* dove manca un'attività di inventariato dei beni culturali mobili - basato soprattutto sul controllo all'esportazione, proprio delle legislazioni di Regno Unito, Danimarca, Finlandia, Irlanda e Svezia. Come meglio si dirà più avanti, in alcuni Paesi quali la Germania, il Belgio fiammingo, il Lussemburgo ed i Paesi Bassi è in vigore un sistema misto, dove sono ca-

[178] A tal proposito è interessante sottolineare come la stessa Commissione abbia riscontrato non poche difficoltà nel monitoraggio dell'effettiva applicazione del Regolamento e della Direttiva; come evidenziato nella Relazione del 2000. Nonostante fossero stati somministrati nel maggio 1999 alcuni questionari valutativi agli Stati membri, si è dovuto attendere un anno affinché tutti gli Stati provvedessero alla restituzione dei questionari compilati, nella maggior parte dei casi, gli stessi sono comunque risultati incompleti o imprecisi. Lo stesso problema si è ripetuto nel corso della elaborazione della seconda Relazione, datata 21 dicembre 2005 (COM(2005)675 def.): in mancanza della relazione di applicazione che gli Stati membri devono trasmettere ai sensi dell'articolo 16 della Direttiva, nel febbraio 2004 la Commissione ha inviato ad ognuno un questionario volto a raccogliere dati per poterli poi comparare. In tale circostanza, tutti gli Stati hanno contribuito in modo significativo, ma sono stati comunque necessari ripetuti solleciti per ottenere l'ultimo contributo, pervenuto nel mese di marzo 2005.

[179] Il Comitato, nelle sue riunioni, ha trattato diverse questioni, tra le quali l'aggiornamento degli elenchi delle autorità competenti al rilascio della licenza e degli uffici doganali competenti a riceverla; i problemi interpretativi dei termini "esportazione", "re-importazione" e "spedizione"; la descrizione dei diversi sistemi di licenza utilizzati negli Stati membri, in vista dell'uniformazione della stessa, il periodico adeguamento del criterio economico di valutazione della culturalità del bene previsto dall'Allegato A.

talogati in apposite liste esclusivamente i beni culturali di pubblico interesse, per i quali nella maggior parte dei casi l'uscita permanente dal territorio è assolutamente proibita.

Con riferimento specifico alla circolazione dei beni culturali all'interno dei confini dell'Unione, quasi tutti i Paesi membri prevedono, nell'ambito della propria normativa nazionale, l'emissione di licenze o certificati che accompagnino il bene nei suoi movimenti intracomunitari. Tali documentazioni, che di fatto comportano un ostacolo alla libera circolazione dei beni stessi nel mercato unico, trovano la loro ragion d'essere nell'art. 30 del Trattato CE, pur dovendo rispettare i principi di causalità e proporzionalità.

La diversità di tali licenze, in termini anzitutto di lingua, ma anche di struttura, di forma, di informazioni presenti, rende il sistema poco pratico e poco efficiente. Al fine di garantire una quanto più attenta e corretta tracciabilità dei beni culturali, anche nella loro circolazione intracomunitaria, sarebbe infatti indispensabile quantomeno una reciproca conoscenza - da parte delle autorità competenti - della documentazione che accompagna la circolazione del bene culturale, anche all'interno dei confini dell'Unione.

Ancor più auspicabile, come ipotizzato dalla Commissione in uno studio terminato nel dicembre 2004, sarebbe la standardizzazione di tali licenze, attraverso l'introduzione di un modello unico - similmente a quanto fatto dal Regolamento 3911/92 per le esportazioni extracomunitarie - al fine di controllare e rendere "tracciabili" i movimenti intracomunitari dei beni culturali[180].

Da un'analisi comparativa delle diverse documentazioni previste dalle legislazioni nazionali, può evidenziarsi come la gran parte dei Paesi richieda, per l'uscita di un bene appartenente al proprio patrimonio culturale, un "documento di autorizzazione all'esportazione", che a sua volta potrà avere forme differenti a seconda che trattasi di spedizione definitiva o temporanea, verso un solo Paese o verso più Paesi[181].

---

[180] *Final Report, 28/12/2004*, studio commissionato alla Information and Communication Partner (ICP) dalla Commissione europea nel giugno 2003, a seguito della risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 2002, disponibile all'indirizzo europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/inst_sp/dir937_en.htm. Il modello proposto dovrebbe essere anzitutto sempre predisposto in due lingue (quella ufficiale del Paese di uscita e l'inglese o il francese) ed in quattro copie: una che dovrà essere trattenuta dall'autorità che la emette, una seconda da consegnare a colui che si incarica della spedizione (solitamente, il proprietario del bene), una terza per l'ufficio doganale del Paese di partenza ed una quarta per le autorità doganali del Paese di entrata. Il documento dovrebbe infine avere un codice identificativo del bene, che - per una maggiore efficienza del sistema - dovrebbe essere utilizzato anche nei casi di spedizione extracomunitaria.

[181] Di regola, le normative nazionali prevedono che debba indicarsi il Paese UE di destinazione del bene; solo alcuni Paesi, quali l'Italia (cfr. D. lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, artt. 65-86), l'Irlanda (cfr. National Cultural Institution Act del 1997, artt. 47-51), la Finlandia (cfr. Act on Restriction of Cultural Objects n. 115/1999) ed il Regno Unito (cfr. Export Control Act 2002), consentono che il bene circoli all'interno

Fanno eccezione a tale regola la Germania, il Belgio (fiammingo) ed Lussemburgo - le cui legislazioni nazionali impongono l'autorizzazione alla spedizione intracomunitaria esclusivamente per quei beni inseriti in un'apposita lista "protetta" - ed i Paesi Bassi[182], dove non è prevista alcuna documentazione.

Meno diffuso è invece il "certificato di importazione", ossia una certificazione che autorizza l'ingresso in un determinato Paese di beni culturali provenienti da Pesi intra ed extra UE: tale tipo di documento è previsto in via facoltativa dalla legislazione italiana e spagnola[183] e in via obbligatoria da quella greca[184].

In proposito, le competenti autorità francesi, hanno lamentato alla Commissione europea l'assenza di una simile certificazione nella loro legislazione nazionale[185]; tale strumento - hanno evidenziato - potrebbe essere utile nella lotta al traffico illecito nonché facilitare la tracciabilità dei beni culturali.

Manca invece, nelle legislazioni nazionali dei Paesi membri, la previsione di un "passaporto" dei beni culturali, un unico documento che permetta non solo di autorizzarne l'entrata e l'uscita da un Paese membro, ma anche di tracciare e conservare nel tempo tutte le informazioni relative ai suoi spostamenti.

L'unico Paese che prevede una simile certificazione è la Francia, dove - su richiesta del proprietario di un bene - il Ministro della Cultura può emettere un attestato che garantisce la non appartenenza di un determinato bene al patrimonio culturale nazionale invio-

---

della Comunità senza che si specifichi il Paese o i Paesi di transito e di destinazione, nel rispetto di quella che dovrebbe - di regola - essere una piena libertà di circolazione delle merci all'interno del Mercato Unico. Di contro, in Paesi come il Portogallo (cfr. Lei n. 107/2001, artt. 64-69), è prevista un'unica autorizzazione, necessaria sia per la spedizione intra che extracomunitaria: tale sistema, se per un verso semplifica la procedure burocratiche, esistendo un unico ufficio competente ed un unico modello, per l'altro comporta di fatto un'incredibile equiparazione dei due mercati.

182 Per la Germania, cfr. *Neufassung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung*, dell'8 luglio 1999, artt. 1-9; per il Lussemburgo, cfr. legge del 21 marzo 1966 concernente la conservazione del patrimonio culturale (artt. 6-9) e legge del 18 luglio 1983 concernente la conservazione e la protezione di siti e monumenti nazionali (art. 26); per il Belgio fiammingo, cfr. Decreto del 24 gennaio 2003 sulla protezione del patrimonio culturale di eccezionale interesse (in GU del 14 marzo 2003, art. 11), per i Paesi Bassi, cfr. *Cultural Heritage Preservation Act* del 1/2/1984.

183 La normativa italiana vigente (v. nota prec.) prevede un certificato avente durata di cinque anni, rinnovabile; durante tale periodo, il bene può essere esportato senza alcuna altra autorizzazione. Molto simile il sistema spagnolo (cfr. *Ley 16/1985 del Patrimonio Històrico Español*, artt. 29-34), dove la durata iniziale del certificato è di 10 anni; sono inoltre previste agevolazioni fiscali con lo scopo di favorire l'importazione di beni culturali, da iscrivere negli appositi inventari nazionali. Per un approfondimento sulla normativa italiana, si rimanda al capitolo 5.

184 Cfr. L. n. 3028/2002 del 28 giugno 2002, artt. 33-34 e Decreti n. 133/1998 e 66/2003.

185 Tali osservazioni sono state fornite nell'ambito della somministrazione nel corso del 2004, da parte della Commissione europea, di una serie di questionari indirizzati ai singoli Paesi membri, aventi l'obiettivo di monitorare l'applicazione delle Direttiva 93/7 e del Regolamento 3911/92. Per un'analisi dei questionari cfr. *Final Report. cit*.

labile (categoria dei *trésors nationaux*) e ne consente di conseguenza la libera circolazione[186].

Tale attestato - che non ha limiti di durata per i beni aventi più di cento anni e dura invece venti anni rinnovabili per tutti gli altri beni - una volta emesso dovrà accompagnare il bene durante tutto l'arco della sua vita, in ogni spostamento intra ed extra comunitario.

L'adozione da parte di tutti gli Stati membri di un simile documento, uniforme su tutto il territorio UE - evidenzia la Commissione europea nello studio sopra citato - comporterebbe un notevole passo in avanti verso l'uniformazione e la semplificazione delle regole in materia di circolazione intracomunitaria dei beni culturali, pur garantendo un elevato grado di sicurezza e di protezione dei patrimoni nazionali.

Tale "*free movement card*[187]", nella proposta avanzata dal Rapporto del 2004, dovrebbe - *in primis* - essere mutuamente riconosciuta in tutto il territorio UE, non dovrebbe inoltre avere limiti di durata, né contenere indicazioni sul proprietario del bene ma esclusivamente sul bene stesso e sui suoi spostamenti intra ed extra comunitari; il sistema, una volta consolidato, potrebbe gradualmente comportare anche la scomparsa delle autorizzazioni all'esportazione ed all'importazione, al fine di semplificare l'intera procedura.

Ad oggi, peraltro, la diffusione di un passaporto europeo per i beni culturali, così come la pur meno ambiziosa attestazione uniforme per la circolazione intracomunitaria rimangono esclusivamente delle ottime idee, di difficile realizzazione, quantomeno in tempi brevi.

Va infatti evidenziato, al di là delle differenti certificazioni richieste, che nella maggioranza dei Paesi UE, qualunque sia il documento o la procedura prevista, la *ratio* non è mai quella di facilitare e favorire la libera circolazione dei beni culturali nel territorio comunitario, quanto piuttosto ostacolarla: la fuoriuscita di un bene dal territorio nazionale è vissuta dal Paese di provenienza come una perdita, un impoverimento del suo patrimonio nazionale, qualunque sia il Paese di destinazione o lo scopo della spedizione.

A ciò deve aggiungersi l'assenza di un dialogo e di uno scambio di informazioni costante tra Paesi, ognuno teso a difendere le "proprie" conoscenze ed il "proprio" sistema di tutela: negli ultimi anni infatti, se per un verso si è assistito ad un miglioramento della cooperazione a livello nazionale tra i diversi soggetti coinvolti nella tutela del patrimonio

---

[186] Sulla normativa francese e l'appartenenza di un bene culturale alla categoria dei *tresors nationaux* cfr. *infra*, cap. 3.

[187] Così definita dal *Final Report*, *cit*., p. 90.

culturale (istituzioni, autorità doganali, polizia), lo stesso non può dirsi della cooperazione amministrativa a livello internazionale, dove ancora molta strada deve essere fatta.

2.8 La restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro: la Direttiva CEE 93/7

Come già accennato, la Direttiva 93/7 CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993[188], disciplina la restituzione dei beni culturali illecitamente sottratti dal territorio di origine e trasferiti in un altro Paese dell'UE, offrendo agli Stati membri un efficace strumento riparatore di protezione, basato sulla possibilità di attivare un'azione giudiziale finalizzata al recupero del bene.

Composta da 19 articoli, la Direttiva trova la sua base giuridica nell'art. 95 del Trattato istitutivo della Comunità europea, relativo alle misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, ed introduce la prima forma di azione giudiziaria completamente comunitaria.

Affinché possa essere esperita l'azione di restituzione è necessario anzitutto che il bene sia suscettibile di protezione in base alla Direttiva.

Detto bene dovrà pertanto essere anzitutto qualificato come "culturale" in base alle disposizioni nazionali dello Stato richiedente, e dunque riconducibile a quel "patrimonio artistico, storico o archeologico" di cui all'art. 30 del Trattato istitutivo, dovrà altresì rientrare in una delle categorie presenti nell'allegato alla Direttiva (che riproduce fedelmente l'allegato di cui al Reg. 3911/92[189]) o in alternativa costituire parte integrante delle collezioni pubbliche figuranti negli inventari dei musei, degli archivi, dei fondi di conservazione delle biblioteche o degli inventari delle istituzioni ecclesiastiche.

E' inoltre necessario, ai sensi dell'art. 1 par. 2, che il bene sia illecitamente uscito dal territorio dello Stato richiedente: l'illiceità dell'uscita si configura in caso di violazione della

[188] Pubblicata in GU L 74 del 27 marzo 1993, p. 74 e successivamente modificata dalla Direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997 (in GU L 60 del 1 marzo 1997) e dalla Direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001 (in GU L 187 del 10 luglio 2001).

[189] L'art. 14 co. 1 della Direttiva prevede, peraltro, la facoltà da parte del singolo Stato membro di estendere l'obbligo della restituzione a categorie di beni non ricomprese nell'allegato. Nell'ipotesi in cui uno Stato si avvalga di tale facoltà non potrà però richiederne la reciprocità agli altri Stati membri.

legislazione dello Stato richiedente[190] o del Regolamento 3911/92, nonché nel caso in cui il bene non sia rientrato nel territorio di appartenenza successivamente alla scadenza del termine o delle condizioni fissate per una spedizione temporanea lecita.

La Direttiva, a differenza di quanto accade nella Convenzione Unidroit[191], non compie nessuna distinzione tra beni rubati, non rubati o acquistati *a non domino*; nondimeno, da una corretta interpretazione dell'espressione "beni che abbiano lasciato illecitamente il territorio di uno Stato membro" non possono non includersi *a fortiori* i beni oggetto di furto[192].

Come previsto all'art. 13, sarà necessario che il bene in questione abbia illegalmente lasciato il territorio dello Stato richiedente successivamente al 31 dicembre 2002, trovando applicazione la normativa a partire dal 1° gennaio 2003.

La Direttiva, come il Regolamento, nasce con l'obiettivo di offrire misure compensatorie di problematiche che potevano sorgere con l'apertura delle frontiere, ed è per questa ragione che trova applicazione dalla data di completamento del mercato unico.

Tuttavia, è prevista la facoltà per ciascuno Stato di applicare il regime della restituzione comunitaria anche alle richieste di beni culturali usciti anteriormente a tale data[193], di fatto optando di vincolarsi più di quanto la Direttiva non imponga: qualora uno Stato decida, nel recepire la Direttiva, di agire in tal senso, si obbligherà a restituire un bene che si trovi sul suo territorio anche se uscito illecitamente da un altro Stato membro prima di quella data, ma non potrà pretendere da un altro Stato il medesimo comportamento; ciò che si estende è difatti l'ambito degli obblighi e non quello dei diritti.

2.8.1 Legittimazione attiva e passiva dell'azione

Legittimato ad agire è esclusivamente lo Stato membro al cui territorio appartiene un determinato bene culturale (cd. Stato richiedente), il quale potrà rivolgersi direttamente all'autorità giudiziaria dello Stato membro nel quale il bene si trova illecitamente (cd. Stato richiesto).

---

[190] Con riferimento a tale ipotesi, essendo la nozione di uscita illecita ricostruibile sulla base delle norme interne degli Stati membri, questi sono *de facto* obbligati ad un reciproco riconoscimento delle legislazioni nazionali, cfr. M. Marletta, *cit.*, p. 271.

[191] Cfr. *infra*, parr. 1.8 e 2.9.

[192] M. Frigo, *La circolazione cit.,* p. 54.

[193] Art. 14 co. 2.

L'attribuzione della titolarità dell'azione allo Stato - e non anche alla persona fisica o giuridica proprietaria del bene - evidenzia l'aspetto pubblicistico della stessa rispetto ad un'azione di rivendicazione[194], della quale pure presenta alcune caratteristiche: obiettivo dell'istituto infatti è quello non di far valere il diritto di proprietà che spetta al soggetto che ne è titolare, bensì il diritto di ciascuno Stato membro a conservare sul proprio territorio elementi del proprio patrimonio culturale nazionale[195].

Nella redazione del testo, la Commissione si è difatti posta il problema di non incorrere in possibili violazioni dell'art. 295 TCE, ai sensi del quale il regime di proprietà esistente negli Stati membri deve rimanere del tutto impregiudicato dall'adesione al Trattato[196].

Non è dunque casuale la precisazione fatta al par. 5 dell'art. 1, per il quale con il termine "restituzione", deve intendersi il "ritorno materiale del bene sul territorio dello Stato membro richiedente", escludendosi ogni idoneità della Direttiva ad incidere sulla formazione o sull'esistenza di diritti reali[197].

Soggetto passivo dell'azione di restituzione è il possessore o, in mancanza di questo, il detentore materiale del bene[198]; al fine di individuare il possessore o detentore di un determinato bene, la Direttiva prevede, all'art. 4, una possibile fase di indagine preprocessuale, in cui lo Stato richiedente, fornendo ogni utile informazione a riguardo, può rivolgersi alle competenti autorità dello Stato in cui ritiene possa trovarsi il bene illecitamente uscito dal proprio territorio, chiedendo l'avvio di indagini tese a localizzare l'oggetto ed individuarne il possessore.

Nel pieno rispetto dell'obbligo di cooperazione richiamato dalla Direttiva[199] ma già sancito dall'art. 5 del Trattato CE e qualificato dalla Corte di Giustizia come principio gene-

---

[194] L'azione di rivendicazione, prevista nel nostro ordinamento all'art. 948 del codice civile, è la principale delle azioni a difesa della proprietà ed è concessa a colui che si afferma proprietario di un bene ma, non avendone il possesso, ne pretende la consegna dal possessore o detentore. In tale azione, legittimato attivo è soltanto chi sostenga di essere il proprietario del bene, su cui grava, nel rispetto delle regole generali, l'onere di provare il suo diritto.

[195] Così A. Papa, *cit.*, p. 94.

[196] Nulla osta allo svolgimento, parallelamente al meccanismo restitutorio comunitario, di azioni civili o penali che spettino allo Stato stesso o al proprietario del bene, come precisato all'art. 15 della Direttiva, dove si chiarisce esplicitamente che restano impregiudicate azioni di altro genere previste dal diritto dei singoli Stati.

[197] Cfr. M. Frigo, *La circolazione cit.*, p. 53.

[198] In base al disposto dell'art. 1, punti 6 e 7, deve intendersi come "possessore" la persona che detiene materialmente il bene culturale per proprio conto, è invece "detentore" colui che detiene materialmente il bene per conto altrui. Come si vedrà, la buona fede del possessore acquista rilevanza esclusivamente in sede di corresponsione di un eventuale indennizzo.

[199] Cfr. quinto "considerando" nonché artt. 4 e 5.

rale del diritto comunitario[200], le autorità amministrative degli Stati membri interessati sono dunque chiamate ad instaurare un rapporto di leale collaborazione[201], sulla base del quale ogni qualvolta venga rinvenuto sul proprio territorio un bene che si presume sia stato illecitamente importato da un altro Stato membro, tali autorità sono tenute ad informare lo Stato interessato mediante notifica di ritrovamento nonché a mettere in atto tutte le necessarie misure di protezione e conservazione, per impedire che il bene sfugga alla restituzione[202].

2.8.2 La procedura di restituzione

La Direttiva non esclude, successivamente alla fase preprocessuale, la possibilità di una soluzione in via conciliativa della restituzione, attraverso una procedura di arbitrato (art. 6). Alle competenti autorità è infatti richiesto di adoperarsi per agevolare tale soluzione, fungendo da intermediario fra il possessore o detentore del bene e lo Stato richiedente. L'eventuale procedura di arbitrato si attuerà conformemente alla legislazione nazionale dello Stato richiesto e necessiterà di un accordo formale tra lo Stato richiedente ed il possessore o detentore del bene.

Qualora non si raggiunga una soluzione in via stragiudiziale, potrà essere adito il giudice dello Stato richiesto[203], il quale sarà tenuto a valutare la documentazione presentata, rac-

---

[200] Sentenza dell'11 maggio 1998, (Causa *Wurmser*, n. 25/88, in *Racc.* 1989, p. 1105). In tale circostanza, la Corte ha dichiarato l'esistenza di un principio generale di "fiducia reciproca tra le autorità degli Stati membri", per il quale ogni Stato membro -nel caso di specie - è tenuto a riconoscere i certificati e gli attestati rilasciati dalle autorità di un altro Stato membro.

[201] L'elenco delle autorità competenti in materia è stato pubblicato, in applicazione dell'art. 3 della Direttiva, in GU serie C n. 18 del 21 gennaio 2000.

[202] In proposito, la Commissione europea nella sua Relazione (COM (2000)325 def.) ha evidenziato come alcuni Stati, in sede di recepimento della Direttiva, abbiano omesso il riferimento al principio generale di cooperazione tra le autorità centrali, sebbene fosse espressamente previsto dall'art. 4. Più in generale, dall'analisi effettuata dalla Commissione a distanza di alcuni anni dall'entrata in vigore della Direttiva, si evidenzia una concretizzazione quasi nulla della cooperazione tra autorità, sia a livello nazionale che comunitario. Secondo la maggioranza degli Stati membri, infatti, *"non esiste un'informazione sufficiente sui beni culturali che lasciano illecitamente il territorio di uno Stato membro. Inoltre, se l'informazione esiste, non è trasmessa in modo adeguato"*.

[203] In dottrina è stato sollevato il problema relativo all'individuazione del giudice competente, con particolare riguardo ai sistemi - come quello italiano - caratterizzati da una duplice giurisdizione (ordinaria e amministrativa). Opinione dominante è che in tale ambito, essendo in presenza di diritti soggettivi e non di interessi legittimi, debba considerarsi competente il giudice ordinario. Non è mancato però chi ha al contrario sostenuto la competenza del giudice amministrativo, essendo l'intervento richiesto esclusivamente di tipo documentale e di fatto limitato ad accertare il regolare esercizio dei poteri delle amministrazioni interessate (cfr. A. Caracciolo La Grotteria, *La circolazione dei beni culturali nell'ordinamento italiano e comunitario*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano 1999, p. 205).

colta sulla base della legge vigente nello Stato richiedente e riconosciuta in applicazione della Direttiva.

Ove ne sussistano i requisiti, il giudice sarà tenuto ad ordinare la restituzione del bene allo Stato richiedente, a condizione che quest'ultimo ne abbia dimostrato la culturalità e l'uscita illecita dal suo territorio, in conformità a quanto previsto dagli articoli 1 e 5 della Direttiva[204].

La valutazione del giudice, a fronte degli elementi sopra citati, è esclusivamente documentale e priva di qualsiasi discrezionalità: questi si limita infatti a verificare la conformità e la sufficienza dei documenti presentati, riconoscendo la legge nazionale dello Stato richiedente, in relazione all'attribuzione di culturalità al bene e di illiceità alla sua uscita dal territorio.

La dottrina si è più volte scontrata su tale assenza di discrezionalità in capo al giudice nazionale[205]: se infatti per un verso è vero che un eccessivo potere decisionale nel merito avrebbe potuto mettere a rischio l'uniformità dell'applicazione del diritto comunitario, è altresì vero che negare qualsiasi margine di giudizio può portare all'assurdo paradosso per cui un giudice, qualora si accorga della appartenenza del bene in questione anche al patrimonio culturale del proprio Stato, non può comunque negare la restituzione.

In tale circostanza infatti, l'unico rimedio potrebbe essere quello di ricorrere alla Corte di Giustizia, proponendo domanda pregiudiziale per una corretta interpretazione dell'art. 36 TCE.

2.8.3 La tutela del soggetto passivo dell'azione

Decisamente maggiori sono i margini di discrezionalità del giudice circa la tutela del soggetto passivo dell'azione; qualora infatti il tribunale dello Stato richiesto disponga la restituzione del bene, l'articolo 9 della Direttiva prevede la possibilità che il giudice competente accordi al possessore un equo indennizzo.

---

[204] Sulla opportunità di un'inversione dell'onere della prova, cfr. F. Fechner, *Die Vorhaben der EG zum Kulturgüterschutz,* in *Die öffentliche Verwaltung,* 1992, e D. Voudouri, *Circulation et protection des biens culturels dans l'Europe sans frontières,* in *Revue du Droit Public de la Science politique en France et à l'étranger*, 1994.

[205] Cfr. V. Gasparini Casari, *Commento agli articoli 73-79*, in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, Il Mulino 2000, p. 245; D. Voudouri, *cit.*, p. 520; M. Chiti*, Beni culturali e Comunità europea cit.*, p. 158.

La corresponsione di tale indennizzo è subordinata alla verifica, da parte del giudice, che il possessore del bene abbia usato all'atto dell'acquisizione del bene la "diligenza richiesta[206]".

Nulla dice la Direttiva su come valutare la sussistenza di tale requisito, né tantomeno specifica su chi gravi l'onere di provare tale diligenza; la soluzione di rimando al regime giuridico dello Stato richiesto è certamente un giusto compromesso tra le due opposte tesi - rinvenibili nei diversi ordinamenti - della prova della malafede a carico dello Stato richiedente e della buona fede a carico del possessore

Non sarà invece attribuito alcun indennizzo né all'acquirente a titolo gratuito, né al detentore, né eventualmente al proprietario del bene, nell'ipotesi in cui sia stato egli stesso ad esportare il bene. In tale ultima circostanza si presume infatti che questi fosse a conoscenza del regime giuridico del bene di sua proprietà.

L'indennizzo, il cui ammontare è stabilito dal giudice dello Stato richiesto, sarà a carico dello Stato richiedente, che provvederà al pagamento al momento della restituzione.

2.8.4 Prescrizione dell'azione

L'azione di restituzione è soggetta a precisi termini di prescrizione, come dettato dall'art. 7: un anno[207] a decorrere dalla data in cui lo Stato richiedente è venuto a conoscenza del luogo in cui si trovava il bene e dell'identità del suo possessore o detentore.

A distanza di un decennio dall'entrata in vigore della Direttiva, peraltro, gli Stati membri si sono resi conto che molto frequentemente il termine di un anno risulta insufficiente per avviare un'azione di restituzione e si sono dimostrati favorevoli ad una sua estensione a tre anni, formulando in tal senso esplicita richiesta alla Commissione in occasione della prima e della seconda relazione di valutazione.

Fatto salvo l'esito delle consultazioni nell'ambito del Comitato consultivo per i beni culturali, la stessa Commissione si è detta favorevole ad una modifica dell'articolo 7, par. 1 al fine di prolungare il termine di prescrizione a tre anni[208].

---

[206] Diversi Stati membri, in sede di recepimento della Direttiva, hanno utilizzato il più rigoroso termine di "buona fede" quale condizione preliminare per l'attribuzione dell'indennizzo al possessore. Così evidenzia la Commissione europea nella Relazione *(cit.,* 2000, p. 13), lamentando l'introduzione di tale espressione ben più "soggettiva" rispetto all'oggettività che intendeva esprimere il provvedimento.

[207] La proposta iniziale della Commissione prevedeva un termine di cinque anni, da calcolarsi a partire dal momento in cui lo Stato avrebbe dovuto ragionevolmente avere conoscenza del luogo in cui si trovava il bene. Si è poi optato per un termine più breve, calcolato però dalla effettiva conoscenza del luogo.

[208] Cfr. Relazione COM(2005)675 def.

In ogni caso, l'azione si prescrive trascorsi trenta anni a decorrere dalla data in cui il bene è uscito illecitamente dal territorio dello Stato richiedente. Tale termine può estendersi a settantacinque anni nel caso in cui trattasi di beni culturali appartenenti a collezioni pubbliche, salvo eventuali accordi tra Stati membri che stabiliscano un termine più lungo[209].

2.8.5 Alcune riflessioni sull'applicazione della Direttiva

Ai sensi dell'articolo 18 della Direttiva, il suo recepimento negli allora quindici Stati membri (o quasi) dell'Unione europea doveva avvenire entro nove mesi dalla sua adozione, salvo che in Belgio, Germania e Paesi Bassi, per i quali la scadenza era prolungata a dodici mesi, nonché per Austria, Finlandia e Svezia, chiamate ad implementare nei propri ordinamenti nazionali il provvedimento una volta completata la procedura di adesione, il 1° gennaio 1995[210].

Ciò che è accaduto nella pratica è stato un ritardo generalizzato nell'adeguamento delle normative interne al disposto della Direttiva; ai ritardi più o meno significativi[211] - che hanno determinato l'apertura da parte della Commissione di una serie di procedimenti di infrazione poi archiviati - si è inoltre accompagnato un recepimento spesso eccessivamente omissivo di alcune norme.

Diversi Stati membri hanno in particolare omesso, in tutto o in parte, di menzionare il principio generale di cooperazione tra le autorità centrali previsto espressamente dall'art. 4 della Direttiva. Ancora, in alcune leggi nazionali è rinvenibile una certa ambiguità nell'individuazione della persona - detentore o possessore - nei confronti della quale deve essere intrapresa l'azione giudiziaria ed infine, come già evidenziato, alcuni Stati membri hanno utilizzato il termine di "buona fede" come condizione preliminare per

[209] La Direttiva fa salvo il caso in cui sia la legislazione dello Stato richiedente a prevedere il principio della non prescrittibilità.

[210] Va segnalato che la Direttiva 93/7/CEE trova applicazione anche negli Stati membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA), parti dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (SEE): per Islanda e Norvegia dal 5 gennaio 1995, per Liechtenstein dal 5 maggio 1995, conformemente all'allegato II, capitolo 28, punto 1 di tale accordo.

[211] Per citarne solo alcuni, in Italia, dopo un complesso iter parlamentare che ha visto coinvolte due legislature, la Direttiva è stata recepita con legge n. 88 del 30 marzo 1998; in Grecia si è provveduto con Decreto presidenziale n. 133 del 6 maggio 1998, in Francia, con L. n. 95-887 del 3 agosto 1995, in Austria con L. n. 67 del 15 maggio 1998. Per un elenco completo delle disposizioni nazionali comunicate alla Commissione, cfr. Allegato II alla Relazione della Commissione COM(2000)325 def.

l'indennizzo del possessore, anziché il più oggettivo termine "diligenza" utilizzato dalla Direttiva[212].

Con riferimento all'esercizio dell'azione di restituzione, alcuni Stati hanno altresì previsto condizioni supplementari rispetto a quelle previste dalla Direttiva; tra questi - a titolo esemplificativo - può citarsi il caso della normativa francese, in applicazione della quale, in mancanza del pagamento dell'indennizzo entro tre anni dalla sentenza che ordina la restituzione, si presume che lo Stato richiedente vi abbia rinunciato[213].

E' indubbio che, dal momento della sua entrata in vigore, la Direttiva ha contribuito non poco a svolgere una funzione di sensibilizzazione e di presa di coscienza dei vari attori nei riguardi della protezione dei beni culturali dei vari Stati membri; in particolare, occorre rilevare che gli ambienti professionali di alcuni Stati si sono meglio organizzati e, se necessario, hanno adottato codici di "buona pratica". Per quanto riguarda invece il coinvolgimento degli attori pubblici, la cooperazione tra autorità, a livello sopratutto comunitario più che nazionale, non si è ancora concretizzata.

Dai contributi nazionali raccolti dalla Commissione europea al fine dell'elaborazione della seconda Relazione relativa allo stato di applicazione della Direttiva - e sopratutto dalla comparazione di tali dati con quelli presentati nel 2000 in occasione della stesura della prima Relazione - emergono proprio la scarsità di cooperazione amministrativa e consultazione fra autorità centrali e ne è prova la rilevazione di un numero assai ridotto di casi di applicazione della Direttiva.

Dal 1993 al 2003 (ultimi dati disponibili) gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione ventiquattro notifiche di ritrovamento di oggetti e dieci domande di ricerca d'oggetto; dieci sono anche le restituzioni attuate nell'ambito della cooperazione amministrativa tra autorità nazionali e quindi risolte senza il ricorso alla procedura giurisdizionale.

Due sono le procedure ancora in corso: in entrambi i casi lo Stato richiedente è l'Italia, mentre gli Stati richiesti sono Germania e Paesi Bassi[214].

---

[212] Nella legge spagnola n. 36/1994 di recepimento della Direttiva, la corresponsione dell'indennizzo è subordinata alla verifica da parte del giudice della sussistenza di entrambi i requisiti, diligenza e buona fede, al momento dell'acquisto del bene.

[213] Art. L112-8 del *Code du Patrimoine*, cfr. *infra*, cap. 3.

[214] Tra le richieste di restituzione risolte in via stragiudiziale rientrano: sei parti di un retablo in legno scolpito del XV secolo rientrate in Portogallo dall'Italia nel 1993, tre pitture ad olio dell'inizio del XVII secolo opera di Juan de Landa rientrate in Spagna dal Portogallo nel 1996, sei pitture ad olio fra cui un Delacroix e un Miguel Angel Lupi rientrate in Portogallo dall'Italia nel 1997, una collezione di medaglie antiche rientrata in Finlandia dal Regno Unito nel 1999 (in tale circostanza la domanda di restituzione è stata presen-

Il numero di casi di applicazione, per quanto sia cresciuto negli ultimi anni, è ancora molto scarso. Ciò potrebbe spiegarsi sia con il recepimento ancora troppo recente della Direttiva in alcuni Paesi sia perché tra l'uscita illecita dei beni culturali e la loro localizzazione possono trascorrere anche molti anni.

Occorre aggiungere che è difficile stabilire se ed in che misura il numero rilevato corrisponda alla realtà, la stessa Commissione ha difatti incontrato difficoltà nel confrontare i dati forniti dagli Stati membri: a fronte di uno Stato membro che ha segnalato di non avere mai ricevuto notifiche riguardanti il ritrovamento di un oggetto, si è rilevato che invece un altro Stato membro dichiarava di aver provveduto alla notifica del ritrovamento.

Al fine di migliorare e potenziare la cooperazione amministrativa fra le autorità competenti mediante la creazione di una rete di contatti e di scambio di informazioni, nel 2001 il Comitato consultivo per i beni culturali ha adottato alcuni orientamenti tesi a fornire alle istituzioni ed alle persone interessate tutte le informazioni utili in merito all'esistenza di strumenti comunitari che regolamentano l'esportazione dei beni culturali verso i Paesi terzi, nonché la restituzione dei beni usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro[215].

Tali orientamenti - confrontando i dati delle due citate Relazioni della Commissione - sembrano aver avuto un certo successo, apportando un importante contributo sopratutto nel miglioramento della cooperazione a livello nazionale, fra le varie autorità interessate al settore dei beni culturali, siano essi ministeri, uffici doganali o forze di polizia.

Le informazioni fornite dagli Stati membri rivelano una varietà di situazioni nazionali, che nel complesso fa comunque segnalare un miglioramento generale rispetto ai primi anni di applicazione della Direttiva. In particolare, si segnalano le esperienze di Portogal-

---

tata dinanzi alla High Court di Londra, ai sensi dell'articolo 5 della Direttiva, ma la restituzione è stata fatta prima della sentenza della Corte, in via amichevole dal possessore in buona fede nel Regno Unito), un manoscritto del XVIII secolo rientrato in Portogallo dal Regno Unito nel 2003, libri antichi rientrati in Svezia dal Regno Unito, dipinto di Federico Madrazo Kuntz rientrato in Spagna dal Portogallo nel 2001, un quadro rientrato in Austria dai Paesi Bassi nel 2000, un manoscritto rientrato nel Regno Unito dai Paesi Bassi nel 2003. Tra le azioni di restituzione risolte in via giudiziale: 438 oggetti antichi di origine greca, restituiti alla Grecia dalla Germania nel 2002 e 13 oggetti nel 2003, 33.000 documenti di archivi pubblici restituiti al Belgio dalla Francia. Tra le domande di ricerca d'oggetto, frequentemente aventi esito negativo, figurano: un quadro di Degas richiesto dalla Germania all'Austria nel 2003, mai ritrovato; un Diploma militare richiesto nel 2001 dall'Austria alla Germania, anch'esso mai ritrovato per inerzia dell'intervento delle autorità tedesche. Infine, con riferimento ai casi di notifica di ritrovamento, si segnalano numerose segnalazioni effettuate dal Regno Unito verso il Portogallo e la Francia, conclusesi sempre o con una dichiarazione di non necessità della licenza di esportazione o con l'emissione di una licenza avente effetto retroattivo.

[215] *Guidelines for administrative co-operation between the competent autorities*, TAXUD 1062/2001 Final, rev. 2.

lo, Irlanda, Francia, Belgio, Italia e Regno Unito, dove la presenza di un gruppo di lavoro che riunisce i servizi interessati per uno scambio di informazioni e di buone pratiche ha dato ottimi risultati.

Lo scarso numero di restituzioni ai sensi dell'articolo 5 - evidenzia la Commissione europea - potrebbe trovare una spiegazione anche nel fatto che la semplice esistenza di un'azione giurisdizionale influisce positivamente sulla ricerca di soluzioni extragiudiziali[216]; per quanto riguarda invece le notifiche di ritrovamenti, è emerso che problemi giuridici possono presentarsi quando uno Stato membro, in seguito ad una notifica, segnala il carattere illecito dell'uscita di un bene dal suo territorio, ma non utilizza la procedura di restituzione e lascia scadere il periodo di prescrizione. In tal caso, lo Stato che aveva proceduto alla notifica si trova infatti nell'impossibilità di rilasciare una licenza di esportazione verso uno Stato terzo[217].

Tra le proposte avanzate da alcuni Stati membri, e condivise dalla maggioranza, per migliorare l'applicazione della Direttiva e di fatto garantire una sua maggiore influenza della stessa - seppur indiretta - sulla lotta al traffico illecito di beni, si segnala l'estensione a tre anni del termine di prescrizione dell'azione, ritenendosi insufficiente il termine attuale di un anno[218], proposta accolta favorevolmente dalla Commissione e che potrebbe presumibilmente trovare spazio in una futura modifica della Direttiva.

Per migliorare l'applicazione non solo della Direttiva ma anche del Regolamento, è stata inoltre evidenziata la necessità di migliorare la rintracciabilità dei beni culturali.

Proprio a tale argomento è dedicato il già citato studio voluto nel 2003 dalla Commissione europea, nel quale sono state avanzate una serie di proposte concrete, tra le quali la già citata adozione di un modello unico di autorizzazione dei trasferimenti di beni culturali nello spazio comunitario, nonché la creazione, su scala europea, di una banca dati delle licenze di trasferimento e di esportazione verso i Paesi terzi e l'introduzione di si-

---

[216] Non della stessa opinione alcuni Paesi quali Germania e i Paesi Bassi, che invece spiegano la scarsa applicazione della Direttiva con l'ignoranza, da parte del Pubblico Ministero e delle autorità di polizia, della normativa nazionale che attua la Direttiva stessa; altri, come la Spagna, ritengono che il termine per avviare l'azione di restituzione sia troppo ridotto, il che induce a ricorrere di preferenza ai tribunali civili.

[217] Si rileva inoltre che, stando alle informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione, nessuno ha fatto uso della possibilità prevista dall'art. 14 di estendere l'obbligo di restituzione ad altre categorie di beni culturali non contemplate nell'allegato e solo la Grecia ha deciso di estenderlo ai beni culturali usciti illecitamente dal territorio di altri.

[218] Non hanno invece trovato eco favorevole presso gli altri Stati membri altre proposte tra le quali quella italiana di attribuire sempre al possessore l'onere della prova della diligenza, come previsto dalle disposizioni della Convenzione UNIDROIT, nonché quella di Paesi Bassi e Francia, che suggerivano uno snellimento della procedura di restituzione, per quanto riguarda sia gli aspetti puramente procedurali, sia quelli legati all'indennizzo dei possessori diligenti. I Paesi Bassi avevano altresì proposto potessero beneficiare dell'azione di restituzione anche i proprietari privati.

stemi efficaci di autenticazione e marchiatura dei beni culturali, supportati dalla creazione di un network basato su incontri regolari tra i vari soggetti coinvolti e sull'utilizzo di strumenti tecnici comuni al fine di rafforzare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri.

2.9 I rapporti tra la Direttiva CEE 93/7 e gli altri strumenti internazionali di tutela dei beni culturali

Dopo aver analizzato le principali Convenzioni internazionali in materia di tutela del patrimonio culturale[219], nonché gli atti comunitari rilevanti in materia, è opportuno concludere la trattazione dell'argomento soffermandosi sulle problematiche che potrebbero sorgere nei rapporti tra tali strumenti internazionali e comunitari, in caso di coincidenza del loro campo di applicazione.

La questione si pone - in particolar modo - con riferimento alla Convenzione Unidroit del 1995, la quale, come descritto nel precedente capitolo, disciplina la duplice ipotesi di restituzione (in caso di furto) e ritorno (in caso di uscita illecita) di un bene culturale e si sovrappone, almeno in parte, alla disciplina prevista dalla Direttiva 93/7.

Minori problemi presenta invece la compatibilità della normativa comunitaria con le Convenzioni stipulate in seno al Consiglio d'Europa, nonostante anche qui vi sia, come nel caso della Convenzione Unidroit, una parziale coincidenza tra gli Stati contraenti e i Paesi membri dell'Unione europea.

Il Consiglio d'Europa, infatti, pur svolgendo un indubbio ruolo di primo piano nel quadro della promozione e della salvaguardia del patrimonio culturale, ad oggi ha perseguito tali obiettivi, per un verso, mediante l'emanazione di Risoluzioni prive di valore giuridico vincolante e per l'altro, mediante Convenzioni che hanno posto l'accento sopratutto sull'aspetto cooperativo o comunque imposto agli Stati contraenti esclusivamente obblighi di natura programmatica, non determinando in entrambi i casi, alcun problema di compatibilità con la normativa vigente in sede comunitaria[220].

Diverso - e più problematico - è invece il rapporto che intercorre tra la Direttiva comunitaria e la sopra citata Convenzione Unidroit, non solo per la parziale coincidenza dei

[219] Cfr. *infra*, cap. 1.
[220] Cfr. M. Frigo, *La circolazione cit.*, p. 62.

Paesi coinvolti ma anche e sopratutto per l'ambito di applicazione praticamente coincidente.

Sebbene infatti la Direttiva non distingua le due fattispecie di furto ed illecita esportazione, a differenza di quanto realizzato dalla Convenzione Unidroit, è opinione diffusa nella dottrina - come sopra già evidenziato[221] - che pur non citandosi espressamente l'ipotesi di furto, il testo della Direttiva possa essere interpretato in maniera estensiva, ricomprendendola.

Per comprendere a quale tra i due strumenti si debba far ricorso nei rapporti tra Stati membri dell'UE ed allo stesso tempo firmatari della Convenzione, è utile fa ricorso all'art. 13 della Convenzione stessa, il quale affronta il tema della compatibilità anzitutto affermando al comma 1 la non derogabilità da parte della stessa Convenzione degli strumenti internazionali da cui uno Stato contraente è giuridicamente vincolato e che contengono disposizioni sulle stesse materie, a meno che non siano gli stessi Stati a rendere una diversa dichiarazione in tal senso[222].

Agli Stati è, in altre parole, lasciata la possibilità di dichiarare espressamente la prevalenza, all'interno del proprio ordinamento, della Convenzione Unidroit sulle altre preesistenti.

Nulla quaestio quindi sull'applicabilità di tale disposizione ai rapporti con la Direttiva 93/7, essendo quest'ultima anteriore alla entrata in vigore della Convenzione Unidroit; pur tuttavia, in dottrina si è evidenziato come sarebbe stato più opportuno utilizzare un'espressione più generica, che potesse ricomprendere non solo gli accordi già in vigore al momento della firma della Convenzione, ma anche quelli eventualmente stipulati in futuro.

Il problema è parzialmente superato dal dettato del comma 2 dell'art. 13, dove si autorizzano gli Stati contraenti a concludere, con uno o più altri Stati contraenti, accordi volti ad agevolare l'applicazione della Convenzione nei loro reciproci rapporti.

A conferma della prevalenza della normativa comunitaria sul disposto della Convenzione, il comma 3 dell'art. 13 prosegue salvaguardando le norme emanate da organizzazioni d'integrazione economica o da organismi regionali che vincolino Stati contraenti membri

---

[221] V. *infra* par. 2.8.

[222] L'art. 13 co. 1 riproduce il contenuto dell'art. 57 co. 1 della Convenzione di Bruxelles del 1968 in materia di competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale e dell'art. 21 della Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.

ed escludendo di conseguenza, qualora la sfera di applicazione sia coincidente, l'applicazione della Convenzione.

Se dunque sul piano formale non sembrano esserci ostacoli ad una coesistenza delle due disposizioni ed alla prevalenza, in ambito comunitario, della disciplina dettata dalla Direttiva, sul piano sostanziale, è necessario porre l'accento sulla difficoltà di individuare quale dei due provvedimenti garantisca un trattamento più favorevole.

Se è vero infatti - come evidenziato in dottrina[223] - che entrambi i documenti fanno salva l'applicazione di norme più favorevoli alla restituzione dei beni illecitamente usciti dai confini degli Stati membri, proprio in applicazione del *favor restitutionis* può rilevarsi che nel caso di restituzione di un bene rubato, sia senza dubbio da preferirsi il regime della Convenzione, mentre molto meno netta è la scelta nell'ipotesi di bene sottratto illecitamente.

Confrontando infatti i meccanismi delle due disposizioni, è possibile notare che - con riferimento alla prescrizione dell'azione - se è vero che il termine di un anno della Direttiva è superato dai tre anni della Convenzione, è altresì vero che solo la Direttiva prevede casi di imprescrittibilità (per i beni appartenenti a collezioni pubbliche o inventari ecclesiastici).

Per quanto concerne l'obbligo gravante sullo Stato - in entrambi i casi unico legittimato attivo (salvo l'ipotesi di furto disciplinata dalla Convenzione, dove è prevista anche l'azione del privato) - di provare la culturalità del bene, parrebbe maggiormente oneroso il regime previsto dalla Convenzione, laddove allo Stato è richiesto non semplicemente di provare l'appartenenza del bene al proprio patrimonio culturale ma di dimostrare che l'esportazione del bene determina un significativo pregiudizio ad uno degli interessi specificamente individuati dall'art. 5 o che abbia per lo Stato un'importanza culturale significativa.

Ciò peraltro è vero solo in parte, poiché in applicazione della Direttiva, lo Stato sarà tenuto non solo a provare la culturalità del bene ai sensi della propria normativa nazionale, ma anche la sua appartenenza ad una delle categorie elencate dall'Allegato A, il che comporta una forte restrizione del campo di azione *rationae materiae* della Direttiva.

Ponendo a confronto i poteri dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla restituzione del bene, è evidente la netta contrapposizione - già rilevata nel precedente capitolo - tra una

---

[223] A. Gardella, *Nuove prospettive per la protezione internazionale dei beni culturali: la Convenzione dell'Unidroit del 24 giugno 1995*, in *Diritto del commercio internazionale*, 12-4, ottobre/dicembre 2004, p. 1029 ss.

forte discrezionalità prevista dalla Convenzione ed un meccanismo molto più rigido introdotto invece dalla Direttiva; in tal caso risulta piuttosto complesso esprimere un giudizio su quale possa essere tra i due il sistema preferibile: se il primo infatti non garantisce un'uniformità di interpretazione delle norme, mettendo a rischio la certezza dei diritto, il secondo rischia di rendere eccessivamente "meccanico" il ruolo dei giudice.

Molto più evidente è invece il trattamento maggiormente favorevole che la Convenzione riserva al possessore del bene, cui è richiesto - in entrambi i casi - di aver agito con dovuta diligenza.

Se infatti il possessore, seppur diligente, in applicazione della Direttiva, si vedrà comunque privato del bene anche se potrà ottenere un equo indennizzo, ai sensi della Convenzione avrà più possibilità di scelta, potendo optare per la cessione del bene od anche per la conservazione dello stesso, trasferendosi con esso nello Stato richiedente e rinunciando all'indennizzo.

Allo stesso modo, la Convenzione risulta essere molto più esauriente della Direttiva - che si limita a rinviare alla legge dello Stato richiedente nel rispetto dell'art. 295 TCE - nella disciplina degli aspetti attinenti alla formazione di diritti reali sul bene oggetto di restituzione o recupero.

Può pertanto condividersi l'opinione di quella dottrina che ritiene maggiormente idoneo a garantire la restituzione di beni e la tutela del possessore di buona fede il sistema introdotto dalla Convenzione Unidroit, pur dovendosi peraltro evidenziare come la scarsa applicazione di entrambi gli strumenti parrebbe richiedere un intervento del legislatore internazionale e comunitario, al fine di rafforzare sia l'uno che l'altro provvedimento.

Parte II – I modelli nazionali

CAPITOLO 3

Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello francese

3.1 Evoluzione della politica francese in materia di beni culturali, 3.1.1 La catalogazione del patrimonio culturale nell'esperienza francese 3.2 La circolazione dei beni immobili, 3.3 La circolazione dei beni mobili, 3.4 La regolamentazione dei reperti archeologici 3.5 Circolazione internazionale del patrimonio culturale, 3.5.1 La qualifica di "tesoro nazionale" e i limiti all'esportazione, 3.5.2 Esportazione temporanea e definitiva di "beni culturali" francesi: l'offerta di acquisto, 3.6 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE.

3.1 Evoluzione della politica francese in materia di beni culturali

L'impianto legislativo francese in materia di tutela, valorizzazione e circolazione dei beni culturali si basa interamente sul concetto generale di *patrimoine*.

Come evidenziato in dottrina[224], trattasi di una scelta non casuale bensì fondata sulla volontà di attribuire all'espressione stessa un chiaro valore simbolico: il termine *patrimoine* rimanda infatti all'idea di "eredità" e di trasmissione alle future generazioni, in maniera molto più netta rispetto a quello di *bien*[225].

La voce *patrimoine* rinvia pertanto all'insieme dei beni appartenenti ad un individuo dei quali lo stesso può disporre liberamente e, al contempo, il concetto di "eredità" - da intendersi come lascito agli eredi - rimanda alla necessità di preservare gli stessi beni, affinché i posteri ne possano fruire.

La normativa francese in materia di beni culturali non ha mai abbandonato tali due principi cardine: da un lato, la tutela dei diritti del privato, dall'altro, la garanzia di preserva-

---

[224] J.M. Pontier, *La disciplina dei beni culturali nell'ordinamento giuridico francese*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, p. 627 ss; M. Cornu, *Le droit des biens: l'intérêt culturel juridiquement protégé*, Bruylan 1997, p. 32 ss. V. anche H.P. Jeudi, *La logique de trasmission*, in *Patrimoines en folies* (a cura di) H.P. Jeudi, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, 1990.

[225] L'espressione "*bien culturel*" è stata introdotta nell'ordinamento francese solo nel 1989, utilizzata nella legislazione sulle scoperte culturali marittime (L. n. 89-874) ed il suo utilizzo è oggi piuttosto infrequente. Cfr. V. De Falco, *cit*., p. 16.

zione del patrimonio culturale nazionale, percepito come strumento di formazione della memoria collettiva e di unificazione del corpo sociale[226].

Le prime disposizioni legislative francesi, risalenti agli inizi del XIX secolo, accolsero una accezione piuttosto restrittiva del termine *patrimoine culturel* che comportava l'applicazione della prevista normativa di tutela e conservazione esclusivamente ai monumenti storici di indubbia rilevanza culturale, quali – ad esempio – le chiese, i palazzi reali, i castelli.

Col passare degli anni, la nozione si è progressivamente estesa, sino a ricomprendere l'insieme delle testimonianze materiali o immateriali che rivestono un interesse storico, artistico, archeologico, estetico o scientifico per la collettività nazionale.

Si ritrovano così oggi, nel patrimonio protetto, un'ampia gamma di testimonianze della vita quotidiana, dai pubblici edifici ai luoghi per lo spettacolo, dagli stabilimenti industriali agli elementi di vita contadina quali i mulini, i forni, i mercati[227].

Analizzando i diversi interventi giuridici susseguitesi nel tempo, si possono evidenziare peraltro le difficoltà incontrate nell'individuazione di una definizione unitaria del concetto di patrimonio culturale: sino al recente intervento di codificazione del 2004, la normativa in materia era stata infatti fortemente frammentaria e settorializzata.

Ciascun settore culturale era stato oggetto di una specifica disciplina, che aveva comportato un moltiplicarsi di testi legislativi e, al contempo, di definizioni e di regimi giuridici inevitabilmente differenti e spesso contrastanti tra loro, vuoi per il diverso settore disciplinato (scavi archeologici, monumenti storici, archivi), vuoi anche per il differente momento storico di elaborazione[228].

La politica di tutela del patrimonio culturale francese cominciò a prendere forma dopo la Rivoluzione; durante l' *Ancien Regime,* infatti, prevaleva l'idea secondo cui i monumenti del passato potessero essere liberamente maneggiati, distrutti o destinati ad altro uso[229].

---

[226] P.L. Frier, *Le droit du patrimoine culturel*, PUF (Press Univ. Franc.) 1997, p. 16.

[227] V. L. Bobbio, S. Lagache, V. Patin*, La politica dei beni culturali in Francia*, in L. Bobbio (a cura di), *Le politiche dei beni culturali in Europa*, Il Mulino, 1992, p. 80.

[228] Cfr. P.L. Frier, *cit*. P. 31.

[229] Gli interventi a tutela delle opere d'arte erano stati piuttosto sporadici; si ricorda, tra questi, l'Ordinanza del 1548, che fissò misure di conservazione per i monumenti della città di Nimes. Molto più frequenti, invece, gli episodi di demolizione e riutilizzo, tra i quali la distruzione del Castello di St. Germain en-Laye o l'utilizzo del Castello di Blois come caserma. Sul punto v. L. Bobbio, S. Lagache, V. Patin, *La politica dei beni culturali in Francia*, in L. Bobbio, *cit*., p. 71 ss.

Gli anni della Rivoluzione portarono invece l'affermazione di una nuova consapevolezza del carattere nazionale del patrimonio culturale, nonché della necessità di tutelare lo stesso da parte dei pubblici poteri[230].

3.1.1 La catalogazione del patrimonio culturale nell'esperienza francese

A partire dal 1800 iniziò a prendere forma l'intenzione di disciplinare in modo più sistematico un settore sino a quel momento regolato esclusivamente da una serie di frammentari interventi provenienti dalla autorità amministrative.

Nel 1840 venne elaborata, ad opera della neo istituita Commissione Superiore dei Monumenti Storici, una prima lista dei monumenti protetti[231] e, nel 1887, un'apposita legge disciplinò l'istituto del "*classement*" (classificazione), che determinò l'inserimento dei beni appartenenti allo Stato, ai Dipartimenti, ai Comuni e ad enti pubblici in apposite liste "protette", qualora fossero beni aventi più di cinquanta anni e ritenuti, su decisione del Ministro della Pubblica Istruzione e delle Belle Arti, come aventi un interesse nazionale sotto il profilo storico o artistico.

Il provvedimento ne limitava fortemente la disponibilità, a fronte del perseguimento di un superiore *intérêt national* alla conservazione ed alla salvaguardia del bene stesso: i beni classificati erano inalienabili - se statali - o necessitavano di apposita autorizzazione ministeriale per essere alienati, se di proprietà di altro soggetto pubblico.

Il passo decisivo verso una moderna politica di tutela del patrimonio culturale si realizzò con l'adozione, nel 1913, della "*Loi sur les monuments historiques*[232]", provvedimento chiave nel diritto francese dei beni culturali, più volte modificato ed integrato nel corso degli anni ed abrogato solo di recente a seguito dell'opera di codificazione che ha condotto all'emanazione nel 2004 di un *Code du Patrimoine*, di cui meglio si dirà nei successivi paragrafi.

La legge del 1913 estendeva il raggio d'azione delle precedenti disposizioni legislative, sostituendo al concetto di *intérêt national*, quello più ampio di *intérêt public* e facendo venir

---

[230] Nel 1790 nasce la prima Commissione per i Monumenti, cui fa seguito la nomina del primo Ispettore Generale dei Monumenti Storici nel 1800 e l'istituzione della Commissione Superiore dei Monumenti Storici nel 1837, cui viene attribuito il compito di deliberare sulle richieste di classificazione (cfr. *infra* parr. succ.) e di fornire pareri sui lavori di restauro degli edifici storici. Cfr. L. Bobbio, S. Lagache, V. Patin, *cit.*

[231] Nella lista furono inseriti 934 edifici, tra i quali non rientravano le cattedrali, la cui tutela era di competenza del Ministero dei Culti. Successivamente, con l'entrata in vigore della legge sulla separazione dello Stato dalla Chiesa (1905) l'istituto del *classement* fu esteso anche agli edifici di culto.

[232] Pubblicata in *Journal Officiel de la République Française* (JORF) del 4 gennaio 1914.

meno anche ogni limite minimo di vetustà del bene per una sua eventuale classificazione.

Con tale provvedimento normativo si introduceva nel sistema francese un doppio livello di tutela che affiancava al *classement* - potenzialmente destinato ad ogni bene di rilevanza culturale, sia esso mobile o immobile, pubblico o privato[233] – l'iscrizione nell'Inventario Supplementare dei Monumenti Storici (*Inventaire Supplémentaire*), strumento meno rigoroso di tutela, spesso di natura provvisoria, nell'attesa dell'avvio di un'eventuale procedura di classificazione del bene.

I due livelli di protezione previsti dalla legge del 1913 - classificazione ed iscrizione - si differenziavano non solo con riferimento agli effetti prodotti, ma anche per l'oggetto degli stessi: mentre la prima poteva riguardare ogni tipo di bene ma necessitava del consenso del proprietario qualora si trattasse di un bene di proprietà privata[234], l'iscrizione aveva ad oggetto solo i beni immobili – sia pubblici che privati - senza necessità di autorizzazione alcuna[235].

Tale doppio sistema, seppur oggetto di numerose revisioni nel tempo ed oggi trasposto in un nuovo testo normativo di riferimento, rimane ancora oggi il cardine della politica francese di tutela del patrimonio artistico e culturale.

Al fine di garantire una maggiore organicità di disciplina al settore del patrimonio culturale, si è auspicato per anni un intervento di razionalizzazione e codificazione, finalmente realizzato nel 2004: il *Code du Patrimoine*[236] conferisce un nuovo assetto alla materia, regolamentando in modo sistematico beni culturali, archivi, biblioteche, musei, beni archeologici e siti protetti, riprendendo e riorganizzando le normative già esistenti, sparse nei diversi provvedimenti[237].

---

[233] La legge del 1913 estende l'applicazione di tale forma di vincolo (il *classement*) anche ai beni appartenenti a privati, "la cui conservazione presenti, dal punto di vista della storia e dell'arte un interesse pubblico", a condizione che vi sia il con senso del proprietario.

[234] La legge del 1913, nella sua prima versione, prevedeva anche la possibilità di procedere alla classificazione contro la volontà del proprietario, attivandosi in tale ipotesi un meccanismo piuttosto complesso, che richiedeva parere del Consiglio di Stato ed emissione di apposito Decreto motivato.

[235] Successivamente, con legge del 1970 venne estesa anche ai beni mobili, esclusivamente di proprietà pubblica, la possibilità di essere iscritti nell'Inventario Supplementare.

[236] La *partie législative* è stata adottata con Ordinanza n. 2004-178 del 20 febbraio 2004 e pubblicata sul JORF del 24 febbraio; successivamente, sono state emanate le disposizioni regolamentari di attuazione. Il *Code* è articolato in sette Libri, dedicati alle disposizioni comuni (Libro I), agli archivi (Libro II), alle biblioteche (Libro III), ai musei (Libro IV), all'archeologia (Libro V), ai monumenti storici, siti e spazi protetti (Libro VI), ai possedimenti d'oltremare (Libro VII).

[237] Il *Code* abroga non solo la Legge sui Monumenti storici del 1913, ma anche la L. del 27 settembre 1941 sui siti archeologici, la L. del 3 gennaio 1979 sugli archivi, la L. del 20 giugno 1992 sul deposito legale, la L. del 17 gennaio 2001 sull'archeologia preventiva ed infine la L. del 4 gennaio 2002 sui Musei di Francia.

Il *Code du Patrimoine* (d'ora in poi *Code*) si colloca all'interno di un ampio disegno di semplificazione e codificazione del diritto francese[238] e realizza un lavoro essenzialmente di riordino della materia - tipico dei "Codici" - con un carattere fortemente ricognitivo e, nel rispetto della legge delega, privo di significative innovazioni[239].

Il *Code* conferma pertanto il doppio livello di tutela del patrimonio culturale sopra descritto, introducendo una disciplina distinta di *classement* per i beni immobili e mobili e differenziando ulteriormente la procedura a seconda della titolarità pubblica o privata del bene. In tal senso, spicca già dal procedimento applicabile, la particolare attenzione che il legislatore francese riserva, pur nell'intento di proteggere il patrimonio culturale nazionale, al proprietario privato, tutelandone il diritto ad usufruire ed a disporre del proprio bene.

Per quanto concerne gli immobili, ai sensi dell'art. L621-1 del *Code*[240], sono classificati come "monumenti storici" tutti i beni – pubblici o privati – la cui conservazione presenti, sotto il profilo storico o artistico, un interesse pubblico, ad avviso del Ministero per gli Affari Culturali.

Suddetto Ministero è infatti competente ad avviare la procedura di classificazione, provvedendo anzitutto alla notifica della proposta al proprietario del bene: a seconda della proprietà pubblica o privata del bene stesso, come accennato, la procedura seguirà iter differenti.

Qualora l'immobile sia di proprietà dello Stato o di altro ente pubblico statale, la classificazione si perfezionerà con semplice decisione del Ministro incaricato per gli affari culturali[241]; se invece l'immobile appartiene ad un ente locale o ad un privato, la decisione

---

[238] La delega è contenuta nell'art. 33 della L. n. 2003-591 del 2 luglio 2003 "*habilitant le Gouvernement à semplifier le droit"*. Sulle ragioni di tale codificazione si veda J.M. Pontier, *Le code du patrimoine*, in AJDA, 2004, p. 1330 ss.

[239] Così l'art. 3 della legge delega : *"les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit"*.

[240] Art. L. 621-1: *Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative. Sont compris parmi les immeubles susceptibles d'être classés au titre des monuments historiques :*

a) Les monuments mégalithiques, les terrains qui renferment des stations ou gisements préhistoriques ;

b) Les immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé au titre des monuments historiques ou proposé pour le classement ;

c) D'une façon générale, les immeubles nus ou bâtis situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé au titre des monuments historiques ou proposé pour le classement".

[241] Art. L621-4 del *Code*. Differentemente, la L. del 1913 prevedeva che la decisione amministrativa fosse sufficiente solo qualora vi fosse il consenso dell'ente o Ministero utilizzatore dell'immobile; in caso contrario, sarebbe stato necessario, come oggi avviene per i beni di proprietà degli enti locali, apposito intervento del Consiglio di Stato.

ministeriale sarà sufficiente esclusivamente qualora vi sia il consenso del proprietario del bene. In caso contrario, sarà infatti necessario apposito Decreto del Consiglio di Stato, previo parere della Commissione Superiore per i Monumenti Storici[242].

Suddetta Commissione, qualora il bene sia di proprietà di un privato, a maggiore tutela dei diritti di quest'ultimo, dovrà specificare nel parere anche le condizioni della classificazione e gli eventuali obblighi o servitù da essa derivanti.

Entro sei mesi dalla notifica del decreto di classificazione, il privato potrà agire al fine di ottenere la corresponsione di un'indennità, qualora ritenga che gli obblighi e le servitù derivanti dalla classificazione pregiudichino eccessivamente i suoi diritti di proprietario[243]. Il *quantum* dell'indennità sarà deciso d'intesa tra le parti o, in assenza di accordo, con l'intervento del giudice dell'espropriazione. Ben può accadere, a seguito della determinazione dell'indennità, che il Governo ritenga eccessivamente onerosa l'operazione di classificazione; in tale circostanza è contemplata la possibilità che, entro tre mesi dalla notifica alle parti interessate della decisione giudiziale, si agisca per l'abrogazione del decreto di classificazione[244].

La classificazione di un bene immobile implica anzitutto, a carico del proprietario, l'obbligo di provvedere ai necessari lavori di conservazione e restauro del bene, nonché il divieto di procedere alla demolizione o allo spostamento – totali o parziali – dell'immobile. Qualsivoglia attività di restauro, ristrutturazione interna, modifica o cambio di destinazione d'uso del bene necessiterà di apposita autorizzazione

---

[242] Artt. L621-5 e 6.

[243] L'art. L621-6 del *Code* specifica che deve trattarsi di un pregiudizio "diretto, materiale e certo".

[244] Altra strada perseguibile da parte del Governo, in alternativa alla classificazione – qualora ne sussistano i presupposti - è l'attivazione della procedura di espropriazione, disciplinata dagli art. L621-18 e 19 del *Code*. L'espropriazione presuppone una esigenza di pubblica utilità perseguita dallo Stato, che agisce per il tramite del Ministero della Cultura e delle Comunicazioni: è ad opera di quest'ultimo infatti che si procede alla notifica al proprietario del bene immobile dell'intenzione di espropriare, in ragione dell'interesse pubblico rivestito dal bene per la storia o per l'arte o a seguito della necessaria acquisizione del bene per poter isolare, sanare, liberare o valorizzare altri beni immobili già classificati o in attesa di classificazione. La procedura di espropriazione, che comporta una perdita completa della disponibilità del bene da parte del proprietario giustificata da esigenze di pubblica utilità , può avere ad oggetto sia beni già "*classés*" che beni non sottoposti a classificazione ma determina sempre, in via provvisoria, l'applicazione degli effetti della classificazione sin dal momento della notifica dell'intenzione di espropriare. Tali effetti cesseranno qualora, entro 12 mesi, non intervenga "dichiarazione di pubblica utilità". Legittima un intervento di espropriazione anche l'inerzia del proprietario di un immobile classificato, qualora non provveda ai necessari lavori di restauro e conservazione del bene stesso.

dell'amministrazione competente[245] e sarà, nel corso del suo svolgimento, sottoposta alla sorveglianza della stessa[246].

Qualora l'amministrazione ritenga indispensabile un intervento di restauro, potrà diffidare il proprietario ad operare entro un certo termine, specificando la percentuale di finanziamento pubblico che verrà corrisposta per i lavori[247] nonché le modalità di versamento di tale percentuale[248].

In caso di ripetuta inerzia del proprietario, l'amministrazione potrà eseguire d'ufficio i lavori o decidere di avviare la procedura di espropriazione[249].

Qualora, infine, debbano essere realizzati lavori di consolidamento della massima urgenza, l'amministrazione potrà – in assenza di accordo con il proprietario – autorizzare l'occupazione temporanea dell'immobile, per un periodo massimo di sei mesi. In tale circostanza, laddove l'occupazione determini un pregiudizio per il proprietario, questi avrà diritto alla corresponsione di un'indennità, determinata sulla base di quanto previsto dalla legge del 29 dicembre 1892[250] in tema di danni causati alla proprietà privata da interventi di lavori pubblici[251].

La disciplina normativa relativa ai beni mobili riprende il medesimo doppio grado di tutela sopra esaminato: il *classement* può avere ad oggetto beni mobili sia di proprietà pubblica che privata, a differenza dell'*inscription,* che può colpire esclusivamente beni pubblici[252].

---

[245] Ai sensi dell'art. 9 co. 1 della legge del 31 dicembre del 1913 sui Monumenti Storici, l'autorità amministrativa competente è la Prefettura della Regione, salvo il caso in cui il Ministero della Cultura e delle Comunicazioni non avochi a sé il caso.

[246] Art. L621-9: *L 'immeuble classé au titre des monuments historiques ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, si l'autorité administrative compétente n'y a donné son consentement. Les travaux autorisés en application du premier alinéa s'exécutent sous la surveillance de l'autorité administrative.*

[247] Suddetta percentuale non potrà essere inferiore al 50%, come specificato dall'art. L621-12 del *Code.*

[248] Il proprietario dell'immobile può opporsi impugnando la diffida dinanzi al Tribunale amministrativo. L'impugnazione ha effetto sospensivo (*Code*, art. L621-12).

[249] Nell'ipotesi di lavori eseguiti d'ufficio dall'amministrazione, graverà sul proprietario l'onere di rimborsare lo Stato delle spese sostenute, nella misura del 50%.

[250] *Loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics*, in JORF del 30 dicembre 1892.

[251] Art. L621-15; la disposizione conferma, ancora una volta, la particolare attenzione che il legislatore francese riserva alla tutela della proprietà privata.

[252] Ai sensi dell'art. L622-1, la disciplina si applica sia ai beni mobili propriamente detti che ai beni immobili per destinazione. Il Codice civile francese (artt. 524-525) definisce "immobili per destinazione" tutti i beni mobili che il proprietario annette al fondo a perpetua dimora, ossia i beni mobili fissati a gesso o a calce o a cemento ed i beni che non possono essere staccati senza che subiscano un danno o un deterioramento. In tal senso, anche le vetrate o i dipinti di un'abitazione possono essere reputati a perpetua dimora, qualora il supporto cui sono fissati è inglobato nelle pareti. Anche le statue sono considerate immobili, se fissate all'interno di una nicchia realizzata appositamente per ospitarle e dalla quale non possono essere estratte senza che vengano danneggiate.

La procedura di classificazione dei beni mobili è pressoché identica a quanto previsto per gli immobili: l'avvio del *classement* ad opera del Ministero della Cultura e delle Comunicazioni dovrà essere notificato alla parte interessata e, ove trattasi di bene di proprietà di un ente locale o di un privato, sarà necessario il consenso dello stesso o, in alternativa, apposito Decreto del Consiglio di Stato, dietro parere positivo della Commissione Superiore dei Monumenti Storici[253].

Anche con riferimento agli effetti derivanti dal *classement*, il *Code* conferma quanto previsto per i beni immobili: il proprietario del bene sarà tenuto a garantirne la conservazione, intervenendo con i necessari lavori di restauro dietro rilascio di apposita autorizzazione preventiva[254].

3.2 La circolazione dei beni immobili

La classificazione di un bene immobile ha da sempre comportato, nella normativa francese, la conseguente imposizione di limiti alla commerciabilità ed all'esportabilità dello stesso.

Già con la citata legge del 1887 si dichiarò l'inalienabilità dei beni mobili ed immobili appartenenti allo Stato ed ancora oggi, la classificazione di un bene immobile determina – accanto agli obblighi di conservazione esaminati nel precedente paragrafo – una serie di vincoli in tema di alienazione del bene, a carico sia dei soggetti pubblici che dei proprietari privati.

Ai sensi dell'art. L621-22 del *Code*, l'alienazione di un immobile di proprietà dello Stato o di altro ente pubblico è subordinata al previo parere della Prefettura regionale territorialmente competente, che dovrà pronunciarsi entro due mesi dalla notifica della richiesta di parere. In caso di mancata notifica, la Prefettura potrà, nei cinque anni successivi all'alienazione, far valere la nullità della stessa.

Con riferimento invece alle alienazioni di immobili privati, graverà sul proprietario alienante l'obbligo di comunicare all'acquirente l'esistenza del *classement* e di notificare all'autorità competente l'avvenuta cessione entro i quindici giorni successivi al

[253] Come per i beni immobili, anche in questo caso il privato potrà, entro sei mesi, avanzare richiesta di indennità qualora ritenga di aver subito un pregiudizio dalla classificazione del bene di sua proprietà.

[254] In caso di lavori realizzati in assenza di autorizzazione, il proprietario sarà tenuto al pagamento di un'ammenda nonché obbligato al ripristino dello *status quo ante,* su iniziativa del Ministro della Cultura e delle Comunicazioni (cfr. art. L624-1 del *Code*).

perfezionamento della stessa[255]. Gli effetti del *classement* seguiranno il bene anche successivamente alla sua alienazione, chiunque ne sia l'acquirente; la mancata osservanza di tali obblighi non intacca la validità del contratto, ma determina a carico dell'alienante l'applicazione di un'ammenda di € 3.750.

Non influisce invece sul regime di circolazione dei beni immobili la procedura di iscrizione nell' *Inventaire Supplementaire*, sia nel caso abbia ad oggetto beni pubblici che privati.

Qualora un immobile – o anche parte di esso – rivesta un interesse storico o artistico che, pur non giustificando la classificazione comporti comunque un'esigenza di tutela, l'amministrazione competente potrà autorizzarne l'iscrizione in un apposito registro, notificando successivamente il provvedimento al proprietario.

L'iscrizione sottopone il bene ad una protezione più blanda rispetto a quanto accade in sede di classificazione, con l'effetto che le restrizioni sono limitate agli interventi che possano incidere in modo significativo sulla fruizione o sulla conservazione del bene: sarà pertanto necessario esclusivamente dare avviso alle competenti autorità - con almeno quattro mesi di anticipo – dei lavori che si intendono eseguire sull'immobile.

Non determinando particolari restrizioni sull'utilizzo né sulla disponibilità del bene, la procedura di iscrizione non richiede un espresso consenso del proprietario, né tantomeno un accordo tra questi e l'amministrazione.

3.3 La circolazione dei beni mobili

Il provvedimento di *classement*, accanto agli obblighi inerenti la conservazione e la manutenzione del bene mobile, sopra esaminati, produce significativi limiti alla sua commerciabilità, laddove trattasi sia di bene pubblico che privato.

Con riferimento a quest'ultimo, il proprietario di un bene mobile classificato che intenda alienare lo stesso – a titolo oneroso o gratuito – dovrà informare preventivamente l'acquirente della presenza della classificazione e notificare, entro quindici giorni dal perfezionamento dell'atto di vendita, i competenti uffici del Ministero della Cultura e delle Comunicazioni dell'avvenuta cessione[256].

---

[255] V. art. L621-24 del *Code*.

[256] Così l'art. L622-16 del *Code*: *"Tout particulier qui aliène un objet classé au titre des monuments historiques est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement. Toute aliénation doit, dans les quinze jours de la date de son accomplissement, être notifiée à l'autorité administrative par celui qui l'a consentie"*. Gli effetti della classificazione di un

Maggiore severità è invece prevista per l'alienazione di beni mobili appartenenti allo Stato o ad enti pubblici; l'art. L622-14 del *Code* prevede infatti un regime di sostanziale inalienabilità dei beni statali, cui si affianca un'alienabilità subordinata a previa autorizzazione per i beni di proprietà di enti pubblici - centrali o locali - comunque alienabili esclusivamente allo Stato o ad altro soggetto pubblico[257].

Qualunque alienazione eseguita in violazione delle disposizioni sopra descritte è affetta da nullità e - ai sensi dell'imprescrittibilità delle azioni a tutela dei diritti sui beni mobili classificati, sancita dall'art. L622-13 – la relativa azione di rivendica del bene può essere esperita in qualunque momento da chi ne abbia interesse, sia esso il proprietario originario o l'autorità amministrativa interessata[258].

All'acquirente in buona fede è riconosciuto il diritto al rimborso della somma versata per l'acquisto del bene, nonché la facoltà di agire sia contro i responsabili in solido che contro l'ufficiale giudiziario che abbia eventualmente concorso nella vendita, al fine di ottenere il risarcimento del danno subito[259].

Similmente a quanto previsto in materia di beni immobili, anche per i beni mobili il *Code* francese prevede un regime di tutela meno severo, che comporta l'iscrizione di un bene – pubblico o privato – di una certa rilevanza storica, artistica o scientifica da giustificarne la salvaguardia, ma non l'avvio della procedura di classificazione, in un apposito "inventario supplementare alla lista dei beni mobili classificati come monumenti storici".

L'iscrizione - che avviene ad opera della Prefettura territorialmente competente, dietro parere della Commissione Dipartimentale dei Beni Mobili - impone a carico del proprietario l'esclusivo obbligo di previa notifica alle competenti autorità in caso di

---

bene si trasmettono – come è ovvio – automaticamente in capo al nuovo proprietario. La mancata comunicazione all'acquirente nonché la mancata notifica, nei quindici giorni successivi alla cessione, alle competenti autorità comporta, anche in questo caso, l'applicazione di un'ammenda pari ad Euro 3.750.

257 Cfr. art. L622-14.

258 Art. L622-17: *"L'acquisition faite en violation de l'article L622-14 est nulle. Les actions en nullité ou en revendication peuvent être exercées à toute époque tant par l'autorité administrative que par le propriétaire originaire. Elles s'exercent sans préjudice des demandes en dommages-intérêts qui peuvent être dirigées soit contre les parties contractantes solidairement responsables, soit contre l'officier public qui a prêté son concours à l'aliénation. Lorsque l'aliénation illicite a été consentie par une personne publique ou un établissement d'utilité publique, cette action en dommages - intérêts est exercée par l'autorité administrative au nom et au profit de l'Etat.*

L'acquéreur ou sous-acquéreur de bonne foi, entre les mains duquel l'objet est revendiqué, a droit au remboursement de son prix d'acquisition. Si la revendication est exercée par l'autorité administrative, celle-ci aura recours contre le vendeur originaire pour le montant intégral de l'indemnité qu'il aura dû payer à l'acquéreur ou sous-acquéreur.

Les dispositions du présent article sont applicables aux objets perdus ou voles".

259 Chiunque acquisti o alieni consapevolmente un bene mobile pubblico classificato è colpito con un'ammenda pari a 6.000 Euro, nonché tre mesi di reclusione ed eventuale obbligo al risarcimento del danno.

trasferimento, cessione (a titolo oneroso o gratuito), restauro o riparazione del bene[260], senza imporre alcun altro limite alla disponibilità del bene.
La mancata previa comunicazione, pur comporta l'applicazione di un'ammenda pari a € 3.750, non inficia la validità del trasferimento.

3.4 La regolamentazione dei reperti archeologici

La disciplina in materia di scavi e ritrovamento di reperti archeologici, inizialmente contenuta nella legge del 1913 sui Monumenti Storici, fu interamente riformata da un intervento legislativo del 1941[261], con il quale venne abbandonata l'impostazione liberale della normativa precedente, che garantiva ad ogni proprietario la piena disponibilità del proprio terreno e la titolarità di eventuali ritrovamenti.
A tale provvedimento ha fatto seguito nel 2001 un'integrazione inerente la disciplina in materia di *archeologie preventive*[262] e, ad oggi, la normativa è stata interamente inglobata nel Libro V del nuovo *Code*.
La regolamentazione vigente della ricerca archeologica tiene in maggior conto, rispetto ai passati provvedimenti, l'interesse pubblico al controllo degli scavi ed alla salvaguardia degli immobili e dei reperti venuti alla luce, pur cercando di far salve - ove possibile - le prerogative del proprietario sancite dal Codice civile.
Dopo aver individuato come elementi del patrimonio archeologico "*tous les vestiges et autres traces de l'existence de l'humanité, dont la sauvegarde et l'étude, notamment par des fouilles ou des découvertes, permettent de retracer le développement de l'histoire de l'humanité et de sa relation avec l'environnement naturel*[263]", il *Code* si sofferma sulla definizione e la regolamentazione

[260] In caso di trasferimento del bene, la comunicazione deve avvenire almeno un mese prima, sono invece necessari due mesi di preavviso in caso di cessione o restauro (cfr. art. L622-21).
[261] *Loi du 27 Septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques*, modificata con Decreto n. 57 del 23 aprile 1964 (art. 15), in JORF del 25 aprile 1964 e con Decreto n. 422 del 27 maggio 1994 (art. 1), in JORF del 29 maggio 1994.
[262] Legge n. 44 del 17 gennaio 2001, in JORF del 18 gennaio. Tale provvedimento, successivamente modificato ed integrato con la legge n. 707 del 1° agosto 2003 (pubblicata in JORF del 2 agosto), ha costituito un evento senza precedenti nella storia dell'archeologia nazionale francese, formalizzando e regolamentando un istituto di fatto già applicato per prassi. Tra i motivi che hanno spinto il legislatore francese ad intervenire sulla materia, un ruolo determinante è stato svolto dalla Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, firmata a Malta - in seno al Consiglio d'Europa - il 16 gennaio 1992 e ratificata dalla Francia con legge n. 926 del 26 ottobre 1994, pubblicata in JORF del 27 ottobre. Tale Convenzione prevede infatti che gli Stati firmatari si dotino di un regime giuridico di protezione del patrimonio archeologico, che sia in grado di garantire il carattere scientifico delle operazioni di scavo e di assicurarne i necessari finanziamenti.
[263] V. art. L510-1 del *Code*.

dell'*archeologie preventive*, intendendo con tale espressione quella parte integrante dell'archeologia che ha l'obiettivo di assicurare, nel suolo come nelle acque, la scoperta, la conservazione e la salvaguardia per finalità di studio scientifico, degli elementi che compongono il patrimonio archeologico, interessato o suscettibile di essere interessato da lavori pubblici o privati di utilizzo del territorio.

Ciò comporta, in sintesi, la facoltà da parte dello Stato di imporre su suoli di proprietà sia pubblica che privata l'esecuzione di diagnosi preventive ed, in seguito, di lavori di scavo, finalizzati al ritrovamento di reperti archeologici.

Al fine di individuare le zone archeologicamente sensibili, il Ministro incaricato per la Cultura e le Comunicazioni emana periodicamente, con apposito Decreto, la Carta Archeologica Nazionale[264], potendosi peraltro imporre, da parte dello Stato, diagnosi preventive anche su terreni non indicati nella Carta, ma per i quali il proprietario abbia richiesto regolare autorizzazione all'esecuzione di lavori di costruzione, scavo, demolizione e qualunque altra attività che possa potenzialmente compromettere reperti presenti nel sottosuolo[265]. Entro un mese dalla ricezione del dossier, sarà infatti potere dello Stato imporre una diagnosi del fondo, cui potrà far seguito un attività di scavo.

Al termine delle operazioni, qualora vengano rinvenuti beni mobili, questi verranno affidati all'INRAP, l'Istituto Nazionale per le Ricerche di Archeologia Preventiva[266], che

---

[264] La nozione di Carta Archeologica Nazionale, così come appare oggi nel *Code* (art. L522-5), è il frutto di un'evoluzione semantica e concettuale portata avanti dalle riflessioni della comunità degli archeologi e, a partire dal 2001, dal Parlamento. La necessità di dotarsi di un inventario dei siti archeologici nazionali si fece già sentire nel 1838, con una circolare del Ministro dell'Interno, che diede il via alla elaborazione dei primi censimenti, sulla falsariga dei modelli già esistenti in altri Paesi europei, con particolare attenzione rivolta al modello svedese. Con l'entrata in vigore della legge del 1941, fu confermata e rafforzata la competenza del Ministero della Cultura alla gestione della cartografia archeologica e, con le numerose scoperte archeologiche degli anni '70-'80, si rafforzò sempre più la convinzione di dover realizzare un inventario archeologico nazionale quanto più completo possibile, che servisse anche per pianificare lo studio e la protezione del patrimonio. Ad oggi, la Carta Archeologica Nazionale è l'unica banca dati francese in grado di raccogliere la totalità del patrimonio archeologico conosciuto sul territorio nazionale. La Direzione Regionale Affari Culturali (DRAC) è incaricata della sua gestione, di concerto con le collettività territoriali, e del suo periodico aggiornamento.

[265] Le operazioni di archeologia preventiva godono di un'ampia serie di finanziamenti: oltre alle sovvenzioni pubbliche ed ai compensi per la realizzazione materiale degli scavi, l'art. L524-2 del *Code* istituisce un apposito tributo di archeologia preventiva (*redevance d'archéologie préventive*), a carico di soggetti pubblici e privati che progettino di eseguire lavori di scavo o indagine del sottosuolo. Per un'analisi dettagliata del tributo si rinvia a "*Rapport au Parlement. Mise en oeuvre de la loi modifiée du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive*", febbraio 2006, consultabile on-line all'indirizzo www.culture.gouv.fr.

[266] L'INRAP, istituito con la legge del 17 gennaio 2001, è un ente pubblico avente la funzione di coordinare le attività di archeologia preventiva ed assicurarne la diffusione dei risultati. L'INRAP, che ha sostituito la precedente Associazione per gli scavi archeologici nazionali, è organizzato in otto strutture interregionali, che a loro volta si servono, nell'espletamento delle loro funzioni, di una rete di settanta uffici dipartimentali; è retto da un Consiglio di Amministrazione composto da rappresentanti del governo centrale e degli enti locali, nonché da esponenti della comunità scientifica ed accademica in materia archeologica. Cfr. artt. L523-1 e 2 del *Code*.

entro un periodo massimo di due anni dovrà provvedere alla elaborazione di una rapporto finale illustrativo del valore e dell'apporto storico - scientifico della scoperta, pronunciandosi anche sull'opportunità o meno di procedere al *classement* del ritrovamento.

Successivamente, i beni verranno suddivisi in parti uguali tra Stato e proprietario del fondo; laddove quest'ultimo, entro un anno dalla ricezione della relazione, non palesi il suo interesse ad appropriarsi dei beni, si desumerà che abbia rinunciato alla sua parte ed i reperti verranno acquisiti dallo Stato a titolo gratuito.

Con riferimento alla circolazione di tali reperti, qualora si sia provveduto - mediante decisione ministeriale o decreto del Consiglio di Stato - alla loro classificazione, troveranno applicazione le regole sopra descritte, altrimenti – laddove trattasi di ritrovamenti privi di rilevanza storico-artistica o comunque non tale da determinarne il *classement*, non vi sarà alcun limite alla loro disponibilità da parte del legittimo proprietario.

Nell'ipotesi in cui, assieme a reperti estraibili dal suolo e collocabili altrove, vengano rinvenuti beni immobili di interesse archeologico, si provvederà, ove ne sussistano i presupposti, al loro *classement* o all'iscrizione nell'inventario supplementare. Ai sensi dell'art. L541-1 del *Code*, non troverà applicazione il principio di estensione del diritto di proprietà al sottosuolo e al soprasuolo sancito dall'art. 522 del Codice civile, che lascerebbe il proprietario libero di realizzare nel sottosuolo qualsiasi costruzione e scavo e di ricavarne gli eventuali frutti. Il proprietario del suolo sarà infatti limitato nell'utilizzo del proprio suolo, dovendo garantire l'accesso al pubblico delle scoperte archeologiche, dietro corresponsione da parte dello Stato di un'indennità compensativa del pregiudizio arrecatogli.

Con riferimento alla circolazione di tali beni, si applicheranno le regole già esaminate in sede di beni immobili classificati, concernenti l'obbligo di informazione dell'acquirente e di notifica alle competenti autorità dell'avvenuta cessione.

Al di là dell'ipotesi di applicazione dell'istituto dell'archeologia preventiva, il *Code* prevede, come regola generale, la necessità di un'autorizzazione per poter effettuare attività di scavo o di analisi del suolo, finalizzata alla ricerca di monumenti e oggetti di interesse archeologico sul proprio o sull'altrui terreno, dovendosi in tale ultimo caso ottenere il consenso scritto del proprietario del suolo.

L'autorizzazione, rilasciata *ad personam* dal Prefetto della Regione, indicherà i modi ed i tempi dell'attività di scavo e comporterà l'obbligo di conservare e dichiarare tempestivamente ogni ritrovamento, di natura mobile o immobile[267].

Nel caso di scoperte di carattere mobiliare, troveranno applicazione le norme di diritto civile valevoli anche per l'ipotesi di scoperta fortuita: la proprietà del bene spetterà a chi li ha ritrovati nel proprio terreno o, qualora vengano ritrovati su terreno altrui, per metà al proprietario del fondo e per metà a chi li ha scoperti[268]. Allo Stato è però attribuita la facoltà di agire *en revendication* dei beni mobili ritrovati, laddove ritenga gli stessi di rilevante valore culturale e consideri necessaria la loro acquisizione nell'ambito delle collezioni pubbliche.

L'istituto della rivendica - nella prassi utilizzato molto raramente dallo Stato francese - comporta la corresponsione di un'indennità al proprietario del fondo, da dividersi equamente con lo scopritore del reperto, ove siano soggetti diversi.

Anche in tale circostanza, la prassi amministrativa francese predilige la via dell'accordo preventivo con il privato: il *quantum* dell'indennità verrà fissato in via bonaria dalle parti e, solo in assenza di accordo, mediante perizia.

Prescindendo dalla rivendica del bene, a seguito della comunicazione del privato circa il ritrovamento, lo Stato potrà comunque vedersi affidato, per motivi di studio, il reperto per il tempo necessario a svolgere indagini archeologiche sullo stesso, per un periodo massimo di cinque anni, al termine dei quali il bene tornerà nella piena disponibilità del proprietario.

La circolazione di tali beni sarà, ancora una volta, disciplinata dalle regole in tema di *classement*, qualora si sia provveduto a seguito della dichiarazione del ritrovamento, alla sua classificazione.

Le attività di scavo possono anche essere intraprese d'ufficio dallo Stato, su terreno proprio o altrui, cercandosi in tal caso il previo accordo con il proprietario e procedendosi altrimenti con la dichiarazione di pubblica utilità e l'occupazione temporanea del suolo, che comunque non potrà protrarsi oltre i cinque anni, dando diritto alla corresponsione al legittimo proprietario di un'indennità derivante dal pregiudizio connesso al mancato godimento del bene.

---

[267] La realizzazione di scavi in assenza di autorizzazione, o in violazione degli obblighi di comunicazione, è punita con un'ammenda di € 7.500 (artt. L544-1 e 2 del *Code*).

[268] Questa la disciplina prevista dall'art. 716 del Codice civile francese, indipendentemente dalla natura e dal valore del bene ritrovato, sul quale nessuno possa vantare o dimostrare un diritto di proprietà.

Anche in tale circostanza, troveranno applicazione le norme civilistiche: fatta salva l'ipotesi di rivendica statale, i beni mobili di interesse archeologico potranno essere affidati allo Stato per motivi di studio per un periodo massimo di cinque anni, a seguito dei quali la proprietà dei reperti verrà suddivisa tra proprietario del fondo e Stato, in qualità di scopritore.

La disciplina è simile per le scoperte fortuite: qualora, nel corso di lavori di scavo vengano casualmente rinvenute vestigia o reperti che possano interessare la preistoria, la storia, l'arte, la numismatica o l'archeologia, lo scopritore ed i proprietario del fondo saranno tenuti ad avvertire tempestivamente il Sindaco ed il Prefetto, affinché si provveda al *classement* ove necessario od all'applicazione delle regole di diritto civile per le scoperte di carattere mobiliare.

3.5 Circolazione internazionale del patrimonio culturale francese

3.5.1 La qualifica di "*trésor national*" e i limiti all'esportazione

Nel regolamentare l'esportazione sia intra che extra comunitaria dei beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale, il *Code* del 2004 recepisce, senza sostanziali modifiche, la normativa precedentemente vigente[269] e prevede una disciplina differenziata non solo a seconda del luogo di destinazione del bene, ma anche della rilevanza culturale dello stesso, garantendo una protezione più elevata ai beni definiti "*trésors nationaux*", rispetto a quanto invece previsto per quei beni qualificabili esclusivamente come "*culturels*".

L'ampia categoria dei "*trésors nationaux*" ricomprende, ai sensi di quanto disposto dall'art. L111-1 del *Code*, non solo i beni soggetti a classificazione, ma anche quelli appartenenti alle collezioni pubbliche e museali, nonché tutti i beni che presentano "*un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie*[270]".

---

[269] *Loi n. 2000-643 du 10 juillet 2000 relative à la protection des trésors nationaux et modifiant la loi no 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane* (in JORF dell'11 luglio).

[270] Trattasi di beni culturali per i quali è stato negato il rilascio del certificato di esportazione definitiva, in considerazione del particolare rilievo che rivestono per il patrimonio nazionale, pur in assenza dei presupposti necessari per procedere alla classificazione. V. par. succ.

La qualificazione di un bene come tesoro nazionale influisce notevolmente sul regime di circolazione applicabile allo stesso, determinandone un divieto assoluto di esportazione definitiva, ai sensi di quanto disposto dall'art. L622-18[271].

E' invece consentita, in determinate ipotesi tassativamente previste dalla legge, l'uscita temporanea di tali beni, dietro rilascio di un'apposita autorizzazione da parte del Ministero della Cultura e delle Comunicazioni, con la quale si specifichi la durata della permanenza del bene fuori dal territorio francese, nonché la motivazione di tale esportazione, che dovrà rigorosamente essere finalizzata ad una delle tre ipotesi previste dalla legge: restauro, esposizione temporanea o perizia[272].

La disciplina normativa in materia di autorizzazione di uscita temporanea (AST[273]) è stata introdotta nel sistema francese nel 1994[274], andando a colmare un vuoto legislativo che, negli anni precedenti, aveva di fatto determinato un forte irrigidimento delle competenti autorità al rilascio di certificati che autorizzassero l'uscita temporanea di tali beni.

Dinanzi al timore di un mancato rientro in patria del bene, ed in assenza di una normativa chiara ed organica in materia, l'atteggiamento conservatore e protezionista delle amministrazioni francesi si è più che mai manifestato, sino a quando - con l'apertura delle frontiere comunitarie e la realizzazione della libera circolazione delle merci - non si è reso indispensabile un intervento legislativo, al fine di evitare che l'assenza di controlli alle dogane agevolasse il traffico illecito intra ed extra comunitario di opere d'arte.

Il legislatore francese ha pertanto introdotto - con riferimento ai tesori nazionali - un regime differenziato di certificazione, più snello nel caso di uscita temporanea del bene dalla Francia verso un Paese membro UE - per la quale sarà sufficiente l'AST - più severo e sopratutto conforme a quanto previsto dalla normativa comunitaria, in caso di esportazione temporanea al di fuori dei confini dell'Unione europea.

In tale ipotesi, infatti, per garantire un controllo effettivo ed uniforme delle esportazioni alle frontiere ed evitare la trasformazione del mercato interno in un incentivo al traffico

---

[271] La lista dei tesori nazionali francesi oggetto di un rifiuto di certificato di esportazione è accessibile al pubblico e disponibile on line all'indirizzo www.culture.gouv.fr/culture/dmf/ListeTN010907.pdf. Incaricato della gestione della lista è la Direzione dei Musei Francesi (DMF).

[272] Cfr. art. L111-7 del *Code*.

[273] *Autorisation de sortie temporaire*.

[274] Legge n. 94-679 dell'8 agosto 1994 (in JORF del 10 agosto), art. 60-II, modificativa dell'art. 6 della L. 92-1477 del 31 dicembre 1992 relativa ai prodotti sottoposti a determinate restrizioni alla circolazione. Con l'entrata in vigore del *Code du Patrimoine*, l'intera disciplina è stata assorbita dagli articoli L111-2, L11-3, L111-7 e L114-1.

illecito di opere d'arte, successivamente all'entrata in vigore del Regolamento 3911/92[275] anche la Francia, similmente a quanto accaduto negli altri Stati membri, ha subordinato l'uscita dei tesori nazionali dai confini dell'UE al rilascio di un apposito certificato di esportazione (*licence d'exportation temporaire*), la cui emissione è di competenza del Ministero della Cultura e delle Comunicazioni.

L'esportazione temporanea di un tesoro nazionale, così come il suo tentativo, in assenza delle previste autorizzazioni, comporta la comminazione di un'ammenda sino a 450.000 euro, nonché la reclusione sino a due anni[276].

3.5.2 Esportazione temporanea e definitiva di "beni culturali": l'offerta di acquisto

Come sopra accennato, la rigorosa disciplina relativa alla circolazione dei tesori nazionali francesi, non trova applicazione per tutti quei beni qualificati come "culturali", che potranno essere oggetto di esportazione definita o temporanea sia intra che extra comunitaria, pur in presenza delle apposite autorizzazioni.

Il *Code* non fornisce alcuna definizione di bene culturale, limitandosi a ricomprendere nella categoria tutti quei beni diversi dai tesori nazionali, che presentano un interesse storico, artistico o archeologico e rientrano in una delle categorie definite con apposito Decreto in Consiglio di Stato[277].

Di fatto, i beni rientranti in tale categoria sono ben pochi, poiché, sebbene il Decreto riprenda l'elencazione in quattordici punti presente nell'Allegato A della Direttiva e del Regolamento, restano esclusi tutti i beni già sottoposti a *classement* , i beni appartenenti alle collezioni pubbliche e museali, per i quali – come detto sopra – troverà applicazione la qualifica di tesori nazionali.

---

275 V. *infra*, par. 2.6.

276 Art. L114-1 del *Code*; medesime sanzioni sono previste anche a carico di chi esporta o tenta di esportare in via temporanea o definitiva un bene culturale privo delle necessarie autorizzazioni. Cfr., tra le più recenti, *Cour de Cassation, Chambre criminelle*, Decisioni del 1 agosto 2003 n. 01-85840 e del 10 marzo 2004 n. 02-87015.

277 Art. L111-2, comma 1. Il Decreto cui si fa riferimento è il n. 93-124 del 29 gennaio 1993, più volte modificato e contenente un allegato corrispondente nei contenuti all'Allegato al Regolamento CE 9311/92. Cfr. Decreto 2001-894 del 26 settembre 2001, art 2, pubblicato in JORF del 29 settembre 2001, Decreto 2004-709 del 16 luglio 2004, art. 1, pubblicato in JORF del 17 luglio 2004 ed in vigore dal 1° gennaio 2005. Il Decreto prevede, peraltro, per la determinazione della culturalità di alcuni beni, delle soglie di valore differenti, a seconda che il bene debba essere esportato in un Paese membro UE o terzo.

Con riferimento all'ipotesi in cui un bene culturale debba lasciare in via definitiva il territorio francese, qualora il Paese di destinazione sia membro UE, sarà sufficiente che il bene sia accompagnato da un certificato autorizzativo alla circolazione intracomunitaria[278].

Qualora invece si voglia esportare il bene in un Paese terzo (extra-UE), sarà necessario non solo disporre della autorizzazione sopra citata, quanto anche della licenza di esportazione prevista dal Regolamento 3911/92.

In entrambi i casi, le certificazioni attestano in via definitiva la non qualificazione del bene in questione come "tesoro nazionale[279]" e legittimano pertanto il suo proprietario ad esportarlo - ed ovviamente anche alienarlo - senza alcuna restrizione.

Unico motivo che può infatti legittimare da parte delle competenti autorità un diniego al rilascio delle certificazioni sopra descritte, è la rilevata appartenenza del bene alla categoria dei tesori nazionali.

Pur tuttavia, anche qualora venga negato il rilascio del certificato - sia esso autorizzazione o licenza - la normativa francese prevede, a tutela del diritto del proprietario di disporre del proprio bene, l'apertura di una procedura di "offerta di acquisto[280]".

Come disposto dall'art. L111-6, dinanzi ad un primo rifiuto al rilascio del certificato di esportazione, ogni nuova domanda è irricevibile per trenta mesi. In tale lasso di tempo, lo Stato può avanzare al proprietario del bene una proposta di acquisto (*offre d'achat*[281]), che potrà eventualmente essere accettata entro tre mesi dalla sua presentazione.

Qualora il proprietario non accetti l'offerta, è previsto che abbia luogo un esame peritale del bene, per il quale verranno designati - rispettivamente dal proprietario e dall'autorità amministrativa - due periti, chiamati a lavorare congiuntamente ed a presentare un rapporto entro tre mesi dalla designazione.

---

[278] La previsione di un'autorizzazione alla circolazione intracomunitaria evidenzia, come peraltro accade anche in altre realtà europee, la forte contraddizione intrinseca nel mercato dei beni culturali. Pur essendo stati riconosciuti come appartenenti alla categoria delle "merci" dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, di fatto la libera circolazione all'interno del mercato unico dei beni culturali trova non pochi ostacoli che, se pur formalmente legittimati dall'art. 30 del Trattato CE, la dicono lunga sull'atteggiamento "nazionalista" dei Paesi UE in tema di difesa del patrimonio nazionale, a discapito della condivisione di un patrimonio comune, e del conseguente sviluppo di una "cultura europea".

[279] Più precisamente, se il bene ha più di cento anni, il certificato non avrà scadenza, nell'ipotesi in cui il bene abbia invece meno di cento anni, la validità delle autorizzazioni sarà ventennale. La *ratio* di tale distinzione risiede nella possibilità, da parte dell'amministrazione competente, di riconsiderare, con il passare del tempo, la rilevanza storico-artistica di un bene non ancora centennale. Qualora il bene abbia invece già cento anni, si ritiene che non sussistano i presupposti per una sua successiva rivalutazione culturale.

[280] Introdotta per la prima volta dalla L. 643 del 2000 ed integralmente trasposta nel *Code*.

[281] Ai sensi dell'art. L121-1, lo Stato, che agisce nell'interesse delle collezioni pubbliche, deve tener conto, nella determinazione del prezzo, dei prezzi praticati sul mercato internazionale.

Dalla fissazione del prezzo mediante perizia, l'amministrazione dispone di due mesi per avanzare una nuova proposta di acquisto, ed altrettanto tempo sarà concesso al proprietario del bene per decidere se accettare o meno l'offerta.

In caso di accettazione dell'offerta, lo Stato sarà tenuto nei sei mesi successivi al versamento della somma prestabilita, pena la risoluzione della vendita e l'obbligatoria emissione del certificato di esportazione.

Allorché invece il proprietario rifiuti l'offerta, ritenendo incongrua la somma o comunque preferendo mantenere la titolarità del bene[282], sarà possibile aprire, sempre nell'arco dei trenta mesi complessivi, una nuova offerta di acquisto che, in caso di nuovo esito negativo, vedrà lo Stato obbligato all'emissione del certificato[283].

Nel corso dell'espletamento della procedura di acquisto del bene, può accadere che lo stesso sia oggetto di compravendita, donazione, eredità o legato. Il *Code* impone al proprietario, in tali ipotesi, di informare lo Stato dell'avvenuto trasferimento giuridico entro tre mesi dallo stesso nonché, in caso di alienazione, di comunicare all'acquirente - pena nullità dell'atto - l'esistenza di un rifiuto di rilascio del certificato di esportazione e l'esistenza di eventuali offerte di acquisto in corso.

Di gran lunga più snella si presenta la procedura di esportazione temporanea di un bene culturale. Qualora infatti il bene debba lasciare il territorio nazionale e sia diretto verso un Paese membro UE per finalità di restauro, partecipazione ad esposizioni o perizie, sarà sufficiente che lo stesso sia accompagnato da un'autorizzazione di uscita temporanea (cd. AST), null'altro che un documento di accompagnamento del bene che ne speci-

---

[282] Il rifiuto dell'offerta si presume anche quando decorrano i due mesi senza alcuna risposta da parte del proprietario.

[283] La procedura di offerta di acquisto - già prevista dalla legge del 1913 - ha subito un'importante modifica nel 2000, che ha determinato un indebolimento della libertà del privato di imporre l'acquisto del bene da parte dello Stato, di fatto riequilibrando una situazione che in più occasioni aveva portato ad una forzata emissione del certificato di esportazione. Precedentemente, infatti, era il proprietario del bene a stabilire discrezionalmente il prezzo di vendita, ponendo il più delle volte lo Stato dinanzi alla scelta obbligata di rifiutare l'acquisto, data l'enormità della cifra richiesta, ed emettere di conseguenza il certificato richiesto. L'unica alternativa al rilascio del certificato era infatti l'apertura di una - complessa e comunque incerta nel suo esito - procedura di classificazione. Il legislatore francese è intervenuto sulla materia a seguito del verificarsi di un episodio che ha destato, alcuni anni addietro, molto clamore tra gli addetti ai lavori, noto come "affare Walter". In seguito al rifiuto dell'emissione di una licenza di esportazione nel giugno del 1982, il dipinto "*Le jardin à Auvers*" di Van Gogh fu classificato come monumento nazionale con decreto del 28 luglio 1989. Il proprietario del dipinto, M. Jacques Walter, impugnò il decreto e, nonostante il rigetto del ricorso, si vide riconosciuto il diritto ad un risarcimento da parte dello Stato di 422 milioni di franchi, successivamente ridotti a 125 milioni dalla Decisione della Corte d'Appello di Parigi del 6 luglio 1994. Tale precedente giurisprudenziale, ha da quel momento, sino all'intervento legislativo del 2000 che ha cercato di ovviare a tale situazione, obbligato lo Stato ad acquistare i beni culturali per i quali veniva richiesta l'esportazione, onde evitare il rischio di dover sborsare ingenti cifre risarcitorie, pur non acquisendo la proprietà del bene.

ficherà destinazione e data di rientro, eventualmente prorogabile su richiesta motivata, entro 15 giorni dalla scadenza.

Quando invece il bene è destinato ad un Paese terzo, sarà necessaria - accanto al rilascio dell'AST per varcare i confini francesi - una licenza di esportazione, ai sensi di quanto disposto dalla già esaminata normativa comunitaria.

3.6 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE

La Direttiva 93/7/CE disciplinante la restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro della Comunità[284], è stata recepita dalla Francia nel 1995, con legge n. 877[285], il cui contenuto è stato oggi integralmente recepito nel nuovo *Code du Patrimoine*, che la riporta nel suo Titolo I[286].

Nella normativa di implementazione risultano nettamente distinte, nella loro disciplina, le due azioni di restituzione, l'una relativa alla richiesta avanzata da altro Stato membro con riferimento ad un bene illegittimamente uscito dal proprio territorio e allocato in territorio francese, l'altra invece avente come soggetto attivo la Francia[287].

A tale distinzione corrisponde una differenza nella definizione del campo di applicazione della normativa: per quanto concerne infatti la restituzione di beni situati in Francia, l'art. L112-2 del *Code* stabilisce che le sue disposizioni trovano applicazione con riguardo ai beni culturali *"qui constituent, en vertu des règles en vigueur dans un autre Etat membre, des trésors nationaux au sens de l'article 36 devenu l'article 30 du traité instituant la Communauté européenne, que cette qualification leur ait été donnée avant ou après leur sortie illicite du territoire de cet Etat*[288]".

Ciò che emerge da tale disposizione è la distinzione terminologica tra "*bien culturel*" e "*tresor national*", che non solo riprende - come ovvio - la disciplina interna, ma sottolinea

---

284 Per un esame dettagliato della Direttiva, si rimanda al cap. 2 del presente lavoro.

285 *Loi n. 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre*, in JORF del 4 agosto.

286 Titolo I, Cap. II del *Code*.

287 Il Capitolo II del *Code* è suddiviso in due sezioni, una prima relativa ai "*Biens culturels se trouvant en France et sortis illicitement du territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne*" (artt. da L112-1 a L112-10), una seconda relativa ai "*Biens culturels se trouvant sur le territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne et sortis illicitement du territoire français*" (artt. da L112-11 a L112-25).

288 L'articolo precisa inoltre, riprendendo il dettato dell'art. 1 del provvedimento comunitario, che tali beni dovranno anche rientrare in una della 14 categorie elencate nell'Allegato A alla Direttiva 93/7 oppure far parte di collezioni pubbliche inventariate o di inventari di istituzioni ecclesiastiche.

anche l'adesione della Francia alla linea interpretativa restrittiva dell'art. 30 del Trattato CE, inaugurata dalla Commissione già nella sua Comunicazione del 1989[289].

Quanto all'azione di restituzione promossa dalla Francia, l'art. L112-11, nel definire per quali beni possa essere chiesta la restituzione, sembra assumere una visione meno restrittiva.

L'azione può essere esperita per richiedere la restituzione non solo di tesori nazionali divenuti tale a seguito del diniego del rilascio del certificato di uscita temporanea, ma anche di beni culturali classificati come monumenti storici o come archivi, di beni di proprietà dello Stato, di enti pubblici o di persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro che figurino negli inventari delle collezioni dei musei di Francia o di altri musei, archivi o biblioteche, nonché di beni culturali che, conservati all'interno di edifici di culto, chiunque ne sia il proprietario, o in edifici utilizzati da comunità religiose, siano classificati come monumenti storici o come archivi o considerati tesori nazionali.

L'azione può avere infine ad oggetto anche tesori nazionali usciti illecitamente per un'esportazione temporanea e beni culturali che necessitano di certificato di esportazione, nell'ipotesi in cui vengano violate le prescrizioni relative all'autorizzazione[290].

Il recepimento francese della Direttiva si caratterizza per la restrittiva traduzione dell'espressione comunitaria "diligenza richiesta", rilevante ai fini del giudizio sull'indennità da corrispondere al possessore del bene per il quale si è ottenuta la restituzione. L'espressione è infatti tradotta come "*bonne foi* [291]", specificandosi inoltre che il ritorno del bene culturale potrà avvenire solo dopo che sia intervenuto, da parte

---

[289] Comunicazione del 22 novembre 1989 al Consiglio, relativa alla protezione del patrimonio nazionale avente un valore artistico, storico o archeologico, nella prospettiva della soppressione delle frontiere interne nel 1992, COM (89) 594 def., già citata nel cap. 2. Tale documento, in vista della soppressione delle barriere doganali, mirava a fare chiarezza sulle rispettive aree di competenza - statali e comunitarie - in materia di beni culturali sottolineando, tra l'altro, il carattere restrittivo dell'art. 36 del Trattato CEE (oggi 30 TCE), ed evidenziando come la deroga prevista in materia di restrizioni alla circolazione dovesse essere riservata a beni effettivamente qualificabili come "tesori nazionali" e non - più genericamente - come beni culturali, fornendo in tal senso anche un'indicazione alla Corte di Giustizia circa l'eventuale dichiarazione di incompatibilità di legislazioni nazionali con il Trattato.

[290] Una volta ottenuta la restituzione del bene, ai sensi dell'art. L112-18, esso ritorna di pieno diritto al proprietario; decorsi cinque anni dalla pubblicizzazione della decisione di restituzione, qualora il proprietario resti sconosciuto, il bene verrà acquisito dallo Stato automaticamente.

[291] Così l'art. L112-8, co. 2: *"Le tribunal accorde, en tenant compte des circonstances de l'espèce, au possesseur de bonne foi qui a exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien une indemnité équitable destinée à réparer son préjudice et qui est mise à la charge de l'Etat membre requérant"*. Con riferimento all'onere della prova, l'ordinamento francese prevede la presunzione di buona fede, facendo pertanto gravare sullo Stato richiedente l'onere di provare la malafede del possessore (art. 2268 del Codice civile: *La bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver*).

dello Stato richiedente, il pagamento della somma dovuta a titolo di indennità a favore del possessore, nonché di tutte le altre spese conseguenti all'esecuzione della decisione di restituzione.

Nel silenzio delle norme comunitarie, il *Code* francese prevede inoltre che, qualora tali somme non vengano pagate entro tre anni dalla notifica della decisione che ordina la restituzione, si presume che lo Stato membro abbia rinunciato al beneficio di tale decisione (art. L112-9).

Caratterizza infine il provvedimento francese di recepimento, l'omissione di ogni riferimento al principio generale di cooperazione tra le autorità amministrative centrali dei vari Stati membri Ue, che invece viene espressamente previsto all'art. 4 della Direttiva comunitaria.

CAPITOLO 4

Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello inglese

4.1 Evoluzione della politica in materia di beni culturali nel Regno Unito, 4.1.1 La catalogazione del patrimonio culturale nell'esperienza inglese, a) *Schedule of Monuments*, b) *Listing*, 4.1.2 Limiti all'utilizzo dei beni catalogati, 4.2 La circolazione dei beni immobili 4.3 La circolazione dei beni mobili, 4.4 La regolamentazione dei reperti archeologici, 4.5 Circolazione internazionale del patrimonio culturale, 4.5.1 Gli esordi del controllo all'esportazione nel Regno Unito, 4.5.2 Il sistema di controllo vigente: le licenze "generali" e "individuali" di esportazione, 4.6 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE.

4.1 Evoluzione della politica in materia di beni culturali nel Regno Unito

Oggetto della presente analisi è il sistema britannico di tutela dei beni di valore artistico, storico e culturale; in tale contesto, il termine tutela è inteso come comprendente ogni forma di controllo e protezione di tali beni, che si concretizza nell'imposizione di vincoli, autorizzazioni, espropriazioni e limiti alla circolazione.

Si vuole in particolare evidenziare come il Regno Unito, accanto allo sviluppo di rigorosi strumenti di protezione del patrimonio culturale - soprattutto immobile – consistenti in imposizioni di limiti all'utilizzo del bene e in complessi meccanismi autorizzatori per la realizzazione di opere di manutenzione e restauro – non abbia fatto seguire un altrettanto severo sistema di controllo alla circolazione di tali beni.

L'indagine relativa alla disciplina della circolazione e, più genericamente, della tutela dei beni culturali nell'ordinamento britannico presenta pertanto numerosi motivi di interesse, in considerazione della peculiarità del quadro normativo di riferimento.

Il sistema britannico si differenzia notevolmente dai sistemi dell'Europa continentale, vuoi per la maggiore disorganicità del materiale legislativo, vuoi per una spiccata tendenza a delegare ad enti locali e, soprattutto, ad istituzioni pubbliche e private, competenze che altrove vengono attribuite allo Stato.

Non esiste, nel Regno Unito, un concetto unitario di bene culturale, né un apparato normativo rivolto a soggetti individuati in modo specifico.

Manca inoltre una "politica dei beni culturali" dotata di qualche unitarietà; essa si articola invece in due aree ben distinte: quella degli edifici di interesse storico ed artistico

e delle aree archeologiche - beni immobili - da un lato e quella dei *movable objects* dall'altro.

Tale distinzione influenza, inevitabilmente, la trattazione dell'argomento in questa sede, che affronterà separatamente la politica dei beni immobili e la disciplina riservata invece ai beni mobili.

Per effetto della *Devolution* a favore della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord, in tali regioni le questioni relative alla cultura (che ricomprendono non solo la tutela del patrimonio culturale ma anche la valorizzazione e la gestione, tra l'altro, di musei e biblioteche) sono diventate di competenza dei governi locali, sebbene sussista una stretta e solida collaborazione tra questi ed il governo centrale.

Sulla base di tale precisazione, si ritiene opportuno evidenziare che l'indagine qui svolta si è concentrata sul sistema delle regole applicabili in Inghilterra: gli atti normativi citati sono applicati generalmente al territorio inglese e la loro efficacia nelle regioni dotate di maggiore autonomia deriva – ordinariamente - da esplicite disposizioni normative.

L'interesse per i beni architettonici e archeologici è piuttosto recente nel diritto e nella cultura inglesi[292]; un primo interesse alla loro tutela e conservazione si fa strada infatti solo a partire dalla seconda metà dell'Ottocento.

La prima legge di tutela relativa ai monumenti antichi - l'*Ancient Monument Protection Act* - risale al 1882, ed introduce nel sistema inglese un primordiale strumento di catalogazione, prevedendo una lista (*schedule*) dei monumenti da preservare[293] ed affidando alle autorità locali territorialmente competenti il compito di tutelare gli edifici elencati, mediante interventi di ordinaria manutenzione e restauro, ove necessario.

Fino al secondo dopoguerra furono peraltro considerati degni di tutela esclusivamente gli A*ncient Monuments* restrittivamente intesi, ossia i monumenti e gli edifici di interesse

---

[292] I primi studi in materia - *Chronologica Architectonica* di J. Aubrey del 1670 e *Antiquities of Oxford* di A. Wooy del 1664 - furono casi isolati, che manifestavano più un generico interesse verso il "bello" e la storia che un'esigenza specifica di tutela. Cfr. D. Watking, *The rise of architectural history*, Arch. Press, 1980. Risale invece al 1877 la costituzione della fondazione della *Society for the Protection of Ancient Buildings*, primo soggetto privato con intento di conservazione.

[293] Furono 29 i monumenti individuati in Inghilterra e Galles, 21 in Scozia. Risalgono allo stesso periodo le prime catalogazioni compiute da organismi privati, quali quella del *National Trust for Places of Historical Interest or Natural Beauty* nel 1895, o quella della *Royal Commission on the Historical Monuments of England* del 1908. Nella maggior parte dei casi, tali catalogazioni avevano come obiettivo non solo quello di preservare i palazzi antichi, ma anche di far si che venissero ristrutturati riproducendo il loro stile originario usando, ove possibile, metodi e materiali tradizionali. Cfr. G. Cofrancesco, *Aspetti diacronici e sincronici nella disciplina britannica di tutela del Cultural Heritage*, in *I beni culturali profili di diritto internazionale e comparato*, Ist. Pol. Zecca St., 1999.

storico costruiti prima del 1700 e di fatto inutilizzati, non potendosi prestare né ad uso abitativo né a fini di culto.

Solo successivamente - con le leggi del 1913 (*Ancient Monument Consolidation and Amendment Act*), del 1931 (*Ancient Monument Act*) e del 1953 (*Historic Building an Ancient Monuments Act*), le competenze statali in materia vennero notevolmente ampliate, così come il campo di tutela, che si estese gradualmente dai monumenti antichi ad una sfera sempre più ampia di edifici aventi un generico interesse storico o architettonico, compresi quelli costruiti in epoche più recenti.

Parallelamente, andava evolvendosi il concetto di conservazione dei beni: da una visione imperniata sul singolo edificio, si passò ad enfatizzare il rapporto tra l'edificio ed il contesto storico in cui era inserito.

Ciò ha comportato un rafforzarsi del nesso tra politiche di conservazione e tutela da un lato e politiche ambientali globalmente intese dall'altro, che aiuta a comprendere come ancora oggi l'azione di tutela del patrimonio architettonico nel Regno Unito si inserisca nell'ottica generale degli interventi volti a regolare lo sviluppo urbanistico e lo sfruttamento del territorio (cd. *urban planning*).

La netta separazione compiuta nel sistema britannico tra beni immobili e beni mobili si percepisce già dall'organizzazione amministrativa: ad essi sono riservate due discipline ben distinte che, come si avrà modo di analizzare nel prosieguo del capitolo, hanno condotto allo sviluppo di due regimi contrapposti: da un lato, una politica di protezione del patrimonio immobiliare che vede lo Stato impegnato in catalogazioni, controlli, imposizione di limiti all'utilizzo del bene per il proprietario, dall'altro, un sistema piuttosto frammentario di salvaguardia dei beni mobili, che pone ben pochi limiti alla tutela della proprietà privata, manifestando appieno l'approccio liberista al mondo dell'arte, proprio del Regno Unito.

A livello centrale, la funzione di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale è affidata al Dipartimento competente per l'ambiente (DEFRA[294]), competente, tra l'altro, in materia di pianificazione territoriale, controllo dello sfruttamento del territorio, programmi edilizi e gestione degli spazi rurali.

[294] L'attuale *Department for Environment, Foods and Rural Affairs*, (DEFRA) nato dal 2001 a seguito di un accorpamento con il Dipartimento per l'agricoltura ed una parte del Dipartimento per i Trasporti, ha sostituito il precedente DERT (*Department of Environment, Transport and the Regions*).

Al DEFRA è inoltre attribuito il compito di vigilare sulla struttura ed il funzionamento del governo locale nel suo insieme, al fine di instaurare uno stretto legame ed un clima collaborativo tra strutture centrali e territoriali.

Le amministrazioni locali infatti, ed in particolare i *District and County Councils,* giocano un ruolo centrale nelle politiche di tutela e conservazione dei beni immobili, spettando loro il compito di stabilire le linee urbanistiche nei singoli centri (*structure and local plans*), di concedere le necessarie licenze per lavori di modifica o abbattimento di edifici storici (*listed building consent*), di supportare il cittadino tramite attività di consulenza o concessione di finanziamenti (*grants*) destinati alla tutela del patrimonio immobile di proprietà privata[295].

A livello centrale si affianca al DEFRA un'altra importante struttura, il *Department of Culture, Media and Sport,* (DMCS), incaricato della gestione delle Collezioni pubbliche e dei Musei, della tutela del patrimonio culturale, nonché del controllo all'esportazione di opere d'arte[296].

Accanto al governo centrale ed alle amministrazioni locali, interviene un terzo soggetto, costituito dalle associazioni private, la cui azione volontaria nel settore ha, invero, preceduto l'iniziativa statale[297].

Esse godono di uno *status* consultivo presso gli organismi centrali e locali competenti nel settore, fornendo consulenze agli organismi pubblici, sia su tematiche generali che su specifici progetti. Tali associazioni si fanno promotrici di iniziative volte alla tutela di specifici edifici o aree di interesse e forniscono consulenze tecniche anche a soggetti privati.

Il sistema britannico è caratterizzato pertanto da un diritto che, pur fondandosi su atti parlamentari, *"si forma gradualmente con la pressione sociale e culturale delle grandi associazioni private conservazionistiche, attraverso il filtro dell'opinione pubblica*[298]*"*.

---

[295] Con riferimento alle aree metropolitane, sono competenti in materia di pianificazione i *District* e i *London Bouroghs*, chiamati anzitutto a redigere un piano unitario di sviluppo. Nelle aree non metropolitane le diverse competenze, con particolare riferimento alla redazione dei piani di struttura e locali, sono ripartite tra *County Coucil* e *District Council*. Sull'organizzazione del governo locale nell'ordinamento britannico v. A. Torre, *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito*, in S. Gambino (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Maggioli, 1992, p. 173 ss.

[296] L'attuale DMCS è stato istituito nel 1997, sostituendosi al precedente *Department of National Heritage*, a sua volta sorto nel 1992 dall'accorpamento di varie competenze prima attribuite a più Dipartimenti, quali l'*Office for Arts and Libraries*, l'*Home Office* ed il *Department of Education and Science*.

[297] La SPAB, *Society for the Protection of Ancient Buildings*, nasce infatti già nel 1877, mentre risale al 1895 la costituzione del *National Trust*.

[298] G. Cofrancesco, *cit*., p. 177 ss. Tra esse, l'associazione più importante su scala nazionale è il *National Trust*, la cui attività è prevalentemente concentrata sugli edifici posti in zone rurali, sulle aree archeologiche

Accanto alle associazioni private nazionali, sono sorte numerose associazioni locali e di quartiere, cd. *amenity societies*, raggruppate in federazioni ed aventi anch'esse un ruolo consultivo presso la Pubblica Amministrazione.

A tali organismi privati vanno poi affiancati quegli enti semi-pubblici - noti anche come *quangos*[299] - tra i quali meritano di essere citati l' *Historic Buildings and Monument Commission for England* (HBCM, più noto come *English Heritage*[300]) ed il *National Heritage Memorial Fund* (NHMF[301]), che esercitano funzione di filtro tra gruppi di pressione e dipartimenti governativi, di mediazione tra gruppi di interesse in conflitto tra loro, di implementazione di particolari progetti o politiche governative.

In Gran Bretagna, pertanto, l'intervento sui beni culturali immobili (monumenti ed edifici storici) avviene ad opera di diversi gruppi di soggetti, in un gioco di equilibri continui che vede agire simultaneamente governo centrale, istituzioni culturali della società civile ed autorità locali, realizzando una protezione diffusa ed articolata, mediante un'attività policentrica e senza forti rivalità[302].

Diversa è invece l'attenzione riservata ai beni mobili di rilevanza storica, artistica o culturale: né le autorità centrali e locali, né gli enti privati sono infatti coinvolti in prima persona in attività di conservazione e protezione delle cose mobili.

---

e sulle riserve naturali. Ad essa fanno capo organizzazioni che operano a livello locale, note come Building Preservation Trusts, le quali nascono su iniziativa privata, sia a tutela di un singolo edificio che di intere aree immobiliari. La strategia di tali associazioni è quella di individuare edifici bisognosi di interventi conservativi, per i quali i rispettivi proprietari non sono più in grado di garantire una corretta gestione, al fine di acquistarli per somme modeste e restaurarli con fondi propri integrati da finanziamenti statali. Una volta restaurato, l'edificio viene rivenduto ai privati, dietro accettazione da parte di questi ultimi di una serie di vincoli legati all'utilizzo di un edificio o, in alternativa, gestito direttamente dal *Trust*. Cfr. M. Diani, *La politica dei beni culturali in Gran Bretagna*, in L. Bobbio (a cura di), *cit*., p. 122.

[299] *Quasi-autonomous non Governmental Organisation*; pur non essendo organizzazioni pubbliche in senso stretto, dispongono di *status* e funzioni pubbliche.

[300] Sorto con il *National Heritage Act del 1983,* tale organismo ha preso il posto di due strutture preesistenti, l'*Historic Buildings Council for England* e la *Monuments Commission for England*. Nel 1999 ha inglobato la *Royal Commission on the Historical Monuments of England*, determinando così la nascita di un'importante struttura di riferimento per ciò che concerne l'identificazione, la documentazione e la catalogazione del patrimonio storico britannico, v. *Conservation Bullettin*, issue 35, April 1999. Dal 1° aprile 2005, inoltre, è responsabile della catalogazione dei beni immobili (cfr. par. succ.).

[301] Creato nel 1980, il NHMF è un organismo indipendente, amministrato da un collegio di *Trustees*, nominati dal DCMS di concerto con il Dipartimento dell' Istruzione. Il fondo concede finanziamenti per l'acquisto o il mantenimento di proprietà di interesse pubblico, a soggetti sia pubblici che privati ma, a differenza del HBCM, non è autorizzato a gestire in proprio edifici e siti, né ad acquistarli, se non per il tempo strettamente necessario a trasferirli ad altri soggetti, Cfr. A. Jones, *Britains Heritage. The creation of the National Heritage Memorial Fund*, Traf. Square, 1985.

[302] G. Cofrancesco, *cit*., p. 184. Non va dimenticato che un ruolo peculiare, tra gli attori della politica di conservazione, è svolto anche dalla Chiesa d'Inghilterra, proprietaria di più di 16mila chiese, di cui la maggior parte rientranti tra i *listed buildings*, dei quali meglio si dirà nel par. succ.

4.1.1 La catalogazione del patrimonio culturale nell'esperienza inglese

Lo strumento attraverso il quale il Regno Unito assicura una particolare protezione ai monumenti ed agli edifici di interesse storico e artistico è la catalogazione, ovvero il loro inserimento in appositi elenchi, la cui responsabilità è oggi attribuita al DMCS.
Per comprendere il funzionamento e le conseguenze del sistema britannico di catalogazione dei beni immobili, è fondamentale la distinzione tra *Ancient Monuments* e *Historic Buildings*.
Sotto la prima dizione rientrano le aree archeologiche, i monumenti e gli edifici antichi in condizioni tali da non prestarsi ad usi abitativi né ad altro utilizzo; sono ricompresi in tale categoria anche le costruzioni non completamente visibili, parzialmente o completamente sotto terra. Sono invece *Historic Buindings* tutti gli edifici di interesse storico e artistico che si prestino ad un qualche tipo di uso.
In corrispondenza di tale distinzione, esistono due diversi sistemi di catalogazione, lo *Schedule of Monuments* ed il *Listing System.*

a) *Schedule of Monuments*

Il sistema di schedatura riservato a monumenti ed edifici antichi viene per la prima volta introdotto nel 1882, con l'emanazione dell'*Ancient Monument Protection Act,* cui ha fatto seguito l'*Ancient Monuments and Archeological Areas Act* del 1979, che ha esteso l'applicabilità dello *Scheduling* alle aree archeologiche e che ancora oggi regola la materia.
Responsabile a livello centrale della schedatura dei monumenti è il Segretario di Stato per la Cultura, i Media e lo Sport (d'ora in poi Segretario di Stato), che si avvale a tale scopo del supporto dell'*English Heritage* in Inghilterra, dell'*Ancient Monuments Advisory Boards for Wales*[303] in Galles, e dell'*Historic Environment Advisory Council for Scotland*, in Scozia.
La procedura di schedatura è un processo piuttosto lento e selettivo, che può avere ad oggetto un sito archeologico o qualunque edifico che rientri nella definizione di *Ancient Monument*, dalla quale sono esclusi gli edifici ad uso abitativo - per i quali troverà applica-

[303] L'*Ancient Monuments Board for Wales* è un organo consultivo istituito presso il ministero gallese per l'ambiente (CADW), cui è attribuito il compito di identificare i monumenti gallesi da catalogare; tale organismo ha sostituito, dal 1° aprile 2006, il precedente *Ancient Monument Board*, che agiva sia con riferimento al territorio scozzese che gallese. Per maggiori informazioni www.cadw.wales.gov.uk.

zione la procedura di *Listing*, oggetto del successivo paragrafo - o ecclesiastico, relativamente ai quali grava sulla Chiesa il compito di occuparsi della loro tutela.

Esistono ad oggi più di duecento "classi" di monumenti schedati, che vanno dalle pietre preistoriche verticali (vedi *Stonehenge*) ai tumuli funerari, ricomprendendo anche costruzioni medievali quali castelli, monasteri, cascine abbandonate, villaggi, sino alle più recenti testimonianze dell'opera umana, quali bunker di guerra o carboniere.

Lo *Scheduling* è effettuato esclusivamente qualora si verifichi la rilevanza nazionale del sito o del monumento in esame, nonché l'assenza di un differente strumento che possa garantire una migliore protezione.

Ben può accadere, infatti, che risulti maggiormente efficace alla salvaguardia di un'area che si trovi in prossimità di un centro abitato o di una città, l'intervento diretto delle autorità locali, attraverso una pianificazione urbanistica che salvaguardi le esigenze di conservazione dell'area archeologica. Parimenti, laddove trattasi di un edificio di interesse storico ancora utilizzabile, potrà risultare più utile, anche in considerazione della maggiore severità dello strumento, ricorrere ad una procedura di *Listing*.

Al fine di valutare l'opportunità dello strumento, il Segretario di Stato fissa periodicamente una serie di criteri sulla base dei quali viene ponderato il ricorso della schedatura, tra i quali rientrano la rarità, lo stato di conservazione, la fragilità, la rappresentatività, la rilevanza connessa al periodo storico di appartenenza[304].

La schedatura di un monumento non determina di per sé una garanzia di tutela del bene in qualsiasi condizione, ma assicura esclusivamente che, caso per caso, verrà data piena considerazione all'esigenza di protezione dello stesso da ogni potenziale opera di restauro o modifica che potrebbe danneggiarlo. Sarà pertanto necessario sottoporre al Segretario di Stato ogni proposta di esecuzione di lavori[305], che dovrà essere approvata mediante l'emissione di un'autorizzazione (*scheduled monument consent),* previo parere positivo vincolante, per ciò che concerne il territorio inglese, dell' *English Heritage*.

---

[304] Informazioni aggiornate sui criteri di selezione nonché sulle classi di schedatura sono rinvenibili sul sito internet dell'*English Heritage*, all'indirizzo web www.english-heritage.org.uk.

[305] L'autorizzazione dovrà essere richiesta in tutti i casi in cui voglia procedersi a demolizione, rimozione, riparazione totali o parziali del monumento, così come in caso di alterazione. Fanno eccezione alcuni tipi di attività - di natura agricola o relative alla manutenzione dei giardini - per le quali può procedersi anche in assenza o in attesa dell'autorizzazione. Tali attività, note come "*class consents*" sono elencate all'interno dell'*Ancient Monuments (Class Consent) Order 1994*

All'atto pratico, la procedura non risulta essere particolarmente severa e la percentuale di richieste con esito negativo è, da sempre, piuttosto bassa, sebbene sia frequente l'imposizione di particolari vincoli o limiti nell'esecuzione dei lavori.

b) *Listing*

A partire dagli inizi del XX secolo si è sviluppato nel Regno Unito un processo di catalogazione ufficiale avente ad oggetto monumenti ed edifici considerati rilevanti per la loro storia o per le loro caratteristiche architettoniche. Il *Town and Country Planning Act* del 1947 introdusse per la prima volta lo strumento della lista, nella quale inserire ad opera delle autorità locali tutti gli edifici di attuale e potenziale interesse storico-artistico.
Accompagnava la lista l'istituzione di un ordine di tutela (*Building Preservation Order*), per conferire una particolare protezione a tali edifici, in situazioni di pericolo[306].
Il sistema fu riformato una prima volta nel 1968[307], rafforzandosi il sistema di tutela e di autorizzazioni preventive del *Building Preservation Order,* nonché qualificando come "*Listed Buildings*[308]*"* tutti gli edifici rientranti in tale ordine di tutela, denominazione conservata ancora oggi.
Si introdusse inoltre una nuova forma di autorizzazione, il *listed building consent*, che doveva essere rilasciato obbligatoriamente prima dell'esecuzione di ogni lavoro di demolizione o alterazione dell'edificio[309].
Il successivo *Town and Country Planning Act* del 1971 fu a tutti gli effetti una legge urbanistica, ed, in quanto tale, contemplava nella sua disciplina non solo la tenuta delle liste ma

---

306 V. AA.VV., *A future for old buildings? Listed buildings, the law and the practice*, Sweet & Maxwell, 1989, p. 9 ss.
307 *Town and Country Planning Act* del 1968, disponibile all'indirizzo www.opsi.gov.uk.
308 Con il termine *Listed Building* si fa riferimento, dal 1968 in poi, non solo all'edificio in sé ma anche ad ogni oggetto o struttura fissa che appartiene alla costruzione o è ricompresa all'interno della zona immediatamente circostante la struttura dell'edificio stesso. Tale definizione risulta molto più ampia rispetto a quella contenuta nell'atto del 1947, in quanto stabilisce un controllo più attento anche avuto riguardo ai dettagli architettonici. Infatti la giurisprudenza ha stabilito che una struttura, se annessa ad un edificio registrato o inclusa nella zona ad esso immediatamente circostante, deve essere considerata parte dell'edificio stesso, se tale struttura è elemento ausiliare dell'immobile o ha un uso e uno scopo funzionali all'uso dell'edificio medesimo. V. L. Mezzetti, *La tutela dei beni culturali nell'ordinamento britannico*, in L. Mezzetti (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie e pluralità di ordinamenti*, Cedam 1996, p. 369; cfr. *Debenhams v. Westminster city Council*, 1987, 1 all. ER 51, in *Draft Planning Policy Guidance Note 15: Historic Buildings and Conservation Areas*, London, 1993, p. 22-23.
309 Allora come oggi può accadere che un medesimo immobile (trattasi solitamente di edifici disabitati ma potenzialmente utilizzabili) sia inserito sia nello *scheduling* che nel *listing*; in tale circostanza prevale l'applicazione della normativa in materia di *scheduling*, come previsto dal *Planning (Listed building and Conservation Areas) Act* del 1990.

anche tutto ciò che concerneva la costruzione, le dimensioni e l'aspetto globale degli edifici storici, fornendo di fatto criteri di comportamento alle autorità locali - ed in particolare ai *District Council* - in materia di pianificazione e tutela.

L'insieme delle regole dettate da tale provvedimento, dal successivo *Town and Country Planning Act* del 1990 e dal *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004[310] (ad oggi legge di riferimento in materia, avendo abrogato gran parte della precedente disciplina), ha influito notevolmente sulla determinazione dell'aspetto delle città e degli edifici britannici, e continua ad influenzare il modo in cui tale aspetto viene mantenuto o modificato[311].

Allorquando si tratta di definire un piano di sviluppo in una data area, infatti, sarà necessario tenere in conto le caratteristiche e la dislocazione dei *listed buildings* in essa situati; nessuno di tale edifici potrà essere demolito o sostanzialmente alterato senza la preventiva autorizzazione del *Council* competente.

Il compito di provvedere alla compilazione ed all'aggiornamento delle liste di edifici storici o architettonici degni di tutela e sottoposti a particolari restrizioni nel loro utilizzo da parte del proprietario è attribuito al Segretario di Stato, supportato nella sua attività dall'*English Heritage*.

L'inserimento di un edificio in una lista può avvenire d'ufficio o dietro presentazione di apposita richiesta[312], corredata di foto, descrizione dettagliata ed ogni altro documento che possa contribuire alla verifica della rilevanza storico o architettonica dell'immobile.

La presentazione di un'istanza di iscrizione al Segretario di Stato determina l'apertura di un complesso procedimento - definito *spotlisting* - la cui durata è, mediamente, di sei mesi[313]. In tale lasso di tempo l'*English Heritage* svolge tutte le indagini ed i sopralluoghi necessari (richiedendo, in tal caso, il consenso del proprietario), i cui risultati verranno sin-

---

310 L'atto, non applicabile per l'Irlanda del Nord, redistribuisce poteri e competenze tra governo centrale e realtà territoriali, in modo da snellire e rendere più efficiente il sistema di rilascio delle autorizzazioni e di controllo. Esso si colloca nell'ambito di un ampio progetto di riforma della politica governativa in tema di pianificazione e urbanistica, che aveva condotto, nel dicembre 2001, alla pubblicazione del Libro Verde *Planning: Delivering a Fundamental Change*, cui ha fatto seguito la pubblicazione, nel luglio 2002, dei due documenti programmatici *Compulsory Purchase Powers, Procedures and Compensation: the way forward Sustainable Communities – Delivering through Planning*, per la consultazione dei quali si rinvia all'indirizzo ww.opsi.gov.uk.

311 Oltre alle misure vincolanti contenute nel *Town and Country Planning Act,* il Governo emana periodicamente delle direttive tese a chiarire la politica raccomandata per la protezione degli edifici storici.

312 Oltre che dal legittimo proprietario, la richiesta può essere avanzata dalle autorità locali o da associazioni private, anche qualora sia stato già concesso un permesso di demolizione.

313 Accanto allo *spotlisting*, termine con il quale si fa riferimento alla procedura tesa ad individuare il singolo edificio degno di tutela, l'*English Heritage* è impegnato anche nell'*area listing* – ossia l'attività di individuazione di intere aree immobiliari da proteggere - e nel *thematic listing,* teso all'individuazione di particolari categorie di immobili, tra i quali gli edifici industriali, i pub ed i fortini di guerra.

tetizzati nel rapporto, obbligatorio ma non vincolante, che verrà consegnato al Segretario di Stato, cui spetta la decisione finale[314].

4.1.2 Limiti all'utilizzo dei beni catalogati

A seguito della registrazione di un monumento o di un edificio, trattasi di *scheduling* o di *listing*, tutti i lavori di demolizione o alterazione che possano in qualche modo ledere il carattere storico o architettonico del bene, devono essere preceduti dal rilascio da parte delle competenti autorità di speciali autorizzazioni, che prendono il nome di *scheduled building consent* e *listed building consent*[315].

Ciò comporta, un limite all'utilizzo del bene da parte del proprietario, che dovrà avanzare apposita richiesta alle autorità locali di pianificazione, accompagnate dal progetto e dalle planimetrie necessarie ad identificare il bene ed a descriverne le modifiche che si intendono eseguire. Una volta ricevuto il consenso, dovrà esse cura delle autorità competenti dare adeguata pubblicità ai lavori - tramite la stampa locale - ed informarne i proprietari vicini e l'*English Heritage*.

L'autorizzazione può anche essere subordinata, a carico del proprietario del bene, al rispetto di determinate condizioni, imposte per meglio facilitare la conservazione di certe caratteristiche, per evitare danni all'edificio o per richiedere l'utilizzo di determinati materiali originali nella ricostruzione o alterazione dello stesso.

I lavori devono rigorosamente essere completati entro cinque anni dalla concessione dell'autorizzazione e vedono le autorità legittimate ad intervenire in qualunque momento per modificare eventuali condizioni imposte[316].

Maggiore severità è prevista ove si richieda un permesso di demolizione dell'immobile. In tal caso, l'autorità locale, qualora sia orientata favorevolmente verso la richiesta, ha l'obbligo di informare l'*English Heritage* e le *amenity societies* attive nella zona e, se ritiene

---

[314] Gli edifici da listare vengono inseriti, a seconda della loro importanza, in una delle tre categorie in cui è suddivisa la lista: il *grado I* comprende gli edifici di eccezionale importanza (circa il 2% degli oltre 370mila edifici ad oggi listati), il *grado II** comprende gli edifici particolarmente importanti di speciale interesse (circa il 4%), rientrano infine nel *grado II* quegli edifici di speciale interesse (il restante 94%) per i quali non è prevista una vera e propria protezione normativa, prevedendosi che verranno preservati nei limiti del possibile.

[315] Le semplici riparazioni non necessitano di tali consensi, a meno che non comportino serie alterazioni al carattere storico del bene; in tal senso, anche una semplice verniciatura, se intacca il carattere dell'immobile, può necessitare il previo rilascio del *consent*.

[316] E' peraltro possibile richiedere, da parte del proprietario, una o più variazioni nell'autorizzazione, senza dover necessariamente riaprire l'intero procedimento. Ciò può accadere, ad esempio, qualora sorgano problemi strutturali o vengano individuate soluzioni migliori per la modifica dell'edificio.

che sussistano le condizioni per concedere parere favorevole, sarà tenuta a trasmettere la pratica al Segretario di Stato, che potrà anche cassare la decisione dell'ente locale[317].

L'esecuzione di un qualunque lavoro di alterazione o demolizione in assenza delle dovute autorizzazioni configura un illecito penale a carico del proprietario del bene, cui verrà irrorata una sanzione piuttosto severa: ammenda illimitata e reclusione dai sei mesi ai due anni.

Parallelamente all'azione legale, le autorità locali possono emettere un avviso di esecuzione (*enforcement*), che impone al proprietario il ripristino dello *status quo ante* o, laddove tale obiettivo non sia più perseguibile, la realizzazione dei lavori necessari ad alleviare gli effetti delle modifiche non autorizzate[318].

La registrazione di un edificio comporta inoltre, a carico del proprietario, l'obbligo di provvedere alla manutenzione ed alla conservazione del bene stesso, potendo al tal fine usufruire di finanziamenti statali e locali (*grants*), invero piuttosto frequenti e di considerevole entità, proprio con l'obiettivo di scoraggiare la tendenza dei proprietari a trascurare la custodia di un edificio, sino al punto da renderne inevitabile la demolizione.

Il rischio di volontario abbandono degli edifici di carattere storico da parte dei proprietari privati è particolarmente elevato nelle zone in cui vi sono ampie possibilità di riqualificazione e valorizzazione commerciale dell'area in cui è situato l'edificio protetto.

In tali circostanze, le autorità locali possono intervenire, inviando al proprietario una *Repairs Notice*[319], ove si specifichino i tipi di lavori da compiersi con una certa urgenza per la prevenzione dell'edificio stesso.

Il sistema inglese prevede anche una forma più blanda di protezione degli immobili di rilevanza culturale, consistente nell'emanazione di un provvedimento provvisorio denominato *Building Preservation Notice* (BPN). Esso avrà ad oggetto gli edifici di interesse storico o architettonico non inseriti in alcuna lista e determinerà, per il proprietario dell'immobile, l'impossibilità, nei sei mesi successivi alla sua notifica, di procedere all'esecuzione di lavori in assenza di apposita autorizzazione. Il BPN realizza, in sintesi,

---

317 All'atto pratico, le licenze di demolizione concesse per i monumenti schedati e per gli edifici listati di grado I e II* sono eccezionali e piuttosto infrequenti. Più abituali sono invece le autorizzazioni dirette ad edifici appartenenti al grado II

318 V. *Town and Planning Act 1990, Cap. II Part VII – Enforcement*. La violazione di un avviso di esecuzione configura un reato punibile con sanzioni pecuniarie.

319 Art. 48 del *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* del 1990, disponibile *on-line* su www.opsi.gov.uk.

una sorta di *listing* provvisorio e, nella pratica, precede molto spesso la procedura definitiva di registrazione.
Nell'ipotesi in cui ciò non accada, il proprietario dell'immobile potrà agire nei confronti del Segretario di Stato che ha autorizzato il BPN al fine di ottenere un risarcimento per il pregiudizio subito.
A tutela del proprietario di un immobile non ancora registrato, qualora l'edificio si trovi in un'area che si appresta ad essere oggetto di opere di riqualificazione e ricostruzione, questi potrà avanzare al DMCS la richiesta di emissione di un *Certificate of Immunity* nei confronti di un determinato edificio, precludendo così la possibilità che lo stesso sia sottoposto a *listing* nei successivi cinque anni.

4.2 La circolazione dei beni immobili

Per ciò che concerne la circolazione dei beni immobili di rilevanza culturale, non sussistono nel sistema britannico particolari limitazioni né tanto è riconosciuto allo Stato od alle autorità locali un diritto di prelazione in caso di alienazione.
Il bene sottoposto a catalogazione – sia esso *scheduled* o *listed*, - potrà essere liberamente alienato, sia tra soggetti pubblici che privati, trasferendosi sull'acquirente gli obblighi in materia di conservazione e manutenzione del bene stesso.
Con esclusivo riferimento ai monumenti antichi e, più in generale, a tutti i beni sottoposti a procedura di *scheduling*, l'art. 10 dell'*Ancient Monuments and Archaeological Areas Act* del 1979 prevede che il Segretario di Stato possa attivare una procedura di acquisto coattivo, qualora lo ritenga necessario per la corretta conservazione del bene[320].
Per quanto concerne invece i beni sottoposti a *listing*, qualora sia stata intimata al proprietario del bene una *repairs notice* e, a distanza di due mesi dalla notifica del provvedimento non sia stato compiuto alcun intervento manutentivo nei confronti dell'immobile, l'autorità locale sarà legittimata ad avviare un procedimento di esproprio, mediante l'esecuzione di un *Compulsory Purchase Order* (CPO)[321].

[320] L'art. 15 prevede inoltre che il Segretario di Stato possa imporre servitù di passaggio sui terreni confinanti con quelli ove è situato un bene *scheduled* di proprietà dello Stato o di autorità locali.
[321] I *Compulsory Purchase Orders* emessi dalle autorità locali dovranno essere dapprima notificati al proprietario e successivamente pubblicati a mezzo stampa, al fine di darne notizia alla collettività e garantire un'eventuale impugnazione da parte di chi ne abbia interesse. Necessitano infine dell'approvazione del Segretario di Stato.

Tale provvedimento determina l'acquisizione forzosa dell'immobile in stato di degrado, dietro il versamento di un'indennità al proprietario, definita come *minimum compensation*.
Dinanzi ad una ingiunzione di esproprio, il proprietario ha la facoltà di richiedere, entro due mesi, un prestito od un finanziamento diretto ad eseguire le necessarie opere di manutenzione sull'edificio. Nel caso in cui l'autorizzazione ai lavori non venga concessa, o venga subordinata a condizioni eccessivamente gravose per il proprietario, questi potrà inviare alle autorità locali di pianificazione un avviso di acquisto (*Purchase Notice*), mediante il quale, sostenendo che il bene non possa essere più oggetto di un uso "ragionevolmente benefico", chiede alle stesse autorità di acquistarlo[322].
Fuori da tale estremo rimedio, dinanzi al rigetto di una richiesta di autorizzazione o all'imposizione di determinate condizioni nei lavori, i proprietari di un edificio registrato possono legittimamente opporsi, impugnando il provvedimento dinanzi al Segretario di Stato, con tempi di appello diversi a seconda del tipo di atto[323].

4.3 La circolazione dei beni mobili

Nel Regno Unito non esiste da parte dello Stato un vero e proprio sistema di protezione per i beni culturali mobili, nè un rigoroso sistema di vincoli alla circolazione. La proprietà di un'opera di rilevanza storica o artistica è governata dalla *Common law*, alla stregua di qualsiasi proprietà, salvo precise ed eccezionali restrizioni poste da un atto del Parlamento.
Se per un verso possono riscontrarsi dei controlli per ciò che concerne la gestione, l'inventariazione e la manutenzione delle opere d'arte o dei documenti appartenenti a pubbliche collezioni o depositati presso archivi o biblioteche pubbliche[324], nel caso di beni appartenenti a privati, non è prevista alcuna forma di tutela né tantomeno di catalogazione.

---

322 Town and Country Planning Act, 1990, art. 137: *"any person entitled to an interest in land (…) may, within the prescribed time and in the prescribed manner, serve on the council of the district or London borough in which the land is situated a notice (in this Act referred to as "a purchase notice") requiring that council to purchase his interest in the land in accordance with this Chapter (…) in any case, that the land cannot be rendered capable of reasonably beneficial use by the carrying out of any other development for which planning permission has been granted or for which the local planning authority or the Secretary of State has undertaken to grant planning permission".*
323 Non è invece previsto alcun mezzo di impugnazione verso le decisioni di registrazione di un edificio. Al proprietario è concesso esclusivamente di indirizzare un'istanza al Segretario di Stato, esponendo i motivi per i quali non condivide tale inserimento nella lista, il quale potrà valutare la possibilità di una cancellazione (*de-listing*).
324 La gestione delle biblioteche pubbliche nel Regno Unito è attribuita alle autorità locali, sotto la soprintendenza ministeriale.

La disciplina inglese dei beni culturali lascia pertanto, relativamente al settore mobile, ampi settori privi di regolamentazione.

Mentre i beni immobili o le architetture circondano il cittadino e, se distrutte o deteriorate, stimolano le pressioni dell'opinione pubblica, il bene mobile appartiene ad una sfera più "privata" della quale, in un sistema di matrice liberista quale è quello britannico, risulta molto difficile intuirne i risvolti "pubblici", tali da poter legittimare l'imposizione di vincoli sui proprietari dei beni, giustificati dal perseguimento di un interesse comune.

Le opere d'arte, le sculture, i dipinti e – in generale – tutti i beni mobili che presentino una rilevanza dal punto di vista storico o artistico, possono liberamente circolare all'interno dei confini del Regno Unito, possono essere commercializzate ed utilizzate, senza che sussista alcun limite alla loro disponibilità.

Esclusivamente con riferimento all'esportabilità dei beni – dentro e fuori i confini dell'Unione europea – sono stati, in tempi relativamente recenti, introdotti dei sistemi di controllo, per la cui analisi si rimanda ai paragrafi successivi.

4.4 La regolamentazione dei reperti archeologici

Il settore dei reperti archeologici costituisce, nel sistema britannico, una delle rare eccezioni di intervento della *Statute law*, che mediante il già citato *Ancient Monuments and Archeological Areas Act* del 1979, pone dei limiti ai diritti del proprietario del fondo nel quale vengano ritrovati i reperti stessi.

L'Atto del 1979 attribuisce al legittimo proprietario del fondo la piena titolarità dei beni di rilevanza archeologica rinvenuti nel sottosuolo, anche qualora lo scopritore sia persona diversa.

Il proprietario di un fondo potrà pertanto liberamente effettuare ricerche nel proprio terreno e disporre pienamente degli eventuali reperti ritrovati; ove lo ritenga opportuno, potrà comunicare l'avvenuto ritrovamento agli uffici territorialmente competenti alla tenuta del *"Portable Antiquities Scheme"* , una banca dati nazionale che si pone l'obiettivo di schedare il vastissimo patrimonio archeologico del territorio inglese e gallese[325].

[325] L'Irlanda del Nord e la Scozia hanno invece da tempo provveduto a rendere obbligatoria la comunicazione alle competenti autorità dei ritrovamenti archeologici. Il proprietario del bene potrà liberamente alienare tali reperti esclusivamente accompagnando agli stessi la necessaria documentazione di registrazione. Il mancato rispetto di tali disposizioni configura illecito penale.

Maggiori sono invece i vincoli imposti alle attività di scavo e ricerca effettuate nelle aree designate di importanza archeologica o sottoposte a *scheduling*: su tali terreni è infatti proibito utilizzare un *metal detector* per effettuare ricerche nel sottosuolo, nonché rimuovere o alterare un bene rinvenuto senza autorizzazione preventiva[326].

Diverso è il caso in cui i beni rinvenuti nel sottosuolo non siano meri "reperti" ma oggetti in oro, argento o comunque qualificati come "tesori" dalla disciplina di *Statute law*: in tale ipotesi troverà applicazione il regime introdotto dal *Tresure Act* del 1997, con il quale si è regolamentata nel dettaglio una materia precedentemente disciplinata dall'antica regola di *Common law* denominata "*treasure trove*". In base a tale regola, tutti gli oggetti in oro e argento ritrovati fortuitamente nel sottosuolo o in un nascondiglio – salvo dimostrare che il soggetto che aveva nascosto il tesoro fosse anche proprietario del terreno – erano considerati di proprietà della Corona.

Il *Tresure Act* del 1997 modifica completamente la materia, anzitutto intervenendo sulla definizione di "tesoro", dettagliandone maggiormente i contenuti e, di fatto, ampliando il campo d'azione della stessa disciplina[327].

Chiunque sia in possesso di un tesoro ritrovato nella sua proprietà deve darne comunicazione entro quattordici giorni[328] al magistrato responsabile per i ritrovamenti (*Coroner*) della zona in cui l'oggetto è stato ritrovato. Il *Coroner* indicherà al proprietario del fondo a quale museo consegnare il bene, affinché lo stesso venga sottoposto a studi ed analisi che ne confermino o meno l'appartenenza alla categoria. In caso affermativo, il bene verrà acquistato ad un giusto prezzo da un museo, fatta salva la possibilità del proprietario di ricorrere al Segretario di Stato nel caso in cui ritenga troppo bassa la somma.

Nell'eventualità in cui, a seguito delle analisi condotte in museo, si accerti che il bene non presenta le caratteristiche del tesoro, lo stesso verrà restituito al proprietario del fondo, che ne acquisterà legittimamente la proprietà, potendone pertanto liberamente disporne.

---

[326] Il reato è punito con un'ammenda sino a 200 sterline; in Scozia ed Irlanda del Nord configura illecito penale il solo possesso di un metal detector all'interno di una zona archeologica.

[327] Sono considerati tesori tutti gli oggetti diversi dalle monete, che contengano almeno il 10% di oro o argento e che abbiano almeno 300 anni al momento del loro ritrovamento, tutte le monete provenienti da uno stesso ritrovamento che abbiano almeno 300 anni (ove contengano meno del 10% di oro o argento, devono essere presenti almeno in 10 esemplari), tutti gli altri oggetti, infine, relativamente ai quali trovava applicazione la precedente disciplina di *treasure trove*.

[328] Dal giorno del ritrovamento o, comunque, dal momento in cui il soggetto ha realizzato che potesse trattarsi di un tesoro.

4.4 Circolazione internazionale del patrimonio culturale

4.4.1 Gli esordi del controllo all'esportazione nel Regno Unito

Sino al 1939 non vi è stato nel Regno Unito alcun controllo sulle esportazioni delle opere d'arte[329]. La prosperità dei Secoli XVIII e XIX aveva condotto i collezionisti britannici non solo a commissionare in patria opere di straordinario valore, bensì anche ad importare da ogni parte del mondo singoli beni o intere collezioni, sia private che pubbliche.

Agli inizi del XX Secolo, al declino economico britannico si accompagnò una crescita esponenziale delle cessioni di opere d'arte e delle collezioni di rilevanza nazionale, che divennero preda di collezionisti, soprattutto americani e tedeschi, disposti ad acquistare a prezzi elevati, insostenibili sia per i collezionisti privati britannici che per i musei pubblici nazionali.

La situazione comportò lo svilupparsi nell'opinione pubblica di una forte attenzione nei confronti della materia, con particolare riguardo ai rischi di depauperamento del patrimonio artistico nazionale, ed il primo risultato di tale cambio di rotta fu l'emanazione dell'*Import, Export and Custom Powers (Defence) Act* nel 1939, cui fece immediatamente seguito il *Defence (Finance) Regulation*.

Entrambi i provvedimenti miravano, peraltro, esclusivamente ad assicurare che in caso di esportazione fosse corrisposto allo Stato un giusto dazio, attribuendo al Ministro dell'Industria e del Commercio la competenza a stabilire le procedure e le modalità relative alle diverse tipologie di beni di cui si richiedeva l'esportazione, attraverso l'emanazione di ordinanze (*Orders*)[330]

E' necessario attendere il 1950 per l'introduzione di una più strutturata forma di tutela e controllo, consistente nel rilascio di una licenza di esportazione per gli oggetti di eccezionale importanza.

In quell'anno, infatti, il Cancelliere laburista Stafford Cripps istituì un Comitato, sotto la Presidenza di Lord Waverley, cui fu attribuito il compito di "considerare e consigliare il Governo di Sua Maestà relativamente alla politica da adottare nel controllo dell'esportazione di opere d'arte, libri, manoscritti, armature ed antichità e di conseguenza raccomandare quali procedure dovessero seguirsi per le operazioni

[329] Per approfondire v. *53° Report of the Reviewing Committee - Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport By Command of Her Majesty*, 2007.
[330] A. Maresca Compagna, P. Petraroia, *cit.*, p. 320.

pratiche". La relazione del Comitato fu pubblicata nel 1952 e gettò di fatto le basi di una linea di condotta seguita ancora oggi.

Si raccomandava in essa che solo le opere aventi più di cento anni, o quelle importate da più di cinquanta il cui valore fosse superiore alle 1000 sterline, dovessero essere sottoposte a particolari esami, al fine di valutarne l'eccezionale rilevanza nazionale[331].

In caso di comprovata "*outstanding importance*" dell'opera d'arte, era necessario che la sua fuoriuscita dal territorio britannico fosse accompagnata da una licenza di esportazione, rilasciata dal *Board of Trade*[332].

Nel 1952, come indicato dal rapporto conclusivo del Comitato di Lord Waverley, fu istituita una Commissione indipendente responsabile del controllo all'esportazione, il *Reviewing Committee on the Export of Works of Arts* (RCEWA[333]), cui è attribuita ancora oggi, una competenza generale di supervisione sul sistema di controllo alle esportazioni delle opere d'arte, nonché, più specificamente, il potere di pronunciarci circa i casi di rifiuto di rilascio di una licenza di esportazione e di esprimere pareri circa il rilascio da parte del Ministro del Tesoro di un contributo speciale in caso di rischio di esportazione di un bene (*Special Exchequer Grant*).

Altro importante risultato del rapporto del 1952 fu l'individuazione dei tre criteri guida attraverso i quali valutare la rilevanza storico-artistica di un'opera, noti come "*Waverley criteria*" ed ancora oggi utilizzati per deliberare circa la necessità o meno di una licenza di esportazione[334].

---

331 Il requisito del valore minimo non era richiesto per i documenti ed i manoscritti originali. La soglia di valore minimo è stata oggetto più volte di revisione nel tempo, ma è rimasto immutato il principio generale secondo il quale l'esportazione di un bene può essere vietata solo se al proprietario venga proposta una concreta offerta di acquisto ad un giusto prezzo, in modo che egli non sia danneggiato finanziariamente dalla mancata autorizzazione. V. A. Maresca Compagna, P. Petraroia, *cit.*, p. 320.

332 Il *Board of Trade* è un comitato istituito nel XVII secolo con funzioni investigative, inizialmente operante sotto il controllo del *Privy Council* del Regno Unito. Gradualmente, il suo controllo e la sua gestione sono passati al *Department of Trade and Industry*.

333 Amministrato dal *Museums, Libraries and Archives Council*, il Comitato è un organismo indipendente composto da otto membri permanenti esperti nel settore della pittura, dell'archeologia e delle arti decorative.

334 Il contenuto dei *Waverley criteria* è stato oggetto di interpretazione e specificazione nel Rapporto Quinquennale del RCEWA, pubblicato l'8 dicembre 2003 (consultabile *on-line* all'indirizzo www.culture.gov.uk). Questi i tre criteri: 1) l'oggetto è così strettamente connesso con la storia e la vita della nazione, che la sua partenza può costituire una sfortuna?, 2) è di eccezionale rilevanza estetica?, 3) è di eccezionale rilievo per lo studio di una particolare branca dell'arte, dell'insegnamento o della storia? I criteri non sono alternativi tra loro ed un oggetto può, indifferentemente, rientrare in uno o in più criteri, affinché se ne valuti la necessità di un controllo all'esportazione.

4.4.2 Il sistema di controllo vigente: le licenze "generali" e "individuali" di esportazione

L'*Export Control Act* del 2000 attribuisce oggi i poteri in materia di controllo alle esportazioni di opere d'arte al Segretario di Stato, il quale ha provveduto nel 2003, in forza di suddetti poteri, all'emanazione dell'*Export of Object of Cultural Interest (Control) Order*[335].

La normativa sopra citata è completata dal disposto del Regolamento comunitario 3911/92 in tema di esportazioni extra-UE, le cui disposizioni sono, come ovvio, pienamente compatibili con i provvedimenti nazionali.

L'attività del Segretario di Stato è supportata, oltre che dal *Reviewing Committee* descritto nel precedente paragrafo, anche dal contributo dell'Ufficio Dogane (*HM Custom and Excise*), la cui attività è regolata dal *Custom and Excise Management Act* del 1979.

La regola generale, fissata dal *Export of Object of Cultural Interest (Control) Order* del 2003 vieta, in assenza di specifica licenza, l'esportazione di tutti gli oggetti di interesse culturale, realizzati almeno 50 anni prima della data di esportazione[336].

In presenza di tale requisito anagrafico, al fine di individuare il tipo di licenza occorrente, sarà necessario far riferimento sia alla destinazione (intra o extra comunitaria) che al valore del bene: qualora esso superi determinate soglie, dovrà procedersi all'emissione, alternativamente, di una licenza aperta o individuale.

Il sistema britannico prevede altresì due tipi di licenze di esportazione aperte, la *Open General Export Licence* (OGEL) e la *Open Individual Export Licence* (OIEL).

Sulla base della prima, periodicamente emessa dal Segretario di Stato[337], si legittima di fatto la libera esportazione - definitiva o temporanea - di quei beni il cui valore è inferiore a determinate soglie prestabilite.

---

335 Si rammenta che la Pubblica Amministrazione del Regno Unito non gode di un potere regolamentare autonomo, ma può emanare norme di legislazione secondaria (*Orders*) esclusivamente su specifica delega del Parlamento, che in questo caso è espressa nell'*Export Control Act* del 2000.

336 Fanno eccezione a tale regola generale francobolli o altri oggetti di interesse filatelico, certificati di nascita, di matrimonio o di morte, lettere o altri scritti appartenenti a persone legate da vincoli di parentela con l'esportatore o il coniuge di quest'ultimo, nonché opere di proprietà personale dell'autore delle stesse, o del coniuge o vedovo/a dell'autore.

337 L'OGEL più recente, emessa dal Segretario di Stato nell'esercizio dei poteri conferitegli dall'art. 2 dell'*Order* del 2003, risale al 1° maggio 2004 ed ha abrogato la precedente del novembre 2002. L'OGEL è ad oggi sufficiente qualora debba procedersi all'esportazione (intra ed extra UE) dei seguenti beni: fotografie e negativi aventi più di 50 anni, il cui valore non superi le 10mila sterline; qualunque oggetto trovato in territorio o in acque britanniche avente più di 50 anni qualunque ne sia il valore; manoscritti, documenti (esclusi i dattiloscritti) ed archivi di più di 50 anni qualunque sia il loro valore; i ritratti di personaggi storici

L'OGEL, in qualità di licenza generale, non è nominativa e non ha alcuna scadenza; potrà essere utilizzata per l'uscita dal territorio del Regno Unito di tutti quei beni per i quali non sia richiesta l'emissione di una licenza individuale, nel rispetto delle soglie massime di vetustà e valore.

Parimenti, potrà in ogni momento essere revocata, modificata o sospesa dal Segretario di Stato, qualora vengano a mancare i presupposti per la sua emissione[338].

Per tutti quei beni che superino le soglie di valore stabilite dall'OGEL, l'uscita dal territorio britannico verso altri Paesi membri dell'Unione europea potrà essere legittimata dal possesso, da parte dell'esportatore, di una licenza aperta individuale (OIEL).

Suddetta licenza infatti, è nominativa e può essere rilasciata dal Segretario di Stato ad enti, istituzioni pubbliche o società private, al fine di consentire loro l'uscita permanente o temporanea di determinati oggetti che, per motivi inerenti all'attività professionale dell'istituzione stessa, debbano periodicamente circolare all'interno dei confini comunitari.

Ogni qual volta debba esportarsi entro i confini comunitari un bene che ecceda i limiti dell'OGEL e per il quale non si possiede una licenza aperta individuale, sarà necessario rivolgersi al *Museum, Libraries and Archives Council*[339], al fine di ottenere il rilascio di una licenza individuale di esportazione (*UK licence*).

Con riferimento invece all'esportazione extracomunitaria dei beni di rilevanza culturale, la normativa britannica prevede, nel pieno rispetto delle disposizioni del Regolamento 3911/92, il necessario rilascio di una licenza di esportazione specifica, uniforme nel modello al resto dei Paesi dell'Unione europea (*EU licence*), il cui rilascio è sempre di competenza del *Museum, Libraries and Archives Council.*

---

nazionali aventi più di 50 anni, il cui valore non superi le 35mila sterline; i dipinti ad olio o tempera aventi più di 50 anni ed un valore massimo di 180mila sterline; armi da fuoco aventi tra i 50 e i 100 anni ed un valore massimo di 65mila sterline; armi da fuoco aventi più di 100 anni e tutte le altre armi aventi più di 50 anni il cui valore non superi le 65mila sterline; disegni manuali di architettura o ingegneria aventi più di 50 anni qualunque ne sia il valore; qualunque altro oggetto avente più di 50 anni ed un valore non superiore alle 65mila sterline. E' inoltre consentita l'esportazione temporanea per un periodo non superiore ai tre mesi degli strumenti musicali qualora debbano essere utilizzati all'estero da musicisti professionisti, nonché dei veicoli a motore - ovunque registrati da utilizzarsi a scopi sociali, domestici o di piacere (inclusi partecipazioni a gare o esibizioni non commerciali).

[338] Prima di procedere ad una revoca o alla sospensione temporanea della licenza, il Segretario di Stato provvederà a consultare tutte le parti interessate, prendendo in esame le loro richieste.

[339] Ente pubblico non governativo, finanziato dal Dipartimento per la Cultura, i Media e lo Sport, è nato nell'aprile del 2000, sostituendosi ai precedenti *Museums and Galleries Commission* (MGC) e *Library and Information Commission* (LIC). Cfr. www.mla.gov.uk.

Tale licenza sarà necessaria qualora debba procedersi all'uscita dai confini comunitari di beni che superino le soglie di vetustà e valore fissate nell'Allegato A del Regolamento comunitario.

Nell'ipotesi in cui il bene oggetto di esportazione extracomunitaria non rientri tra quelli per i quali è prevista l'applicazione del Regolamento CE, troverà applicazione la procedura nazionale prevista per le esportazioni intra-UE: ove trattasi di un bene rientranti nei limiti fissati dall'OGEL, potrà liberamente varcare i confini dell'Unione europea, senza che sia necessario alcun documento da presentare alla dogana.

Sarà invece sufficiente la presentazione agli uffici doganali della licenza aperta individuale, quando il bene sia ricompreso nella OIEL di titolarità del soggetto esportatore.

Quando infine l'oggetto da esportare non trovi una legittimazione all'uscita dai confini UE nelle licenze aperte, sarà necessaria l'emissione di una *UK licence*.

Il rilascio di una licenza individuale, sia essa *UK* o *EU licence,* è subordinato alla previa consultazione di un consigliere esperto (*Expert Adviser*), cui verrà richiesto di valutare, entro quindici giorni dalla presentazione della domanda, la rispondenza o meno del bene ad uno o più criteri di Waverley[340].

L'*Expert Adviser* è solitamente individuato tra i direttori o i responsabili di musei o gallerie nazionali[341] ed ha la facoltà di opporsi all'esportazione di un determinato bene, qualora ritenga che esso rivesta un'importanza nazionale, valutata sulla base dei *"Waverley Critiera"* sopra esaminati[342].

---

[340] Nel caso in cui trattasi di beni che siano stati già oggetto di importazione in territorio britannico negli ultimi cinquanta anni, la licenza verrà automaticamente rilasciata, senza il necessario intervento del consigliere esperto.

[341] L'intervento dell'*Expert Adviser* è spesso richiesto anche in sede di rilascio di una licenza individuale aperta (OIEL), al fine di valutare l'attendibilità dell'ente o società richiedente. Per l'elenco dei consiglieri esperti, individuati sulla base della materia di competenza e dell'opera d'arte da valutare, si veda il *Quinquiennal Review of the Reviewing Committee on the Export of Works of Art* (2005), disponibile *on-line* su www.culture.gov.uk.

[342] Particolari disposizioni sono dettate per l'esportazione dei manoscritti: è infatti previsto che l'interesse nazionale di salvaguardia del bene possa essere soddisfatto semplicemente trattenendo una copia dell'opera, che verrà depositata presso la *British Library*, garantendosi la libera circolazione dell'originale. In tali circostanze, l'accesso alla copia è solitamente vietato per almeno sette anni, salvo il caso in cui il proprietario dell'originale non dia autorizzazione in tal senso. Decisamente controtendenza è invece l'eccezionale disposizione applicabile esclusivamente ai Pubblici Registri scozzesi: tali documenti infatti sono considerati *extra commercium,* a tutela dell'interesse nazionale che rivestono, e non possono essere oggetto di alcuna transazione, sia onerosa o a titolo gratuito. Gli Uffici dell'Archivio nazionale di Scozia sono pertanto responsabili ed unici legittimi custodi di tali documenti, potendo anche reclamarne la restituzione qualora se ne accerti il possesso da parte di privati.

Qualora l'esperto ritenga inopportuna l'uscita del bene dal territorio, redige un parere che verrà presentato al *Reviewing Committee*, cui viene successivamente affidato il caso. Contestualmente, ne viene informato il richiedente la licenza, affinché possa anch'egli presentare una memoria per iscritto al Comitato ed esporre le proprie ragioni.

Alla presentazione delle proprie posizioni fa seguito una riunione, cui possono essere invitati a partecipare, oltre ai membri del Comitato e alle parti interessate, anche tre membri aggiuntivi, esperti della materia.

Nel corso della seduta, il Comitato può richiedere di esaminare l'oggetto in questione, richiedendo che venga trasportato *in loco* ; una volta ascoltate entrambe le parti, prenderà la sua decisione, pronunciandosi sul soddisfacimento o meno da parte del bene di uno dei tre criteri di valutazione sopra citati.

In caso di risposta negativa, la licenza dovrà immediatamente essere rilasciata, mentre, nell'ipotesi in cui il Comitato confermi la posizione assunta dal consigliere esperto, si deciderà per il rinvio della concessione della licenza - per un periodo definito (*deferral period*) che potrà oscillare dai due ai sei mesi[343] – al fine di concedere alle pubbliche collezioni[344] la possibilità di acquistare l'oggetto al giusto prezzo di mercato[345].

Tale periodo di sospensione potrà essere unico *(straight deferral period)* o diviso in due distinti momenti (*split deferral period).*

In tale ultima ipotesi – negli anni di gran lunga preferita alla sospensione unica – il Comitato richiede al Segretario di Stato di sospendere la concessione della licenza per un periodo iniziale di due mesi, nel corso del quale le pubbliche collezioni sono chiamate a manifestare il loro interesse all'acquisto del bene, pur non formalizzando una vera e propria offerta.

Qualora al termine dei due mesi vi sia stata, a dir del Comitato, una concreta dimostrazione di interesse all'acquisto, si provvederà ad un'ulteriore sospensione della

---

[343] La durata del *deferral period* è decisa dal Comitato in piena discrezionalità, sulla base del valore dell'oggetto, delle probabilità di un'offerta d'acquisto a breve termine, della coincidenza del periodo con la chiusura dell'anno finanziario, le festività natalizie o la pausa estiva.

[344] Si intendono come tali: la *National Gallery*, il *British Museum*, il *National Museum of Scotland*, il *National Museum and Galleries of Wales*, il *National Museum of Northern Ireland* e tutti gli altri musei o gallerie nazionale sul territorio del Regno Unito; i musei, le biblioteche e le gallerie d'arte del Regno Unito gestiti da enti pubblici territoriali o da università; determinate associazioni private quali l'*Historic Buildings and Monuments Commission for England*; il *National Trust*; il *National Trust for Scotland*, il *National Art Collections Fund*, il *Trustees of the National Heritage Memorial Fund*, il *Friends of the National Libraries*, l'*Historic Churches Preservation Trust* ed il *Nature Conservancy Council;* tutte le autorità locali, inclusi gli enti parco nonché infine tutte le università ed i College del Regno Unito.

[345] Sarà lo stesso Comitato ad indicare in sede di sospensione della concessione un "*fair market price*".

concessione della licenza (dai due ai quattro mesi) per garantire il perfezionamento dell'offerta.

Nel caso in cui invece i due mesi trascorrano senza che vi sia alcuna seria manifestazione di interesse da parte delle istituzioni, si eviterà un'ulteriore, spesso inutile, proroga garantendo così al legittimo proprietario la piena disponibilità del bene e concedendo immediatamente la licenza di esportazione[346].

Allorché il proprietario del bene riceva un'offerta da parte di una pubblica collezione, peraltro, non sarà obbligato a cedere l'oggetto, ben potendo decidere di rifiutare l'offerta e conservare la titolarità del bene.

Spetterà allora al Segretario di Stato pronunciarsi in via definitiva sulla richiesta di emissione della licenza, che avrà a questo punto – con grande probabilità – esito negativo.

Per lungo tempo sono state ammesse e prese in considerazione esclusivamente le offerte di acquisto provenienti da pubbliche istituzioni; a partire dagli anni '90, invece, la prassi ha subito una svolta importante, autorizzandosi anche le offerte di acquisto provenienti da privati cittadini[347].

Ad oggi, pertanto, ben può accadere che il proprietario di un'opera d'arte riceva un'offerta di acquisto da parte di un soggetto privato.

---

346 Si rinvia al già citato 53° Rapporto del RCEWA (1° maggio 2006/30 aprile 2007) per una casistica dettagliata sul rilascio delle licenze di esportazione (su www.culture.gov.uk).

347 Nel maggio del 1990, l'allora Segretario di Stato Nicolas Ridley manifestò dinanzi al Parlamento l'intenzione di valutare, da qual momento in poi, anche le offerte provenienti da privati cittadini. L'iniziativa è da collegarsi alla vicenda dell'acquisto del gruppo scultoreo delle Tre Grazie del Canova da parte del *Paul Getty Museum*, in California. Attualmente di proprietà del *Victoria & Albert Museum* e della *National Gallery* scozzese, il gruppo scultoreo fu commissionato al Canova dal Duca di Bedford e, per volere di quest'ultimo, posizionato nel 1816 all'interno dell'abbazia di Woburn. Sebbene la base dell'opera fosse stata fissata al terreno, non fu considerata, ai fini legali, un bene immobile per acquisizione, rischiando così di poter essere facilmente rimossa e venduta. Nel 1982 cominciò la trattativa tra la *Bedford Estates* e la *Museum and Galleries Commission,* affinché si trovasse un accordo per lasciare definitivamente l'opera all'interno della Woburn Abbey, garantendone l'accesso al pubblico. I negoziati non ebbero però alcun esito, lasciando così ancora aperta la possibilità di una futura alienazione dell'opera. Come temuto, nel 1990 l'opera fu venduta dai legittimi proprietari ad una società privata e rimossa dalla sua sede originaria, nell'attesa dell'emissione della licenza di esportazione che le consentisse di lasciare il territorio britannico e di raggiungere il *Paul Getty Museum* in California. L'emissione di tale licenza fu più volte rimandata da Ridley, nell'attesa di trovare una soluzione alternativa alla perdita dell'opera, alla quale si attribuiva una grande rilevanza storico-culturale, dal punto di vista nazionale. Una lunga battaglia legale costrinse pertanto il *Getty Museum* ad attendere un'offerta di acquisto da parte di una pubblica collezione nazionale, che garantisse la permanenza in patria dell'opera. Nel 1994, finalmente, il *Victoria & Albert Museum* e la *National Gallery of Scotland* (supportati economicamente dal *National Heritage Memorial Fund* e da John Paul Getty II) acquistarono congiuntamente la scultura per 7,6 milioni di sterline, accordandosi per un'esposizione a turno della stessa, ogni tre anni. Da allora, il Governo decise, di fronte alle evidenti difficoltà da parte delle pubbliche collezioni di rispondere a domande di acquisto di un certo peso economico, di consentire anche ai privati, purché garantissero la permanenza in patria dell'opera e la fruizione della stessa da parte del pubblico, di formulare offerte di acquisto.

Similmente a quanto previsto per le offerte provenienti da pubblici soggetti, anche in questo caso il potenziale acquirente dovrà nella sua offerta di acquisto tener conto del prezzo di mercato indicato dal RCEWA, e non vi sarà comunque alcun obbligo da parte del proprietario a cedere il bene.

Qualora l'offerta di acquisto venga rifiutata, spetterà ancora una volta al Segretario di Stato pronunciarsi in via definitiva sull'emissione della licenza; nell'ipotesi in cui invece l'offerta venga accettata, prima di procedere all'alienazione dell'opera il Segretario di Stato dovrà verificare l'attendibilità e l'adeguatezza dell'acquirente.

A differenza di quanto accade per i pubblici acquirenti, al privato è infatti richiesto di soddisfare determinati requisiti, noti come "*Ridley rules*": questi è tenuto a fornire idonee garanzie relative alla manutenzione ed alla sicurezza dell'opera, nonché a garantire che per i successivi cento anni venga consentito il pubblico accesso all'opera[348].

4.5 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE

La Direttiva 93/7/CE del 15 marzo sulla restituzione dei beni illecitamente esportati da uno Stato membro, è stata implementata nella legislazione britannica con il *Return of Cultural Objects Regulations,* il 2 marzo 1994[349], con tre mesi di ritardo rispetto ai tempi di recepimento imposti dall'atto comunitario[350].

L'esercizio delle funzioni previste dalla Direttiva è attribuito nel Regno Unito al Segretario di Stato, cui compete pertanto individuare, su domanda dello Stato membro richiedente, un determinato bene culturale uscito illecitamente dal territorio di detto Stato, nonché localizzarlo e identificarne il possessore o detentore.

Su delega del Dipartimento per la Cultura, i Media e lo Sport, la responsabilità del controllo alle frontiere circa la lecita provenienza di un bene oggetto di importazione o esportazione, è attribuita all'ufficio doganale (*HM Customs & Excise*) e regolata dal *Customs and Excise Management Act* del 1979.

---

[348] Il Segretario di Stato, che dovrà autorizzare per iscritto la compravendita tra privati, potrà inoltre richiedere che l'acquirente si impegni per almeno cinque anni a non alienare nuovamente l'opera.

[349] Successivamente emendato dagli *Statutory Instruments* n. 1997/1719 e 2001/3972, per adeguare la normative interna alle modifiche dell'allegato alla Direttiva.

[350] L'art. 18 della Direttiva prevede che la stessa debba essere recepita dagli Stati membri entro nove mesi dalla sua adozione, avvenuta nel marzo 1993; un termine più lungo – di dodici mesi – è previsto esclusivamente per Belgio, Germania e Paesi Bassi. Di fatto, i tempi di implementazione della normativa, come si è avuto modo di evidenziare già nel secondo capitolo, sono stati piuttosto lenti, ed i tre mesi di ritardo del Regno Unito sono ben poca cosa rispetto – come meglio si vedrà nel successivo capitolo – ai cinque anni dell'Italia.

Il *Return of Cultural Objects Regulations* del 1994 omette ogni riferimento alla cooperazione e consultazione tra le autorità competenti degli Stati membri, che invece la Direttiva prevede al suo art. 4. Pur tuttavia, va evidenziato come all'atto pratico il Regno Unito sia risultato uno dei Paesi maggiormente attivi nel consolidamento di un dialogo costante con le altre autorità incaricate degli Stati membri[351].

Al fine di consentire il ritrovamento e la conservazione del bene, l'art. 5 del provvedimento nazionale prevede che possa essere emessa dal Tribunale competente un'ordinanza che autorizzi un ufficiale del Segretario di Stato ad accedere nei locali dove è lecito presumere, con una certa fondatezza, che possa trovarsi il bene oggetto di richiesta di restituzione.

L'azione di restituzione potrà essere esperita, nel rispetto della disposizione comunitaria, entro un anno dal momento 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.

Con riferimento alla corresponsione di un equo indennizzo al possessore del bene, la normativa britannica riproduce fedelmente la disposizione comunitaria, richiedendo non la buona fede bensì esclusivamente la convinzione, da parte del giudice competente dello Stato richiesto, che il possessore abbia usato, all'atto dell'acquisizione, la diligenza richiesta (*due care and attention*).

La normativa in esame, peraltro, ad oggi non si è dimostrata particolarmente efficiente, essendo pressoché nulla la sua concreta applicazione.

Il Regno Unito è uno degli Stati membri in cui, ad oggi, l'azione di restituzione prevista dalla Direttiva 93/7 non ha mai trovato attuazione, vuoi per le scarsità delle richieste, vuoi per la preferenza di strumenti stragiudiziali, finalizzati al raggiungimento di accordi in via amichevole.

Dall'esame dei dati forniti dalla Commissione europea[352], emerge infatti che le uniche due richieste di restituzione, avanzate al Regno Unito da parte di Paesi Bassi e Germania nel 2003 si sono concluse in via pregiudiziale con, rispettivamente, un accordo tra le parti ed una dichiarazione di non illiceità di uscita del bene[353].

---

351 V. Final Report, 28/12/2004, *cit.*

352 V. COM (2005) 675 def., *cit.*

353 Sebbene esuli dall'esame della Direttiva comunitaria, vale la pena ricordare che, sempre in tema di lotta al traffico illecito di opere d'arte, le principali organizzazioni antiquarie britanniche – tra le quali *Christies Manson & Woods Ltd, Sotheby Parke, Bernet & Co, Society of London Art Dealers*, *British Antique Dealers Association* – hanno da tempo sottoscritto un "*Code of Practice*" (sottoscritto il 1° aprile 1984 e disponibile *on-line* all'indirizzo www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmcumeds/371/0052308.htm) con il quale si sono impegnate a non commerciare, importare od esportare un oggetto per il quale non sia esi-

CAPITOLO 5

Tutela e circolazione dei beni culturali nel modello italiano

5.1 Evoluzione della politica italiana in materia di beni culturali, 5.1.1 Individuazione dei beni culturali: dagli elenchi descrittivi alla "verifica dell'interesse culturale", 5.2 La circolazione dei beni culturali in Italia, 5.2.1 La circolazione dei beni di proprietà pubblica, 5.2.2 La circolazione dei beni di proprietà privata, 5.2.3 Alienazione di beni culturali e diritto di prelazione, 5.3 La regolamentazione dei reperti archeologici, 5.4 Circolazione internazionale del patrimonio culturale, 5.4.1 Uscita definitiva dei beni dal territorio nazionale, 5.4.2 Uscita temporanea 5.5 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE.

5.1 Evoluzione della politica in materia di beni culturali in Italia

Le prime iniziative legislative finalizzate alla protezione del patrimonio artistico e culturale nazionale risalgono all'Italia pre-unitaria[354], ma bisogna attendere la costituzione dello Stato unitario per rintracciare un tentativo di disciplina normativa organica della materia: la L. n. 1089 del 1939, cd. legge "Bottai[355]". Tale provvedimento legislativo ha disciplinato la tutela del patrimonio artistico e culturale nazionale per oltre mezzo secolo, per poi essere abrogato e sostituito dal Testo Unico del 1999[356].

Nella legge del 1939 non si parla ancora di "bene culturale": la disciplina in essa contenuta si rivolge alle "cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico[357]", rimanendo di fatto ancorata ad una concezione pretta-

---

bito dal venditore un valido titolo d'acquisto, o che sia stato acquistato o esportato da un Paese straniero in violazione delle sue leggi interne o che provenga da scavi clandestini. Simile codice comportamentale è stato successivamente adottato dalla "*Museum Association*", la principale associazione professionale del settore, rappresentativa di quasi tutti i pubblici musei del Regno Unito, al fine di regolare la politica delle acquisizioni e richiamare all'osservanza dei principi della Convenzione UNESCO del 1970, evitando di accogliere nelle proprie collezioni materiale che si abbia ragione di credere che sia stato esportato contravvenendo alle leggi del Paese di origine.

354 Già nella prima metà dell'Ottocento, gran parte degli Stati presenti sulla penisola aveva provveduto alla elaborazione di testi normativi finalizzati alla tutela di cose artistiche ed archeologiche. Sul punto si veda M. Speroni, *La tutela dei beni culturali negli Stati italiani pre-unitari*, vol. 1, Giuffrè 1988.

355 Legge n. 1089 del 1° giugno 1939, "Tutela delle cose di interesse artistico e storico", pubblicata in G.U. n. 184 dell'8 agosto 1939, nota come legge Bottai dal nome del Ministro proponente. L'approvazione della L. 1089/39 arrivò al termine di un acceso dibattito parlamentare, lungo quasi trent'anni e caratterizzato dall'emanazione di una serie di provvedimenti settoriali, tra i quali si ricordano la L. 185 del 1902, alla quale seguì il regolamento approvato con R.D. n. 431 del 17 luglio 1904, e la L. 364 del 1909, anch'essa affiancata da un regolamento approvato con R.D. 30 gennaio 1913, n. 363.

356 D. lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999, "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali", redatto a norma dell'articolo 1 della legge delega 8 ottobre 1997, n. 352 e pubblicato nel S.O. 229L alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 1999.

357 Cfr. L. 1089/39, art. 1: *"Sono soggette alla presente legge le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi: a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le*

mente materiale del bene. In questo contesto ciò che caratterizza i beni culturali e li differenzia da altre fattispecie di rilevanza artistico-culturale, è proprio l'elemento della materialità, il loro essere "cose[358]".

Sarà nel corso della IV legislatura che comincerà a prendere forma la nozione moderna di "bene culturale", grazie soprattutto all'intenso lavoro svolto - negli anni dal 1964 al 1966 - dalla "*Commissione interparlamentare di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio*", nota anche come "Commissione Franceschini", dal nome del suo Presidente[359].

Missione della Commissione Franceschini[360], secondo quanto previsto dalla legge istitutiva, era svolgere un'accurata indagine sulle condizioni in cui versava il patrimonio artistico e culturale nazionale, al fine di avanzare proposte per la revisione delle leggi di tutela, delle strutture e degli ordinamenti amministrativi, dell'ordinamento del personale e per l'adeguamento dei mezzi finanziari.

L'intensa attività, durata quasi due anni[361], si concluse con la produzione di ottantaquattro dichiarazioni, nove raccomandazioni ed un ordine del giorno finale, il tutto raccolto in tre volumi[362], dalla lettura dei quali si palesa un quadro decisamente allarmante dello

---

cose d'interesse numismatico; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio. Vi sono pure compresi le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico".

358 Così V. Cerulli Irelli: *"Il valore culturale di una pittura (…) o di una scultura, e quindi il suo essere bene culturale, è intrinsecamente legato alla cosa pittura, alla cosa scultura, e la tutela del primo si identifica con la tutela della cosa in quanto tale (…). A differenza di quanto avviene per le opere dell'ingegno (le creazioni letterarie, o musicali, o industriali, o le stesse creazioni delle arti figurative o plastiche, intese in quanto tali e non in quanto identificate nelle cose nelle quali si esprimono), tutelate come meri beni immateriali",* V. Cerulli Irelli, *I beni culturali nell'ordinamento italiano vigente,* in *Beni Culturali e Comunità europea,* a cura di M.P. Chiti, Giuffré 1994, p. 3.

359 On. Prof. Francesco Franceschini. Prima di esaminare brevemente i meriti del lavoro della Commissione, è doveroso ricordare che una forte spinta al rafforzamento della natura pubblica della tutela del patrimonio culturale nazionale si era avuta con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, nel 1948. All'art. 9 essa sancisce infatti che "*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*": così facendo, l'interesse alla tutela del patrimonio artistico-storico acquista un valore preminente rispetto a qualunque altro interesse pubblico non riconosciuto costituzionalmente.

360 Istituita con Legge n. 310 del 26 aprile 1964 su iniziativa del Ministro *pro tempore* della Pubblica Istruzione On. Luigi Gui, era composta da sedici parlamentari e undici esperti esterni. Sino alla istituzione – avvenuta con l. n. 5 del 1975 – del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, la gestione e l'amministrazione del patrimonio culturale erano di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione, all'interno del quale erano istituite due Direzioni Generali che si occupavano rispettivamente del settore antichità e belle arti e del settore accademie e biblioteche. Presso il Ministero degli Interni, invece, era istituita un'apposita direzione generale degli Archivi di Stato. La tutela del patrimonio artistico e storico, a livello locale, era principalmente affidata alle Soprintendenze.

361 La Commissione consegnò i suoi lavori il 10 marzo 1966.

362 I tre volumi vennero pubblicati nel 1967, cfr. AA. VV., *Per la salvezza dei Beni culturali in Italia*, in *Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio,* Colombo, 1967. Gli esiti della Commissione furono in seguito ridiscussi per essere aggiornati. Cfr. in proposito A. Clementi, *Dalle intenzioni agli esiti. Questioni dell'innovazione e presentazione delle ricerche*, in

stato di degrado e di abbandono in cui versava il patrimonio artistico e culturale nazionale[363].

Tra i principali meriti dell'articolato lavoro della Commissione vi fu senza dubbio quello di introdurre – per la prima volta a livello nazionale – una definizione unitaria del concetto di bene culturale quale "testimonianza materiale avente valore di civiltà[364]", che innovava profondamente, rispetto alla tradizionale categoria delle "cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico", fissata dalla sopraccitata legge Bottai.

Sotto l'aspetto terminologico, l'utilizzo della parola "bene" evidenziava la funzione anche economica del patrimonio artistico, mentre il ricorso al termine "culturale" poneva l'accento sull'importanza della valorizzazione del patrimonio nazionale quale espressione di fattori storico-sociali del Paese[365]. Non si trattò di un'innovazione esclusivamente terminologica: la definizione introdotta dalla Commissione Franceschini voleva riflettere un modo nuovo di intendere la politica di tutela dei beni culturali in Italia[366].

Sino a quel momento, infatti, la legge Bottai aveva disciplinato le cose d'arte puntando esclusivamente ad una loro conservazione di tipo "statico", attraverso un regime fatto di vincoli e divieti di alienazione ed esportazione[367]. In quell'ottica, le cose d'arte venivano considerate come *"un oggetto da tenere al riparo dal contatto con la vita, piuttosto che a disposizione dei cittadini come strumento di cultura[368]"*. Mancava nella legge una disposizione che caratte-

---

Memorabilia: il futuro della memoria. Beni ambientali, archeologici, artistici e storici in Italia, vol. I – Tutela e valorizzazione oggi, (a cura di) F. Perego, Laterza, Roma-Bari, 1987, p. 31 ss.

363 Per citare alcuni esempi, nel settore archeologico si rivelò un'enorme diffusione sul territorio del fenomeno dei cd. "scavatori clandestini", si evidenziò inoltre un desolante stato di abbandono ed incuria dei monumenti nazionali. Nel settore dei musei si osservò una scarsa conoscenza dei beni custoditi ed una assoluta inadeguatezza dei mezzi di controllo e di vigilanza.

364 Cfr. AA. VV., *Per la salvezza dei Beni culturali in Italia*, *cit.*, Dichiarazione n. 1: *"Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge tutti i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e Paesistico, archivistico librario e ogni altro bene che costituiscono testimonianza materiale avente valore di civiltà".*

365 Si veda G. Severini, *La nozione di bene culturale e le tipologie di beni culturali*, in *Il Testo Unico sui beni culturali ed ambientali,* a cura di G. Caia, Giuffré 2000, p. 1 ss.: "*Utilizzare la dizione beni culturali in luogo di cose d'arte implica una scelta anche ideale. Non si tratta solo di una questione estrinseca e terminologica, poiché sotto queste due diverse espressioni, o modi di indicare questo settore, stanno accezioni ben diverse, per non dire opposte, dell'oggetto di questa materia e della ingerenza pubblica nel mondo dei privati. Detto in breve, la nozione tradizionale dell'oggetto di questo ordinamento, incentrata sugli oggetti o le cose d'arte o storico-artistico, reputa essenziali le connotazioni della materialità e della normatività (…), all'opposto, la nozione dell'oggetto (…) incentrata sul bene culturale, si riferisce ad un'occasionale rappresentazione di un valore immateriale esterno ed espressivo dell'ambiente storico e sociale".*

366 La Commissione Franceschini individua quattro tipologie di beni culturali: i beni archeologici, i beni artistici e storici, i beni ambientali ed i beni archivistici.

367 A. L. Tarasco, *Beni, patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali*, Ed. Scientifica 2004, p. 11 ss.

368 F. Santoro Passarelli, *I beni della cultura secondo la Costituzione*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Cedam 1973, vol. I, p. 1421 ss.

rizzasse *"in positivo la funzione sociale del nostro patrimonio culturale disponendo in ordine ai modi di valorizzazione, ovvero incentivando i privati a migliorare la conservazione dei beni in loro possesso*[369]*"*.

La Commissione Franceschini voleva abbandonare una simile concezione dell'intervento pubblico, per puntare invece ad un'azione del legislatore diretta a garantire alla comunità una godimento ampio ed effettivo del valore culturale custodito nel bene, puntando non solo alla conservazione dei beni culturali ed alla loro tutela mediante la manutenzione ed il restauro, ma soprattutto ad una loro valorizzazione[370].

Nonostante l'impegno dei suoi componenti e l'apporto innovativo delle sue dichiarazioni, la Commissione Franceschini non vide mai tradotto il suo lavoro in un disegno di legge e - di fatto - la locuzione "beni culturali" continuò ad essere assente dalla legislazione nazionale. Una sua ufficializzazione, a livello legislativo, arrivò solo nel 1974, con il D.l. n. 675 del 14 dicembre[371], con il quale fu istituito il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali[372].

Tali atti si limitano peraltro a richiamare l'espressione "beni culturali", senza far seguire alla stessa alcuna definizione. Sarà solo con il D. lgs. n. 112 del 1998[373] che il legislatore introdurrà, in via normativa, le definizioni di "bene culturale" e di "bene ambientale", nonché quelle di tutela, gestione, valorizzazione e promozione dei beni stessi.

L'art. 148 del citato decreto legislativo, alla lettera a) del primo comma, individua come beni culturali "*quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge*".

Tale definizione, notevolmente ampia, risente ancora fortemente della eco della Dichiarazione n. 1 elaborata dalla Commissione Franceschini - nonostante il lungo lasso di tempo che le separa - ma presenta, quale principale novità, l'eliminazione del riferimento

---

[369] G. Rolla, *Bene culturale e funzione sociale,* in *Scritti in onore di M. S. Giannini,* vol. I, Giuffré 1988, p. 568.

[370] Cfr. M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976, p. 20 ss

[371] Poi convertito in Legge n. 5 del 29 gennaio 1975.

[372] Il primo a ricoprire la carica di ministro fu l'On. Giovanni Spadolini. La necessità di istituire una struttura operativa autonoma per il settore dei beni culturali fu un'altra delle importanti intuizioni della Commissione Franceschini, che constatò l'inefficienza delle due Direzioni Generali istituite presso il Ministero della Pubblica Istruzione. La Commissione avanzò l'ipotesi della istituzione di un'Agenzia Specializzata, specificando anche i settori di competenza della stessa. Al momento della elaborazione del disegno di legge relativo alla costituzione del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali, molte delle indicazioni della Commissione Franceschini furono prese in considerazione.

[373] D. lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59", pubblicato in G.U. n. 92 del 21 aprile 1998.

all'elemento della "materialità" del bene culturale[374]. Il Decreto legislativo 112/98 contribuisce inoltre a fare chiarezza – anche nel campo dei beni e della attività culturali – sulla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali[375].

Il lavoro di riordino della normativa iniziato con il D. lgs. 112/1998, confluì nel successivo D. lgs. 490/99, il primo Testo Unico in materia di beni culturali[376]. Con tale provvedimento si tentò finalmente di raccogliere, razionalizzare e risistemare in maniera organica ed omogenea una lunga serie di disposizioni emanate nel corso degli anni, in modo spesso disordinato[377]. Il legislatore, con gli articoli 2, 3 e 4 del Testo Unico (T.U.), elaborò una definizione di bene culturale molto più dettagliata, raccogliendo l'eredità delle innovazioni introdotte con il Decreto legislativo del 1998 ed affiancandovi le elencazioni delle "cose d'arte" presenti nella legge del 1939 (abrogata) e nelle altre disposizioni successive[378].

---

374 Sul punto si veda M. P. Chiti, *La nuova nozione di bene culturale nel D. lgs. 112/1998: prime note esegetiche*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1/98, www.aedon.mulino.it.

375 L'art. 149 del D. lgs. 112/98 riserva allo Stato le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali, sulla base della disciplina dettata dall'ancora vigente legge Bottai; l'attività di conservazione dei beni culturali è invece concorrente tra Stato, Regioni ed Enti locali. Ai sensi dell'art. 150, l'attività di gestione è coordinata da una commissione paritetica, presieduta dal Ministro per i Beni Culturali ed Ambientali (o da un Sottosegretario da lui delegato) e composta da cinque rappresentanti del Ministero e da altrettanti degli enti territoriali designati dalla Conferenza unificata, la quale individua i musei o altri beni culturali statali la cui gestione rimane allo Stato e quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni. Gli artt. 152 e 153, infine, con riferimento alle attività di valorizzazione e promozione, stabiliscono che tali attività debbano attuarsi mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, Regioni ed Enti locali, nell'ambito delle "Commissioni per i beni e le attività culturali" istituite presso ogni Regione a Statuto ordinario.

376 V. *infra*, nota 3.

377 La *ratio* di un testo unico è, in fondo, questa: rendere omogeneo ed attuale un corpo di norme emanate successivamente nel tempo, ai fini della loro migliore comprensione ed applicazione. Cfr. T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Giuffré 1997, p. 482.

378 T.U., art. 2: "*1: sono beni culturali disciplinati a norma di questo Titolo: 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. 2. Sono comprese tra le cose indicate nel comma 1, lettera a): a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose di interesse numismatico; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe, le incisioni aventi carattere di rarità e pregio; d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico; e) le fotografie con relativi negativi e matrici, aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico; f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico; 3. Sono comprese tra le collezioni indicate nel comma 1, lettera c), quali testimonianze di rilevanza storico-culturale, le raccolte librarie appartenenti a privati, se di eccezionale interesse culturale. 4. Sono beni archivistici: a) gli archivi e i singoli documenti dello Stato. b) gli archivi e i singoli documenti degli enti pubblici; c) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono notevole interesse storico. 5. Sono beni librari le raccolte librarie delle biblioteche dello Stato e degli enti pubblici, quelle indicate nel comma 3 e, qualunque sia il loro supporto, i beni indicati al comma 2, lettere c) e d). 6. Non sono soggette alla disciplina di questo Titolo, a norma del comma 1, lettera a), le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni".* Art. 3: *"indipendentemente dalla loro inclusione nelle categorie elencate all'articolo 2, sono altresì beni culturali ai fini delle specifiche disposizioni di questo Titolo che li riguardano:a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e gli altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista; b) gli studi d'artista definiti nell'articolo 52; c) le aree pubbliche, aventi valore archeologico, storico, artistico*

Venne dunque qualificato bene culturale ogni cosa che, in considerazione del suo valore storico, artistico o archeologico, avesse formato oggetto, in qualsiasi modo, di tutela da parte di una disposizione normativa.

In aggiunta alle elencazioni degli articoli 2 e 3, l'articolo 4 del T.U. riprendeva la definizione unitaria e di principio di bene culturale elaborata dalla dottrina, consentendo di individuare, tramite disposizione legislativa, nuovi beni non ricompresi negli articoli precedenti, che fossero "testimonianza di civiltà"[379].

La pur ampia definizione di bene culturale contenuta nel T.U. del 1999, è stata di recente modificata e rielaborata dal D. lgs. n. 42 del 2004, contenente il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio[380]. A distanza di soli cinque anni, il Legislatore ha avvertito, nel 2004, l'esigenza di riformare nuovamente la materia, nonostante il lavoro di razionalizzazione e riordino operato con il T.U.

Motivazione principale di tale riforma, che ha condotto all'emanazione del D. lgs. 42/2004, era l'esigenza di armonizzare e rendere compatibile la disciplina in materia di beni culturali con il nuovo Titolo V della Costituzione italiana, così come modificato dalla L. cost. n. 3 del 2001[381].

Sulla base dei nuovi equilibri istituzionali prodotti dalla riforma, il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d'ora in poi Codice), punta ad un'ulteriore semplificazione legislativa e ad una riforma radicale della materia, al fine di creare un sistema coordinato e programmato di tutela e valorizzazione dei beni culturali che coinvolga Stato, Regioni ed Enti locali. Nell'individuare il suo campo di applicazione, il Codice distingue - al suo art. 2 - il "patrimonio culturale" dai "beni culturali", specificando come il primo sia costitui-

---

ambientale, individuate a norma dell'articolo 53; d) le fotografie e gli esemplari delle opere cinematografiche, audiovisive o sequenze di immagini in movimento o comunque registrate, nonché le documentazioni di manifestazioni sonore o verbali comunque registrate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni; e) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni; f) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni". Art. 4: *"beni non ricompresi nelle categorie elencate agli articoli 2 e 3 sono individuati dalla legge come beni culturali in quanto testimonianza avente valore di civiltà".*

379 "*In tal modo, sembrerebbe possibile individuare il bene oggetto di tutela in base al valore culturale ab origine presente nello stesso, indipendentemente dal fatto di essere già stato oggetto di normazione o meno*" (F. Rocca, *Beni culturali: alcune note sulla disciplina dettata dal nuovo Testo Unico*, in *Codice dell'ambiente XI ed.*, La Tribuna, 1999).

380 Decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137", anche noto come "Codice Urbani", dal nome del Ministro proponente, pubblicato nel S.O. n. 28 alla G.U. n. 45 del 24 febbraio 2004 ed in vigore dal 1° maggio 2004

381 La riforma costituzionale operata con L. Cost. n. 3/01 modifica, tra l'altro, la ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni (artt. 117-118). Con particolare riferimento ai beni culturali, il nuovo art. 117 ne inserisce la "tutela" nelle materie di esclusiva competenza dello Stato, mentre la "valorizzazione, la promozione e l'organizzazione di attività culturali" sono inserite tra le materie concorrenti: in questo caso la legislazione spetta alle Regioni, lasciandosi alla legislazione dello Stato esclusivamente la determinazione dei principi fondamentali.

to dall'insieme dei beni culturali e paesaggistici, mentre i secondi siano individuabili nelle "*cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11*[382]*, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*[383]*"*.

Il Codice conserva così un sistema misto, che se per un verso riprende la nozione elencativa di bene culturale già presente nella legge Bottai e poi ripresa dal T.U., per

---

382 Così gli artt. 10 e 11 del Codice: art. 10 "Beni culturali": *"1. Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. 2. Sono inoltre beni culturali: a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; c) le raccolte librarie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico. 3. Sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13: a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1; b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante; c) le raccolte librarie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale; d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose; e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico. 4. Sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a): a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose di interesse numismatico; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio; d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio; e) le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio; f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico; g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico; h) i siti minerari di interesse storico od etnoantropologico; i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico od etnoantropologico; l) le tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale. 5. Salvo quanto disposto dagli articoli 64 e 178, non sono soggette alla disciplina del presente Titolo le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettere a) ed e), che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni"*. Art. 11 "Beni oggetto di specifiche disposizioni di tutela": *"1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 10, qualora ne ricorrano presupposti e condizioni, sono beni culturali, in quanto oggetto di specifiche disposizioni del presente Titolo: a) gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e gli altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista, di cui all'articolo 50, comma 1; b) gli studi d'artista, di cui all'articolo 51; c) le aree pubbliche di cui all'articolo 52; d) le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, di cui agli articoli 64 e 65; e) le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico, di cui all'articolo 37; f) le fotografie, con relativi negativi e matrici, gli esemplari di opere cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento, le documentazioni di manifestazioni, sonore o verbali, comunque realizzate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni, di cui all'articolo 65; g) i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni, di cui agli articoli 65 e 67, comma 2; h) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni, di cui all'articolo 65; i) le vestigia individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale, di cui all'articolo 50, comma 2"*.

383 I beni ambientali sono invece definiti come "*espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio*" (Codice, art. 2, co. 3). Anche nel T.U. del 1999 era presente la distinzione tra beni culturali ed ambientali, abbandonandosi definitivamente la proposta avanzata dalla Commissione Franceschini di unificare le due tipologie di beni comprendendoli in un'unica nozione di più largo respiro ed optando invece per una separazione dei due settori normativi. Cfr. N. Assini, G. Cordini, *I beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Cedam 2006, p. 49.

l'altro lascia aperta la possibilità di ricomprendere nella categoria qualunque altro bene che, in base alla legge, sia individuato quale "testimonianza avente valore di civiltà[384]".

5.1.3 L'individuazione dei beni culturali: dagli elenchi descrittivi alla "verifica dell'interesse culturale"

La disciplina del Codice non prevede, a differenza di quanto accade in altre realtà europee, un sistema di classificazione dei beni culturali rilevante ai fini della tutela e, più specificamente, dell'apposizione di vincoli alla circolazione degli stessi.
Lo strumento della catalogazione infatti, pur previsto all'art. 17 del Codice, non è coinvolto nel procedimento di sottoposizione a vincolo di un determinato bene, ma rileva piuttosto ai fini di valorizzazione e conservazione dello stesso.
Se è vero infatti che, parallelamente a quanto avveniva in altre realtà europee, anche in Italia nel XIX secolo andava diffondendosi la pratica di inventariazione del patrimonio culturale nazionale[385] e l'inserimento del bene in appositi cataloghi portava con sé importanti effetti giuridici - tra i quali il divieto di esportazione, l'inalienabilità o il sorgere di un diritto di prelazione a favore dello Stato - è altrettanto vero che ben presto si evidenziò l'enorme limite di tale sistema: la frequente incompletezza degli elenchi, dovuta sia alla lentezza delle amministrazioni nella predisposizione degli stessi sia all'enormità del patrimonio nazionale da inventariare.

---

[384] L'art. 2 del Codice unifica in un'unica norma quanto precedentemente era contenuto negli articoli 2-3 (per i beni culturali) e 138-139 (per i paesaggistici) del Testo Unico del 1999, operando in questo senso un'importante semplificazione della materia.

[385] L'inserimento di un bene in un catalogo è stato inizialmente considerato il presupposto dell'assoggettabilità dello stesso alla disciplina di tutela. Al fine di contrastare l'esportazione indiscriminata di opere d'arte, si diffuse la prassi - sia da parte degli enti ecclesiastici che degli enti pubblici - di denunciare per iscritto alle competenti autorità le collezioni egli oggetti d'arte in proprio possesso, nonché di segnalare ogni spostamento ed alienazione. Le prime forme di catalogazione risalgono al Granducato di Toscana, dove si stabilì, mediante un elenco, quali opere di pittura potessero essere esportate. Successivamente, l'Editto Pacca del 1820 ribadì la necessità della formazione di elenchi delle opere di proprietà da parte di ogni ente, ecclesiastico e non. Agli editti dello Stato pontificio, si ispirarono analoghi provvedimenti emanati dagli altri Stati italiani del periodo, molti dei quali rimasero in vigore anche dopo l'avvento dell'unità d'Italia (N. Assini, G. Cordini, *cit.*, p. 58 ss.). Nel 1902 la prima legge organica in materia, (Legge n. 185 del 12 giugno 1902, nota come "Legge Nasi"), tentò di mettere ordine nella materia, prevedendo la formazione di cataloghi ministeriali per i monumenti, gli oggetti d'arte e le antichità, ove fossero inseriti non solo i beni di proprietà pubblica ma anche i beni privati definiti "di sommo pregio" per i quali era proibita l'esportazione. Nello stesso anno veniva pubblicato il primo "Elenco degli edifici monumentali" stilato dalla Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti istituita presso il Ministero della Pubblica Istruzione. Alla Legge Nasi fece seguito, nel 1907, un'apposita normativa diretta a regolamentare il lavoro di compilazione, al fine di creare un inventario preciso e metodico.

Al fine di evitare pertanto che tale incompletezza determinasse l'assoluta incontrollabilità delle esportazioni e dei movimenti di quei beni non ancora catalogati, nel 1909[386] l'approccio italiano alla catalogazione subì una svolta significativa, rimuovendosi la funzione costitutiva del catalogo ed attribuendogli invece una funzione meramente dichiarativa. Gli elenchi divennero così strumento di ricognizione del patrimonio culturale, necessari non per la disciplina delle esportazioni bensì per un uso interno. L'opera di catalogazione pertanto, anche se priva di rilevanza giuridica, si poneva come utile e necessario supporto conoscitivo all'attività di tutela ed è in questi termini che, ancora oggi, viene intesa.

Con il passare dei decenni, si è consolidata - nel legislatore come negli operatori del settore - la convinzione che funzione fondamentale del catalogo sia una preliminare indagine conoscitiva ai fini di una corretta ed efficace applicazione delle norme legislative, con particolare riferimento alla disciplina in materia di valorizzazione e conservazione dei beni stessi.

La responsabilità della catalogazione grava oggi, come sancito all'art. 17 del Codice, sul Ministero per i Beni e le Attività Culturali (d'ora in poi MiBAC), che coordina le relative attività attraverso l'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD[387]). Le regioni e gli altri enti pubblici territoriali contribuiscono anch'essi, ciascuno secondo i beni di appartenenza, alla inventariazione dei beni culturali, grazie alla conoscenza diretta del territorio. Ai sensi del comma 3 dell'art. 17, anche le Università sono coinvolte nell'attività, prevedendosi la loro collaborazione alla definizione di programmi su studi e ricerche in tema di metodologie di catalogazione ed inventariazione[388].

---

386 Con l'emanazione della Legge n. 364 del 20 giugno 1909, pubblicata in G.U. n. 150 del 28 giugno 1909, cd. "Legge Rosadi".

387 Creato nel 1975, L'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione, all'interno del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, definisce gli standard e gli strumenti per la catalogazione e la documentazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico artistico e etnoantropologico nazionale in accordo con le Regioni; gestisce il Sistema Informativo Generale del Catalogo e svolge funzioni di alta formazione e ricerca nel settore della catalogazione.

388 All'atto pratico, i ritardi operativi nel settore sono stati notevoli e la materia è stata a lungo oggetto di vistosi vuoti legislativi, mancando una chiara individuazione delle competenze regionali in tema di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nonché una precisa ripartizione di compiti tra regioni e ICCD con riferimento al censimento del patrimonio culturale. Dinanzi a tale lacuna, diverse regioni italiane hanno sviluppato autonomamente programmi di catalogazione dei beni culturali sin dagli anni Settanta, fino a costituire cospicue banche dati e a configurare di fatto un esercizio condiviso dei compiti di catalogazione riservati per legge alle Soprintendenze e all'ICCD. Dagli anni Novanta, il ruolo delle regioni nel censire e quindi certificare l'appartenenza dei beni a rischio di furti o esportazioni illecite è stato valorizzato anche dal Ministero, soprattutto grazie all'estensione alle regioni dei finanziamenti straordinari per la catalogazione (N. Gazzeri, *La catalogazione dei beni culturali tra competenze del ministero e iniziativa regionale: quadro storico e prospettive di sviluppo*, in *Aedon* 1/98, su www.aedon.mulino.it).

Il Codice pertanto, al fine di individuare il suo campo d'azione, non fa riferimento ad alcun elenco di beni, introducendo invece un sistema basato sulla verifica - caso per caso - della culturalità del bene. In tal senso, la materia risulta notevolmente innovata rispetto al T.U., sebbene - allora come oggi - sia necessario compiere una netta distinzione tra la verifica di culturalità effettuata sui beni pubblici da quella avente invece ad oggetto i beni privati.

Con riferimento ai primi, il T.U. prevedeva il meccanismo dei cd. "elenchi descrittivi[389]", strumento mediante il quale venivano individuati i beni di appartenenza pubblica di rilevanza culturale.

L'art. 5 prevedeva che gli enti pubblici diversi dallo Stato e le persone giuridiche private senza scopo di lucro presentassero al Ministero (se del caso anche con successive integrazioni) un elenco delle cose di loro appartenenza aventi – presumibilmente - interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

La verifica della culturalità dei beni di proprietà di altri soggetti privati, spettava invece – caso per caso - al Ministero, mediante il rilascio di apposita "dichiarazione".

Gli elenchi descrittivi - anche quando validati dal Ministero - avevano carattere meramente dichiarativo e la non inclusione in essi non era di ostacolo all'applicazione della disciplina di tutela, sempre che le cose presentassero interesse culturale e, di autore non più vivente, risalissero a oltre cinquant'anni[390].

Per i beni culturali di appartenenza pubblica operava pertanto una "presunzione generale di culturalità[391]": in assenza di precisi criteri di valutazione (fatta salva la vetustà) e dell'intervento di apposite commissioni di esperti, si sottoponeva a vincolo qualunque bene in appartenenza pubblica anche quando - di fatto – il bene, pur risalendo ad oltre cinquant'anni, fosse palesemente privo di un rilevante valore storico-artistico.

Questo sistema di individuazione dei beni culturali pubblici, fonte di non poche incertezze sul piano effettivo, ha conosciuto significative innovazioni, ad opera del "Regolamento recante disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico e artistico", adottato con il D.P.R. n. 283/2000[392], a poco meno di un anno dall'entrata in

---

[389] In piena coerenza con l'impianto già introdotto dalla legge Bottai del 1939.

[390] Cfr. T.U., art. 5, comma 5, e art. 2, comma 6.

[391] V. G. Sciullo, *La verifica dell'interesse culturale (art. 12)*, in *Aedon* 1/04, su www.aedon.mulino.it. Dello stesso autore v. anche *Commento all'art. 5*, a cura di M. Cammelli, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, 2000, p. 40 ss., *I beni*, in *Il diritto dei beni culturali*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciullo, Il Mulino 2003, p. 34 ss.

[392] D.P.R. emanato in attuazione della Legge n. 448/1998 (Legge finanziaria 1999).

vigore del T.U. La normativa regolamentare introdusse la possibilità dell'alienazione dei beni demaniali immobili di proprietà di enti territoriali diversi dallo Stato, modificando in tal modo il concetto stesso di "demanio" radicato nel nostro ordinamento[393].

Contestualmente, venivano modificate anche le originarie procedure di individuazione degli immobili: il sistema degli elenchi descrittivi veniva abbandonato, prevedendosi che anche per i beni appartenenti agli enti pubblici - similmente a quanto già previsto per i beni privati - fosse necessario un procedimento formale di verifica della sussistenza della culturalità[394].

Suddetta impostazione è stata ripresa e perfezionata all'interno del Codice, che al suo art. 12 introduce il meccanismo della "verifica dell'interesse culturale[395]" cui devono essere sottoposti tutti i beni aventi più di cinquant'anni appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico o a persone giuridiche private senza fine di lucro, su richiesta del proprietario o d'ufficio, affinché si accerti – in via definitiva – la presenza del requisito della culturalità e di conseguenza l'assoggettamento del bene ai vincoli imposti dal Codice.

In attesa dell'esito del procedimento di verifica – ed è questa la novità di maggior rilievo – il bene pubblico è comunque sottoposto in via automatica e provvisoria alla disciplina del Codice. Nel dubbio, pertanto, il requisito della culturalità è presunto, salvo poi accertarne l'assenza.

In tal modo, il legislatore si è voluto cautelare da eventuali errori nella valutazione effettuata dal proprietario del bene, al fine di garantire una maggiore certezza negoziale.

Qualora il procedimento di verifica abbia esito positivo, il bene - mobile o immobile - risulterà definitivamente inserito nella categoria dei "beni culturali" e sottoposto alla di-

---

393 Il D.P.R. 283, del 27 settembre 2000, è l'esito normativo di un processo di dismissione degli immobili pubblici, motivato dalla necessità di reperire risorse aggiuntive destinate a sanare il deficit del bilancio statale, iniziato già negli anni '90 ma mai - sino a questo momento - avente ad oggetto beni di rilevanza culturale. Esso è stato abrogato dal Codice, che ne ha ripreso parte dei contenuti.

394 Restano esclusi da tale verifica i beni demaniali indisponibili; cfr. *infra* par. succ.

395 Meccanismo già anticipato dall'art. 27 del Decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, poi convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Cfr. sul punto A. L. Tarasco, *cit*, p. 11 ss.: *"La ragione dell'introduzione dell'art. 27, D.l. n. 269 del 2003, sulla verifica dell'interesse culturale nasce dall'esigenza (fortemente voluta dal Ministero del tesoro, economia e finanze) di dotare in tempi rapidi l'ordinamento di un meccanismo di accertamento dell'interesse culturale dei beni (sia mobili che immobili) degli enti pubblici, in modo da poter sdemanializzare e, dunque, alienare i beni che fossero privi di siffatto interesse, con conseguente afflusso di denaro nell'erario dello Stato; è per questo che la disciplina è contenuta in un decreto legge recante "disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici".*

sciplina codicistica[396]. Nel caso in cui invece la verifica abbia esito negativo, le cose saranno escluse dall'applicazione delle disposizioni del Codice e liberamente alienabili.

Per ciò che concerne i beni di proprietà privata (appartenenti a soggetti privati diversi dalle persone giuridiche senza fine di lucro), non vi era nel T.U., e non vi è tuttora nel Codice, alcuna presunzione di culturalità, prevedendosi invece la possibilità di sottoporre tali beni a vincolo solo successivamente all'adozione, da parte del Ministero di apposita "dichiarazione dell'interesse culturale[397]".

Il procedimento per il rilascio della dichiarazione può essere avviato su richiesta del proprietario del bene, del soprintendente, della Regione o di qualunque altro ente territoriale interessato a verificare se trattasi o meno di bene culturale.

Presupposto per l'imposizione del vincolo è, come ovvio, l'espressione del giudizio da parte della competente autorità amministrativa, che dovrà a sua volta essere preceduto da un'analisi del bene e delle sue caratteristiche, volto a verificare la sussistenza di quell'interesse "eccezionale" o "particolarmente importante" che il bene deve rivestire per poter essere qualificato come culturale[398].

La declaratoria si basa su un giudizio tecnico-discrezionale dell'amministrazione ed è sindacabile in sede di legittimità[399]; essa, come ogni atto che incide su posizioni giuridiche soggettive, dovrà essere congruamente motivata, dovendosi indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno condotto alla decisione finale.

---

[396] In caso di accertata culturalità del bene pubblico, il Codice chiarisce che la verifica costituisce provvedimento formale: ove faccia riferimento a cose soggette a pubblicità, mobiliare o immobiliare, dovrà essere trascritto negli appositi registri, ed avrà efficacia "*nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo*" (art. 15, co. 2).

[397] Con riferimento alla natura di tale dichiarazione, che costituisce atto impositivo del vincolo, la dottrina è divisa tra coloro che ne sostengono la natura dichiarativa (N. Assini, R. Colonna, *Il vincolo storico artistico*, in AA. VV., *Manuale dei beni culturali*, (a cura di) N. Assini e P. Francalacci, Cedam 2000, p. 327) e chi invece ritiene che trattasi di un atto di accertamento costitutivo, che si ha quando la legge subordina il sorgere di determinati rapporti giuridici ad un accertamento dell'amministrazione (T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001, p. 269); la giurisprudenza sembra invece concorde nell'affermare la natura dichiarativa del provvedimento (Cons. di Stato Sez. VI, n. 677/2000, in Cons. Stato 2000, I, p. 262). Come evidenziato da C. Volpe nel commento all'art. 13 del Codice (in C*ommentario al Codice... cit*., p. 172), la dizione della norma ("la dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto dell'interesse culturale...") fa venire meno l'utilità pratica della disputa. Indipendentemente dalla circostanza che il bene sia o meno culturale sin dall'origine, occorre un provvedimento amministrativo che accerti l'esistenza di un elemento richiesto dalla legge, ossia l'interesse culturale dello stesso, affinché ne possano scaturire determinati effetti di tipo vincolistico.

[398] Cfr. art. 10 del Codice, comma 3.

[399] La dichiarazione, una volta adottata dal Ministero, è notificata al proprietario del bene, il quale ha 30 giorni di tempo dal momento della notifica, per presentare ricorso amministrativo (art. 16). E' questa un'importante novità procedimentale – non contemplata nel precedente T.U. - che il Codice Urbani prevede anche nel caso di procedimento di tutela indiretta (art. 47) e diniego di attestato di libera circolazione del bene culturale (art. 69).

5.2 La circolazione dei beni culturali mobili e immobili

La disciplina prevista dal Codice in materia di circolazione - nazionale ed internazionale - dei beni culturali non incontra, come accade nelle altre realtà nazionali esaminate, una differenziazione basata sulla tradizionale dicotomia bene mobile-bene immobile.
La normativa vigente risulta invece maggiormente differenziata a seconda della titolarità del bene: l'alienabilità e, più genericamente, la disponibilità dei beni culturali di proprietà pubblica, è sottoposta ad un regime particolarmente rigoroso, riservandosi invece un sistema meno severo ai beni di proprietà privata.
La distinzione operata dal Codice fra beni culturali di appartenenza pubblica e beni di appartenenza privata si riflette pertanto sia sulle modalità di identificazione, come sopra esaminato, che sulla tutela degli stessi.

5.2.1 La circolazione dei beni di proprietà pubblica

La circolazione dei beni culturali appartenenti allo Stato ed agli enti territoriali è disciplinata dal Codice agli articoli da 53 a 57, mediante i quali il legislatore mira a fare chiarezza sul problema, fortemente sentito sia in dottrina che in giurisprudenza, del coordinamento tra la disciplina generale in materia di demanio pubblico e la normativa speciale in materia di beni culturali.
In base al disposto degli artt. 822, 823 e 824 del Codice civile, infatti, gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico, nonché le raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche che siano di proprietà dello Stato, delle Province o dei Comuni sono soggetti al regime demaniale (costituendo, nello specifico, il cd. "demanio culturale") e come tali sono inalienabili e non posso formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano[400].

[400] Secondo quanto previsto dal Codice civile, il demanio è costituito dai seguenti beni: il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno allo stesso modo parte del demanio pubblico, ma solo se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico. Il Codice civile propone pertanto una differenziazione di condizione giuridica, che divide alcune tipologie di beni culturali appartenenti allo Stato e agli enti territoriali, da quelli appartenenti a tutti gli altri soggetti, pubblici o privati. I primi sono disciplinati secondo una normativa "ulteriormente" speciale, rispetto a quella già concernente i beni culturali: la demanialità. Tratto caratteristico della disciplina demaniale è proprio l'indisponibilità del bene, laddove la sottrazione del bene

Alle disposizioni del Codice civile, peraltro, si sono contrapposte negli anni le legislazioni speciali sui beni culturali, creando non poca confusione circa il regime di indisponibilità applicabile[401].

Il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio prova a fare luce sulla questione[402], creando - per i beni culturali appartenenti allo Stato - alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, un sistema a tre livelli.

Il primo livello è costituito dai beni per i quali vige un divieto assoluto e definitivo di alienabilità, in quanto beni culturali demaniali: immobili ed aree di interesse archeologico, immobili riconosciuti monumenti nazionali con atti aventi forza di legge, raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche, archivi[403].

---

al commercio giuridico dipende da una sua qualità, che determina una sorta di oggettiva incapacità ad essere oggetto di negozi di diritto privato costitutivi di diritti a favore di terzi. (V. A. Serra, *commento all'art. 53*, in *Codice dei Beni culturali e del paesaggio – commentario a cura di M. Cammelli,* Il Mulino 2004, p. 250.)

401 La situazione normativa precedente a quella impostata con il Codice può essere così riassunta: l'art. 23 della legge Bottai dichiarava inalienabili i beni di rilevanza culturale appartenenti allo Stato ed a enti territoriali, consentendo peraltro all'art. 24, a fronte di tale divieto, l'alienazione a determinate condizioni e previa autorizzazione. Con l'entrata in vigore del Codice civile del 1942 i beni culturali appartenenti allo Stato o agli enti locali (comuni, province e regioni) erano stati qualificati come demanio artistico (artt. 822 e 824 cod. civ.), il che comportava l'inalienabilità assoluta del bene, la sua inusucapibilità e l'esclusiva possibilità di utilizzazione provvisoria previa concessione amministrativa. La Legge Bassanini-bis (Legge 15 maggio 1997, n. 127), nella sua versione originaria, stabilì una norma che prevedeva la preminenza della legge n. 1089/39 sul codice civile. Con la cd. Bassanini-ter (Legge 16 giugno 1998, n. 191, art. 2, co. 24) predetta norma viene abrogata, ricreandosi pertanto la situazione giuridica anteriore, con il ripristino della qualificazione dei beni culturali dello Stato e degli enti locali come demanio artistico accidentale, nel senso e secondo la limitativa disciplina del Codice civile, interpretata con particolare rigore dalla giurisprudenza. Il T.U. del 1999 (art. 55 lettera a) sottoponeva ad autorizzazione ministeriale l'alienazione dei beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni "*che non facciano parte del demanio storico e artistico*", lasciando sostanzialmente irrisolto il problema. Il Regolamento del 2000 (D.P.R. 283/00) prevedeva una disciplina dalla quale si desumeva che alcuni beni conservavano per sempre la demanialità, mentre altri potevano perderla e divenire alienabili, se inseriti nell'elenco principale a disposizione della soprintendenza regionale. Tali elenchi, peraltro, non sono mai stati redatti e, di fatto, la disciplina regolamentare non ha mai trovato applicazione.

402 Il D. lgs. 42/2004 abroga esplicitamente le normative precedenti ed ha, in tal senso, il merito di "*restituire omogeneità allo statuto proprietario dei beni culturali, ponendosi come disciplina esclusiva della materia*" (M. Buonauro, commento all'art. 53 del Codice, in *Commentario al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*, (a cura di) G. Leone e A. L. Tarasco, Cedam 2006, p. 378.

403 Art. 54, comma 1; l'articolo, al comma 2 prevede altresì l'inalienabilità assoluta dei seguenti beni: cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle Regioni, ad altri enti pubblici territoriali o ad ogni altro ente e istituto pubblico e a persone giuridiche private senza scopo di lucro, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, fino a quando non sia intervenuta, ove necessario, la sdemanializzazione a seguito del procedimento di verifica previsto dall'articolo 12; cose mobili che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se incluse in raccolte appartenenti allo Stato, alle Regioni, ad altri enti pubblici territoriali; singoli documenti appartenenti allo Stato, alle Regioni, ad altri enti pubblici territoriali nonché archivi e singoli documenti di enti ed istituti pubblici diversi da quelli indicati all'articolo 53; cose immobili appartenenti allo Stato, alle Regioni o ad altri enti pubblici territoriali dichiarate di interesse particolarmente importante quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive, religiose, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera d). L'inalienabilità non vale per i negozi di trasferimento che abbiano come parti lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali; cfr. art. 54 co. 3.

Il secondo livello ricomprende alcuni dei beni culturali immobili appartenenti al demanio culturale, per i quali è eccezionalmente prevista l'alienabilità previo il rilascio da parte del MiBAC di apposita "autorizzazione ad alienare".

Secondo il disposto dell'art. 55 co. 2, tale autorizzazione potrà essere rilasciata a condizione che l'alienazione assicuri la tutela e la valorizzazione del bene, non ne pregiudichi il pubblico godimento e ne preveda una destinazione d'uso compatibile con il carattere storico e artistico, tale da non arrecare danno alla conservazione dell'immobile.

Il rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministero comporta automaticamente la sdemanializzazione del bene, che da quel momento sarà trattato come bene culturale, ma non più demaniale[404].

Nel terzo livello rientrano tutti i restanti beni culturali pubblici, non appartenenti alla categoria dei beni demaniali, per l'alienazione dei quali sarà comunque necessario il preventivo rilascio di apposita autorizzazione da parte del MiBAC.

Un qualunque ente proprietario di un bene culturale, che voglia procedere alla sua totale o parziale alienazione dovrà presentare al Ministero, secondo il dettato dell'art. 57, apposita richiesta di autorizzazione ad alienare, corredata dall'indicazione della destinazione d'uso e dal programma degli eventuali interventi conservativi necessari.

Nell'ipotesi in cui il bene per il quale si richiede autorizzazione rientri tra quelli appartenenti al secondo livello sopra citato, sarà necessario procedere alla sdemanializzazione dello stesso. Qualora trattasi invece di bene culturale pubblico ma non demaniale, sarà sufficiente che dalla sua alienazione non derivi un danno alla conservazione o al pubblico godimento.

L'inosservanza delle formalità in materia di autorizzazione preventiva determinano la nullità dell'alienazione[405] e l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 173 del Codice[406].

---

[404] La giurisprudenza ha sancito l'ammissibilità di una sdemanializzazione del bene culturale anche in forma tacita, senza le formalità previste dall'art. 55 del Codice, laddove si riscontri la presenza di atti o comportamenti positivi della Pubblica Amministrazione dotati di univocità e concludenza in ordine alla decisione di dismissione del bene dalla sfera del demanio, e dunque incompatibili con la volontà di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico, unitariamente a circostanze tali da rendere non configurabile un'ipotesi diversa dalla definitiva rinuncia al ripristino della funzione pubblica. Cfr. Cass. Civ. Sez. I, sent. n. 2635/93, Cass. Civ. Sez. II sent. n. 4089/96, Cass. Civ. Sez. II sent. n. 3451/96, Cass. Civ. Sez. II sent. n. 1480/96).

[405] D. lgs. 42/2004, art. 164 co. 1: *"Le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalle disposizioni del Titolo I della Parte Seconda, o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte, sono nulli".*

Entro trenta giorni dall'alienazione, sia essa a titolo oneroso o gratuito, l'alienante o il cedente la detenzione sarà tenuto a presentare apposita denuncia presso la Soprintendenza del luogo ove si trova il bene[407]. Tale denuncia di trasferimento dovrà contenere i dati identificativi del bene e delle parti, compresi i domicili in Italia per eventuali comunicazioni, l'indicazione del luogo dove si trova il bene e della natura e delle condizioni dell'atto di trasferimento[408]. Ove ne sussistano le condizioni, la denuncia instaura automaticamente il procedimento di prelazione artistica, disciplinato dal Codice agli artt. 60, 61 e 62, per la cui analisi si rimanda ai paragrafi successivi.

5.2.2 La circolazione dei beni di proprietà privata

L'appartenenza di beni culturali a soggetti privati determina una pluralità di regimi giuridici di circolazione, secondo uno schema simile - per taluni aspetti - a quello disegnato per i beni di appartenenza pubblica, senza che si possa però prescindere dai principi costituzionali di tutela e libertà della proprietà privata[409].

La presenza di un interesse pubblico alla fruizione di tali beni si riflette nell'imposizione di un regime giuridico speciale per ciò che concerne la loro disponibilità, il loro utilizzo ed i doveri di manutenzione e conservazione che incombono sui proprietari.

Con particolare riferimento alle vicende circolatorie, il legislatore compie delle distinzioni sotto un profilo sia soggettivo - distinguendosi le persone giuridiche che operano senza fine di lucro dagli altri soggetti privati - sia oggettivo, a seconda che il bene sia o meno opera di autore vivente ed abbia più di cinquanta anni.

Su tali presupposti, è possibile anche per i beni di proprietà privata individuare un triplice livello di tutela.

---

406 Reclusione fino ad un anno e multa da € 1.549,50 sino a € 77.469.

407 L'obbligo di presentazione della denuncia di trasferimento graverà sull'acquirente *"in caso di trasferimento avvenuto nell'ambito di procedure di vendita forzata o fallimentare ovvero in forza di sentenza che produca gli effetti di un contratto di alienazione non concluso"* (art. 59, co. 2 lett. *b*)

408 *"Nella sostanza la denuncia ha la stessa funzione che la denuntiatio assolve in tutte le fattispecie di prelazione legale, fermo restando peraltro che essa deve essere presentata anche se il tipo di negozio posto in essere non dia luogo a prelazione (ad esempio, perché si tratta di alienazione del bene a titolo gratuito). Per quanto attiene alla tipologia degli atti soggetti a denuncia, nulla è stato innovato rispetto al testo unico. Pertanto l'obbligo di denuncia trova applicazione sia per gli atti di trasferimento della proprietà (sia a titolo gratuito che a titolo oneroso), sia per gli atti idonei a trasmettere la detenzione del bene (e quindi per i contratti di locazione, di comodato, di deposito, di conferimento a terzo di un mandato ad amministrare con obbligo di custodia e di manutenzione)";* così la Commissione Studi Civilistici del Consiglio Nazionale del Notariato nello Studio n. 5019/2004 "Codice dei beni culturali: prime riflessioni", disponibile *on-line* su www.notariato.it.

409 Costituzione della Repubblica Italiana, art. 42.

Rientrano nel primo livello i beni culturali mobili ed immobili - opera di autore non vivente ed aventi più di cinquant'anni - di proprietà di persone giuridiche senza fine di lucro, ai quali si applica un regime di inalienabilità assoluta, salvo sdemanializzazione degli stessi[410].

Il secondo livello è invece costituito, in via residuale, da tutti gli altri beni culturali di proprietà di un ente senza fine di lucro, per i quali è previsto un regime di inalienabilità relativa, con sottoposizione ad un provvedimento autorizzatorio (art. 57, co. 5) meno severo di quello previsto per i beni appartenenti ad enti pubblici: l'autorizzazione ad alienare sarà infatti negata solo nell'ipotesi in cui accerti che possa derivare un grave danno alla conservazione ed al pubblico godimento dei beni[411].

Per tutti gli altri beni culturali appartenenti a soggetti privati vige invece un regime di alienazione libera, attenuato solo dall'obbligo di denuncia del trasferimento, cui potrebbe far seguito l'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato o degli enti pubblici territoriali interessati.

5.2.3 Alienazione di beni culturali e diritto di prelazione

In caso di alienazione a titolo oneroso di un bene culturale, sia esso mobile o immobile, di proprietà pubblica o privata, il MiBAC gode di un diritto di prelazione, esercitabile entro sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia di trasferimento del bene[412].

La prelazione cd. "culturale" è istituto centrale del sistema italiano di circolazione dei beni culturali, attraverso il quale si realizza un regime di controllo pubblico degli atti di disposizione dei beni stessi. La *ratio* che giustifica tale forte limitazione alla circolazione dei beni culturali trova il suo fondamento nell'art. 9 della Costituzione, dove il valore e-

---

[410] Art. 54 co. 2 lett. a) del Codice.

[411] Il comma 5 dell'art. 57, in tema di diniego dell'autorizzazione ad alienare parla genericamente di "danno" per i beni pubblici e, più specificamente, di "grave danno" per i beni di proprietà di enti *non profit*: tale livello di protezione più basso trova la sua ragion d'essere nella necessità di contemperare l'interesse pubblico al controllo della circolazione dei beni con l'autonomia negoziale del privato. Così M. Buonauro nel commento all'art. 57 del Codice, in *Commentario al Codice cit.*, p. 392.

[412] Nell'ipotesi di denuncia omessa o tardiva, il termine di 60 giorni viene prorogato a 180, che decorrono dal momento in cui il Ministero ha ricevuto la denuncia tardiva o ha comunque acquisito tutti gli elementi costitutivi della stessa (art. 61, co. 2). E' questa una delle importanti novità introdotte dal Codice in materia di esercizio della prelazione.

stetico-culturale "*entra a pieno titolo tra quelli primari del nostro ordinamento, giustificando l'esercizio di poteri statali che incidono direttamente, ma con differente intensità, sulla sfera privata*[413]".

L'istituto giuridico della prelazione consiste nel potere dello Stato - ed in subordine degli altri enti pubblici territoriali - ad essere preferito ad ogni altro soggetto, a parità di condizioni, nella stipula di un determinato contratto. Lo Stato pertanto, per il tramite del Ministero per i Beni e le Attività culturali, avrà la facoltà di acquistare il bene al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione.

Presupposto essenziale per l'esercizio del diritto di prelazione è il previo riconoscimento di interesse particolarmente importante del bene, ovvero la sua comprovata culturalità mediante emissione dell'apposita dichiarazione; è altresì indispensabile che il privato provveda a denunciare l'atto di alienazione del bene medesimo.

Una volta ricevuta la denuncia, il Soprintendente territorialmente competente sarà tenuto a darne tempestivamente notizia alle Regioni ed agli enti territoriali interessati, affinché sia loro garantita la possibilità di formulare, entro trenta giorni, una proposta di prelazione che sarà presentata al Ministero.

Qualora il Ministero decida di non esercitare in proprio la prelazione, provvederà a darne comunicazione entro quaranta giorni (computati dal momento di ricezione della denuncia) all'ente interessato, il quale potrà autonomamente adottare il proprio provvedimento di prelazione[414].

Sia che provenga dal Ministero che da un ente territoriale, il provvedimento di prelazione dovrà essere notificato ad entrambi i soggetti passivi del rapporto: all'alienante ed all'acquirente. Per effetto di tale notifica, la proprietà passerà di pieno diritto allo Stato o all'ente. In seguito all'esercizio del diritto di prelazione, l'amministrazione sarà tenuta al pagamento del prezzo stabilito nell'atto di alienazione, sebbene la giurisprudenza abbia in proposito più volte evidenziato come il trasferimento della proprietà si verifichi indipendentemente dal versamento della somma[415].

Per ciò che concerne la determinazione del prezzo di vendita, non è prevista dal legislatore alcuna ingerenza, spettando la stessa alle parti private: solo laddove queste

---

[413] N. Assini, G. Cordini, *cit.*, p. 145. In tal senso si è espressa la Corte Costituzionale (sent. n. 269/95 del 14 giugno, in G.U. del 28.6.1995), che ha ritenuto l'istituto della prelazione culturale compatibile con il rispetto dell'autonomia negoziale dei privati.

[414] Nella previsione dell'art. 61 co. 3 del T.U. del 1999 era invece lo Stato ad emettere il provvedimento, per conto dell'ente interessato.

[415] Cass. Sez I, sent. n. 7142 del 5 agosto 1996 e Cass. Sez. I, sent. n. 5206 del 29 novembre 1989.

ultime non abbiano provveduto l'alienante ha la facoltà di non accettare il prezzo stabilito dal Ministero, rimettendosi la decisione ad un'apposita Commissione[416].

Le disposizioni sino ad ora esaminate, si applicano tanto ai beni immobili quanto a quelli mobili, per quanto questi ultimi siano senza dubbio esposti maggiormente al rischio di traffici illeciti, data la maggiore difficoltà della pubblica amministrazione ad individuarli.

Attesa inoltre la portata generale di tale istituto, giurisprudenza e dottrina concordano nel ritenere che la prelazione possa legittimamente esercitarsi non solo nei confronti delle alienazioni aventi ad oggetto beni di proprietà privata, ma anche beni appartenenti ad enti pubblici[417].

L'istituto della prelazione culturale trova applicazione non solo in presenza di un atto di alienazione, ma - come precisato al comma 5 dell'art. 60 - "*anche quando il bene sia a qualunque titolo dato in pagamento*". Ciò che legittima l'esercizio del diritto di prelazione non è pertanto la sussistenza di un contratto tipico, bensì la presenza di una regolamentazione negoziale che comporti - comunque - un effetto traslativo del bene, accompagnata da un reciproco sacrificio patrimoniale delle parti. Rientrano pertanto nel novero dei trasferimenti sottoposti a prelazione culturale anche la permuta, la rinuncia dietro corrispettivo ed il conferimento in società.

Differentemente, la disciplina in esame non può applicarsi nelle ipotesi di trasferimento per successione *mortis causa* né tantomeno in caso di donazione diretta o indiretta.

Quanto alla prima ipotesi, le disposizioni testamentarie non possono essere considerati atti di alienazione, pur essendo idonee a produrre un effetto traslativo in capo all'erede o al legatario, perché tali possono considerarsi solo i negozi tra vivi ad effetti traslativi e/o costitutivi. Nel caso della donazione, invece, il suo essere espressione di liberalità la sottrae al regime della prelazione, venendo a mancare l'onerosità della prestazione[418].

---

[416] Suddetta Commissione sarà composta da tre membri: uno nominato dal Ministro, uno dall'alienante ed uno dal Presidente del Tribunale del luogo ove è stato concluso il contratto. E' opportuno ricordare che il trasferimento della proprietà, affinché possa esercitarsi il diritto di prelazione, deve obbligatoriamente avvenire a titolo oneroso. Qualora non sia stabilito un prezzo, lo Stato non può infatti valutare se intervenire o meno.

[417] Così M. Bonauro nel commento all'art. 60 del Codice in *Commentario al Codice cit*., p. 399; v. anche A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam 2004, p. 249. Per la giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 923 del 22 febbraio 2001.

[418] Cfr. M. Plasmati, *La negoziazione dei beni culturali*, in *Contratto e Impresa*, 3/2007, p. 771.

5.3 La regolamentazione dei reperti archeologici

In materia di ricerche e di opere per il ritrovamento di beni archeologici, la normativa vigente attribuisce una piena riserva a favore del Ministero per i Beni e le Attività Culturali[419], garantendo l'esclusività dell'intervento statale su tutto il territorio nazionale, sia esso indistintamente di proprietà pubblica o privata[420].

Per poter disporre dei suoli dove devono svolgersi le attività di ricerca, è contemplata l'occupazione temporanea degli stessi da parte dello Stato, che potrà eventualmente trasformarsi in definitiva mediante procedimento di espropriazione per pubblica utilità, ove ne sussistano i presupposti[421].

Il Ministro per i Beni e le Attività Culturali potrà dare in concessione a terzi - enti o privati - l'attività di ricerca, ed emettere il provvedimento di occupazione a favore di questi ultimi. Anche in tale circostanza, resta comunque in capo allo Stato ogni potere di indirizzo e di controllo sull'attività di scavo e di ricerca, nonché la facoltà di imporre determinate prescrizioni la cui inosservanza può determinare la revoca della concessione stessa.

Un'importante novità rispetto alla precedente disciplina, è contenuta nella terminologia utilizzata per indicare l'oggetto della ricerca: non si parla più di "*beni culturali*", come avveniva nel T.U., bensì di "*cose indicate all'art. 10*": il Codice conferma così la possibilità di qualificare come beni culturali esclusivamente quei manufatti o quelle strutture nei confronti dei quali sia intervenuto un atto formale di riconoscimento di culturalità.

Accanto alla riserva della ricerca, a favore dello Stato è contemplata anche una riserva di proprietà sui ritrovamenti, come sancito dall'art. 91 del Codice. Tale disposizione, nel rispetto di quanto disposto dal Codice civile agli articoli 822 e 826, stabilisce l'appartenenza allo Stato di tutti gli oggetti qualificabili come beni culturali, da chiunque e in qualunque modo ritrovati, nel sottosuolo o nei fondali marini. Tali beni andranno a

---

[419] L'attuale formulazione dell'art. 88 del Codice introduce un'importante innovazione rispetto alla precedente formula (art. 43 della legge Bottai), parlandosi di piena "*riserva*" e non più esclusivamente di "*facoltà di riserva*".

[420] Va da sé che la riserva di ricerca a favore dello Stato si riferisce soltanto ai ritrovamenti archeologici, ben potendo il proprietario effettuare qualsiasi altra attività nel sottosuolo, per fini diversi.

[421] La materia è disciplinata dal D.P.R. n. 327 dell'8 giugno 2001 "*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di esproprio per pubblica utilità*" (in G.U. n. 189 del 16 agosto 2001). In caso di espropriazione, il proprietario del fondo riceverà un'indennità per il mancato utilizzo del bene o per la sua definitiva perdita, potendo tale indennizzo essere corrisposto anche con parte delle cose ritrovate, se non interessano le raccolte dello Stato. Tale indennità consisterà "*nel giusto prezzo che il bene avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita*" (art. 99 del Codice).

far parte del patrimonio indisponibile dello Stato o del demanio pubblico a seconda che siano - rispettivamente - mobili o immobili.

Con riferimento ai primi, l'art. 826 del Codice civile sancisce che "*fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato (...) le cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo (...)*"; per quanto concerne la loro circolazione - ai sensi dell'art. 828 – essi saranno liberamente alienabili, ma non potranno essere sottratti alla loro destinazione d'uso. In merito ai ritrovamenti immobiliari, il loro appartenere al demanio cd. culturale, li sottopone alle regole sopra esaminate per quanto ne concerne la circolazione: rientrando nel primo dei tre livelli sopra descritti, tali beni saranno assolutamente inalienabili[422].

Sebbene la disposizione parli di cose "ritrovate"; è indubbio che essa faccia riferimento sia all'ipotesi di ritrovamenti derivanti da apposite ricerche, sia a ritrovamenti fortuiti.

In caso di scoperte fortuite, ai sensi dell'art. 90 del Codice, allo scopritore è fatto obbligo di denunciare il ritrovamento entro ventiquattro ore alla Soprintendenza o all'autorità di pubblica sicurezza Grava inoltre sullo scopritore un obbligo di conservazione temporanea del bene, lasciando i ritrovamenti nelle condizioni e nel luogo in cui sono stati rinvenuti. Qualora trattasi di cose mobili delle quali non possa altrimenti garantirsi la custodia, questi avrà la facoltà di rimuoverle, per meglio garantirne la sicurezza e la conservazione sino alla visita della competente autorità.

Le eventuali spese sostenute per la custodia e la rimozione del bene saranno successivamente rimborsate dal Ministero, a carico del quale graverà anche l'onere di corrispondere allo scopritore un premio in denaro o "*mediante rilascio di una parte delle cose ritrovate*"[423]. La corresponsione del premio spetterà anche al proprietario dell'immobile ove i beni sono stati rinvenuti nonché al concessionario dell'attività di ricerca, qualora trattasi non di ritrovamento fortuito bensì di operazione effettuata con lo specifico obiettivo di rinvenire beni. A tali categorie di beneficiari deve poi aggiungersi quella del proprietario-concessionario, ovvero colui che effettua un ritrovamento in un'area di sua proprietà, nell'ambito di una ricerca debitamente autorizzata. A costui spetterà un premio maggiore, che potrà arrivare sino alla metà del valore delle cose ritrovate.

Diversa dalla ricerca e dalla scoperta fortuita è invece la scoperta clandestina, per la quale si configura un vero e proprio illecito. In tale caso, non solo non è riconosciuto

---

[422] V. *infra*, par. 5.3.1

[423] V. art. 92 del Codice. L'entità del premio dovrà essere correlata al valore del bene ritrovato, non potendo superare un quarto del valore delle cose stesse.

alcun compenso per lo scopritore che si sia introdotto o abbia cercato nel fondo altrui senza il consenso del proprietario o del possessore, ma trovano applicazione le sanzioni previste dall'art. 175 del Codice[424].

5.4 Circolazione internazionale del patrimonio culturale

La circolazione internazionale dei beni culturali è disciplinata dal Codice mediante l'introduzione di un regime molto più rigoroso di quello precedentemente vigente con il Testo Unico del 1999[425].

Viene meno infatti, con il Codice, la subordinazione del divieto d'uscita dei beni culturali al suo costituire danno per il patrimonio storico e culturale nazionale, eliminandosi ogni riferimento alla presenza del danno affinché possa applicarsi il divieto di esportazione.

Principio generale alla base dell'intera disciplina, come dettato dall'art. 65, è il divieto di uscita dei beni culturali dal territorio della Repubblica[426]. A tale regola di base può derogarsi esclusivamente nei modi e nei casi previsti dal Codice: in caso di rilascio di attestato di libera circolazione, ai sensi di quanto dettato dagli artt. 65, 68 e 69, o in caso di uscita temporanea per manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di alto interesse culturale.

5.4.1 Uscita definitiva dei beni dal territorio nazionale

Per quanto concerne l'uscita definitiva dei beni culturali dal territorio nazionale, il Codice distingue la "spedizione" nell'ambito comunitario, dalla "esportazione" al di

[424] Arresto fino ad un anno ed ammenda da 310 a 3099 euro.

[425] Capo V, Parte II, artt. da 65 a 87. Il Capo V, nel tentativo di riorganizzare la materia in modo più chiaro e sistematico rispetto al T.U., è suddiviso in quattro sessioni, che disciplinano, rispettivamente, l'uscita e l'ingresso nel territorio nazionale dei beni culturali mobili, l'esportazione degli stessi dal territorio dell'Unione europea, la restituzione dei beni illecitamente usciti dal territorio UE, l'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione Unidroit.

[426] Art. 65 co. 1. Il Codice modifica la precedente normativa, nella quale si subordinava il divieto d'uscita del bene culturale al suo costituire danno per il patrimonio storico e culturale nazionale, ed elimina ogni riferimento alla presenza del danno affinché possa scattare il divieto di esportazione. Tale restrizione all'esportazione trova la sua giustificazione nel più volte citato art. 30 TCE e sarà dunque legittima esclusivamente con riferimento a quei beni che, in base alla legislazione nazionale, siano identificabili quali appartenenti al patrimonio, artistico, storico o archeologico.

fuori dei confini dell'Unione europea, ricollegando alle due ipotesi regime normativi, almeno in parte, differenziati[427].

In caso di spedizione intracomunitaria del bene, sarà necessario che il soggetto interessato disponga di apposito "attestato di libera circolazione", di validità triennale; qualora invece il bene sia diretto verso un Paese extracomunitario, all'attestato di libera circolazione dovrà aggiungersi la licenza di esportazione già prevista dal Regolamento 3911/92, di validità semestrale.

Non a tutti i beni culturali è consentita un'uscita definitiva dal territorio nazionale: le cose per le quali può richiedersi il rilascio di apposita autorizzazione sono tassativamente elencate dal Codice al comma 3 dell'art. 65: archivi e singoli documenti appartenenti a privati, cose, a chiunque appartenenti, che non siano opera di autore vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 50 anni, fotografie, esemplari di opere cinematografiche, documentazioni di manifestazioni sonore o verbali comunque registrati aventi più di 25 anni, mezzi di trasporto aventi più di 75 anni, beni e strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di 50 anni.

Chiunque abbia interesse ad esportare in via definitiva uno dei beni sopra elencati, dovrà effettuare apposita denuncia e presentare materialmente il bene[428] presso il competente ufficio di esportazione, il quale provvederà, entro tre giorni, a darne comunicazione agli uffici ministeriali[429]. Tali uffici avranno un ulteriore termine di dieci giorni per segnalare eventuali elementi utili relativi alla cosa o al bene destinato all'uscita definitiva.

Entro quaranta giorni dalla denuncia, l'ufficio di esportazione provvederà a comunicare al soggetto richiedente l'esito positivo o negativo della richiesta di rilascio di attestato di libera circolazione[430], motivando in entrambi i casi la sua decisione[431].

---

[427] Tale distinzione è stata introdotta con l'entrata in vigore della legge n. 88 del 30 marzo 1988, che ha di fatto implementato nel nostro ordinamento il Regolamento comunitario 3911/92, modificando il regime di esportazione dei beni culturali e differenziando l'uscita intracomunitaria (spedizione) da quella extracomunitaria (esportazione).

[428] Nell'ipotesi in cui trattasi di beni difficilmente trasportabili presso l'ufficio, è consentita la verifica *in loco*.

[429] L'art. 68 del Codice, nel disciplinare il rilascio dell'attestato di libera circolazione, riprende in parte il contenuto dell'art. 66 del T.U., che a sua volta aveva recepito la disciplina della L. 88/1998, con la quale si era sostituita la "licenza di esportazione" precedentemente richiesta dalla L. Bottai con l'attestato di libera circolazione.

[430] Nella normativa precedentemente vigente, era attribuita all'amministrazione centrale la facoltà di inibire il rilascio dell'attestato di libera circolazione da parte dell'ufficio di esportazione competente. Tale passaggio procedurale era stato voluto dal legislatore del 1998 allo scopo di consentire agli organi centrali del Ministero di esercitare un controllo sugli uffici di esportazione "*Detta soluzione, mentre comportava indubbiamente un aggravio procedimentale in termini sia di attività istruttoria sia di tempi (…) risultava di fatto inefficace, dal momento che il previsto controllo da parte dell'amministrazione centrale doveva necessariamente esercitarsi sulla documentazione trasmessa dall'ufficio di esportazione e non sull'oggetto per il quale veniva richiesto l'attestato, in tal modo pregiudicando lar-*

In caso di esito positivo, l'attestato rilasciato avrà validità triennale: laddove il trasferimento non avvenga entro i tre anni sarà necessario sottoporre il bene ad un nuovo controllo da parte dell'ufficio di esportazione.

Ove la risposta sia negativa ed il rilascio dell'attestato venga negato, l'interessato – proprietario o spedizioniere del bene – potrà presentare presso il Ministero ricorso avverso il diniego di attestato entro trenta giorni, come previsto dall'art. 69 del Codice[432].

Qualora il ricorso venga accolto, il Ministero provvederà a rimettere gli atti all'ufficio di esportazione, che provvederà, in conformità a quanto dettato dal Ministero, nei successivi venti giorni[433]. Al momento della presentazione della denuncia, sarà necessario indicare all'ufficio di esportazione anche il valore venale del bene, affinché il Ministero possa, ove interessato, procedere all'acquisto coattivo del bene[434].

L'istituto dell'acquisto coattivo era già presente sia nella Legge del 1939 che nel Testo Unico del 1999, ed è riproposto dal Codice, con alcune importanti modifiche.

Trattasi di uno dei tipici strumenti di acquisizione da parte dello Stato di beni culturali di proprietà privata, differente dalla già esaminata prelazione culturale, perché manca in questo caso da parte dell'alienante la volontà di alienare il bene, sussistendo invece la sola volontà di esportarlo.

Entro il termine dei quaranta giorni, attribuito all'ufficio di esportazione per il rilascio o il diniego dell'attestato di libera circolazione, il medesimo ufficio può proporre al Ministero l'acquisto coattivo del bene culturale destinato all'esportazione[435], per il valore indicato nella denuncia, dandone contestuale comunicazione sia al soggetto richiedente

---

gamente quelle stesse esigenze che detto controllo avrebbe dovuto soddisfare". G. Famiglietti, D. Carletti, G. Veccia, commento all'art. 68 in "*Codice dei Beni culturali e del paesaggio – commento coordinato da R. Tamiozzo",* Giuffrè 2004, p. 309.

431 Come stabilito al co. 4 dell'art. 68, "*nella valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione gli uffici si attengono a indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero, sentito il competente organo consultivo*". In caso di esito positivo, l'attestato rilasciato avrà validità triennale; laddove il trasferimento non avvenga entro i tre anni sarà necessario sottoporre il bene ad un nuovo controllo da parte dell'ufficio di esportazione.

432 Il ricorso potrà essere presentato sia per motivi di legittimità che di merito. Il Ministero dovrà decidere entro il termine di novanta giorni dalla presentazione del ricorso, dopo aver acquisito il parere, obbligatorio ma non vincolante, del competente organo consultivo.

433 Il Codice introduce, al co. 5 dell'art. 70, un richiamo all'applicazione del DPR 1199 del 24 novembre 1971, in materia di ricorsi amministrativi, che comporta l'applicazione del meccanismo del silenzio-rigetto (art. 6 del DPR).

434 Così D. Nardella, commento all'art. 70 in *Codice dei Beni culturali e del paesaggio – commentario cit.*, Il Mulino, 2004, p. 307).

435 Con la formulazione della proposta di acquisto coattivo, il termine di 40 giorni ordinariamente previsto per il rilascio dell'attestato è prorogato di altri 60.

l'attestato sia alla Regione[436]. Il Ministero avrà a sua volta novanta giorni dalla denuncia per pronunciarsi sulla volontà di esercitare o meno il diritto di acquisto, termine perentorio per la notifica dell'eventuale provvedimento di acquisto al soggetto interessato.

A quest'ultimo, sia esso proprietario o spedizioniere del bene – il co. 2 dell'art. 70 attribuisce la cd. "facoltà di rinuncia", non contemplata dal T.U. del 1999: sino a quando non sia intervenuta la notifica del provvedimento di acquisto, l'interessato può infatti rinunciare all'esportazione dell'oggetto e provvedere al ritiro del medesimo[437].

La facoltà, riconosciuta al richiedente l'autorizzazione, di rinunciare alla propria richiesta per impedire l'acquisto coattivo - come si evidenzia in dottrina - chiarisce che trattasi non di un regolamento della titolarità della proprietà, ma di un atto riconducibile ad un potere di supremazia dello Stato che risponde all'esigenza di salvaguardare il patrimonio culturale nazionale dalla sua dispersione[438].

Qualora il bene da esportare in via definitiva debba oltrepassare i confini comunitari, sarà necessario, come sopra accennato, che all'attestato di libera circolazione si accompagni anche una "licenza di esportazione", il cui rilascio compete ai medesimi uffici[439].

La licenza, conforme al modello standard fissato dalla normativa comunitaria[440], è richiesta esplicitamente (art. 74 comma 1) per l'esportazione extracomunitaria dei beni rien-

---

[436] Questa è una delle principali novità introdotte dal Codice in tema di acquisto coattivo: la Regione non è più equiparata allo Stato nell'esercizio del diritto di acquisto coattivo (come avveniva nel corrispondente art. 68 T.U.), ma è in posizione subordinata rispetto al Ministero. Ai sensi del co. 3 dell'art. 70, infatti, solo qualora il Ministero decida di non procedere all'acquisto, ne darà comunicazione (entro 60 giorni dalla denuncia) alla Regione ove si trova il bene da esportare, affinché questa decida se esercitare o meno il diritto di acquisto coattivo *"nel rispetto di quanto stabilito all'articolo 62, commi 2 e 3, in materia di copertura finanziaria della spesa e assunzione del relativo impegno"*. Se per un verso tale modifica elimina il problema precedentemente esistente della potenziale sovrapposizione tra Regione e Stato nell'esercizio del diritto di acquisto coattivo, per un altro verso, come evidenziato da D. Nardella nel commento all'art. 70 del Codice *"sembra porre a margine il ruolo dell'ente regionale, in quanto eventuale e meramente sostitutivo rispetto allo Stato, segnando così un punto di regresso dalla formula dell'omologo art. 68 T.U. e contravvenendo ai principi del nuovo quadro di competenze delineato nel Titolo V Cost. nonché nell'art. 5 dello Stesso Codice, laddove si stabilisce la regola della cooperazione tra regioni e Stato nell'esercizio delle funzioni di tutela in conformità al Titolo I della Parte II del Codice ove figura, tra gli altri, proprio l'istituto della circolazione in ambito internazionale", cit.* p. 308.

[437] Tale facoltà di rinuncia, già prevista dalla L. Bottai all'art. 39 seppur in forma più limitata, era stata soppressa dalla L. 88/1998.

[438] M. Fiorilli, commento all'art. 70 del Codice, in *Commentario al Codice cit.*, p. 458.

[439] Come dettato dall'art. 74 del Codice, la licenza è rilasciata dall'ufficio esportazione contestualmente all'attestato di libera circolazione o comunque non oltre trenta mesi dal suo rilascio. La licenza è pertanto subordinata all'avvenuto rilascio dell'attestato e non comporta alcun ulteriore potere valutativo.

[440] Il modello di formulario di autorizzazione cui devono attenersi tutti i Paesi membri è allegato al Regolamento CE n. 656 del 7 aprile 2004, modificativo del Reg. CE 3911/92, in GUCE L 104 dell'8 aprile 2004.

tranti nell'allegato A al Codice, che riprende - come ovvio - il contenuto dell'allegato al Regolamento comunitario[441].

Nulla osta peraltro che, anche per i beni non rientranti in una delle categorie di cui all'allegato, l'uscita definitiva potrebbe essere subordinata al rilascio di tale licenza o, addirittura, preclusa.

Come già evidenziato nell'analisi del Regolamento al capitolo 2 del presente lavoro, depone in tal senso il comma 4 dell'art. 2 del provvedimento comunitario, stabilendo che "*l'esportazione diretta dal territorio doganale della Comunità di beni del patrimonio nazionale di valore artistico, storico o archeologico, che non rientrano nella definizione di beni culturali ai sensi del presente regolamento, è soggetta alla normativa nazionale dello Stato membro di esportazione*".

Non troveranno invece applicazione le disposizioni in materia di attestato e licenza di esportazione, qualora il bene che transita in territorio italiano, sia proveniente già da altro Paese membro ed accompagnato da valida licenza di esportazione, per tutto il periodo di validità della medesima.

5.4.2 Uscita temporanea

Con riferimento all'ipotesi di uscita temporanea dei beni culturali dal territorio della Repubblica, la disciplina prevista dal Codice appare meno severa di quanto disposto per l'esportazione in via definitiva.

Ai sensi del disposto degli articoli 66, 67 e 71, può essere consentita l'uscita temporanea - finalizzata alla partecipazione a manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di "alto interesse culturale" - non solo di quei beni per i quali è ammessa l'esportazione definitiva, ma anche di quelli, elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 65, per i quali vige il divieto di uscita definitiva.

Affinché possa autorizzarsi l'uscita temporanea, sarà indispensabile garantire l'integrità e la sicurezza del bene stesso: non sarà pertanto ammessa l'uscita di qualunque bene che sia ritenuto suscettibile di subire danni nel trasporto o nella permanenza in condizioni ambientali sfavorevoli e sarà altresì preclusa l'esportazione temporanea dei beni costi-

[441] La formulazione dell'art. 74 è, invero, caratterizzata da un errore logico-giuridico di fondo: affermare che l'esportazione extra-Ue dei beni culturali è disciplinata dal Regolamento CEE è quantomeno superfluo, data la naturale applicabilità diretta di tali atti, così come superfluo è il rinvio all'allegato, per la medesima ragione. Così M. Mazzoleni, *cit.*, p. 64.

tuenti "*il fondo principale di una determinata ed organica sezione di un museo, pinacoteca, galleria, archivio o biblioteca o di una collezione artistica o bibliografica*".

L'uscita temporanea del bene è comunque subordinata al rilascio di apposito "attestato di circolazione temporanea[442]".

Similmente a quanto sopra detto per l'uscita definitiva, il soggetto interessato dovrà presentare apposita denuncia presso l'ufficio di esportazione e presentare *in loco* il bene, indicandone il valore venale. In tale caso, peraltro, l'indicazione del valore del bene sarà necessaria non per l'eventuale esercizio dell'acquisto coattivo (come nel caso di esportazione definitiva), bensì per la valutazione dell'entità dell'assicurazione necessaria a coprire i rischi che il bene può correre nel trasporto e nella permanenza all'estero.

Considerando infatti che obiettivo primo dell'uscita temporanea dei beni culturali dal territorio nazionale è, per il legislatore, quello di poter garantire una maggiore fruibilità del patrimonio nazionale all'estero nonché favorire gli scambi culturali, la minaccia di un possibile acquisto coattivo da parte dello Stato sarebbe un disincentivo senza dubbio fuori luogo.

Entro quaranta giorni dalla richiesta, con motivato giudizio, l'ufficio competente dovrà rilasciare o negare l'attestato di circolazione temporanea - attenendosi nel giudizio agli indirizzi generali forniti dal Ministero - ed il soggetto interessato, in caso di esito negativo, potrà presentare ricorso entro trenta giorni presso il Ministero.

Ove si proceda al rilascio dell'attestato, su questo verranno indicate tutte le prescrizioni da seguire in fase di trasporto e di permanenza all'estero, nonché il termine per il rientro del bene, prorogabile su richiesta dell'interessato ma mai superiore ai diciotto mesi.

L'uscita temporanea del bene è subordinata alla presenza di precise garanzie: nel caso di un bene di proprietà privata, sarà necessario indicare, già alla presentazione della domanda, il responsabile dell'eventuale custodia all'estero; come sopra accennato, sarà inoltre richiesta, a carico dell'interessato, un'assicurazione sui beni, per il valore indicato nella denuncia.

---

[442] L'art. 67 precisa che i beni potranno essere autorizzati all'uscita temporanea anche quando costituiscano mobilio di cittadini che ricoprono cariche diplomatiche o consolari all'estero o siano arredamento di sedi diplomatiche e consolari, quando debbano essere sottoposti ad analisi o ad interventi di conservazione all'estero ed infine quando la loro uscita sia richiesta in attuazione di accordi culturali con istituzioni museali straniere, in regime di reciprocità, per un periodo che non può superare i quattro anni. Per la circolazione temporanea di tali beni non è previsto l'obbligo del rilascio dell'attestato di circolazione temporanea.

Ove peraltro trattasi di mostre e manifestazioni a partecipazione statale - promosse all'estero dal Ministero, da enti pubblici, da istituti italiani di cultura all'estero o da organismi sovranazionali - l'assicurazione potrà essere sostituita dall'assunzione diretta del rischio da parte dello Stato, mediante apposito decreto ministeriale.

In simili circostanze, infatti, può essere interesse primario del Ministero o dello Stato che un determinato bene partecipi ad un evento o può accadere che l'organizzazione dell'evento offra garanzie tali da escludere l'esigenza di ulteriori interventi privati.

Per taluni beni di proprietà privata[443] è infine richiesto il versamento di una cauzione, costituita anche da polizza fideiussoria, emessa da un istituto bancario o da una società di assicurazione per un importo superiore del 10% del valore della cosa o del bene, accertato in sede di domanda di uscita.

La cauzione mira ad evitare che l'uscita temporanea del bene possa trasformarsi in definitiva: alla scadenza del termine previsto: qualora il bene non faccia rientro in patria, è infatti previsto che lo Stato incassi la cauzione.

Con riferimento ai beni di proprietà pubblica, è fatto ugualmente obbligo al richiedente l'uscita temporanea di indicare nella domanda il responsabile della custodia all'estero, nonché di garantire apposita cauzione (anche in questo caso, sostituibile con assunzione del rischio da parte dello Stato). Non è invece dovuta in tali casi alcuna cauzione, risultando alquanto improbabile che le pubbliche amministrazioni possano essere intenzionate a favorire l'illecita uscita definitiva di un bene o, comunque, siano negligenti nella gestione del rientro del proprio bene.

Gli uffici di esportazione sono chiamati a controllare e certificare non solo i casi di uscita – definitiva o temporanea – dei beni culturali, ma anche l'ingresso e la "legittima presenza" di tali beni nel territorio nazionale, secondo quanto stabilito dall'art. 72, che ricalca senza nulla modificare la disciplina del T.U. del 1999. Nel caso in cui infatti un bene culturale faccia il suo ingresso in territorio italiano, su richiesta dell'interessato l'ufficio di esportazione dovrà rilasciare, sulla base di "*documentazione idonea ad identificare la cosa e a comprovarne la provenienza*" un "certificato di avvenuta importazione", qualora il bene provenga da uno Stato terzo o un "certificato di avvenuta spedizione", nel caso di bene proveniente da un Paese membro Ue.

---

[443] Trattasi, nello specifico, di quei beni per i quali non è consentita l'uscita definitiva o i beni che vengono dichiarati di interesse culturale proprio al momento della presentazione della domanda di uscita temporanea.

Finalità di tali certificazioni, che hanno validità quinquennale prorogabile su richiesta[444], è quella di attestare la lecita presenza in Italia dei beni, prevenendo ed individuando eventuali casi di importazione illecita.

In sede di analisi del Regolamento comunitario 3911/92, per la quale si rimanda al secondo capitolo del presente lavoro, si era già rilevato come principale limite della disposizione comunitaria era quello di non prevedere un meccanismo di controllo del lecito arrivo di un bene in un determinato Paese.

Nella prassi, si era evidenziato, gli Stati tendono a non svolgere accurate indagini sulla liceità dell'ingresso di un determinato bene, giungendosi molto spesso al rilascio di licenze di esportazione che di fatto "sanano" precedenti uscite illecite.

L'Italia, con l'art. 72, rappresenta in tal senso una *best practice* che manca in altre realtà europee, ponendo gli uffici competenti nelle condizioni di poter - e dover - verificare la legittima presenza sul territorio di un determinato bene[445].

5.5 Il recepimento della Direttiva 93/7/CE

Dopo un complesso iter legislativo, prolungatosi per oltre due legislature, la Direttiva 93/7/CE è stata recepita dall'Italia con Legge n. 88 del 1998[446], con un ritardo di quasi cinque anni rispetto ai tempi previsti dal provvedimento comunitario.

La legge 88/98, attualmente abrogata a seguito della completa trasposizione del suo contenuto nel Codice, provvedeva non solo a disciplinare la restituzione dei beni usciti illecitamente da uno Stato membro (riproducendo il dettato normativo della direttiva), ma anche a specificare le forme e le modalità per il rilascio delle licenze di esportazione, richieste dal Regolamento 3911/92 e degli attestati di libera circolazione necessari a legittimare gli spostamenti intracomunitari dei beni culturali.

Oggi la materia è disciplinata dalla III sezione del Capo IV del Codice (artt. da 75 a 86), senza però una chiara distinzione tra l'azione di restituzione promossa dall'Italia e l'azione promossa da altro Stato per un bene sito in Italia.

---

[444] A differenza dell'attestato di uscita – definitiva o temporanea che sia – il certificato di avvenuta spedizione o importazione non comporta alcuna valutazione circa la qualità culturale del bene ma si limita a compiere una mera ricognizione e descrizione dell'oggetto, cfr. sul punto G. Famiglietti, D. Carletti, G. Veccia, commento all'art. 72 del Codice in *Commento al Codice cit*., pp. 327-328.

[445] La norma trova applicazione non solo per i beni rientranti nell'allegato A di cui al Regolamento 3911/92, ma anche per tutti i beni aventi rilevanza culturale ai sensi della normativa nazionale.

[446] Legge n. 88 del 30 marzo 1998, "Norme sulla circolazione dei beni culturali", pubblicata in G.U. n. 84 del 10 aprile 1998.

Il Ministero per i Beni e le Attività culturali è identificato come autorità di riferimento e di collegamento con la Commissione europea e con gli altri Stati membri per tutto ciò che concerne l'applicazione della Direttiva 93/7, affiancandosi così all'Agenzia delle Dogane cui è attribuito il compito di verificare la validità delle licenze di esportazione, in applicazione del Regolamento 3911/92.

La normativa italiana punta ad incentivare la collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti nella lotta al traffico illecito dei beni culturali, prevedendo uno scambio di informazioni costante tra il Ministro e la Commissione europea, che verrà periodicamente informata circa le misure adottate a livello nazionale. Il Ministro sarà altresì tenuto a relazionare annualmente al Parlamento sull'attuazione della direttiva in Italia e negli altri Stati membri.

Si promuove infine, all'art. 86, la realizzazione da parte del Ministero di "opportuni accordi" con le corrispondenti autorità degli altri Stati membri, al fine di favorire una maggiore reciproca conoscenza del patrimonio culturale, della legislazione e dell'organizzazione di tutela[447].

Tali accordi non sono qualificabili come internazionali, pur coinvolgendo soggetti di differenti Paesi: più che di "accordi" in senso tecnico, è infatti opportuno parlare di forme di collaborazione più o meno informali e più o meno specifiche, da attuare di volta in volta con le competenti autorità, nell'espletamento di un obbligo di cooperazione - a condizioni di reciprocità - in ambito comunitario.

Importante novità introdotta dal Codice - rispetto alla originaria legge di recepimento della Direttiva - è la previsione dell'istituzione di un nuovo strumento di controllo delle uscite dei beni culturali: la "banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti", istituita presso il MiBAC.

Mancando, nell'art. 85, una definizione del termine "sottratti" ben può desumersi che si faccia riferimento a tutte le ipotesi in cui un bene culturale venga rubato, illecitamente esportato, disperso, nascosto o semplicemente non vi siano prove dell'avvenuta perdita o distruzione. Tale banca dati, è andata di fatto a sostituire, inglobandola, la preesistente banca dati delle opere d'arte rubate istituita dal 1980 presso il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio artistico.

---

[447] L'art. 86 del Codice, che attua quella "cooperazione preventiva" richiesta all'art. 4 della Direttiva, si ricollega anche con le disposizioni dell'art. 6 del Regolamento 3911/92, dove si dispone che "*oltre alla cooperazione in materia doganale* (...)*, gli Stati membri fanno tutto il necessario per stabilire, sul piano dei loro rapporti reciproci, una cooperazione tra le autorità doganali e le autorità competenti di cui all'art. 4 della Direttiva 93/7/CEE*".

Suddetto strumento svolge la duplice funzione di fornire agli acquirenti di beni culturali indicazioni circa la sospetta illecita provenienza del bene e, allo stesso tempo, di garantire un costante trasferimento di informazioni aggiornate alle altre forze di polizia[448].

Con riferimento all'azione di restituzione chiesta all'Italia, per la quale l'art. 78 riprende i termini previsti dalla Direttiva di decadenza annuale e prescrizione trentennale, la disposizione comunitaria relativa all'indennizzo spettante al possessore è recepita in Italia riproducendo fedelmente il dettato della Direttiva: l'indennizzo è infatti liquidato al "soggetto interessato" che dimostri di aver usato, "all'atto dell'acquisizione, la diligenza necessaria a seconda delle circostanze".

Per quanto concerne l'onere della prova, lasciato alla disciplina nazionale dalla Direttiva, il Codice fa gravare il compito in capo al soggetto interessato, determinando una deroga alla regola generale vigente nel nostro ordinamento, per la quale la buona fede è presunta e basta che vi sia stata al tempo dell'acquisto[449].

Quanto, infine, all'azione di restituzione promossa dall'Italia, titolare dell'azione è il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, d'intesa con il Ministro degli Esteri e l'Avvocatura dello Stato. Ove trattasi di bene non di proprietà dello Stato, l'annuncio del rientro del bene sarà pubblicato in Gazzetta Ufficiale: qualora entro cinque anni non pervenga alcuna richiesta di riconsegna o nessuno riesca a dimostrare la titolarità del bene, esso diventerà parte del demanio dello Stato.

---

[448] Con particolare riferimento alla tutela degli acquirenti, nel 2007 è stato realizzato da parte del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, insieme con la Galleria Nazionale di Arte Moderna, un "*Decalogo sull'acquisto delle opere d'arte contemporanea*", finalizzato a fornire consigli ai cittadini, indicando alcune basilari cautele da adottare per evitare di incorrere nell'acquisto di opere d'arte contemporanea falsificate (fenomeno criminoso in costante aumento). Cfr. Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, *Attività operativa 2007*, disponibile on line all'indirizzo www.beniculturali.it/pdf/CartellaStampa17012008.pdf.

[449] Art. 1147 del Codice civile; il nostro sistema tutela il possessore di buona fede in modo assoluto, attribuendo in capo a chi rivendica la proprietà del bene l'onere di dimostrare la mala fede dell'altro.

CAPITOLO 6

Convergenze e divergenze nei modelli nazionali di tutela e circolazione dei beni culturali

6.1 Premessa, 6.2 La nozione di bene culturale, 6.3 I sistemi di individuazione e tutela dei beni culturali, 6.3.1 La titolarità dei ritrovamenti archeologici 6.4 L'esportazione dei beni culturali tra protezionismo e liberismo, 6.5 L'adeguamento alle disposizioni comunitarie

---

6.1 Premessa

Similmente a quanto accade nelle azioni per la protezione dell'ambiente, le azioni pubbliche dirette alla difesa del patrimonio culturale e storico di un Paese appartengono a quelle famiglia di politiche destinate ad incontrare forti resistenze da parte degli interessati - che si ritengono danneggiati - perché tendono a distribuire benefici diffusi ed a produrre costi concentrati.

La tutela dei beni culturali trova inoltre una difficoltà supplementare, essendo finalizzata a distribuire benefici immateriali, relativi a valori estetico-culturali ed alla qualità della vita, che non vengono percepiti da tutti gli individui con la medesima intensità[450].

Per contro, i costi che tale politica fa gravare sulla collettività sono immediatamente tangibili e valutabili economicamente, in termini sia di sacrifici imposti a singoli privati attraverso la limitazione dei loro diritti sulle cose, sia di costi gravanti sulla comunità, attraverso l'imposizione di limitazioni allo sviluppo edilizio e infrastrutturale.

Pur dinanzi a tali difficoltà di principio, tutti gli Stati contemporanei conducono da tempo una propria politica di protezione e valorizzazione del patrimonio culturale.

L'intento di questa riflessione finale è evidenziare come i diversi Paesi europei – con evidente riferimento alle realtà nazionali esaminate nei precedenti capitoli – hanno risposto alle difficoltà sopra accennate: si porranno in luce le convergenze e le divergenze dei tre sistemi nazionali (britannico, francese, inglese) oggetto di analisi, riflettendo su alcune grandi tematiche relative alla nozione di bene culturale, allo sviluppo di una politica di tutela dei beni culturali, all'opzione tra liberismo e protezionismo, riflettendo infine

[450] Si veda L. Bobbio, *Le politiche dei beni culturali in Europa: una comparazione*, in L. Bobbio (a cura di), cit., p. 11 ss.

sul controllo alle esportazioni e su come tali realtà nazionali abbiano adeguato il loro sistema con le disposizioni derivanti dalla loro appartenenza all'Unione europea.

6.2 La nozione di bene culturale

L'interrogativo che ci si pone è relativo all'esistenza di una nozione condivisa di bene culturale, ed alla sua estensione.

La risposta è certamente positiva per la Francia e l'Italia, mentre è più dubbia per il Regno Unito. Mentre infatti nei primi due esiste una nozione unitaria e sostanzialmente comparabile di bene culturale, che definisce e delimita un ambito di intervento specializzato, la stessa non si è invece mai affermata nel Regno Unito.

Con riferimento ai sistemi francese e italiano, si è assistito infatti ad una evoluzione nel tempo dell'oggetto della politica di tutela, passandosi da lunghe elencazioni iniziali al graduale utilizzo di termini più comprensivi come i "*monuments historiques*" in Francia[451] e le "*cose di interesse storico e artistico*" in Italia[452].

In una prima fase, i riferimenti a concetti quali i monumenti o le antichità lasciavano intendere che la tutela fosse prevalentemente orientata verso oggetti singoli ma, nel corso del Novecento, in entrambi i Paesi si è assistito ad un graduale superamento di tale visione settoriale, utilizzandosi man mano terminologie più generali ed astratte.

Sebbene infatti l'espressione "beni culturali", utilizzata per la prima volta nel lessico politico-giuridico dalla Convenzione de l'Aja del 1954[453] abbia attecchito pienamente in ambito nazionale solo in Italia, mentre nel lessico francese si fa ancora oggi riferimento ordinariamente al "*patrimoine culturel*" o, più semplicemente, al "*patrimoine*", la differenza terminologica non impedisce una sostanziale equivalenza di contenuto.

In entrambi i Paesi si è affermata una sfera di intervento che riguarda indistintamente tutte le cose che presentino un interesse dal punto di vista della storia e della cultura, indipendentemente dalla loro proprietà – pubblica o privata – o dalla loro natura giuridica – mobile o immobile. Né tanto meno rileva lo specifico interesse culturale che esse presentano - sia esso storico, estetico, antropologico, archeologico - o il loro essere beni singoli, collezioni o siti archeologici.

---

[451] V. *Loi sur les monuments historiques* del 1913, cfr. *infra*, par. 3.1.1.
[452] Definizione introdotta per la prima volta nel 1939con la legge n. 1089 (cd. L. Bottai), cfr. *infra*, par. 5.1.
[453] Cfr. *infra*, cap. 1.3.

A tale nozione di bene culturale corrisponde, in entrambi i Paesi, un apparato specializzato nell'ambito dell'Amministrazione centrale: il *Ministère de la Culture et de la Communication* per la Francia ed il Ministero per i Beni e le Attività Culturali per l'Italia.
Non si è avuta la medesima evoluzione nel Regno Unito, dove una simile concezione unitaria del "bene culturale" non si è mai affermata.
Il lessico politico-giuridico britannico non conosce alcuna terminologia in grado di ricomprendere l'insieme dei beni culturali: l'espressione *cultural heritage* si riferisce esclusivamente ai beni immobili – siano essi edifici o aree archeologiche – e non comprende i beni mobili. I *movable objects* sfuggono ad una vera e propria politica di tutela, salvo l'eccezione costituita dalla regolamentazione del ritrovamento dei *treasures* (oggetti in oro o argento); la proprietà dei beni mobili è trattata pertanto dalla *Common law* alla stregua di una qualsiasi proprietà, caratterizzandosi il sistema per un completo dominio del mercato in tale settore, in contrapposizione al controllo capillare vigente invece per il patrimonio immobiliare.

6.3 I sistemi di individuazione e tutela dei beni culturali

In tutti i Paesi oggetto d'esame la politica in materia di beni culturali trova la sua massima espressione in un'attività di tutela che si realizza secondo uno schema comune: individuazione dei beni da sottoporre a vincolo, attribuzione ad una pubblica autorità dei poteri di controllo sui beni e di autorizzazione all'utilizzo ed alla modifica degli stessi e – talvolta – imposizione di limiti alla loro circolazione ed alla esportazione.
Per quanto concerne il sistema di individuazione dei beni, in tutti i tre modelli oggetto di analisi l'assoggettamento alla tutela deve essere preceduto da una decisione individuale di vincolo, sia esso il *classement* (o l'*inscription*) francese, il *listing* (o lo *scheduling*) britannico, la *verifica* o la *dichiarazione* dell'interesse culturale nel caso dell'Italia.
E' opportuno peraltro evidenziare che in Francia e nel Regno Unito, per individuare cosa appartenga e cosa invece sia estraneo al patrimonio culturale nazionale, viene utilizzato lo strumento della catalogazione, attraverso l'inserimento dei beni nelle liste di *classement* o nell'*Inventaire Supplémentaire* per quanto concerne la Francia, e mediante lo *Schedule of Monuments* ed il *Listing System* nel Regno Unito. Nel sistema italiano, invece, la catalogazione preliminare è risultata poco idonea ad individuare in maniera tassativa gli oggetti da sottoporre a vincolo, portando nel tempo il legislatore ad attribuire alla stessa una

funzione di tipo conoscitivo, volta prevalentemente a censire il territorio nazionale al fine di portare alla luce il patrimonio sommerso.

Una volta individuato il campo d'azione, i tre modelli prevedono almeno due gradi diversi di vincolo, con conseguenze più o meno restrittive, ma risultano ben diversi i criteri in base ai quali si ripartiscono i beni nei differenti gradi.

Il sistema francese compie una distinzione basata sulla rilevanza culturale del bene: il *classement* determina a carico del proprietario una serie di obblighi in materia di manutenzione, conservazione e restauro del bene e l'impossibilità di procedere all'esecuzione di qualsivoglia lavoro senza previa autorizzazione; comporta inoltre un obbligo di notifica alle competenti autorità in caso di cessione. Più blando invece il vincolo imposto dall'*inscription* del bene nell'*Inventaire Supplémentaire*: non vi sarà alcuna restrizione alla disponibilità del bene né sarà necessaria alcuna autorizzazione per eseguire lavori di manutenzione, essendo sufficiente una previa comunicazione alle competenti autorità, qualora si debbano eseguire lavori che vadano ad incidere in modo significativo sulla conservazione del bene stesso.

Con riferimento alla circolazione dei beni culturali, il modello francese compie una duplice distinzione, basata sulla titolarità del bene (pubblico o privato) e sulla sua natura giuridica (mobile o immobile). Per quanto concerne l'alienazione di beni immobili, si prevede la subordinazione della stessa al rilascio di apposito parere della Prefettura per i beni pubblici, e di notifica alle competenti autorità nel caso di beni privati. Con riferimento invece ai beni mobili, se di proprietà statale, ne sarà vietata l'alienazione[454], mentre per quelli di proprietà privata, graverà sul proprietario l'obbligo – anche in questo caso - di una tempestiva comunicazione agli uffici competenti.

Decisamente più determinante è, nel sistema britannico, la distinzione tra bene mobile e immobile, non rilevando invece ai fini della tutela (e delle regole vigenti in tema di circolazione) la titolarità - pubblica o privata - del bene.

Anche il Regno Unito, con le procedure di *listing* e *scheduling*, conosce infatti un doppio livello di tutela, riservato però esclusivamente ai beni immobili e caratterizzato dalla ripartizione fra edifici utilizzabili a scopi abitativi o destinati ad altre funzioni - cui è riservata la procedura di *listing* - ed edifici non più finalizzati a tali scopi, gli *Ancient Monuments*, per i quali è invece prevista la procedura di *scheduling*.

---

[454] E' invece ammessa l'alienazione di beni mobili di proprietà di enti pubblici, qualora l'acquirente sia lo Stato o altro soggetto pubblico, cfr. *infra* par. 3.3.

La sottoposizione a vincolo del bene immobile determina, in entrambi i casi, un controllo prevalentemente diretto ad impedire distruzioni o alterazioni, imponendo a carico del proprietario una serie di obblighi manutentivi e subordinando l'esecuzione di tutti i lavori che possano in qualche modo ledere il carattere storico o architettonico del bene, al rilascio di speciali autorizzazioni: *scheduled building consent* e *listed building consent*[455].

L'intervento protezionistico britannico si rivela, all'atto pratico, più severo nei confronti dei beni sottoposti a *listing*, per i quali è piuttosto frequente l'imposizione di condizioni nell'esecuzione dei lavori di modifica del bene. Tale differenza di trattamento trova la sua giustificazione nel fatto che gli *historic buildings* oggetto di *listing* sono nella maggior parte dei casi all'interno di centri abitati, a differenza degli *ancient monument*s, spesso situati in aree più periferiche; la tutela del *cultural heritage* britannico è infatti collocata nell'ambito della disciplina urbanistica e riserva pertanto maggiore attenzione alla conservazione dei contesti urbani e dei centri storici.

Piuttosto limitati - in entrambi i casi - i vincoli imposti alla circolazione dei beni catalogati, che potranno essere liberamente alienati, trasferendosi sul nuovo proprietario gli obblighi di conservazione. Anche in questo caso, peraltro, può evidenziarsi una maggiore severità dello strumento di *listing:* è difatti contemplata, qualora il proprietario non provveda alla corretta manutenzione dell'immobile conducendolo ad uno stato di evidente degrado, l'acquisizione forzosa dello stesso mediante espropriazione, cui fa seguito il versamento di una *minimum compensation* a carico dello Stato.

Differentemente da quanto accade negli altri modelli, in Italia la distinzione tra beni pubblici e privati risulta essenziale alla comprensione delle regole vigenti in tema di circolazione dei beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale, rilevando invece a ben poco la natura giuridica. La distinzione bene pubblico – bene privato non acquista invece particolare rilievo per quanto concerne l'attività di protezione e conservazione del bene: ai sensi degli articoli da 22 a 30 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, infatti, gravano sui proprietari pubblici e privati pressoché i medesimi obblighi di conservazione e manutenzione del bene, subordinandosi a preventiva autorizzazione qualunque azione diretta a modificarne lo stato.

Ai beni in appartenenza pubblica è riservato un regime di limitazione della circolazione molto più incisivo di quanto invece previsto per i beni in appartenenza privata.

---

[455] E' opportuno ricordare che il sistema britannico prevede anche un ulteriore livello di tutela, consistente nell'emanazione del *Building Preservation Notice*: esso ha natura provvisoria e determina – per un periodo non superiore a sei mesi – i medesimi effetti del *listing*. Cfr. *infra*, par. 4.1.2.

Nel sistema italiano, è l'appartenenza o meno di un bene al demanio pubblico a giustificare l'esistenza di un doppio livello di tutela[456]: la regola generale impone infatti l'indisponibilità dei beni demaniali, salvo l'ipotesi in cui ne sia - eccezionalmente ed esplicitamente – ammessa la sdemanializzazione mediante rilascio di contestuale "autorizzazione ad alienare". Per i beni non demaniali è invece previsto un regime di alienazione subordinato al rilascio di apposita autorizzazione da parte del Ministero competente, con la quale si attesterà che dalla alienazione del bene non ne derivi alcun danno alla conservazione o al pubblico godimento[457].

Se dunque il modello britannico si contrappone a quello italiano e francese per la sostanziale assenza di limiti all'alienazione dei beni culturali, meritano di essere evidenziate le diverse conseguenze che Francia e Italia prevedono in caso di inosservanza delle formalità in tema di autorizzazione preventiva: il *Code* francese prevede una responsabilità penale dell'alienante, cui fa seguito l'irrorazione di un'ammenda, il Codice italiano sancisce invece, più rigorosamente, la nullità dell'alienazione stessa e la possibile applicazione – accanto alla multa – della pena della reclusione sino ad un anno.

6.3.1 La titolarità dei ritrovamenti archeologici

Il maggiore rigore del legislatore italiano nella regolamentazione della tutela del patrimonio culturale nazionale emerge anche attraverso un confronto tra le differenti discipline vigenti in tema di attribuzione e circolazione dei ritrovamenti archeologici.

Il sistema francese, nel caso di ritrovamenti mobiliari fortuiti o conseguenti ad attività di scavo, attribuisce la titolarità degli stessi al proprietario del fondo – che sarà a sua volta tenuto a ripartirli con lo scopritore qualora trattasi di soggetto diverso. Allo Stato è riconosciuta - sebbene piuttosto raro ne sia l'utilizzo - la facoltà di agire in rivendica dei beni, qualora se ne ritenga necessaria l'acquisizione nell'ambito delle pubbliche collezioni. Anche nell'ipotesi di rinvenimento di beni di interesse archeologico di natura immobile, ne sarà garantita la titolarità al proprietario del fondo, pur potendosi imporre limitazioni all'utilizzo dello stesso, dovendosi garantire l'accesso al pubblico.

---

[456] Per un'analisi più approfondita del concetto di "demanio culturale", si rimanda al par. 5.2.1 del presente lavoro.

[457] Cfr. art. 57 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, che – per l'alienazione di beni di proprietà di enti non profit precisa parla più precisamente di "grave danno"; cfr. *infra* par. 5.2.2 e nota 411.

In entrambe le ipotesi – rivendica del bene mobile o limitazione nell'utilizzo del fondo – al pregiudizio arrecato farà seguito la corresponsione di un'indennità a carico dello Stato. Il sistema britannico è ancor più garantista nei confronti del proprietario del fondo, al quale si attribuisce la piena titolarità e disponibilità del reperto, lasciando altresì alla sua discrezione la comunicazione del ritrovamento agli uffici territorialmente competenti. L'unica eccezione è prevista nel caso in cui il ritrovamento dia qualificabile come "*treasure*" (oggetto in oro o argento), consentendosi l'acquisto dello stesso da parte di un museo, dietro corresponsione del giusto prezzo al proprietario[458].

L'Italia è l'unico Paese, tra quelli esaminati, a conoscere una riserva esclusiva di proprietà statale sui ritrovamenti qualificabili come beni culturali, da chiunque e in qualunque modo ritrovati, nel sottosuolo o nei fondali marini: suddetti beni, prescindendo dalla titolarità del fondo ove vengano rinvenuti, andranno a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato, se mobili, o del demanio pubblico, se di natura immobiliare.

6.4 L'esportazione dei beni culturali tra protezionismo e liberismo

L'analisi comparata delle regole vigenti in tema di esportazione dei beni culturali, mette in luce in modo netto la contrapposizione - nei modelli esaminati - tra opzioni liberiste e protezionistiche, ognuna delle quali è sostenuta da specifici interessi nazionali. Da un lato ci sono la Francia e l'Italia - Paesi tradizionalmente esportatori di opere d'arte e di reperti archeologici - che hanno tutto l'interesse a bloccare l'uscita dei beni culturali dai propri confini nazionali, dall'altro il Regno Unito, Paese importatore che ha – come ovvio – l'interesse opposto.

I sostenitori dell'opzione liberista ritengono che i beni culturali – a prescindere dal loro Paese di provenienza – siano patrimonio dell'umanità[459] e non vi è ragione che ne giustifichi l'appropriazione da parte dei governi dei Paesi sul cui territorio si trovano. I beni culturali – evidenziano i liberisti – possono spesso essere meglio conservati in luoghi differenti dai Paesi d'origine, non sempre dotati dei mezzi economici da investire nel settore.

A tali argomenti, i sostenitori dell'opzione protezionista contrappongono l'esigenza di salvaguardare l'identità nazionale di un Paese, laddove il legame di un bene con il territo-

[458] Regime introdotto dal *Treasure Act* del 1997, cfr. infra par. 4.4.

[459] Si parla, in tal senso, di "cosmopolitismo dei beni culturali"; v. L. Bobbio, *Le politiche dei beni culturali in Europa: una comparazione, cit.* p. 31.

rio conferisce allo stesso un significato di testimonianza della storia di un popolo. Lo sradicamento del bene dal luogo di provenienza comporta pertanto una perdita ed un impoverimento irrimediabili.

Contestualizzando tali teorie nelle normative oggetto di esame, è possibile evidenziare come l'Italia e la Francia mostrino di considerare il controllo dei confini nazionali come un obiettivo prioritario della loro politica dei beni culturali.

Il sistema francese vieta tassativamente l'uscita definitiva dai confini nazionali di tutti i beni che per legge rientrino nella – piuttosto ampia – categoria dei "*trésors nationaux*", consentendone – in determinate ipotesi tassativamente previste *ex lege* e comunque dietro rilascio di apposita autorizzazione che determini tempi e modi dell'esportazione - l'uscita temporanea[460].

A poco rileva il Paese di destinazione del bene: nel caso dei tesori nazionali, infatti, l'uscita definitiva sarà preclusa sia all'interno che all'esterno dei confini del'Unione europea. Con riferimento, invece, all'ipotesi di uscita temporanea, sarà differente la certificazione richiesta: *Licence d'exportation temporaire* per le destinazioni extracomunitarie, conformando il modello di certificato a quanto richiesto dal Regolamento CE 3911/92[461] e *Autorisation de sortie temporaire* per le destinazioni intra-UE, il cui rilascio prevede una procedura più snella.

Similmente a quanto accade in Francia, anche il sistema italiano non sembra tenere particolarmente in conto la distinzione tra circolazione in ambito comunitario ed esportazione in senso proprio, sebbene nel primo caso le garanzie concernenti il rientro dei beni nel territorio nazionale siano senza dubbio maggiori.

L'uscita definitiva di un bene culturale dal territorio italiano è subordinata al rilascio di apposite autorizzazioni: *Attestato di libera circolazione* per le destinazioni comunitarie, *Licenza di esportazione* (in conformità al Regolamento CE) per destinazioni extra-UE.

Tra le due certificazioni, peraltro, la differenza è più terminologica che pratica: se si esclude infatti la diversa validità – semestrale per la *Licenza* e triennale per l'*Attestato* – le procedure ed i criteri che presiedono alla determinazione circa il rilascio, sono pressoché identici.

---

[460] L'uscita definitiva – sia intra che extra UE - è consentita esclusivamente per quei beni qualificati come "culturali", ai sensi del Decreto n. 93-124 del 29 gennaio 1993; cfr. *infra*, par. 3.5.2.

[461] V. *infra*, parr. 3.5 e 2.6.

In Italia, così come in Francia, esistono inoltre beni culturali per i quali l'uscita definitiva è categoricamente vietata, elencati tassativamente dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio all'articolo 65[462].

Dal raffronto dei due modelli di stampo protezionista è peraltro possibile porre in evidenza importanti divergenze. Sebbene infatti entrambi i Paesi riconoscano allo Stato la facoltà di agire coattivamente per l'acquisto del bene, l'istituto della cd. "prelazione culturale" vigente nel sistema italiano presenta elementi che lo differenziano notevolmente dall' *offre d'achat* contemplata dal *Code* francese.

L'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato italiano è esercitabile in qualunque circostanza vi sia una cessione a titolo oneroso del bene culturale, sia esso di proprietà pubblica o privata; diversamente, l'*offre d'achat* concerne esclusivamente l'ipotesi in cui per un bene culturale sia stato negato il rilascio del certificato di esportazione, al seguito del suo essere qualificato come *tresor national*.

Se dunque la *ratio* dell'acquisto coattivo francese risiede nella garanzia che il bene non attraversi i confini nazionali, garantendo allo stesso tempo la facoltà del proprietario di disporre del proprio bene e di non essere danneggiato dall'impossibilità di alienarlo all'estero, nel sistema italiano l'acquisto da parte dello Stato trova la sua ragion d'essere nella convinzione che la proprietà statale possa meglio perseguire la funzione dell'interesse pubblico alla conservazione ed al pubblico godimento del bene.

Nel sistema francese il proprietario può scegliere di accettare o meno l'offerta statale, prevedendosi inoltre – in caso di rifiuto della stessa - l'obbligo da parte dello Stato all'emissione del certificato di esportazione. Diversamente, l'esercizio della prelazione culturale nel sistema italiano – assoggettato ad un rigido procedimento amministrativo ed all'obbligo di un'adeguata motivazione – non consente al proprietario del bene di rifiutare l'acquisizione statale, configurandosi come un atto espropriativo in senso lato[463].

Merita di essere ricordato che la prelazione culturale si esercita, da parte dello Stato, successivamente - e non preventivamente - alla conclusione del contratto di alienazione. Il privato alienante è infatti tenuto a comunicare al Ministero non l'intenzione di cedere il bene bensì l'avvenuta vendita dello stesso. Ciò comporta che ad essere leso non sarà tanto il diritto dell'alienante a disporre pienamente del bene, quanto maggiormente il

---

462 Cfr. *infra*, par. 5.4.1.

463 V. *Consiglio di Stato, Sez. VI,* decisione del 3 aprile 2000, n. 1889, in *Rivista Giur. Edil.* 2000-I, p. 884.

nuovo proprietario, che si vedrà sottratto il bene, pur vedendosi restituito il prezzo corrisposto[464].

Di tenore ben diverso le disposizioni vigenti nel sistema britannico in tema di esportazione dei beni culturali, ispirate ai principi del libero commercio, non solo per l'essere del Regno Unito un Paese *art-importing* ma anche per la convinzione, radicata nei Paesi di *Common law,* che debba essere il mercato a determinare la vitalità del bene culturale[465].

Nel sistema britannico il controllo sulle esportazioni è stato introdotto piuttosto in ritardo rispetto ad altre realtà europee[466] e prevedeva, nella sua originaria formulazione, il rilascio di una licenza soltanto per i beni ritenuti di *outstanding importance.* L'entrata in vigore del Regolamento comunitario prima e la riforma avvenuta nel 2000, con l'entrata in vigore dell' *Export Control Act* poi, hanno modificato la procedura originaria, introducendo un sistema di licenze aperte ed individuali che - a seconda del valore e della destinazione extra o intra comunitaria del bene - dovranno accompagnare lo stesso in caso di uscita dal territorio britannico. Pur tuttavia, l'esportazione – soprattutto intracomunitaria – dei beni culturali rimane nel Regno Unito molto meno vincolata che nelle altre realtà nazionali sopra esaminate.

Piuttosto ampia è la categoria di beni liberamente esportabili all'interno dell'Unione europea, a seguito del loro rientrare nelle soglie di valore massimo stabilite dalla cd. OGEL (*Open General Export Licence*), periodicamente emessa dal Segretario di Stato competente. Il sistema britannico agevola inoltre l'attività di coloro i quali operano professionalmente nel commercio dell'arte, prevedendo l'emissione di licenze nominative, denominate OIEL (*Open Individual Export Licences*).

In conformità al disposto del Regolamento CE 3911/92, anche nel Regno Unito l'uscita extracomunitaria dei beni di rilevanza culturale dovrà essere accompagnata dal rilascio di apposita licenza (*EU licence*); a differenza di quanto accade nei Paesi *art-exporting*, peraltro, non sussiste nel Regno Unito alcun elenco tassativo di beni per i quali l'esportazione sia interdetta.

Il diniego di una licenza individuale, sia essa *UK* o *EU Licence* è ipotesi piuttosto rara e - pur contemplandosi la possibilità da parte di una Pubblica collezione di presentare un'offerta per l'acquisto del bene - qualora l'offerta non venga avanzata, non potrà più

---

464 Si condivide, in tal senso, l'opinione espressa da V. De Falco in *Tutela e valorizzazione cit.*, p. 251.
465 Così G. Cofrancesco, *cit.*, p. 198.
466 V. *infra*, par. 4.4.

negarsi il rilascio della licenza, laddove "se le comunità non sono in grado di pagare, devono rassegnarsi alla perdita[467]".

6.4 L'adeguamento alle disposizioni comunitarie

Come evidenziato dall'analisi sinora condotta, la protezione del patrimonio culturale ha assunto diverse forme nei vari Paesi europei: la maggiore o minore ricchezza dei beni storico-artistici prodotti o collezionati nel tempo - collegata ad una più o meno marcata sensibilità alla conservazione dell'identità culturale nazionale - hanno dato luogo a legislazioni molto distanti tra loro.

Anche con l'avvento della Comunità europea e la realizzazione del Mercato Unico, gli Stati hanno da sempre cercato di mantenere intatte le proprie competenze concernenti la tutela dei beni culturali.

L'azione della Comunità in questo settore – come si è avuto modo di evidenziare – è rimasta piuttosto marginale, limitata a quegli aspetti della cultura connessi con lo sviluppo economico e sociale, quali i diritti d'autore, i regimi fiscali, la circolazione e la restituzione dei beni culturali.

La stessa deroga alla libera circolazione dei beni che costituiscano patrimoni culturali nazionali - prevista all'art. 30 TCE - sembra in un certo senso confermare un limite, più che un'estensione, della competenza comunitaria in questo ambito.

Sancita la sovranità da parte degli Stati membri nel definire ciò che costituisce patrimonio culturale nazionale, si è comunque avvertita l'esigenza di armonizzare il controllo all'esportazione dei beni culturali. Tale esigenza ha condotto all'emanazione dei due provvedimenti – dettagliatamente esaminati nel secondo capitolo – concernenti l'esportazione comunitaria dei beni culturali (il Regolamento CE 3911/92) e la restituzione dei beni usciti illecitamente da uno Stato membro (la Direttiva 93/7/CE).

I tre Paesi oggetto di esame hanno ad oggi provveduto sia alla predisposizione di una certificazione comune, per quanto concerne l'esportazione extracomunitaria dei beni culturali come imposto dal Regolamento, sia al recepimento della Direttiva in tema di restituzione di beni illecitamente sottratti ad uno Stato membro.

---

[467] Dal Rapporto della Commissione Waverley, citato in L.V. Prott, P.J. O'Keefe, *Law and the cultural heritage*, Butterworth 1989, p. 502.

Pur tuttavia non sono mancate - nell'adeguamento dei sistemi nazionali alle disposizioni comunitarie - alcune differenze di interpretazione ed implementazione che meritano di essere evidenziate.

Con riferimento al contenuto dell'art. 30 TCE – come già evidenziato[468] - si è posta una difficile questione di natura interpretativa, a seguito delle differenze terminologiche delle diverse lingue, tutte facenti fede per i rispettivi Paesi.

Mentre infatti alcune versioni linguisticamente più restrittive sono assimilabili al concetto di "tesoro" – come il termine francese *tresor national* o l'inglese *national treasure* – altre si riferiscono al concetto più ampio di "patrimonio", come nel caso della versione italiana (dove si parla di "patrimonio nazionale"), lasciando potenzialmente impregiudicate le restrizioni agli scambi per un numero molto più ampio di beni ed attribuendo – almeno *prima facie* – un maggiore potere discrezionale alle autorità nazionali nelle definizione delle categorie dei beni cui imporre limitazioni ala circolazione.

Invero, la questione – sollevata da tempo in dottrina – pare essere ormai superata, grazie all'intervento della Corte di Giustizia che in più occasioni ha evidenziato come le varie versioni linguistiche di una disposizione comunitaria debbano essere interpretate in modo uniforme e, in caso di divergenza tra tali versioni, la disposizione in questione debba essere interpretata con riguardo allo scopo ed al contenuto generale delle disposizioni delle quali costituisce parte[469].

Alla luce del principio generale riguardante la libera circolazione delle merci di cui all'art. 23 del Trattato CE e dal divieto di restrizioni quantitative imposto dagli articoli 28 e 29, la deroga di cui all'art. 30 non può che interpretarsi nel senso più restrittivo, rinvenibile nelle versioni francese ed inglese.

Tale assunto non ha però impedito che, nell'implementazione della normativa comunitaria, alcuni legislatori nazionali abbiano interpretato estensivamente o, ancor più, modificato od omesso, alcune disposizioni.

E' il caso del recepimento della Direttiva 93/7/CE, che ha visto la Francia omettere ogni riferimento al principio generale di cooperazione tra autorità amministrative, previsto all'art. 4 della Direttiva, lasciando intravedere in tale atteggiamento "difensivo" la

---

[468] V. par. 2.2.

[469] Cfr. tra le altre CGCE, sentenza del 7 dicembre 1995, in *Causa C-449/93, Rockfon*, in *Racc. Giur. Corte* 1995 I-4291, par. 28; CGCE sentenza del 9 gennaio 2003, in *Causa C-257/00, Nani Givane v. Secretary of S.H.D.*, in *Racc. Giur. Corte*, 2003, par. 37.

scarsa volontà di condivisione di informazioni ed esperienze utili alla protezione di un comune patrimonio culturale europeo, da proteggere globalmente.

Con riferimento al diritto del possessore del bene alla corresponsione di un indennizzo a suo favore, il legislatore francese ha inoltre interpretato in senso particolarmente restrittivo l'espressione comunitaria "diligenza richiesta", traducendola - a differenza di quanto invece accaduto in Italia e Gran Bretagna- come "*bonne foi*" e di conseguenze restringendo il campo d'azione del diritto stesso.

La Francia ha inoltre inserito condizioni supplementari alla restituzione del bene, assenti nella disposizione comunitaria, prevedendo che, in mancanza del pagamento dell'indennizzo entro tre anni dalla sentenza che ordina la restituzione del bene, si possa presumere che lo Stato richiedente vi abbia rinunciato.

Più letterale invece, il recepimento della Direttiva comunitaria nei sistemi britannico ed italiano, sia per il riferimento alla "*due care and attention*" ed alla "*necessaria diligenza*", che per l'assenza di elementi addizionali necessari alla restituzione dei beni.

E' peraltro opportuno evidenziare come l'Italia - a differenza della Francia e del Regno Unito ed a discapito del suo atteggiamento fortemente protezionista in tema di circolazione ed esportazione dei beni – abbia riposto molta attenzione nella cooperazione tra amministrazioni e nella necessità di operare un costante e continuo scambio di informazioni tra autorità dei vari Stati membri.

Il legislatore italiano ha ritenuto infatti indispensabile alla lotta al traffico illecito dei beni culturali, la creazione di una fitta rete di contatti, attuando appieno quella cooperazione preventiva richiesta dalla Direttiva, cui ha affiancato, a livello nazionale, l'introduzione di importanti strumenti informatizzati di controllo delle uscite dei beni culturali dal proprio territorio.

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

MONOGRAFIE

AA.VV. *A future for old buildings? Listed buildings, the law and the practice*, London, Sweet & Maxwell 1989

Beni Culturali e imprese. Una collaborazione, Roma, Editori Riuniti 2002

Guida pratica per la tutela dei beni culturali ed ambientali – normativa italiana e comunitaria, Roma, Italia Nostra 2000

Il mercato delle opere d'arte e i problemi della circolazione a livello europeo, Milano, Franco Angeli 1995

Il patrimonio culturale musicale e la politica dei beni culturali, Roma, Graffiti 2003

La formazione per la tutela dei beni culturali, Roma, Graffiti 2001

Per la salvezza dei Beni culturali in Italia, Roma, Colombo 1967

Aicardi N. *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Milano, Giappichelli 2002

Albano A., Lanzaro A., Pecoraro M.L. *Legislazione internazionale e comunitaria dei beni culturali*, Napoli, Ed. Giuridiche Simone 2005

Alibrandi T., Ferri P. *Il diritto dei beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè 2001

Amirante D., De Falco V. (a cura di) *Tutela e valorizzazione dei beni culturali aspetti sovranazionali e comparati*, Torino, Giappichelli 2005

Antonucci D. *Commento al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Napoli, Sistemi editoriali Simone 2005

Argan G. *Storia dell'arte e politica dei beni culturali*, Roma, Graffiti 2002

Assini N. Francalacci P. (a cura di) *Manuale dei beni culturali*, Padova, Cedam 2000

Assini N., Cordini G. *I beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova, Cedam 2006

Associazione Culturale Bianchi Bandinelli (a cura di) — *Il nuovo sistema giuridico dei beni culturali: testo unico, norme non abrogate, organizzazione del Ministero*, Roma, Graffiti 2002

Bady J. P. — *Les monuments historiques en France*, Paris, PUF 1998

Baldacci V. — *Il sistema dei Beni culturali in Italia. Valorizzazione, progettazione e comunicazione culturale*, Firenze, Giunti ed. 2004

Barbati C., Cammelli M., Sciullo G. — *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino 2003

Biasin E., Canci R., Perulli S. (a cura di) — *I nuovi sentieri dei beni culturali in Italia: tra storia, economia e legislazion*e, Udine, Forum 2003

Bilancia P. (a cura di) — *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, Franco Angeli 2005

Bobbio L. (a cura di) — *Le politiche dei Beni Culturali in Euro*pa, Bologna, Il Mulino 1992

Boldon Zanetti G. — *La fisicità del bello. Tutela e valorizzazione nel codice dei beni culturali e del paesaggio*, Venezia, Cafoscarina 2005

Bottari F., Pizzicanella F. — *L'Italia dei tesori. Legislazione dei beni culturali, museologia, catalogazione e tutela del patrimonio artistico*, Milano, Zanichelli 2002

Brandi C. — *Il patrimonio insidiato* (a cura di M. Capati), Roma, Editori Riuniti, 2001

Brodie N., Doole J., Watson P. — *Stealing History: The Illicit Trade in Cultural Material*, McDonald Institute for Archaeological Research su mandato dell'ICOM Inghilterra, London, 2000

Bruni P. — *La Risorsa Beni Culturali. Identità, aspetti giuridici e processi educativi*, Iral 2004

Byrne-Sutton Q. — *Les objets d'art dans l'Union européenne – aspects juridiques et pratiques*, Schulthess 1994

Caia G. — *Il Testo Unico sui beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè 2000

Cammelli M. (commentario a — *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino 2004

cura di)

Cappelli R. *Politiche e poetiche per l'arte*, Milano, Electa 2002

Caputi Jambrenghi V. (a cura di) *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, Giuffré 1999

Carcione M., Marcheggiano A. (a cura di) *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati e nelle calamità, Atti del primo Congresso della Società italiana per la protezione dei beni culturali, Alessandria 11-13 aprile 1997*, Roma, Fondazione europea Dragàn 1997

Carducci G. *La restitution internationale des biens culturels et des objet d'art*, Paris, LGDJ, 1997

Cassanelli R., Pinna G. *Lo stato aculturale. Intorno al codice dei beni culturali,* Roma, Jaca Book 2005

Castelli G. *La carta del rischio del patrimonio culturale*, Roma, Ed. ICR 1997

Catelani A., Cattaneo S. (a cura di) *I beni e le attività culturali, vol. XXXIII, Trattato di Diritto Amministrativo,* Padova, Cedam, 2002

Centro Regionale Per La Documentazione Dei Beni Culturali E Ambientali Del Lazio *Architettura moderna a Roma e nel Lazio*, Roma, Edilstampa 1996

Chiti M.P. (a cura di) *Beni culturali e Comunità europea, (Quaderni della rivista italiana di diritto pubblico comunitario)*, Milano, Giuffré 1994

Chiti M.P., Greco G. (a cura di) *Trattato di Diritto Amministrativo europeo*, Milano, Giuffré 1997

Chmielecki T. *La protezione internazionale dei beni culturali e la chiesa cattolica*, Roma, IGER 1996

Ciciriello M. C. (a cura di) *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO del 1972,* ESI 1997

Clemente Di San Luca G., Savoia R. *Manuale dei beni culturali*, Napoli, Jovene 2005

Clemente Di San *L'esportazione infracomunitaria di beni culturali alla luce delle recenti*

Luca G. *proposte di normativa della CE*, Napoli, Jovene, 1993

Cofrancesco G. (a cura di) *Beni culturali tra interessi pubblici e privati*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS) 1996

Cofrancesco G. *I beni culturali, profili di diritto comparato e internazionale,* Roma, IPZS, 1999

Colombo F., Eugeni R. *Il prodotto culturale: Teorie e tecniche di analisi, case histories*, Bari, Carocci 2001

Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Artistico *La circolazione illecita delle opere d'arte*, Roma, IPZS, 2001

Cordaro M. *Restauro e tutela. Scritti scelti*, Roma, Graffiti 2003

Cornu M. *Le droit des biens: l'intérêt culturel juridiquement protégé*, Paris, Bruylant 1997

Cortese W. *I beni culturali e ambientali, Profili normativi*, Padova, Cedam 2002

Crosetti A. *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, Cedam 2001

Cugurra G. *Pianificazioni territoriali e tutela dell' ambiente*, Milano, Giappichelli 2000

Curzi V. *Bene culturale e pubblica utilità. Politiche di tutela a Roma tra Ancien Régime e Restaurazione*, Minerva Edizioni 2004

De Martens G.F. *Prècis des droits des gens moderne de l'Europe*, Paris, 1864

De Mazieres F. *La culture n'est pas un luxe. La fin du jacobinisme culturel*, Paris 1999

Dell'Orso S. *Altro che Musei. La questione dei beni Culturali in Italia*, Bari, Laterza 2003

Fallon M. *Droit matériel général de l'Union européenne*, Bruylan 2002

Ferretti A. (a cura di) *La riforma dei beni culturali. Le nuove forme di tutela ai sensi del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42*, Napoli, EsseLibri Simone 2004

Foà S. *La gestione dei beni culturali*, Milano, Giappichelli 2001

Forte F., Mantovani M. *Manuale di economia e politica dei beni culturali* (vol. 1), Roma, Rubettino 2004

Francioni F., Del Vecchio A., De Caterini P. (a cura di) — *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura,* Milano, Giuffrè, 2000

Fraoua R. — *Le trafic illicite des biens culturels et leur restitution, analyse des réglementations nationales et internationales; critiques et propositions*, Ed. Univ. Fribourg, 1985

Friedman L. — *The Law of War. A documentary history*, NY, 1972

Frier P. L. — *Le droit du patrimoine culturel*, Paris, PUF 1997

Frigo M. — *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Milano, Giuffrè 2005

La protezione internazionale dei beni culturali, Milano, Giuffrè 1986

Gambino S. (a cura di) — *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Rimini, Maggioli, 1992

Greco N. — *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino 1981

Greffe X. — *La gestion du patrimoine culturel*, Paris, Anthropos 1999

La valorisation économique du patrimoine, Paris, Doc. Fr. 2003

Grossi P. — *Appunti per un corso sulla tutela giuridica dei beni culturali*, Roma, La Sapienza 2006

Grossi R., Debbia S. (a cura di) — *Cantiere Cultura. Beni culturali e turismo come risorse di sviluppo locale*, Roma, Federculture 1998

Guarini M. R., Grossi R. (a cura di) — *Finanziamenti per la cultura*, Roma, Federculture 2001

Jeudi P. H. (a cura di) — *Patrimoines et folies*, Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme 1990

Jones A. — *Britains Heritage. The creation of the National Heritage Memorial Fund*, Traf. Square, 1985

Lamarque G. — *Droit et fiscalité du marché de l'art.*, Paris, PUF 1992

Lanciotti A. — *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario,* Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane 1996

Leanza U. *La protezione dei beni culturali e il concetto di patrimonio comune dell'umanità. Scritti in onore di Angelo Falzea*, Milano, Giuffrè 1991

Leone G. Tarasco A. (a cura di) *Commentario al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Padova, Cedam 2006

Loman A., Mortelmans K., Post H., Watson S. *Culture and Community law*, Kluvert 1992

Maniscalco F. *La tutela dei beni culturali in Italia*, Napoli, Massa 2002

La tutela del patrimonio culturale in caso di conflitto, Napoli, Massa 2002

Tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, Napoli, Massa 2002

Manna A. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: gli illeciti penali*, Milano, Giuffrè 2005

Mansi A. *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, Cedam 2004

Maresca Compagna A., Petraroia P. (a cura di) *Beni culturali e mercato europeo*, Roma, IPZS 1991

Marini L. *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè 2002

Marletta M. *La restituzione dei beni culturali. Normativa comunitaria e Convenzione Unidroit*, Padova, Cedam 1997

Mattiacci A. *La gestione dei beni artistici e culturali nell'ottica del mercato*, Milano, Guerini e associati 1998

Mautone M. *I beni culturali*, Bologna, Pàtron 2001

Mazza R. *La protezione internazionale dei beni culturali mobili in caso di conflitto armato: possibili sviluppi,* Roma, CNR 1995

Mazza I., Rizzo I. *Public decision making in heritage conservation*, Perugia, Mimeo 2000

Mezzetti L. (a cura di) *I beni culturali. Esigenze unitarie e pluralità di ordinamenti*, Padova, Cedam 1995

Mirri M. B. *La cultura del bello, le ragioni della tutela*, Roma, Bulzoni 2000

Missiroli Vismara M. *Codice dei beni culturali di interesse religioso*, Milano, Giuffrè 1993

Navrud S., Ready R. C. (a cura di) *Valuing Cultural Heritage: Appling Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artifacts, Cheltenham UK*, Edward Elgar, 2002

Oggianu S. *Disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali*, Torino, Giappichelli 2004

Paone P. (a cura di) *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni mobili*, Napoli, Jovene 1998

Papa A. *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, Ed. Scientifica 2006

Parlamento europeo (DG Studi) *La libera circolazione dei beni culturali nell'Unione europea*, *doc. EDUC 102 IT, 2-1998*, www.europarl.eu

Pasquali G. *Il diritto d'Europa*, Napoli, Ed. Scientifica 2004

Pazera A. F. *La tutela internazionale dei beni culturali in tempo di guerra*, Torino, Giappichelli 1993

Peacock A. (a cura di) *Does the Past Have a Future? The Political Economy of Heritage*, London, Institute of Economic Affairs 1998

Pepe I. *Compendio di legislazione dei beni culturali*, Napoli, Esselibri 2003

Perego F. (a cura di) *Memorabilia: il futuro della memoria. Beni ambientali, archeologici, artistici e storici in Italia, vol. I – Tutela e valorizzazione oggi*, Bari, Laterza 1987

Petroncelli Hübler F. *I beni culturali religiosi*, Napoli, Jovene 2001

Poli, J.F. *La protection des biens culturels meubles*, Paris, LGDJ 1996

Pontier J. M., Ricci J. C., Bourdon J. *Droit de la culture*, Paris 1996

Prott L.V., O'Keefe P.J. *Law and the cultural heritage,* London, Butterworth 1989

Raschèr F. G. *Kulturgütertransfer und Globalisierung*, Zurich 2000

Rebollo L.M. *El comercio del arte y la Unión Europea. La legislación española del patrimonio histórico y el mercado interior: la normativa comunitaria sobre exportación y tráfico de bienes culturales*, Madrid, Civitas 1994

Recht R. *Penser le patrimoine: mise en scène et mise en ordre de l'art*, Paris, Hazan 1998

Reverdini B., Biscaretti Di Ruffia P., Frigo M. *La tutela e la circolazione dei beni culturali nei Paesi membri della CEE, Atti del Convegno Milano 14 maggio 1990*, Milano, Nagard 1992

Riou A. *Le droit de la culture et le droit à la culture*, Paris 1993

Rota A. *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padova, Cedam 2002

Scalera L. *Beni culturali e "nuovo concordato"*, Milano, Giuffrè 1990

Settis S. *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, Electa Mondadori 2005

Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale, Torino, Einaudi 2002

Speroni M. *La tutela dei beni culturali negli Stati italiani pre-unitari, vol. 1,* Milano, Giuffrè 1988

Tamiozzo R. *La legislazione dei beni culturali e ambientali. Guida ragionata per studenti, specializzandi e operatori, amministrativi e tecnici, delle pubbliche istituzioni di tutela*, Milano, Giuffrè 2000

La legislazione dei beni culturali e paesaggistici, Milano, Giuffré 2004

Codice dei Beni culturali e del paesaggio – commento coordinato da R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè 2004

Taormina F. *La tutela del patrimonio artistico italiano*, Torino, Giappichelli 2001

Tarasco A. L. *Beni, patrimonio e attività culturali: attori privati e autonomie territoriali,* Napoli, Ed. Scientifica 2004

Throsby D. *Economics and Culture*, Cambridge University Press 2000

Toman J. *La protection des biens culturels en cas de conflit armé-Commentaire de la Convention de La Haye du 14 mai 1954*, UNESCO, 1994

Toscano M. A. *Sul Sud. Materiali per lo studio della cultura e dei beni culturali,* Roma, Jaca Book 2004

Trabucchi A. *Commentario CEE,* Padova, Cedam, 1965

Trentini A. (a cura di) *Codice dei beni culturali e del paesaggio, Commentario ragionato,* Rimini, Maggioli 2005

Troilo S. *La patria e la memoria. Tutela e patrimonio culturale nell'Italia unita,* Milano, Electa Mondadori 2005

Tronquoy P. (a cura di) *Culture, Etat et marché*, Paris 2003

Trupiano G. *La valorizzazione dei beni culturali. Aspetti economici, giuridici e sociologici*, Milano, Franco Angeli 2005

L'offerta culturale. Valorizzazione, gestione, finanziamento, Roma, Biblink editori 2001

Unidroit *Text of the Draft Convention with Explanatory Report*, Unidroit, 1994

Vaccaro Giancotti W. *Beni e attività culturali nell'evoluzione del sistema giuridico*, Roma, IPZS, 1998

La formazione per la tutela dei Beni culturali, Roma, Graffiti 2001

Ventura F. (a cura di) *Beni culturali. Giustificazione della tutela*, Torino, Utet, 2001

Von Liszt F. *Das Völkerrecht systematisch dargestellt*, Berlin, 1925

Watking D. *The rise of architectural history*, Arch. Press, 1980

Williams S.A. *The international and National Protection of Movable Cultural Property. A comparative Study,* Dobbs Ferry-Oceana Publ., 1978

World Bank *Cultural Heritage in Environmental Assessment*, EA Sourcebook Update, no.8, Washington DC: World Bank 1998

SAGGI

Aicardi N. *Recenti sviluppi sulla distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali e sul ruolo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza*

statale, in *Aedon,* 1-2003

Ainis M., Fiorillo M. *I beni e le attività culturali*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano Giuffré 2003

Amorosino S. *Note sulla tutela delle opere d'arte tra principio comunitario di libera circolazione e disciplina amministrativa nazionale di beni a circolazione controllata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992

Baleynaud P. *La culture, l'oubliée de la decentralisation*, in *Rev. dr. publ.*, 1/1991

Barbati C. *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Aedon,* 1-2004

Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: la separazione delle funzioni, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003

Barzanti M. *L'Europa delle culture*, in *Europaforum*, 6/1992

Benhamou F. *The evolution of heritage policy: A political economic approach*, in Peacock A. (a cura di), *Does the Past Have a Future? The Political Economy of Heritage*, London, Institute of Economic Affairs 1998

Who owns cultural goods? The case of Built Heritage, in *Handbook of the economics of art and culture* (a cura di V.A. Ginsburgh), 2004

Benini S. *La discrezionalità nei vincoli culturali e ambientali,* in *Foro it.,* III-1998

Biondi A. *The merchant, the thief and the citizen: the circulation of works of art within the European Union*, in *CMLR*, 1997

Biscaretti Di Ruffia P. *Il Regolamento n. 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione dei beni culturali ed il Trattato sull'Unione europea*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1992

Brocca M. *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in *Aedon*, 3/2001

Cammelli M. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, in *Aedon,* 2-2004

La riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (d. lg. 8 gennaio 2004 n. 3), in *Aedon*, 3-2003

Cantucci M. *Le limitazioni all'esportazione delle cose d'arte e la tassa progressiva su di essa*, in Balocchi E., Ponticelli P.G. (a cura di), *Scritti Giuridici*, Milano, Giuffré 1982

Caracciolo I. *Analogie e differenze tra la Convenzione UNESCO del 1970 sui mezzi per vietare e prevenire il trasferimento illecito di proprietà del patrimonio culturale e la Convenzione UNIDROIT del 1995 sulla restituzione dei beni culturali rubati o illecitamente esportati,* in Paone P. (a cura di), *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, Napoli, Jovene 1998

Caracciolo La Grotteria A. *La circolazione dei beni culturali nell'ordinamento italiano e comunitario,* in Caputi Jambrenghi V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, Giuffré 1999

Carcione M.M. *Le competenze di legge sui beni culturali. Il quadro normativo internazionale e le competenze dell'UNESCO*, in *www.provincia.asti.it*

Carducci G. *L'obligation de restitution des biens culturels et des objets d'art en cas de conflit armé: droit coutumier et droit conventionnel avant et après la convention de l'Haye de 1954*, in *Revue Générale du Droit International Public*, 2000

Carnevale G. R. *Disciplina normativa dei beni culturali e proprietà privata,* in *Riv. giur. urb.,* 1993

Cartieri D. *La libera circolazione delle opere d'arte nel mercato unico,* in *Dir. Comm. Sc. Int.*, 1993

Casini L. *La valorizzazione dei beni culturali,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* 2001

Valorizzazione e fruizione dei beni culturali, in *Giornale di Diritto amministrativo,* 2004

Cassese S. *I beni culturali: sviluppi recenti,* in M. Chiti (a cura di), *Beni Culturali e Comunità europea,* Milano, Giuffrè 1994

Cavallo B. *La Nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima Dichiarazione della Commissione Franceschini,* in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano 1998 vol. II

Cerulli Irelli V. *I beni culturali nell'ordinamento italiano vigente* in M. Chiti (a cura di) *Beni Culturali e Comunità europea,* Milano, Giuffrè 1994

Chiti M. P. *Beni culturali* in Chiti M.P., Greco G. (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo europeo,* Padova, Cedam 1997

La nuova nozione di bene culturale nel D. lgs. 112/1998: prime note esegetiche, in *Aedon,* 1/98

Ciciriello M. C. *L'Iccrom l'Icomos e l'Iunc e la salvaguardia del patrimonio mondiale*

culturale e naturale in Ciciriello M.C. (a cura di) *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione dell'UNESCO del 1972,* Napoli, ESI 1997

Colvin A. *Il mercato dell'arte nel regno unito e la disciplina di autoregolamentazione*, in Francioni F., Del Vecchio A., De Caterini P. (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura* Milano, Giuffrè 2000

Comporti M. *Il Codice civile italiano e la Convenzione UNIDROIT,* in Francioni F. Del Vecchio A. De Caterini P. (a cura di) *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura,* Milano, Giuffrè 2000

De Cesteur J. *Les regles communautaires en matière de restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre,* in *Revue du Marché Unique Eur.*, 1993

De Falco V. *Gestione del patrimonio culturale e elementi di cooperazione istituzionale in Italia e Francia,* in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2004

De Visscher C. *Les monuments historiques et les ouvres d'art en temps de guerre et dans les traités de paix*, in *Mouseion,* 1939

De Witte B. *The cultural dimension of Community Law,* in *Collected courses of the Academy of European Law,* IV-1 1993

Della Morte M. *L'art. 128 del Trattato di Maastricht e la distribuzione delle competenze in materia culturale tra Comunità e Stati membri,* in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comun,*. I-1996

Dubois V. *Pouvoirs publics et politique culturelle,* in Tronquoy P. (a cura di), *Culture Etat et marché,* Paris 2003

Famiglietti G. *Al via l'attestato di circolazione temporanea,* in *Guida al diritto,* 4/2004

Fechner F. *Die Vorhaben der EG zum Kulturgüterschutz,* in *Die öffentliche Verwaltung* , 1992

Foa' S. *Gestione e alienazione dei beni culturali,* in *Annuario 2003,* Associazione Italiana Professori di Dir. Amm., Milkano, Giuffrè 2004

Forlenza O. *Nasce la nozione di patrimonio culturale*, in *Guida al Diritto,* fasc. spec. 4/2004

Francioni F. *Le commerce illecite des objets d'art e son contrôle: la Convention*

d'Unidroite de 1995, in *Revue du Marché Unique Eur.*, 1998

Frier P. L. *Les transfert de compétences dans le secteur de la formation professionnelle de l'éducation et de la culture,* in *AJDA,* 35/2004

Frigo M. *Caratteri e metodi di soluzione delle controversie in tema di proprietà e di autenticità di opere d'arte*, in *Riv. Dir. Int. Priv. e Proc.*, 2001

La Convenzione dell'Unidroit sui beni culturali illecitamente esportati, in *Rivista di Dir. Int. Priv. e Process.,* 1996

La Direttiva 93/7 del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali illecitamente esportati, in *Rivista del Commercio Internazionale,* 1992

Questioni in tema di rivendicazione e restituzione di beni culturali di proprietà privata al termine di conflitti armati, in *Jus,* 1/1999

Fulciniti L. *Esportazione di beni culturali e azione di restituzione dei beni culturali illecitamente esportati (Legge 30 marzo 1988 n. 88),* in *Foro Amm.,* 2-1999

Gaja G. *Le rôle de la CEE à l'égard de l'exportation des biens culturels,* in *Riv. Dir. Int. Priv.,* 1989

Gardella A. *La circolazione dei beni culturali: la disciplina comunitaria e il progetto di legge di attuazione della Direttiva CEE 93/7,* in *Diritto del Commercio internazionale*, 1996

Nuove prospettive per la protezione internazionale dei beni culturali: la Convenzione dell'UNIDROIT del 24 giugno 1995, in *Dir. Comm. Intern.,* 4/1998

Gattini A. *The fate of Koenigs Collection: public and private international law aspects,* in *Cambridge Journal*,1977

Gazzeri N. *La catalogazione dei beni culturali tra competenze del ministero e iniziativa regionale: quadro storico e prospettive di sviluppo,* in *Aedon,* 1/98

Giannini M. S. *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976

Giardina E., Rizzo I. *Regulation in the Cultural Sector,* in Peacock, A. Rizzo I. (a cura di), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer 1994

Gioia A. *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati,* in Francioni F., Del Vecchio A., De Caterini P. (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, Giuffrè 2000

Goy R. *Vers un régime communautaire de protection contre le vol d'objets d'art. Le Rapport Chatelain,* in *Annuaire française de droit intern*., 1978

Guillaume M. *Invention et stratégie du patrimoine,* in Jeudi P. H. (a cura di), *Patrimoines et folies,* Paris 1990

Harald M. *La restituzione di opere d'arte trafugate durante la seconda guerra mondiale,* in *Rivista di Polizia,* 1998

Jayme E. *Protection of Cultural Property and Conflicts of Laws: the Basel Resolution of the Institute of International Law,* in *International Journal of Cultural Property,* 1997

Karydis G. *Le juge communautaire et la preservation de l'identité culturelle nationale,* in *Revue Trimestrelle de Droit Européen,* 1994

Kono T. *The 1970 UNESCO Convention and Its Implementation in Japan,* in Urtnasan N., Hellmann N. (a cura di), *UNESCO Regional Workshop on the Illicit Traffic of Cultural Property: October 29 - November 2 2003,* Ulaanbaatar UNESCO Office Beijing; Mongolian National Commission for UNESCO 2004

Lachs M. *Le probleme de la propriété dans la liquidation des suites de la seconde guerre mondiale,* in *Annuaire Française de Droit Int.,* 1978

Lalive P. *La Convention d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportes (du 24 juin 1995),* in *SZIER,* 1-1997

Lazzaro F. M. *I finanziamenti comunitari alle attività culturali,* in *Aedon*, 3-2002

Leoni *La protezione del patrimonio artistico nazionale alla luce dei recenti provvedimenti comunitari,* in *Dir. Comm. Sc. Int.,* 1993

Levy-Strauss L. *Diversité universalité et représentativité dans la liste du patrimoine mondial,* in Francioni F., Del Vecchio A., De Caterini P. (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura,* Milano, Giuffrè 2000

Lo Monaco *Sulla restituzione di beni culturali rubati all'estero secondo la Convenzione dell'UNESCO*, in *Riv. Dir. Intern.,* 4/1988

Malintoppi A. *La protezione "speciale" della Città del Vaticano in caso di conflitto armato,* in *Rivista di Diritto Internazionale,* Vol. XLIII

Maniscalco F. *La tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato,* in *Jus,* 2000

Margue T.L. *La protection des trésors nationaux dans le cadre du Grand Marché:*

problèmes et perspectives, in *Revue du Marchè Comun de l'Union Europ.*, 1992

Marletta M. *I beni culturali* in Tizzano A. (a cura di) *Il diritto privato comunitario*, Milano, Giuffrè 2001

Mazza I. Rizzo I. *Scelte collettive e beni culturali* in Valentino M. Mossetto G. (a cura di) *Museo contro Museo. Le strategie gli strumenti i risultati,* Giunti ed. 2001

Merryman J.H. *The UNIDROIT Convention: three significant departures from the Urtext* in *Int. Journal Cult. Property* 1996

Nahlik S.E. *Biens culturels*, in *Recueil des Cours de l'Academie de droit international de la Haye,* 1967-I

La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé, in *Recueil des Cours de l'Academie de droit international de la Haye,* 1967-I

Nanetti F., Squillante F. *In tema di restituzione di beni culturali illecitamente trasferiti,* in *Riv. Dir. Int.,* 1997

Nardella D. *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione,* in *Diritto Pubblico,* 2002

Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali? (Nota a sentenza 26/2004), in *Aedon,* 2-2004

O'Keefe P.J. *EU and international arts law,* in *Media & Arts Law Review,* 5/2000

Unlawful export of cultural heritage, in *Protection of cultural heritage within the Commonwealth – Commonwealth Secretariat,* Roma 1993

O'Keefe R. *World Cultural Heritage: Obligations to the International Community as a Whole?,* in *International and Comparative Law Quarterly,* 2004

Palumbo I. *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati,* in *Rassegna Arma Carabinieri*, 3-2001

Partsch K.J. *Protection of Cultural property*, in *The handbook of humanitarian law in armed conflicts,* Oxford 1995

Pastori G. *La cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale,* in *Aedon,* 1-2004

Pecoraro M. L. *Considerazioni sulle "campagne" internazionali di salvaguardia di beni*

culturali promosse dall'UNESCO, in *Dir Comunit. Scambi Intern.*, 1986

Poggi A. *Dopo la revisione costituzionale: i beni culturali e gli scogli del "decentramento possibile",* in *Aedon,* 1-2002

La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali, in *www.federalismi.it* , 8/2003

Poli J.F. *Droit communautaire compétences culturelles des Etats membres en matiere de protection du patrimoine national et Convention d'Unidroit sur les biens culturels voles ou illicitement exportes,* in *Revue du Marche commun et de l'Union européenne*, 1998

Pontier J. M. *Codifications et évolution du droit du patrimoine,* in *AJDA,* 7/2004

L' établissement public de coopération culturelle un nouveau outil juridique pour la culture?, in *Act. Jur. Dr. Adm.,* 2002

La disciplina dei beni culturali nell'ordinamento giuridico francese, in *Riv. Dir. Gest. Amb.,* 2002

Le patrimoine culturel change de mains, in *JCP*, 1/2005

Le code du patrimoine, in AJDA, 2004

Pontrelli A. *L'organizzazione e la tutela dei beni culturali,* in Caputi Jambrenghi V. (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridic*i, Milano, Giuffré 1999

Porro C. *Rapporto tra le norme di tutela del patrimonio artistico e il mercato dell'arte in Italia,* in *La tutela e la circolazione dei beni culturali nei Paesi membri della CEE,* atti del convegno di Milano 14 maggio 1990, Roma 1992

Proto Pisani A. *La restituzione di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro della CEE,* in *Rivista critica del diritto privato,* 1992

Prott L.V. *International Legal Instruments Against Illicit Traffic in Cultural Property,* in Urtnasan N., Hellmann N. (a cura di), *UNESCO Regional Workshop on the Illicit Traffic of Cultural Property: October 29 - November 2 2003,* Ulaanbaatar UNESCO Office Beijing; Mongolian National Commission for UNESCO 2004

The 1970 UNESCO Convention on Illicit Traffic-Present Practice and Future Development, in *La protezione internazionale dei beni culturali,* Atti del Convegno celebrativo del 30° anniversario della Convenzione dell'Aja sulla protezione dei beni culturali nei conflitti armati, Firenze 1984

The international legal protection of the cultural heritage in *Prinzipien des Kulturgutershutzes*, Berlin 1996

Rigaux F. *Le commerce de l'art dans le Marché Commun,* in *Etudes de droit international en l'honneur de P. Lalive,* 1993

Riou A. *Culture et codification,* in *P.A.,* 21/1/94 n. 9

Roccella A. *Ordinamento comunitario ed esportazione dei beni culturali,* in *Dir. Com. Sc. Int.,* 1993

Rodino W. *La convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati*, in Francioni F., Del Vecchio A., De Caterini P. (a cura di), *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, Giuffrè 2000

Rolla G. *Bene culturale e funzione sociale,* in *Scritti in onore di M. S. Giannini* vol. I, Milano, Giuffré 1988

Sanguini A. *Il ruolo dell'Italia nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale,* in Francioni F., Del Vecchio A., De Caterini P., (a cura di) *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, Giuffrè 2000

Santoro Passarelli F. *I beni della cultura secondo la Costituzione,* in *Studi in memoria di Carlo Esposito, Padova,* Cedam 1973, vol. I

Scialla L. *I beni culturali nell'azione comunitaria,* in Amirante D., De Falco V. (a cura di), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali aspetti sovranazionali e comparati, Torino,* Giappichelli 2005

Sciullo G. *Beni culturali e riforma costituzionale,* in *Aedon,* 1-2002

La verifica dell'interesse culturale (art. 12), in *Aedon,* 1/04

Scovazzi T. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino: problemi di diritto internazionale,* in *Il Diritto della Regione,* 2000

Seferiades S. *La question du repatriement des « Marbres d'El gin » considérée plus spécialement au point de vue du Droit des Gens,* in *Rev. Dr. Int.*, 1932-II

Severini G. *I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio,* in *Giorn. Dir. Amm.,* 5/2004

Short J. F. *Preventing in the theft and illegal export of art in Europe without borders,* in *Vanderb. Journal Trans. Law*,1993

Squillante F. *La tutela dell'acquirente 'a non domino' di beni culturali rubati secondo la Convenzione UNIDROIT e il disegno di legge per l'esecuzione della Convenzione,* in *Rivista di Diritto Internazionale,* 1-1999

Tarasco A. L. *Beni culturali e sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica,* in *Foro amministrativo T.A.*R., fasc. 9 2004

L'organizzazione del Ministero per i beni culturali va alla consulta: eccesso di delega o di potere giudiziario?, in *Foro amministrativo T.A.*R., fasc. 10 2004

Throsby D. *Seven Questions in the Economics of Cultural Heritage,* in Hutter M., Rizzo I. (a cura di), *Economic Perspectives of Cultural Heritage,* Macmillan 1997

Tizzano A. *Un non commendevole record dell'Italia membro della CEE (osservazioni a Corte Giust. CEE 13 luglio 1972 in Causa 48/71),* in *Foro it.*, 1972 IV

Tonin E. *Il dibattito museale negli anni 1970-1990 (Materiali e considerazioni per una bibliografia),* in *Atti e memorie. Accademia Clementina,* 41-2001

Trupiano G. *La valorizzazione dell'offerta culturale e lo sviluppo economico territoriale,* in Bini P., Mazziotta C. (a cura di), S*viluppo economico e istituzioni: la prospettiva storica e l'attualità Scritti in memoria di Massimo Finoia,* Milano, Franco Angeli 2004

Unesco *Dossier: Contre les pilleurs et les vandales. Sauvons nos trésors,* in *Le courrier de l'UNESCO,* aprile 2001

Unesco *Some facts on illicit trafficking in cultural property,* in *No to illicit traffic in cultural property,* UNESCO Office of Public Information, novembre 2000

Vaciago G. *La storia del patrimonio in vendita,* in *Il giornale dell'arte,* ottobre 2002

Varese E. *La politica culturale europea: cronaca di una storia,* in *Economia della cultura,* 2000

Vedovato G. *La protezione internazionale dei monumenti storici contro le offese aeree,* in *Diritto internazionale Bellico. Tre Sudi,* 1946

Voudouri D. *Circulation et protection des biens culturels dans l'Europe sans frontieres,* in *Revue dr. Publ. Sc. Pol.,* 1994

TESTI NORMATIVI

Accordi internazionali

- II Convenzione de l'Aja concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre, adottata a l'Aja il 29 luglio 1899
- Convenzione concernente le leggi e gli usi della guerra per terra, adottata a l'Aja il 18 ottobre 1907
- Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948
- Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, adottata a l'Aja il 12 maggio 1954
- Convenzione UNESCO del 14 novembre 1970 concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali
- UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects, adottata a Roma il 24 giugno 1995
- II Protocollo aggiuntivo, adottato a l'Aja il 26 marzo 1999

Unione europea

- Regolamento CEE 1468/81 del Consiglio del 19 maggio 1981 (in GUCE L 144 del 2 giugno 1981
- Atto Unico Europeo, in GUCE L del 29 giugno 1987
- Trattato sull'Unione europea, in GU C 224 del 31 agosto 1992
- Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992, in GUCE L395 del 31.12.1992
- Direttiva 93/7 CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, in GUCE L 74 del 27 marzo 1993, p. 74
- Regolamento CEE 752/93 del 30 marzo 1993, in GUCE L 77 del 31 marzo 1993
- Regolamento (CE) n. 2469/96 del Consiglio del 16 dicembre 1996, in GUCE L335 del 24.12.96
- Direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997, in GU L 60 del 1 marzo 1997
- Regolamento CE 152/98, in GUCE L 201 del 17 luglio 1998
- Regolamento (CE) n. 974/01 del Consiglio del 14 maggio 2001, in GUCE L137 del 19.5.01
- Direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001, in GU L 187 del 10 luglio 2001
- Trattato istitutivo della Comunità europea, versione consolidata, in GU C 325 del 24 dicembre 2002
- Regolamento (CE) n. 806/03 del Consiglio del 14 aprile 2003, in GUCE L122 del 16.5.03
- Regolamento CE 656/04, in GUCE L 104 dell'8 aprile 2004

Francia

- Loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics, in JORF del 30 dicembre 1892
- Loi sur les monuments historiques, in JORF del 4 gennaio 1914
- Decrét n. 57 du 23 avril 1964, in JORF del 25 aprile 1964
- Loi n. 766 du 10 aôut 1981 relative au prix du livre, in JORF del 11 agosto 1981
- Decrét n. 422 du 27 mai 1994, in JORF del 29 maggio 1994
- Loi n. 94-679 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, in JORF del 10 agosto 1994
- Loi n. 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, in JORF del 4 agosto 1995
- Loi n. 2000-643 du 10 juillet 2000 relative à la protection des trésors nationaux et modifiant la loi no 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane, in JORF dell'11 luglio 2000
- Code du Patrimoine, in JORF del 24 febbraio 2004

Regno Unito

- Ancient Monuments and Archaeological Areas Act (1979)
- Customs and Excise Management Act (1979)
- Town and Planning Act (1990)
- Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act (1990)
- Return of Cultural Objects Regulations (1994)
- Tresure Act (1997)
- Export Control Act (2000)
- Export Control Act (2002)

Italia

- Legge n. 364 del 20 giugno 1909, in G.U. n. 150 del 28 giugno 1909
- Legge. n. 1089 del 1° giugno 1939 "*Tutela delle cose di interesse artistico e storico*", in G.U. n. 184 dell'8 agosto 1939
- Decreto legislativo n. 490 del 29 ottobre 1999, "*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali*", in S.O. 229L alla G.U. n. 302 del 27 dicembre 1999
- D.P.R. n. 327 dell'8 giugno 2001 "*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di esproprio per pubblica utilità*", in G.U. n. 189 del 16 agosto 2001
- Decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, "*Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*", IN S.O. n. 28 alla G.U. n. 45 del 24 febbraio 2004

ALTRI DOCUMENTI

- Risoluzione del Parlamento europeo sulla salvaguardia dei beni culturali in Europa, in GU C 62 del 30 maggio 1974
- Comunicazione del 22 novembre 1989 al Consiglio, relativa alla protezione del patrimonio nazionale avente un valore artistico, storico o archeologico, nella prospettiva della soppressione delle frontiere interne nel 1992, COM (89) 594 def.
- Relazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sull'applicazione del regolamento (CEE) 3911/92 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali e della direttiva 93/7/CEE del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente da uno Stato membro, COM(2000)325 def.
- Risoluzione del Parlamento europeo 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 alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, COM(2000)325
- Guidelines for administrative co-operation between the competent autorities, TAXUD 1062/2001 Final, rev. 2
- Final Report, 28/12/2004, Information and Communication Partner (ICP)
- Quinquiennal Review of the Reviewing Committee on the Export of Works of Art (2005)
- Relazione del 21 dicembre 2005 (COM(2005)675 def.
- 53° Report of the Reviewing Committee - Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport By Command of Her Majesty, 2007

GIURISPRUDENZA

Corte di Giustizia delle Comunità europee

- Sentenza del 26 febbraio 1991, in Causa C-154/89 *Commissione c. Francia*, in *Racc.* 1991, p. 659
- Sentenza del 26 febbraio 1991, in Causa C-180/89 *Commissione c. Italia,* in *Racc.* 1991, p. 709
- Sentenza del 26 febbraio 1991, in Causa C-198/89 *Commissione c. Grecia*, in *Racc.* 1991, p. 727
- Sentenza del 10 dicembre 1968, in Causa C-7/68, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 1968, p. 562
- Sentenza del 15 dicembre 1976, in Causa C-35/76 *Simmenthal*, in *Racc.*, 1976, p. 1871
- Sentenza dell'11 luglio 1985, in Cause riunite C-60 e 61/84 *Societe Cinéthéque s.a. ed altri contro Federation Nationale des Cinemas francais* (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Tribunal de Grande Instance di Parigi), in *Racc.* 1985, p. 2605

- Sentenza del 10 gennaio 1983, in Causa C-229/83 *Association des Centres Distributeurs Edouard Leclerc ed altri contro SARL "Au ble vert" ed altri*, in *Racc.* 1985, p. 1
- Sentenza dell'11 maggio 1998, in Causa C-25/88 *Wurmser*, in *Racc.* 1989, p. 1105
- Sentenza del 7 dicembre 1995, in Causa C-449/93 *Rockfon*, in *Racc.* 1995 p. I-4291
- Sentenza del 9 gennaio 2003, in Causa C-257/00 *Nani Givane v. Secretary of S.H.D.*, in *Racc.* 2003, p. 37

Consiglio di Stato

- Sez. VI, n. 677/2000, in *Cons. Stato* 2000, I, p. 262
- Sez. VI, n. 1889/2000, , in *Rivista Giuridica dell'edilizia* 2000-I, p. 884

Corte di Cassazione

- Cass. Civ. Sez. I, sent. n. 2635/93 del 4 marzo 1993, in *Giust. Civ. Mass.,* 1993, p. 429
- Cass. Civ. Sez. II sent. n. 4089/96 del 3 maggio 1996, in *Giur. It.,* 1997-I, p. 918
- Cass. Civ. Sez. II sent. n. 3451/96 del 12 aprile 1996, in *Giust. Civ. Mass.*, 1996, p. 555
- Cass. Civ. Sez. II sent. n. 1480/96 del 26 febbraio 1996, in *Riv. Giur. Ed.,* 1996, p. 894.

Cour de Cassation

- Chambre criminelle, sent. del 1° agosto 2003 n. 01-85840, su *www.courdecassation.fr*
- Chambre criminelle, sent. del 10 marzo 2004 n. 02-87015, su *www.courdecassation.fr*