

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe, Fabrizio Cerioni.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Considerazioni sull'istituto della restituzione dei beni culturali all'indomani del recepimento della Direttiva 2014/60/UE da parte del legislatore italiano

Di Giovanna Carugno*

Abstract

Il seguente articolo esprime delle considerazioni sull'istituto della restituzione dei beni culturali in seguito al recente recepimento, da parte del legislatore italiano, della Direttiva 2014/60/UE che affronta la questione della circolazione dei beni culturali e i fenomeni distorsivi ad essa connessi. Fenomeni che sono risalenti nel tempo e di diversa derivazione, ma comunque suscettibili di determinare un depauperamento del patrimonio culturale dei singoli Stati.

Sommario

1. Introduzione – 2. L'istituto della restituzione dei beni culturali tra diritto internazionale e ordinamento europeo – 3. La Direttiva 2014/60/UE e il suo recepimento da parte del legislatore italiano

1. – La Direttiva 2014/60/UE, oggetto di recente attuazione in Italia, si inserisce nel solco di una serie di interventi delle istituzioni europee diretti ad affrontare la questione della circolazione dei beni culturali e i fenomeni distorsivi a essa connessi, quali l'illecita sottrazione e il trasferimento di beni da uno Stato membro all'altro ovvero all'esterno del territorio dell'Unione europea.

Si tratta di fenomeni risalenti nel tempo e di diversa derivazione, che vanno dalla depredazione nel corso di un conflitto militare[1] all'esportazione conseguente a pratiche commerciali illegali, ma tutti ugualmente suscettibili di determinare un depauperamento del patrimonio dei singoli Stati e, *rectius*, del patrimonio culturale di importanza europea, oggi tutelato ai sensi dell'articolo 167 paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), fondamento giuridico della competenza sussidiaria dell'Unione in materia di cultura, da leggersi in combinato disposto con l'articolo 2 paragrafo 5 TFUE[2].

Proprio l'articolo 167 TFUE, introdotto come articolo 128 con il Trattato di Maastricht del 1992, ha aperto la strada all'intervento dell'allora Comunità europea nel settore culturale, considerato fino a quel momento oggetto di "dominio riservato" degli Stati membri, dunque regolamentato dalle singole normative nazionali[3].

Parallelamente, il panorama internazionale si arricchiva di strumenti giuridici finalizzati alla repressione dei reati contro i beni culturali, primo fra tutti la Convenzione Unidroit del 1995, la quale prevedeva meccanismi per favorire il rientro dei beni culturali illecitamente sottratti nel Paese di origine.

La crescente attenzione per questi temi a livello globale ha portato il legislatore comunitario a introdurre, per mezzo di atti di diritto derivato, una disciplina organica in materia di circolazione dei beni culturali, ispirata da un lato alle esigenze di un *enforcement* del livello di tutela, dall'altro alla considerazione delle dinamiche proprie del mercato comune, oggetto di primario interesse all'epoca del Trattato di Roma, il quale contiene all'articolo 36 una deroga al di-

* *Dottoranda in Diritto comparato presso la Seconda Università degli Studi di Napoli.*

[1] Il riferimento è al cosiddetto *ius praedae*, fondamento di una pratica di remote origini legittimata a vario titolo fino al XVIII secolo, che comportava la spoliazione del nemico vinto in battaglia, rendendo oggetto di saccheggio anche i beni culturali. Sull'evoluzione dell'antico diritto di saccheggio sotto il profilo storico-giuridico si veda M. CAVINA, *De praeda militari. La variabile geometria della illiceità del saccheggio nella cultura giuridica fra Medioevo ed Età Moderna*, in «Clío & Crímen: Revista del Centro de Historia del Crimen de Durango», n. 11, 2014, pp. 9-22.

[2] L'Unione può intervenire con azioni di sostegno e coordinamento finalizzate a incoraggiare e sostenere l'operato dei singoli Stati membri nei settori indicati dall'articolo 6 TFUE, tra cui figura quello della cultura. Questo intervento deve realizzarsi nel rispetto del principio di sussidiarietà, quindi solo quando risulti necessario e maggiormente efficace rispetto all'azione intrapresa a livello nazionale, regionale o locale.

[3] Sulla nuova politica culturale europea e sull'articolo 128 del Trattato cfr. A. FORREST, *A new start for cultural action in the European community: genesis and implications of article 128 of the Treaty on European Union*, in «The European Journal of Cultural Policy», vol. 1, fasc. 1, 1994, pp. 11-20 e N. LAŞAN, *Article 128 in the Treaty of Maastricht: harbinger of a new European cultural policy?*, in «Revista de Administratie Publica si Politici Sociale», fasc. 13/2, 2104, pp. 5-16.

vieto di restrizione al commercio intracomunitario per ragioni di «protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale»[4].
Il punto di incontro tra tali istanze è stato raggiunto con l'istituzione di un meccanismo uniforme di controllo all'esportazione, previsto dal Regolamento CE n. 3911/92, nonché attraverso l'istituto della restituzione di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro, oggetto della Direttiva 2014/60/UE, che trova suo diretto precursore nella Direttiva 93/7/CE e sembra inaugurare, rispetto a quest'ultima, una stagione di maggiore cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione in un settore di estrema rilevanza come quello della tutela della cultura.

2. – La restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio dello Stato è un istituto introdotto originariamente nel diritto internazionale e codificato in convenzioni adottate a partire dal secondo dopoguerra sotto l'egida delle Nazioni Unite, su iniziativa dell'Unesco.
La rilevanza di questi accordi si esplica rispetto al diritto dell'Unione europea in quanto molti Paesi firmatari degli stessi sono anche Stati membri dell'Unione e, in quanto tali, obbligati secondo le diposizioni del Trattato CEE, in particolare ai sensi dell'articolo 36, il quale consente di derogare al divieto di frapporre ostacoli agli scambi intracomunitari per ragioni di protezione del patrimonio culturale nazionale[5]. Fin dalla sua prima giurisprudenza, la Corte di giustizia ha osservato che i beni culturali sono liberi di circolare in quanto inclusi nell'ambito delle merci, ossia «prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali»[6].
Tuttavia, in virtù di quanto stabilito *ex* articolo 36, tali beni si sottraggono alle logiche del mercato comune proprio perché di interesse culturale per il singolo Stato membro[7]: l'eccezione di cui al Trattato lascia al legislatore statale la possibilità di introdurre limitazioni alla circolazione degli stessi beni, in termini di restrizioni al transito, all'importazione e all'esportazione.
La norma di cui all'articolo 36 si presta a legittimare l'introduzione di un sistema diretto ad arginare il fenomeno del trasferimento illegale dei beni culturali, sistema rimesso alla disciplina e regolamentazione delle singole normative nazionali, il che ha comportato una certa disarmonia tra modelli di circolazione rigidi e altri più permissivi[8].
Inoltre, in dottrina è stato sottolineato come la suddetta "eccezione culturale" abbia un ambito di applicazione limitato ai soli beni parte del patrimonio nazionale, escludendosi la possibilità di un controllo diffuso sulla circolazione di beni appartenenti al patrimonio di uno Stato diverso da quello che effettua i controlli[9].
In pratica, non sembrava possibile introdurre restrizioni giustificate *ex* articolo 36 TFUE per i beni culturali originari di altri Stati membri o provenienti da Paesi terzi, con la conseguenza

[4] Articolo 36 del Trattato istituivo la Comunità economica europea, attualmente articolo 36 del TFUE nella versione consolidata dopo Lisbona.
[5] L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea: parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 59.
[6] Sentenza 10 dicembre 1968, causa 7/68, *Commissione c. Repubblica italiana*, in «Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee», p. 562 ss.
[7] Interesse che si declina diversamente nelle normative dei vari Paesi: l'eccezione ha portata limitata ai «tesori nazionali» in Francia o in Regno Unito, mentre per l'Italia o la Spagna è riferita più ampiamente al «patrimonio nazionale».
[8] La diversità tra i vari modelli di circolazione presenti in Europa riflette l'esistenza di un immaginario «variegato e differenziato sotto il profilo del modo di intendere e di dare concreta attuazione a forme di tutela del patrimonio culturale» (R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici: guida ragionata*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 286).
[9] G. GAJA, *Le rôle de la C.E.E. à l'égard de l'exportation des biens culturels*, in «Rivista di diritto internazionale privato e processuale», 1989, p. 287.

di agevolare pratiche elusive dirette a orientare il traffico del bene attraverso Stati in cui vigeva una normativa poco rigorosa. Questo limite oggettivo risultava in netto contrasto rispetto agli obblighi assunti da alcuni Stati europei con la ratifica di accordi internazionali in materia di beni culturali, che invece imponevano misure per impedire l'illecita esportazione di beni culturali, nell'ottica di favorire la restituzione o il ritorno dei medesimi al Paese di origine.

Si pensi alla Convenzione dell'Aja sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, adottata nel 1954[10], il cui Protocollo allegato stabilisce un precipuo obbligo di restituzione: secondo il paragrafo 3, la parte occupante deve «consegnare alla fine delle ostilità alle autorità competenti i beni culturali che si trovano presso di essa» in quanto oggetto di esportazione vietata ai sensi del paragrafo 1, aggiungendo che «in nessun caso tali ben potranno essere trattenuti a titolo di riparazioni di guerra», formando oggetto di "bottino bellico".

Ancora, si consideri la Convenzione Unesco in materia di importazione, esportazione e trasferimento illecito di beni culturali del 1970, il cui ambito di applicazione oggettivo comprende i beni mobili, pubblici e privati[11], usciti dal territorio dello Stato di appartenenza in tempo di pace.

Essa, oltre a introdurre un meccanismo per arginare il traffico illegale dei beni, fondato sull'adozione di un certificato di esportazione rilasciato secondo le normative dei singoli Stati contraenti (in mancanza del quale l'esportazione è ritenuta *contra legem*), disciplina l'aspetto della restituzione di beni trafugati, attraverso il riconoscimento di una duplice azione: una, di rivendicazione, in capo al proprietario del bene culturale sottratto o smarrito (articolo 13); l'altra, di restituzione propriamente detta, esperita in via diplomatica da parte dello Stato di origine del bene reso oggetto di furto avvenuto in un museo o in un altro pubblico monumento di carattere civile o religioso ovvero in un'istituzione militare.

Questi strumenti di diritto internazionale affrontano tematiche non attenzionate fino a quel momento dal legislatore comunitario che, limitando l'attuazione delle misure di controllo frontaliero in deroga alle libertà del mercato interno ai soli beni culturali nazionali, trascurava l'aspetto del transito di beni di altri Stati membri o appartenenti a Paesi terzi, trafugati in guerra o sottratti illecitamente in tempo di pace.

Solo a partire dagli anni Novanta del secolo scorso si assiste a un intervento mirato della Comunità europea in materia di circolazione dei beni culturali, complice il crescente interesse per la materia della cultura, derivato dal graduale superamento della logica puramente economica sottesa al Trattato CEE e suggellato dall'inserimento nel Trattato di Maastricht del Titolo IX (oggi XII) rubricato proprio come

[10] Il testo della Convenzione è il risultato della Conferenza diplomatica dell'Aja che si svolse tra il 21 aprile e il 14 maggio del 1954, la quale portò anche all'adozione di un Regolamento esecutivo e di un Protocollo, entrambi annessi alla Convenzione. La Convenzione assume una particolare rilevanza poiché, per la prima volta, viene fatto uso in un trattato internazionale dell'espressione «bene culturale», riferita nell'articolo 1 a tre categorie di beni: beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli; edifici che hanno quale destinazione principale ed effettiva quella di conservare o esporre i beni mobili; centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti per tale ragione "centri monumentali". In seguito, il quadro giuridico internazionale in materia di tutela di beni culturali nell'ambito di conflitti armati si è arricchito con l'adozione del Secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aja del 1999, applicabile anche in caso di eventi bellici di carattere non internazionale.

[11] La definizione di bene culturale accolta nella Convenzione è piuttosto ampia ed è atta a ricomprendere 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» (articolo 2).

«Cultura». A questa evoluzione ha fatto seguito l'adozione di atti di diritto derivato, più volte modificati nel corso degli anni.

Un primo approccio della Comunità europea al problema dell'esportazione dei beni culturali è stato delineato con il Regolamento (CEE) n. 3911/92[12], diretto a introdurre controlli uniformi alle frontiere, necessari per il «completamento del mercato interno»[13], applicati ai beni culturali in uscita verso Paesi terzi. Il modello previsto dal Regolamento si fonda sul rilascio di una licenza di esportazione, valida su tutto il territorio comunitario, richiesta dall'interessato alle autorità competenti dello Stato di origine dei beni oggetto di uno specifico allegato[14], per tale intendendosi ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 1, lo «Stato membro nel cui territorio si trova lecitamente e definitivamente il bene culturale alla data del 1° gennaio 1993»[15], momento che ha segnato il definitivo passaggio dal mercato comune al mercato interno, il cui completamento era stato fissato per il 31 dicembre 2012[16].

La licenza di esportazione può essere negata dalle autorità nazionali investite della richiesta se il bene oggetto della stessa riveste particolare importanza per «il patrimonio nazionale avente valore artistico, storico e archeologico nello Stato membro di cui trattasi»[17].

La norma appare simmetrica per contenuto all'"eccezione culturale" di cui all'articolo 36, consentendo di limitare la circolazione del bene entro le frontiere comunitarie per impedire che sia esportato in un Paese terzo.

In questo senso, sembra che il legislatore comunitario abbia inteso lasciare un certo margine di discrezionalità agli Stati membri nell'ottica di sostenere la conservazione del patrimonio culturale di ognuno di essi, secondo un orientamento che tende a favorire il radicamento del bene nel Paese di origine[18], confermato anche con la Direttiva 93/7/CEE[19], prima fonte di regolamentazione sulla restituzione dei

[12] Regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio del 9 dicembre 1992 sull'esportazione dei beni culturali, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», L 395, 31 dicembre 1992, in seguito sostituito dal Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008, in «Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea», L 39, 10 febbraio 2009.

[13] Primo considerando del Regolamento in esame.

[14] Nell'Allegato sono indicate varie categorie di beni, tra cui reperti archeologici aventi più di cento anni; mosaici e disegni fatti interamente a mano; incisioni, stampe, litografie originali e relative matrici; opere originali dell'arte statuaria o dell'arte scultoria; fotografie, film e relativi negativi; incunaboli e manoscritti; libri aventi più di cento anni; carte geografiche stampate aventi più di duecento anni, ecc.

[15] Si noti che la licenza di esportazione può essere negata dalle autorità nazionali investite della richiesta se il bene oggetto della stessa è contemplato dalla «legislazione che tutela il patrimonio nazionale avente valore artistico, storico e archeologico nello Stato membro di cui trattasi».

[16] La creazione di un mercato comune caratterizzato da un'unione doganale e dal riconoscimento della libera circolazione dei quattro fattori produttivi (merci, servizi, persone, capitali) rappresenta uno dei capisaldi del processo di integrazione europea. Trattasi di un obiettivo già presente nell'articolo 4 del Trattato di Parigi del 12 aprile 1951 istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), in seguito esteso al settore dell'energia atomica con la nascita della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA) e, infine, divenuto mercato comune generale, proprio della Comunità Economica Europea (CEE).

L'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986 introduce l'espressione "mercato interno", che si accosta a quella di "mercato comune": se inizialmente alla prima espressione fu attribuito un significato più ampio, diretto a indicare non solo la realizzazione di uno spazio comunitario senza frontiere interne in cui assicurare le libertà di circolazione ma anche l'attuazione di politiche comuni, in seguito i due termini iniziarono a essere impiegati quali sinonimi anche da parte della Corte di giustizia.

[17] Articolo 2 paragrafo 2 Regolamento (CEE) n. 3911/92 .

[18] G. MAGRI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto europeo: limiti e obblighi di restituzione*, in «Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino», vol. 13, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, p. 57.

[19] Direttiva 93/7/CEE del Consiglio del 15 marzo 1993 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, in «Gazzetta ufficiale delle Comunità europee», L 74, 27 marzo 1993.

beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro.
La Direttiva, adottata con l'obiettivo di introdurre regole uniformi per consentire il recupero dei beni fuoriusciti dal Paese di origine membro della Comunità europea[20], si caratterizza per un ambito di applicazione limitato al territorio comunitario, con una portata diversa rispetto al Regolamento (CEE) n. 3911/92, il quale disciplinava la circolazione dei beni culturali nei rapporti con Paesi terzi.
Essa rappresenta uno strumento di ravvicinamento delle normative nazionali, diretto a favorire la cooperazione tra gli Stati membri nel settore della tutela dei beni culturali[21], disciplinando in particolare l'obbligo di restituzione di beni usciti illecitamente dal territorio di uno di essi dopo la data del 1° gennaio 1993[22].
Il campo di applicazione della Direttiva copre esclusivamente i beni che rispondono ai criteri indicati all'articolo 1, ossia quelli qualificati come appartenenti al «patrimonio nazionale» e «aventi un valore artistico, storico o archeologico», nonchè rientranti nelle «categorie di cui all'allegato»[23] ovvero che siano «parte integrante delle collezioni pubbliche figuranti negli inventari dei musei, degli archivi e dei fondi di conservazione delle biblioteche» o degli «inventari delle istituzioni ecclesiastiche». A ben vedere, la necessità di subordinare la restituzione di un dato bene, tra le altre condizioni, alla riconducibilità di quest'ultimo entro categorie predefinite cela il rischio di ridurre la stessa nozione di patrimonio culturale a pura enunciazione inclusiva di un *numerus clausus* di oggetti, senza considerare il valore di alcuni manufatti, quali i reperti paleontologici e geologici, nonché gli oggetti di interesse scientifico, non menzionati dal legislatore comunitario.
Tale soluzione non appare lontana dal comprimere la *ratio* di tutela a favore di una limitata operatività dell'istituto della restituzione, non rispondente alle caratteristiche di ampiezza e varietà proprie del patrimonio culturale dei singoli Stati membri[24].
L'identificazione del bene culturale protetto attraverso un combinato disposto tra riferimento normativo ed elencazione in allegato è elemento comune anche alla Convenzione Unidroit del 1995 sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati, il cui ambito applicativo materiale comprende 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»[25], secondo una previsione identica a quella oggetto della Convenzione Unesco del 1970[26].

[20] In tal senso, essa è preordinata a introdurre un sistema di tutela dei beni culturali di dimensione comunitaria che affianchi quello già istituito con il Regolamento (CEE) n. 3911/92 (cfr. sul punto il settimo considerando della Direttiva in esame).
[21] Sesto considerando Direttiva 93/7/CEE.
[22] Anche se l'articolo 14 della Direttiva in esame ammette richieste di restituzione formulate rispetto a esportazioni illecite intervenute prima di questa data. Si configura una fuoriuscita illecita del bene culturale dallo Stato di origine quando lo stesso è soggetto a esportazione in violazione della normativa nazionale ovvero del Regolamento (CEE) n. 3911/92 (articolo 1 paragrafo 2 Direttiva 93/7/CEE).
[23] L'Allegato rinvia a sua volta a categorie di beni corrispondenti a quelli del Regolamento (CEE) n. 3911/92.
[24] Il tentativo di definire i contorni del concetto di "bene culturale" a opera della prima legislazione comunitaria è parte di un processo più complesso che ha portato l'Europa «ad interrogarsi sulla diversità del patrimonio culturale, formata dalla varietà degli elementi fisici, delle posizioni teoriche e dalle molteplicità di livelli interpretativi e di interessi correlati» (M. CARTA, *L'armatura culturale del territorio: il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 109-110).
[25] Articolo 2 Convenzione Unidroit.
[26] L'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (Unidroit) era stato incaricato proprio dall'Unesco a redigere un progetto uniforme di convenzione tale da rinnovare l'impianto sotteso all'accordo del 1970 e colmarne le principali lacune. Dopo quasi dieci anni di lavoro da parte dei gruppi di esperti, un punto d'incontro

Si tratta di una definizione che si differenzia sotto un duplice profilo da quella costruita sui criteri previsti dalla Direttiva 93/7/CEE: da un lato ha maggiore portata, data la generica descrizione degli attributi propri di un bene per poter essere definito "culturale" ai sensi dell'accordo, dall'altro fonda la qualificazione di "bene culturale" su un approccio ristretto a quanto determinato in sede convenzionale, trascurando di rinviare al contenuto delle singole normative statali.

Con riguardo alla disciplina della restituzione del bene uscito illecitamente dal Paese di origine, la Direttiva comunitaria individua nel solo Stato membro il soggetto legittimato a proporre la relativa domanda giudiziale, a differenza della Convenzione Unidroit che riconosce la legittimazione attiva del proprietario del bene, *lato sensu* inteso quale entità statale, persona fisica o persona giuridica. Secondo quanto stabilito dal legislatore comunitario, l'azione di restituzione è proposta contro il possessore del bene ovvero, in mancanza di questo, nei confronti del detentore, nel termine di prescrizione di un anno, decorrente dalla data in cui è venuto a conoscenza dell'identità di quest'ultimo soggetto e del *locus rei sitae*[27].

La domanda è esaminata dal giudice competente dello Stato richiesto e, in sede di accoglimento, è previsto il riconoscimento di un equo indennizzo al possessore del bene acquistato con la dovuta diligenza, il cui onere probatorio è disciplinato secondo la legislazione nazionale[28].

L'articolo 9 della Direttiva non precisa gli elementi rimessi alla valutazione del giudice in ordine alla determinazione della diligenza richiesta al possessore del bene illecitamente esportato, diversamente dall'articolo 4 paragrafo 4 della Convenzione Unidroit che indica le circostanze dell'acquisto da tenere in considerazione[29].

Anche sotto questo aspetto, la Convenzione Unidroit risulta più completa rispetto alla normativa di cui alla Direttiva 93/7/CEE, il cui silenzio del dato normativo porta ad attribuire una certa discrezionalità al giudice in ordine all'accertamento della diligenza del possessore.

Che la Direttiva appaia più lacunosa dell'accordo Unidroit emerge anche sotto altri profili: per esempio, quest'ultimo ha un ambito di applicazione più ampio, atto a comprendere tanto il rimedio del ritorno del bene culturale oggetto di furto, quanto quello della restituzione del bene illecitamente esportato, coprendo così le fattispecie più comuni in cui si concreta l'uscita illegale dallo Stato di origine[30].

D'altro canto, tanto la Direttiva quanto la Convenzione Unidroit rispondevano all'esigenza di uniformare la tutela dei beni culturali, con l'obiettivo di garantire la stabile conservazione del patrimonio dei singoli Paesi, tanto più in territorio europeo, dove gli Stati dell'allora

sul testo definitivo fu raggiunto in seno alla Conferenza diplomatica di Roma del 1995, cui ha fatto seguito l'entrata in vigore della Convenzione il 1° luglio del 1998.

[27] Articolo 7 Direttiva 93/7/CEE.

[28] Il rinvio alla normativa del singolo Stato membro favorisce il permanere di difformità rispetto al regime dell'indennizzo, risultando poco in linea con la *ratio* di uniformazione sottesa alla Direttiva in esame.

[29] In particolare, «la qualità delle parti, il prezzo pagato, la consultazione da parte del possessore di ogni registro ragionevolmente accessibile di beni culturali rubati ed ogni altra informazione e documentazione pertinenti che esso avrebbe ragionevolmente potuto ottenere, nonché la consultazione di organismi ai quali poteva avere accesso o ogni altro passo che una persona ragionevole avrebbe effettuato nelle stesse circostanze».

[30] La restituzione dà luogo a un rientro nel Paese di origine del bene culturale oggetto di sottrazione *contra ius*, distinguendosi tanto dal caso della riparazione, che si concreta nella corresponsione di una somma di denaro o di altri beni aventi valore eguale a quello sottratto, quanto dall'ipotesi del ritorno, più genericamente profilata in quanto riferibile a un mero interesse per il rientro fisico del bene al suo luogo di appartenenza.

Per un approfondimento sull'uso delle diverse terminologie, si veda I. A. STAMATOUDI, *Cultural property law and restitution: a commentary to International Conventions and European Union Law*, Edward Elgar, 2011, pp. 11-15.

Comunità si trovavano di fronte alle sfide poste dall'apertura delle frontiere alle libertà di circolazione previste dal Trattato.

3. – La Direttiva 2014/60/UE[31] costituisce il più recente provvedimento adottato dal legislatore europeo in materia di circolazione dei beni culturali. La necessità di un rinnovamento di questo settore si era già profilata dopo le modifiche alla Direttiva 93/7/CEE (intervenute con la Direttiva 96/100/CE e la Direttiva 2001/38/CE[32]), in seguito definitivamente abrogata dalla novella.
Da più parti erano stati evidenziati i limiti sottesi alla disciplina contenuta nella Direttiva 93/7/CE, costituiti essenzialmente dalla previsione di brevi termini processuali e di costi elevati per esperire l'azione di restituzione, nonché dall'ambito di applicazione circoscritto ai beni rientranti nelle categorie previste da un allegato *ad hoc*.
La Direttiva 2014/60/UE pone rimedio a simili inconvenienti, presentandosi come un intervento innovativo sotto diversi profili, *in primis* rispetto a quello concernente la qualifica di "bene culturale". Essa supera il problema della definizione di "bene culturale" nel diritto dell'Unione europea, rimettendone la soluzione a quanto stabilito dalla normativa dello Stato membro che domanda la restituzione del bene ed eliminando ogni riferimento all'allegato previsto dalla previgente disciplina. Così, i beni rientranti nell'ambito di applicazione della Direttiva saranno solo quelli appartenenti al patrimonio «artistico, storico o archeologico nazionale secondo la legislazione o le procedure amministrative nazionali, ai sensi dell'articolo 36 TFUE»[33].
Il legislatore italiano, nel dare attuazione alla Direttiva con Decreto legislativo n. 2/2016[34], ha modificato gli articoli 75-86 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto legislativo n. 42/2004); tra questi, il nuovo comma 2 dell'articolo 75 è stato sostituito nel senso della nuova qualificazione di "bene culturale", per tale intendendosi quello «classificato o definito da uno Stato membro, prima o dopo essere uscito illecitamente» dal territorio di quest'ultimo come appartenente al «patrimonio culturale» statale.
Si tratta di un «cambiamento importante che indica il rispetto delle diversità nazionali di protezione dei patrimoni», che dà luogo a un'estensione del campo di applicazione della Direttiva a favore del recupero di «beni provenienti da scavi irregolari o clandestini, […] classificati o definiti come patrimonio culturale nel Paese richiedente»[35].
Il carattere "culturale" del bene deve essere oggetto di accertamento da parte dell'autorità dello Stato membro richiesto nel termine di sei mesi dalla notifica del ritrovamento dello stesso

[31] Direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e che modifica il Regolamento (UE) n. 1024/2012, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea», L 159, 28 maggio 2014.

[32] Direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 febbraio 1997, in «Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee», L 60, 1 marzo 1997; Direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee», L 187, 10 luglio 2001.

[33] Articolo 1 Direttiva 2014/60/UE.

[34] Il termine di attuazione era stato fissato per il 18 dicembre 2015 limitatamente alle parti che apportavano modifiche alla Direttiva 93/7/CE (articolo 19 paragrafo 2 Direttiva 2014/60/UE).

Quanto ad altri Paesi europei, in Spagna è stato adottato ad aprile 2015 l'*Anteproyecto de Ley sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro estado miembro de la Unión Europea*, mentre in Francia la Direttiva in esame è stata recepita a febbraio 2015 con la legge **n. 2015-195.**

[35] Relazione illustrativa allegata allo schema del Decreto legislativo n. 2/2016, pp. 1-2.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

sul territorio di un altro Paese dell'Unione europea[36].

Questa previsione è emblema dell'impostazione sottesa alla Direttiva 2014/60/UE, ispirata a un principio di massima cooperazione tra le autorità centrali degli Stati coinvolti nel processo di restituzione, la cui realizzazione è favorita anche dall'uso del sistema d'informazione del mercato interno (rete IMI), introdotto con il Regolamento (UE) n. 1024/2012 e già impiegato in altri settori[37]. L'efficacia del rimedio della restituzione è favorita non solo dalla facilitazione delle azioni di cooperazione e consultazione, dirette a diffondere i dati relativi ai beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro, ma anche grazie alla riforma dei termini procedimentali e processuali previsti per l'esercizio della relativa azione.

Si assiste a un'estensione del termine per agire in giudizio da uno a tre anni dalla data in cui l'autorità centrale ha conoscenza del luogo in cui si trova il bene culturale e dell'identità del possessore o detentore; l'azione di restituzione è soggetta in ogni caso a prescrizione trentennale, che arriva a settantacinque anni per quella relativa a beni facenti parte delle collezioni pubbliche o appartenenti a istituzioni religiose anche diverse da quelle ecclesiastiche[38].

Un ulteriore aspetto rilevante della nuova disciplina concerne il regime dell'equo indennizzo riconosciuto al possessore del bene che dimostri di aver usato la diligenza richiesta nell'acquisto del bene culturale.

L'articolo 10 della Direttiva[39], ispirandosi a un principio di necessario collegamento tra attribuzione dell'indennizzo e prova della diligenza, elimina il rinvio alla legislazione degli Stati membri di cui all'articolo 9 della Direttiva 93/7/CEE, per porre l'onere probatorio a carico del possessore.

Il giudice competente sarà chiamato a valutare la diligenza usata dal possessore secondo le circostanze dell'acquisizione indicate dal legislatore europeo, anche se in via non esaustiva, ma speculari nei contenuti a quelli oggetto dell'articolo 4 paragrafo 4 della Convenzione Unidroit.

Quest'ultimo dato appare interessante per delineare una linea di continuità tra la disciplina europea e quella internazionale in materia di restituzione dei beni culturali, sempre più orientata a un'uniformazione nella definizione di nozioni e procedure, con intersezioni reciproche che ben si coniugano nell'obiettivo di reprimere il fenomeno del traffico illecito di tali beni.

Con la Direttiva 2014/60/UE il legislatore europeo sembra aver colto le nuove sfide connesse al fenomeno della circolazione dei beni culturali, rispondendo alle inefficienze della previgente disciplina con una manovra orientata a favorire la massima cooperazione tra gli Stati membri, al pari di quanto già profilato negli accordi internazionali dell'Unesco, le cui soluzioni e principi ispiratori hanno, in un certo senso, costituito un paradigma per gli interventi delle istituzioni dell'Unione europea.

[36] Così stabilisce il nuovo articolo 76 comma 2 lettera d) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dopo le modifiche apportate dall'articolo 1 comma 4 lettera b) del Decreto legislativo n. 2/2016.
Il termine temporale per la notifica è prolungato rispetto ai due mesi previsti prima della novella.

[37] Tra cui quelli del commercio elettronico, degli appalti pubblici, delle qualifiche professionali.
Agli adempimenti connessi all'utilizzo della piattaforma IMI sono dedicati il nuovo articolo 76 comma 2-*bis* e il comma 5 dell'articolo 77 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

[38] Articolo 8 Direttiva 2014/60/UE. Il legislatore europeo fa salva l'ipotesi dell'imprescrittibilità dell'azione per i beni particolari sopra menzionati nel caso in cui essa sia prevista dalla normativa nazionale.

[39] Recepito dal legislatore italiano con modifica dell'articolo 79 comma 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.