

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 14

RISOLUZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica,
spettacolo e sport)

(*Estensore* VILLARI)

approvata nella seduta del 16 luglio 2013

SULLA

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E
DEL CONSIGLIO RELATIVA ALLA RESTITUZIONE DEI BENI
CULTURALI USCITI ILLECITAMENTE DAL TERRITORIO DI
UNO STATO MEMBRO (COM (2013) 311 definitivo)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 19 luglio 2013

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	6

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (COM (2013) 311 definitivo),

premessi che:

1) l'atto in esame si prefigge l'obiettivo di rifondere il testo della direttiva 93/7/CEE con le modifiche nel frattempo intervenute (direttive 96/100/CE e 2001/38/CE), nonché con ulteriori modifiche che l'esperienza di questi venti anni di applicazione ha dimostrato essere necessarie;

2) la direttiva 93/7/CEE era stata adottata, nel 1993, in concomitanza con la soppressione delle frontiere interne, al fine di garantire la tutela dei beni culturali classificati come «beni del patrimonio nazionale»;

3) nel tempo tale direttiva si è tuttavia dimostrata insufficiente a garantire la restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro e rinvenuti nel territorio di un altro Stato membro;

4) le principali lacune riscontrate nell'applicazione della summenzionata direttiva sono state le seguenti:

4.1 la redazione di un allegato alla direttiva, nel quale erano elencate le categorie di beni culturali per i quali poteva essere avanzata la richiesta di restituzione, con evidente limitazione rispetto alle codificazioni nazionali;

4.2 la fissazione di un termine troppo breve (un anno) per esercitare l'azione di restituzione;

4.3 il costo eccessivamente elevato dell'indennizzo da pagare allo Stato richiedente;

4.4 l'insufficiente cooperazione amministrativa fra gli Stati e gli inadeguati strumenti di consultazione fra autorità centrali;

5) l'Italia è stata particolarmente attiva nel proporre modifiche alla direttiva del 1993 chiedendo in particolare:

5.1 che venisse ampliato fino a tre anni il termine per l'esercizio dell'azione di restituzione e che detto termine decorresse dalla effettiva conoscenza da parte dello Stato membro dell'illecita sottrazione;

5.2 che la qualifica di bene culturale fosse attribuita sulla base delle normative nazionali degli Stati membri, anziché dell'elenco allegato alla direttiva;

5.3 che la valutazione dell'illiceità dell'esportazione fosse valutata dallo Stato richiedente e non dallo Stato richiesto;

5.4 che la *due care and attention* fosse effettivamente dimostrata dal possessore del bene e non stabilita in base alla legislazione dello Stato richiesto;

5.5 che la buona fede del possessore fosse tenuta in considerazione ai fini della determinazione dell'indennizzo ma non per negare la restituzione del bene;

5.6 che l'appropriazione di reperti archeologici provenienti da scavi clandestini fosse considerata alla stregua di un furto;

5.7 che fossero considerate prove le risultanze di studi scientifici circa il luogo di rinvenimento;

5.8 che l'azione di restituzione fosse considerata un'azione speciale, nella quale il giudice dello Stato richiesto debba limitarsi ad accertare la natura di bene culturale dell'oggetto della richiesta, nonché la sua illecita uscita dallo Stato richiedente;

6) molte delle richieste italiane sono state accolte nella proposta di direttiva in esame ed in particolare:

6.1 l'allargamento del campo di applicazione a tutti i beni culturali classificati come tali dalle legislazioni nazionali;

6.2 l'estensione dei termini per esercitare l'azione giudiziaria di restituzione;

6.3 l'onere della prova di *due diligence* a carico del possessore che chieda un indennizzo;

7) altre importanti modifiche della direttiva riguardano:

7.1 il ricorso al sistema IMI per le azioni di cooperazione amministrativa e gli scambi informativi fra le autorità centrali;

7.2 l'estensione dei termini per permettere allo Stato richiedente di verificare la natura del bene culturale ritrovato in altro Stato membro;

7.3 l'indicazione dell'autorità dello Stato richiedente competente a far decorrere i termini per l'azione di restituzione;

7.4 l'indicazione di criteri comuni atti ad interpretare la nozione di *due diligence*;

7.5 l'estensione dei termini per le relazioni sull'applicazione e valutazione della direttiva;

8) la direttiva in esame è stata sottoposta, dal 30 novembre 2011 al 5 marzo 2012, ad un'ampia consultazione pubblica diretta a tutte le parti interessate, il cui esito è stato diverso a seconda della natura dei partecipanti:

8.1 il 61 per cento dei partecipanti privati ha infatti ritenuto che la direttiva del 1993 non avesse bisogno di modifiche in quanto già rispondeva in modo adeguato alle necessità degli Stati membri;

8.2 il 54 per cento dei partecipanti pubblici ha invece espresso l'opinione che la direttiva del 1993 non garantisse efficacemente la restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro;

9) il gruppo di esperti incaricato dalla Commissione europea di valutare l'opportunità di una radicale modifica della direttiva del 1993 si è poi espresso nettamente a favore della revisione, raccomandando altresì una migliore cooperazione amministrativa e più efficaci strumenti di consultazione fra le autorità centrali;

considerato inoltre che la proposta appare conforme:

– al principio di sussidiarietà, atteso che gli Stati membri avrebbero difficoltà ad ottenere la restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal loro territorio in assenza di una procedura comune applicabile anche nello Stato membro in cui il bene si dovesse trovare. In questo senso, un'azione a livello dell'Unione è dunque indispensabile. Tuttavia l'Unione non ha competenza nel definire quali beni rientrano nel patrimonio culturale nazionale o per determinare quali tribunali debbano occuparsi delle azioni di restituzione. Tali aspetti sono dunque rimessi alla competenza degli Stati membri e ad essi si applica il principio di sussidiarietà;

– al principio di proporzionalità, in quanto le modifiche alla direttiva del 1993 si limitano agli aspetti necessari per il conseguimento degli obiettivi stabiliti. Ad esempio, la proposta non riguarda i proprietari privati dei beni culturali che volessero intentare un'azione di restituzione, non interviene sul termine di prescrizione dell'azione di restituzione e non fissa un importo massimo per l'indennizzo del possessore,

condivise infine le osservazioni della 14^a Commissione,

esprime un parere favorevole, invitando il Governo a reiterare, ove possibile nelle sedi opportune, le proposte di modifica alla direttiva del 1993 con particolare riferimento a quelle per cui l'appropriazione di reperti archeologici provenienti da scavi clandestini deve essere considerata alla stregua di un furto e la valutazione dell'illiceità dell'esportazione deve essere valutata dallo Stato richiedente e non dallo Stato richiesto.

PARERE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: LIUZZI)

26 giugno 2013

La Commissione, esaminato l'atto, considerato che esso:

1) mira a rafforzare la normativa che consente agli Stati membri di ottenere la restituzione di qualsiasi bene culturale classificato come «bene del patrimonio nazionale», prendendo atto che la legislazione attualmente vigente non risulta sufficientemente efficace;

2) assume la forma di una direttiva che modifica e rifonda la direttiva 93/7/CEE, modificata dalle direttive 96/100/CE e 2001/38/CE;

apprezzati i possibili benefici che tale atto modificativo della normativa vigente apporterebbe al miglioramento dell'efficacia alla restituzione di beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro;

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica prescelta appare correttamente individuata:

1) nell'articolo 114, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che statuisce che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno»;

2) nell'articolo 114, paragrafo 4, del TFUE che stabilisce le modalità con cui gli Stati membri possono mantenere, qualora lo ritengano necessario, disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti indicate nell'articolo 36 del TFUE. Tali disposizioni, che derogano alla normativa sul mercato unico, si applicano anche alla «protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale»;

il testo appare conforme al principio di sussidiarietà in quanto la dimensione transfrontaliera dell'uscita illecita dei beni culturali mette l'Unione in una posizione privilegiata per agire su questi aspetti e permettere la restituzione dei beni usciti illecitamente da uno Stato membro e presenti illecitamente sul territorio di un altro Stato membro. Gli Stati membri non

sarebbero in grado di conseguire in modo adeguato l'obiettivo della presente proposta che richiede un'azione a livello dell'Unione;

il testo appare conforme al principio di proporzionalità poiché la direttiva si limita a quanto strettamente necessario per conseguire gli scopi che essa si propone. La portata dell'azione dipende dai principali fattori che limitano l'efficacia della direttiva 93/7/CEE nell'ottenere la restituzione di beni classificati come «beni del patrimonio nazionale».

Con riferimento al merito dell'atto, si esprime apprezzamento per le proposte di modifica alla direttiva vigente che sono finalizzate a:

estendere a tre anni il termine, attualmente annuale ai sensi dell'articolo 7 della direttiva, per proporre l'azione di restituzione comunitaria e prevedere che tale termine decorra dalla data di conoscenza degli elementi dell'illecita sottrazione da parte dell'autorità centrale dello Stato membro;

attribuire la qualifica di bene culturale sulla base della normativa dello Stato membro, a prescindere dall'elencazione delle categorie previste dalla direttiva vigente, con reciproco riconoscimento delle legislazioni nazionali;

prevedere che, qualora un tribunale nazionale ordini la restituzione di un bene, il possessore che chieda un indennizzo per tale restituzione dovrà dimostrare di aver prestato la dovuta diligenza e attenzione al momento dell'acquisto per assicurarsi della provenienza lecita del bene culturale e che la buona fede del possessore o detentore venga considerata solo ai fini dell'indennizzo previsto e non per negare la restituzione del bene culturale;

considerare l'appropriazione di reperti archeologici attraverso uno scavo clandestino come furto perpetrato ai danni dello Stato, laddove la legislazione interna al Paese di provenienza così preveda;

configurare l'azione di restituzione come azione di restituzione speciale, nella quale il giudice dello Stato richiesto si limiti ad accertare che il bene oggetto della richiesta è un bene culturale ed è privo del certificato di spedizione e quindi uscito illegalmente dallo Stato richiedente.

