

LA TUTELA GIURIDICA DEI BENI CULTURALI NELL'UNIONE EUROPEA

Antonella Galletti

Dottore di ricerca in tutela giuridica dei beni culturali e Cultore di Diritto dell'Unione europea e di Diritto internazionale presso l'Università Kore di Enna

1. Introduzione

Il paesaggio culturale europeo non è un'invenzione di un momento, ma una fabbrica della storia alle cui origini stanno miti, religioni, tradizioni e tante altre espressioni del pensiero e della fantasia umana¹.

A partire dalla seconda metà dell'ultimo secolo, però, non si può non vedere che questo paesaggio vacilla perché insidiato al suo interno e al suo esterno: è la stessa cultura dei Paesi occidentali che viene minacciata da necessità sociali e da priorità economiche, dalla globalizzazione, da processi di "uniformazione" di costumi, di criteri estetici e di standard di vita che consistono (spesso) in un appiattimento culturale mai verificatosi prima di adesso².

È grave che si stia perdendo l'educazione estetica (al colore, all'immagine, alle "cose"), relegata dalla cultura moderna e contemporanea tra gli aspetti effimeri e trascurabili nella formazione della persona. "Senza considerare che è il disinteresse per la bellezza dei luoghi ove si abita a produrre il primo fondamentale sradicamento della persona alla propria originaria identità"³.

La rilevanza dei beni culturali nella costruzione del senso di appartenenza di una comunità è bene esemplificata dalla vicenda europea. Acquisita la consapevolezza di creare un *idem sentire* nei confronti del soggetto "Unione"⁴, basato anche sulle testimonianze del passato, le Istituzioni europee, seppur con qualche "dissonanza"⁵, hanno cercato di individuare valori culturali comuni sui quali basare la legittimazione dell'UE, pur nel rispetto delle differenze che ogni Stato membro europeo ha sviluppato nel corso dei secoli.

¹ CALASSO, *Inebriati dalle barbarie della civiltà*, in *Corriere della Sera*, 18 febbraio 2001.

² ANDREOTTI, *Il paesaggio massimo bene della cultura europea*, in MANZI (a cura di), *Beni culturali e territorio*, Roma: Società Geografica Italiana, 2003.

³ ZECCHI, *Il brutto e il bello nella vita, nella politica, nell'arte*, Milano, 1995.

⁴ WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999.

⁵ MOTZO, *Le falle dell'ordinamento comunitario*, in *Dem. e Dir.*, 1984.

2. Il Trattato di Lisbona e il patrimonio culturale

Nell'attuale quadro normativo europeo i riferimenti al dato culturale sono molteplici, ma è ancora assente una trattazione organica del tema, al quale è riservato il solo titolo XIII del Trattato di Lisbona⁶, a sua volta unicamente formato dall'art. 167 del TFUE⁷. Secondo tale disposizione l'Unione europea vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo, appoggia ed integra l'azione degli Stati membri nella conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea. Si tratta di principi da considerare in modo certamente positivo nell'ambito del riconoscimento a livello europeo di una valorizzazione dei beni culturali; il diritto dei beni culturali sembra rimanere, però, confinato nelle frontiere nazionali. Ciò che a prima vista emerge dalle disposizioni della norma in questione è che l'azione dell'Unione europea, destinata alla diffusione della cultura dei popoli europei e della tutela del patrimonio culturale di importanza europea, degli scambi e della conservazione artistica, sia rivolta al plurale, concorrendo, quindi, allo sviluppo "delle culture" degli Stati membri e non di una cultura propriamente europea, sintesi del "retaggio culturale comune" al quale si riferisce anche l'art. 167 TFUE, 1° comma.

L'art. 167 del TFUE, così come il vecchio art. 151 del TCE, non è altro che una norma programmatica priva di quella diretta applicabilità che caratterizza alcune norme anche dei trattati, e pervasa da una "sottesa sussidiarietà"⁸ che emerge dalla funzione che ha l'Unione di contribuire allo sviluppo delle culture degli Stati membri. Ciò serve a chiarire i limiti entro i quali è possibile parlare di un "patrimonio culturale europeo", oggetto dell'azione dell'Unione, e a sottolineare la difficoltà di affermare una vera politica comune in questo settore, proprio per l'insufficienza e l'inadeguatezza delle competenze che i trattati, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, attribuiscono all'Unione europea. L'articolo in questione è il frutto di un compromesso che, se per un verso, tiene conto dell'esigenza di riconoscere competenze più ampie e ad introdurre procedure decisionali più

⁶ Il Trattato di Lisbona, noto anche come Trattato di riforma, che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, è stato firmato il 13 dicembre 2007 ed è entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009.

⁷ Art. 167 TFUE: "1. L'Unione 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 dell'Unione 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. L'Unione 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. L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture". (*omissis*).

⁸ FRIGO, *Beni culturali e diritto dell'Unione Europea*, in www.olir.it/areetematiche/166/documents/frigo_relazione_2010_roma_cesen.pdf

rapide, per l'altro incontra le resistenze degli Stati alla delega di un'ulteriore competenza a vantaggio dell'Unione. Esso segna, comunque, un passaggio importante nella storia del processo d'integrazione e nell'evoluzione dell'ordinamento europeo laddove, dall'esclusione di ogni ingerenza delle norme e delle Istituzioni dell'UE sulle discipline nazionali degli Stati membri in materia di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, si passa all'esplicita previsione di una specifica competenza in materia di conservazione e protezione del patrimonio culturale europeo⁹.

Ciò nonostante, pur rappresentando un'importante base giuridica, se ne riscontrano i limiti e le indubbe ambiguità. Se da un lato, infatti, viene richiamato il "retaggio culturale comune" degli Stati membri, dall'altro se ne evidenziano le diversità nazionali e regionali. L'Unione, limitandosi ad incoraggiare la cooperazione degli Stati, ed escludendo qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative nazionali, sembra riservarsi una competenza piuttosto limitata¹⁰.

Risulta quindi evidente che, al di là di ogni esplicita individuazione di una possibilità di intervento dell'UE nel settore culturale, la tutela e la conservazione dei patrimoni culturali nazionali restano appannaggio degli Stati. Ne è conferma l'introduzione, da parte del Trattato di Maastricht del 3° comma dell'art. 92 del TCE, oggi art. 107 del TFUE¹¹, 3° comma, lettera d, il quale in materia di aiuti di stato definisce come compatibili con il mercato interno quelli destinati alla cultura e alla conservazione del patrimonio, a condizione che non alterino gli scambi e la concorrenza nell'Unione. Gli interventi dell'Unione nel settore della cultura dovranno inoltre escludere "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri"¹². Del resto è stata la stessa Commissione, nella sua Comunicazione del 1989¹³, a sottolineare come l'idea di un'armonizzazione delle legislazioni nazionali nel settore dei beni culturali risulti piuttosto

⁹ PONTRELLI, *La gestione, la valorizzazione e la circolazione di beni del patrimonio culturale nel diritto interno e comunitario*, in CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, 1998.

¹⁰ VARESE, *La politica culturale europea: cronache di una storia*, in *Economia della cultura 2000*, p.13 ss.

¹¹ Art. 107 TFUE: "1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. 2. Sono compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera. 3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione".

¹² Art. 167, c. 5, TFUE.

¹³ 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.

irrealizzabile nel momento in cui gli Stati considerano 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. Un'armonizzazione nel settore, oltre che di non facile attuazione, non sarebbe neanche auspicabile. Essa vieterebbe o sottoporrebbe a restrizioni in tutti gli Stati membri, secondo gli stessi criteri, l'esportazione di oggetti che fanno parte del patrimonio nazionale ma l'ostacolo non verrebbe eliminato: è l'uscita dal territorio nazionale che viene vista come una violazione del patrimonio, e la circostanza di sapere che il bene in questione godrà della stessa protezione in un altro Stato membro non è sufficiente. In altre parole, l'armonizzazione non abolirebbe il ricorso all'art. 36 del TFUE¹⁴ (*ex art. 30 del TCE*).

In assenza, quindi, di un'attribuzione di competenza di carattere generale in tema di tutela del patrimonio culturale europeo e dei singoli Stati membri, i trattati si occupano in realtà soltanto dei beni culturali mobili in modo quasi esclusivamente indiretto, facendo sorgere il problema dell'applicabilità a questa particolare categoria di beni di norme che hanno scopi diversi da quelli di una loro tutela o valorizzazione. Si tratta, nello specifico, di quelle norme create fin dagli inizi del processo d'integrazione europea quali norme poste a garanzia di alcune libertà fondamentali e, in particolare, della libera circolazione delle merci.

In tale ottica si deve innanzitutto esaminare l'art. 26 del TFUE¹⁵, norma dichiarata direttamente applicabile dalla Corte di giustizia, e che assicura la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali nell'ambito del mercato interno, come pure l'art. 28 del TFUE¹⁶, laddove evidenzia che l'unione doganale tra gli Stati membri comporta il divieto dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di tasse di effetto equivalente, nonché l'adozione di una tariffa doganale comune con i Paesi terzi.

¹⁴ Art. 36 TFUE. Come osservato dalla Commissione nella Comunicazione COM (89) 594 def., esiste una notevole differenza tra la salvaguardia del patrimonio nazionale e le altre eccezioni alla libera circolazione delle merci (art. 30 TCE, oggi art. 36 TFUE). La maggior parte delle eccezioni previste nell'articolo summenzionato sono invocate per restringere le importazioni e possono essere quindi eliminate, 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'unica legislazione. Infatti, mentre per la tutela della salute, dell'ambiente ecc., si tratta unicamente di trovare un livello europeo, in materia di protezione del patrimonio nazionale gli Stati ragionano in termini di salvaguardia del "loro" patrimonio.

¹⁵ Art. 26 TFUE: "1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni dei trattati. 2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati. 3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati".

¹⁶ Art. 28 TFUE: "1. L'Unione comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi. 2. Le disposizioni dell'articolo 30 e del capo 3 del presente titolo si applicano ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi che si trovano in libera pratica negli Stati membri".

Di notevole importanza sono anche gli artt. 34¹⁷ e 35¹⁸ del TFUE, dichiarati anch'essi dalla Corte di immediata applicabilità, e che vietano le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

Come si può notare, le suddette disposizioni non fanno nessun riferimento alla nozione di bene culturale, ma sono sicuramente norme di rilievo nell'ordinamento dell'Unione che hanno ad oggetto le "merci". Ciò pone il problema di decidere se sia possibile equiparare la nozione di beni culturali a quella di merci. A tal proposito la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi sul punto nella sentenza del 1968, nella quale ha stabilito che la natura di merci, con conseguente assoggettività all'allora Trattato CE, deve essere riconosciuta anche agli oggetti di interesse artistico, storico e archeologico, qualora si tratti di beni suscettibili di una valutazione economica¹⁹.

Si deve però aggiungere che la regola generale posta dagli artt. 34 e 35 del TFUE trova un temperamento nel già richiamato art. 36 del TFUE, cioè nell'unica disposizione che ha espressamente ad oggetto, tra le altre, la tutela dei beni di interesse culturale, ed in base alla quale agli Stati membri viene concesso di introdurre o di mantenere quei limiti all'importazione, all'esportazione e al transito che trovino una giustificazione nella "protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale".

A questo punto si tratta di esaminare quale sia l'ampiezza delle prerogative lasciate agli Stati in materia di limiti alla circolazione dei beni culturali e ciò può essere fatto confrontando le varie versioni linguistiche dell'art. 36 del TFUE.

Il testo italiano, insieme a quello portoghese e spagnolo, sembra consentire agli Stati una discrezionalità relativamente ampia, consentendo loro di mantenere quelle restrizioni che siano giustificate dall'esigenza di protezione del "patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale". Al contrario, in altre versioni linguistiche, ed in particolare in quella inglese e francese, le prerogative nazionali appaiono più limitate, trattandosi della salvaguardia dei "tesori nazionali di valore artistico, storico o archeologico". Non sembra controverso ritenere che "patrimonio nazionale" e "tesori nazionali" rimandano a due nozioni concettualmente diverse della quali la prima consentirebbe alle autorità statali di includere tra le categorie dei beni oggetto di una disciplina di tutela anche beni che non rientrerebbero nella seconda²⁰.

Nell'interpretare norme di diritto europeo primario o secondario aventi significato diverso nelle varie versioni linguistiche, la Corte di giustizia ha spesso applicato lo stesso metodo riconducibile

¹⁷ Art. 34 TFUE: "Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente".

¹⁸ Art. 35 TFUE: "Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente".

¹⁹ Corte di giustizia, 10 dicembre 1968, causa 7/68, *Commissione/Italia*, in *Raccolta*, p. 562.

²⁰FRIGO, *op. cit.*

essenzialmente ai seguenti criteri. In primo luogo, ogni volta che una norma è rivolta a tutti gli Stati membri, l'esigenza di un'interpretazione uniforme esclude una considerazione separata del testo in una sola versione linguistica, ma necessita, invece, che essa venga interpretata con l'obiettivo di assicurare il perseguimento dello scopo voluto dalla disposizione alla luce delle altre versioni linguistiche²¹.

In secondo luogo, le diverse versioni linguistiche di una disposizione di diritto dell'Unione devono essere interpretate in modo uniforme e, in caso di divergenze, la norma deve essere interpretata alla luce dell'economia generale e dell'obiettivo perseguito dal complesso delle disposizioni alle quali essa appartiene²².

Ebbene, se si utilizzano per l'art. 36 del TFUE le regole interpretative sopra richiamate, non sembra problematico affermare che i testi inglese e francese siano più conformi all'oggetto, allo scopo e ai contenuti del Trattato di quanto lo siano i testi italiano, spagnolo e portoghese. In effetti, l'art. 36 del TFUE comprende un numero tassativamente limitato di eccezioni alla regola generale posta dagli artt. 34 e 35 del TFUE in tema di divieto di restrizioni quantitative agli scambi. Trattandosi di una norma di deroga, una sua interpretazione estensiva sarebbe contraria al TFUE ed incompatibile con l'equilibrio tra gli obblighi da esso derivanti e le prerogative assegnate agli Stati membri.

Al di là della promozione culturale dei singoli Stati l'Unione potrebbe "candidarsi" a valorizzare il patrimonio di importanza europea, ma per il momento attraverso una via impervia, nella misura in cui spetta ai singoli soggetti nazionali presentare progetti sui quali invocare un aiuto economico alla stessa Unione.

Relativamente al diritto dell'UE, nel diritto primario (e derivato) non c'è ancora una disciplina che impegni le istituzioni a farsi carico della valorizzazione e della fruizione di un patrimonio culturale europeo che è, come abbiamo visto, ancora da costruire. È vero che è lasciata alla libera disponibilità dei singoli Stati membri la valorizzazione delle rispettive "diversità culturali", ivi compresi, i beni culturali, riservandosi l'Unione di intervenire soltanto per favorire la collaborazione tra gli Stati stessi in modo che conoscenza ed esperienza, relativamente alle diversità medesime, vadano in circolazione,

²¹ Corte di giustizia, sentenza del novembre 1969, causa 29/69, *Erich Stauder/City of Ulm*, in *Raccolta*, p. 419, punto 3; Corte di giustizia, sentenza 17 luglio 1997, causa 219/95, *Ferriere Nord Spa/Commissione*, in *Raccolta*, p.I-4411, punto 15; Corte di giustizia, senza 20 novembre 2001, causa 268/99, *Aldona Malgorzata et al. / Staatssecretaris van Justitie*, in *Raccolta*, p. I-8615, punto 47.

²² Corte di giustizia, sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Regina c. Pierre Bouchereau*, in *Raccolta*, p. 1999, punto 14; Corte di giustizia, sentenza 7 dicembre 1995, causa 449/93, *Rockfon A/S/Specialarbejderforbundet Danmark*, in *Raccolta*, p.I-4291, punto 28; Corte di giustizia, sentenza 17 dicembre 1998, causa 236/97, *Skatteministreriet/Codan*, in *Raccolta*, p. I-8679, punto 28; Corte di giustizia, sentenza 9 gennaio 2003, causa 257/00, *Nani Givane/Secretary of State for the Home Department*, in *Raccolta*, p. I-345, punto 37.

così da aiutare il dialogo tra i popoli e sostenere il “retaggio culturale europeo”.²³ Tutto questo, però, nella pratica ancora manca, perché manca a tutt’oggi un ordinamento europeo della cultura.

3. La disciplina dei beni culturali nel diritto europeo derivato

Prima dell’adozione del Regolamento 3911/92²⁴, abrogato dal Regolamento 116/2009²⁵, e della Direttiva 93/7, abrogata dalla Direttiva 2014/60²⁶, gli Stati si limitavano ad effettuare controlli alle frontiere con riguardo ai beni rientranti nel proprio patrimonio, mentre i beni che provenivano da altri Stati membri non erano soggetti ad efficienti controlli in caso di esportazione. La realizzazione del mercato interno non poteva ignorare l’eliminazione dei controlli alle frontiere, con la conseguenza di determinare misure destinate ad assicurare un controllo più uniforme delle esportazioni allo scopo di evitare l’elusione delle norme nazionali di protezione mediante l’esportazione in un Paese terzo, attraverso il transito in un altro Stato membro, le cui norme sulla circolazione dei beni culturali fossero maggiormente permissive di quelle dei Paesi d’origine²⁷.

3.1. Il Regolamento CE n. 116/2009

Il Regolamento CE n. 116/2009 colpisce sensibilmente le disposizioni nazionali relative all’esportazione dei beni culturali in quanto disciplina dettagliatamente il controllo dello scambio dei beni culturali tra i Paesi dell’UE e quelli non appartenenti all’Unione europea²⁸.

Il Regolamento ha come fine quello di individuare le diverse categorie di beni protetti senza entrare nella definizione di beni culturali che siano inclusi nel “patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale”.

Il Regolamento è composto da 11 articoli, suddivisi in 3 titoli:

²³ DE GRASSI, *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008, p. 199.

²⁴ Regolamento (CEE) n. 3911/92 del 9 dicembre 1992 del Consiglio relativo all’esportazione dei beni culturali.

²⁵ Il Regolamento (CE) n. 116/2009 del 18 dicembre 2008 del Consiglio relativo all’esportazione dei beni culturali ha sostituito il precedente Regolamento n. 3911/92, già modificato in modo sostanziale a più riprese. Il nuovo Regolamento ha quindi una funzione essenzialmente di codificazione ai fini di maggiore chiarezza (cfr. considerando 1 del Regolamento n. 116/2009).

²⁶ Direttiva (UE) n. 2014/60 del 15 maggio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 (Rifusione).

²⁷ MARGUE, *L’exportation des biens culturels dans le cadre du Gran Marché*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1993.

²⁸ Prima dell’entrata in vigore del Regolamento, gli Stati membri limitavano i controlli di frontiera a quei beni che corrispondevano secondo la normativa interna alla categoria di “patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale”. Di conseguenza, i beni culturali che provenivano da altri Paesi dell’Unione, non erano soggetti, in principio, ad un efficace controllo in caso di esportazione. (Relazione introduttiva della Commissione europea alla proposta di Regolamento 3911/92).

- 1°) L'autorizzazione all'esportazione (artt. 2-5);
- 2°) La cooperazione amministrativa tra gli Stati membri (art. 6);
- 3°) Le disposizioni generali e finali (artt. 7-11).

Queste disposizioni sono precedute dall'art. 1 che definisce il concetto di "beni culturali", sebbene tale definizione all'Allegato e precisando nei Considerando che tale Allegato ha soltanto lo scopo di definire le categorie di beni culturali che dovrebbero formare l'oggetto di particolare protezione negli rinvii scambi con i Paesi terzi, senza incidere sulla libertà degli Stati membri ai sensi dell'art. 36 del TFUE.

Per quanto riguarda la circolazione, il Regolamento CE n. 116/2009 prevede che l'esportazione di beni culturali al di fuori del territorio dell'Unione sia subordinata alla presentazione di una licenza di esportazione che deve essere rilasciata, su richiesta dell'interessato, dalle singole autorità competenti dello Stato membro "di origine", cioè dallo Stato nel cui territorio si trovava il bene alla data del 1° gennaio 1993. Gli Stati possono tuttavia negare la licenza qualora i beni in questione rientrino tra quelli oggetto di una legislazione di tutela del patrimonio nazionale.

Norma chiave del Regolamento è l'art. 2²⁹ in base al quale l'esportazione di beni culturali al di fuori del territorio doganale dell'Unione è subordinata alla previa presentazione dell'autorizzazione d'esportazione.

Tale autorizzazione viene concessa su richiesta dell'interessato (art. 2.2)³⁰.

Sempre l'art. 2 nel 2° comma dichiara che "l'autorizzazione verrà concessa dall'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio il bene culturale in causa si trova legalmente e definitivamente il 1° gennaio 1993 o, posteriormente a questa data dall'autorità competente dello

²⁹ Art. 2 Reg. 116/2009: "1. L'esportazione di beni culturali al di fuori del territorio della Comunità è subordinata alla presentazione di una licenza di esportazione. 2. La licenza di esportazione è rilasciata, su richiesta dell'interessato: a) da un'autorità competente dello Stato membro sul cui territorio si trovava lecitamente e definitivamente il bene culturale alla data del 1o gennaio 1993; b) oppure, dopo la suddetta data, da un'autorità competente dello Stato membro sul cui territorio il bene culturale si trova dopo essere stato lecitamente e definitivamente spedito da un altro Stato membro o dopo essere stato importato da un paese terzo o reimportato da un paese terzo in seguito a una spedizione lecita da uno Stato membro verso detto paese terzo. Tuttavia, fermo restando il paragrafo 4, lo Stato membro competente conformemente al primo comma, lettera a) o lettera b), può non richiedere licenze di esportazione per i beni culturali elencati nell'allegato I, categoria A.1, primo e secondo trattino, qualora detti beni abbiano un interesse archeologico o scientifico limitato e purché non provengano direttamente da scavi, scoperte o siti archeologici in uno Stato membro e la loro presenza sul mercato sia lecita. La licenza di esportazione può essere negata, ai sensi del presente regolamento, qualora i beni culturali in questione siano contemplati da una legislazione che tutela il patrimonio nazionale avente valore artistico, storico o archeologico nello Stato membro di cui trattasi. Se necessario, l'autorità di cui al primo comma, lettera b), prende contatto con le autorità competenti dello Stato membro da cui il bene culturale proviene, in particolare le autorità competenti ai sensi della direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro. 3. La licenza di esportazione è valida in tutta la Comunità. 4. Fatte salve le disposizioni dei paragrafi da 1 a 3, 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.

³⁰ Riguardo a ciò, il Regolamento 752/93, della Commissione del 30 marzo 1993, introduce il modello di formulario di autorizzazione di esportazione da compilare e le misure che devono adottare gli Stati membri per evitare una eventuale falsificazione e distorsione dello stesso.

Stato membro nel cui territorio si presenti dopo il rilascio lecito e definitivo da un altro Stato membro, o dopo l'importazione da un terzo paese, o reimportazione da un terzo paese al quale sia stato a sua volta esportato regolarmente da un altro Stato membro”.

La presente disposizione esamina due diverse situazioni. La prima prevede che il bene culturale risieda nel proprio Paese d'origine, ossia il Paese nel quale tale bene si trova legalmente dal 1° gennaio 1993. In questo caso l'autorità competente dello Stato membro in questione dovrà rilasciare l'autorizzazione conformemente al diritto interno. Ciò nonostante, il Regolamento stabilisce che l'autorizzazione per l'esportazione può essere negata se i beni culturali in causa risultano essere tutelati da una legislazione protettrice del patrimonio culturale, così come previsto dall'art. 36 del TCE. Conseguentemente, se i beni non possono essere esportati secondo la legislazione nazionale, non sarà concessa alcuna autorizzazione.

La seconda situazione analizza l'ipotesi in cui il bene sia stato importato legalmente in un paese dell'Unione proveniente da un altro Stato membro o da uno Stato terzo. In questa circostanza, l'autorità competente, sia per concedere l'autorizzazione sia per negarla secondo il diritto interno, sarà quella dello Stato membro nel quale sia stato importato il bene.

Alcuni autori hanno sollevato diversi problemi di carattere interpretativo rispetto a questa norma per la sua mancanza di chiarezza, soprattutto relativamente ai concetti di “esportazione definitiva” ed “esportazione lecita”³¹. Con rispetto all'esportazione definitiva si è osservato che l'assenza di precisione potrebbe avere conseguenze negative per l'importatore-acquirente che decidesse riesportare un bene in un altro Paese, dell'UE o no, e che si vedesse impossibilitato dalla legislazione protettrice nazionale del primo Stato importatore. Sarebbe pertanto auspicabile concedere un termine di garanzia per delimitare una esportazione provvisoria da una esportazione definitiva.

Per quanto riguarda il secondo concetto, l'esportazione lecita, sembra risultare, dall'art. 2, che sono protetti solo i beni elencati nel menzionato Regolamento e non tutti quelli che sono di interesse culturale nel proprio Paese d'origine. Questa ipotesi potrebbe apparire “pericolosa” per quegli Stati che dispongono di una normativa interna estremamente protettrice, secondo la quale la definizione di patrimonio culturale risulta essere più estesa ed ampia della normativa europea. Concretamente, gli Stati membri più ricchi di patrimonio culturale e che pertanto, in linea di principio, dispongono di disposizioni più protettive, temono di poter essere spossessati dei propri beni a favore degli Stati con disposizioni più flessibili e da lì a Paesi terzi.

Il Regolamento 116/2009 introduce una eccezione all'obbligo di presentare l'autorizzazione per l'esportazione, in quanto si riconosce la facoltà dell'autorità competente di non richiedere

³¹ Parlamento europeo, Direzione Generale degli Studi, documento di lavoro *La libera circolazione dei beni culturali nell'Unione europea*, 1995.

l'autorizzazione per i beni culturali nel caso in cui "l'interesse archeologico o scientifico" di questi beni sia limitato o quando "non sia il prodotto diretto di scavi, ritrovamenti, e giacimenti archeologici negli Stati membri" o quando, "la sua presenza sul mercato non violi la normativa in vigore".

L'autorizzazione all'esportazione può essere rifiutata qualora i beni da esportare sono tra quelli previsti dalla legislazione europea di tutela: l'esportazione di beni culturali non configurati nel Regolamento è soggetta alla normativa dello Stato che vuole procedere all'esportazione.

Quanto detto, dimostra come la disciplina in esame non intenda sostituirsi alla disciplina nazionale ma solo integrarla per garantire il livello medio di protezione a tutti gli Stati membri, secondo il principio di sussidiarietà. Si è giunti, così, alla creazione di un sistema misto in cui Unione e Stati espletano il loro potere regolamentare, ognuno per la parte che gli compete, e in maniera più o meno rigida, sia in ordine alle categorie di beni che alle forme di tutela. Ai singoli Stati, infatti, è lasciato un importante ruolo attraverso la partecipazione ad un Comitato, formato dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione, che ha il compito di esaminare le questioni relativi all'applicazione del Regolamento³².

È, inoltre, lasciato ai singoli Stati membri il compito di inviare alla Commissione l'elenco delle autorità competenti per il rilascio delle licenze di esportazione dei beni culturali.

Ciascuno Stato dovrà, in caso di violazione delle disposizioni del Regolamento, stabilire le sanzioni da applicare le quali dovranno essere di forza tale da dissuadere chi, eventualmente, volesse trasgredire la disciplina relativa alle esportazioni. La decisione relativa alle misure sanzionatorie va comunicata sia alla Commissione che agli Stati membri, nell'ottica del principio di cooperazione previsto dal Regolamento.

L'art. 6, per raggiungere gli obiettivi fino ad ora esaminati, prevede sia una cooperazione amministrativa tra le autorità competenti per l'applicazione Regolamento e le autorità competenti per l'applicazione della Direttiva 93/7, sia un coordinamento tra le attività della Commissione e quella degli organi dell'UE. Tale norma prevede, infine, l'applicazione, *mutatis mutandis*, delle disposizioni del Regolamento 1468/81 del Consiglio³³ e stabilisce che gli Stati membri realizzeranno mutuamente una cooperazione tra le amministrazioni doganali e le autorità competenti.

3.2. La Direttiva UE n. 60/2014

L'obiettivo della Direttiva 60/2014 (che ha abrogato la Direttiva 93/7) è quello creare un sistema che permette agli Stati membri di ottenere la restituzione di quei beni culturali usciti illecitamente dal

³² CORTESE, *I beni culturali e ambientali. Profili normativi*, Padova, 2002.

³³ Regolamento (CEE) n. 1468/81 relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri ed alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della regolamentazione doganale o agricola, modificato dal Regolamento (CEE) n. 945/87 del Consiglio del 30 marzo 1987.

proprio territorio violando disposizioni nazionali o europee che garantiscono la protezione dei beni culturali nazionali³⁴.

All'art. 2³⁵ viene definito "bene culturale" qualsiasi bene classificato o definito tale da uno Stato membro, prima o dopo essere illecitamente uscito dal territorio di tale Stato, in quanto rientrante nel patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale secondo la legislazione o le procedure amministrative nazionali, ai sensi dell'art. 36 TFUE.

È importante sottolineare che titolare dell'azione di restituzione prevista dalla normativa in questione è solo lo Stato dal cui patrimonio il bene è stato sottratto. Nessuna legittimazione è prevista per l'eventuale privato proprietario del bene, che dovrà dunque sollecitare l'intervento dello Stato di appartenenza oppure utilizzare le altre azioni previste dal diritto nazionale, che l'atto in questione lascia impregiudicate (art. 16)³⁶.

Dal lato passivo, la Direttiva indica come destinatario della restituzione il possessore del bene e, in mancanza di questo, il detentore³⁷.

A seguito del ritrovamento, l'art. 5.2. ne impone la notifica agli Stati membri interessati in presenza di motivi idonei a far presumere che i beni predetti siano stati trasferiti illecitamente.

³⁴ PESCATORE, *Le commerce de l'art et le Marchè Commun*, in *Reveu trimestrelle de droit Européen*, 1985.

³⁵ Art. 2 Dir. 2014/60: "Ai fini della presente direttiva si intende per: 1) «bene culturale»: un bene che è classificato o definito da uno Stato membro, prima o dopo essere illecitamente uscito dal territorio di tale Stato membro, tra i beni del «patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale» secondo la legislazione nazionale o delle procedure amministrative nazionali, ai sensi dell'articolo 36 TFUE; 2) «bene uscito illecitamente dal territorio di uno Stato membro»: un bene: a) uscito dal territorio di uno Stato membro in violazione delle norme di detto Stato membro sulla protezione del patrimonio nazionale oppure in violazione del regolamento (CE) n. 116/2009, o b) non rientrato dopo la scadenza del termine fissato per una spedizione temporanea lecita o un bene che si trova in situazione di violazione di una delle altre condizioni di tale spedizione temporanea; 3) «Stato membro richiedente»: lo Stato membro dal cui territorio è uscito illecitamente il bene culturale; 4) «Stato membro richiesto»: lo Stato membro nel cui territorio si trova il bene culturale che è uscito illecitamente dal territorio di un altro Stato membro; 5) «restituzione»: il rientro materiale del bene culturale nel territorio dello Stato membro richiedente; 6) «possessore»: la persona che detiene materialmente il bene culturale per proprio conto; 7) «detentore»: la persona che detiene materialmente il bene culturale per conto altrui; 8) «collezioni pubbliche»: le collezioni, classificate come pubbliche conformemente alla legislazione di uno Stato membro, di proprietà di tale Stato membro, di un'autorità locale o regionale situata in tale Stato membro oppure di un ente che sia situato nel territorio di tale Stato membro, a condizione che il suddetto ente sia di proprietà di detto Stato membro o di un'autorità locale o regionale, oppure che sia finanziato in modo significativo dagli stessi".

³⁶ L'art. 8.2 della Direttiva dichiara inoltre che l'azione di restituzione non sarà ammissibile se l'uscita del bene dal territorio dello Stato membro richiedente non è più illegale al momento della presentazione della stessa. Questa disposizione sembra riferirsi al caso in cui lo Stato membro abbia annullato, prima della presentazione della richiesta, la protezione del bene culturale rivendicato.

³⁷ Art. 6 Dir. 2014/60: "Lo Stato membro richiedente può proporre contro il possessore e, in mancanza di questo, contro il detentore, davanti al giudice competente dello Stato membro richiesto, l'azione di restituzione del bene culturale uscito illecitamente dal suo territorio. Per essere ammissibile, l'atto introduttivo dell'azione di restituzione deve essere corredato di: - un documento che descriva il bene oggetto della richiesta e dichiarare che si tratta un bene culturale; - una dichiarazione delle autorità competenti dello Stato membro richiedente secondo la quale il bene culturale è uscito illecitamente dal territorio del medesimo". Tale soluzione ha lo scopo di rendere l'azione più facilmente esperibile, indifferentemente nei confronti del proprietario di buona o male fede, di un intermediario (gallerista o antiquario) o anche di chi detenga il bene temporaneamente, come ad esempio un restauratore; a tal proposito si v. GRASSI, *La circolazione dei beni comunitari nella Comunità Europea*, in MEZZEI, (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, 1995.

La richiesta di restituzione deve essere presentata al giudice dello Stato in cui si trova il bene e se il giudice nazionale accerta che sussistono i presupposti, ordina la restituzione del bene (art. 9). È prevista anche una tutela per il possessore in buona fede, che abbia usato, all'atto dell'acquisizione, la diligenza richiesta³⁸. Delle somme pagate lo Stato potrà poi rivalersi sui responsabili dell'uscita illecita³⁹.

Per quanto riguarda la proprietà del bene dopo la restituzione, l'art. 13⁴⁰ dichiara che essa si stabilirà secondo la legislazione interna dello Stato membro richiedente⁴¹.

Rispetto alla Direttiva 93/7, la rassegna della Direttiva *de quo* non può prescindere dall'esaminare l'introduzione di una disposizione dal carattere decisamente innovativo che trova la sua genesi nella riscontrata necessità di intensificare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, al fine di garantire una più efficace ed uniforme applicazione della norma. Con il dettato di cui agli artt. 5, comma 2⁴² e 7, comma 3⁴³ viene inserita nel corpo della Direttiva la previsione di un sistema d'informazione del mercato interno (il c.d. IMI) specifico per i beni culturali ed utilizzabile dalle autorità centrali degli Stati membri nell'ambito delle attività di cooperazione, consultazione e scambio di informazioni relative a beni culturali rubati o usciti illecitamente dal loro territorio, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e della vita privata⁴⁴.

³⁸Art. 10 Dir. 2014/60: “Qualora sia ordinata la restituzione del bene, il giudice competente dello Stato membro richiesto accorda al possessore un equo indennizzo in base alle circostanze del caso concreto, a condizione che il possessore dimostri di aver usato, all'atto dell'acquisizione, la diligenza richiesta. Per determinare l'esercizio della diligenza richiesta da parte del possessore si tiene conto di tutte le circostanze dell'acquisizione, in particolare della documentazione sulla provenienza del bene, delle autorizzazioni di uscita prescritte dal diritto dello Stato membro richiedente, della qualità delle parti, del prezzo pagato, del fatto che il possessore abbia consultato o meno i registri accessibili dei beni culturali rubati e ogni informazione pertinente che avrebbe potuto ragionevolmente ottenere o di qualsiasi altra pratica cui una persona ragionevole avrebbe fatto ricorso in circostanze analoghe”.

³⁹Art. 12 Dir. 2014/60: “Il pagamento dell'equo indennizzo di cui all'articolo 10 e delle spese di cui all'articolo 11 lascia impregiudicato il diritto dello Stato membro richiedente di esigere il rimborso di detti importi da parte delle persone responsabili dell'uscita illecita del bene culturale dal suo territorio”.

⁴⁰Art. 13 Dir. 2014/60: “La proprietà del bene culturale dopo la restituzione è disciplinata dalla legge dello Stato membro richiedente”.

⁴¹In tal modo si deroga ad un principio generale di diritto internazionale privato secondo il quale il diritto reale dei beni mobili si effettua attraverso la *lex rei sitae* e non secondo il semplice spostamento del mobile ad un altro Stato.

⁴²Art. 5 c. 2 Dir. 2014/60: “Al fine di cooperare e consultarsi tra di loro, le autorità centrali degli Stati membri utilizzano un modulo del sistema d'informazione del mercato interno («l'IMI») stabilito dal regolamento (UE) n. 1024/2012, specificamente adattato per i beni culturali. Possono inoltre avvalersi dell'IMI per diffondere tutte le pertinenti informazioni correlate a casi relative ai beni culturali rubati o usciti illecitamente dal loro territorio. Gli Stati membri decidono in merito all'uso dell'IMI da parte delle altre autorità competenti ai fini della presente direttiva”.

⁴³Art. 7 c. 3 Dir. 2014/60: “Gli scambi d'informazioni avvengono mediante l'IMI conformemente alle disposizioni giuridiche in materia di protezione dei dati personali e della vita privata, senza pregiudizio della possibilità per le autorità centrali competenti di ricorrere ad altri mezzi di comunicazione oltre all'IMI”.

⁴⁴BUONOMO, *Cultura e Europa La restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato Membro alla luce della direttiva 2014/60/UE*, in *Aedon*, n. 3 2014.

4. Conclusioni

“La battaglia dei beni culturali che ci vede tutti impegnati come cittadini di questo Paese [...] è in primo luogo una battaglia culturale: se non ci convinceremo della necessità ... di coesistenza e rispetto delle forme culturali [...] contribuiremo alla dispersione e alla distruzione del sapere accumulato e delle possibilità di sviluppo civile insite nel patrimonio dei beni culturali”⁴⁵.

La cultura, in tutte le sue forme, rappresenta l’ancora di salvataggio per tutti noi, soprattutto nei momenti di crisi. Ecco perché è importante affrontare le questioni legate oggi al sistema dei beni culturali. È indubbio oramai che il patrimonio culturale e paesaggistico è una fonte di investimento che, se potesse essere sistematizzata ed inserita opportunamente in un sistema economico, porterebbe alla produzione di un rendimento utile al patrimonio stesso, sia in termini di conservazione e di risorse reinvestibili, sia in termini di prospettive lavorative ed artistico - culturali nuove.

⁴⁵ CARILE, *Prefazione*, in MEZZETTI (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, 1995, IX.