

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro per i beni culturali e ambientali

(VELTRONI)

di concerto col Ministro dell'interno

(NAPOLITANO)

col Ministro di grazia e giustizia

(FLICK)

col Ministro della difesa

(ANDREATTA)

e col Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato

(BERSANI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 LUGLIO 1996

Modifiche alla disciplina del commercio dei beni culturali

ONOREVOLI SENATORI. - L'interesse per le opere d'arte è sempre vivo sia da parte degli estimatori sia da parte della criminalità.

Per avere un'idea dell'ordine di grandezza del mercato delle opere d'arte è sufficiente scorrere i listini di aggiudicazione delle varie case d'asta operanti nel settore, che registrano vendite per centinaia di miliardi. Attualmente si avverte qualche ripercussione negativa, dovuta alla recessione economica ed agli effetti di «Tangentopoli»: fattori questi che comunque non influiscono molto sui sodalizi criminosi.

Il mercato dell'arte va assumendo un particolare rilievo anche come fenomeno speculativo.

Il fatturato mondiale è di migliaia di miliardi. Le opere d'arte vengono trattate alla stregua di «titoli in borsa» e, come i titoli azionari, sono oggetto di uno specifico mercato.

Il fenomeno è in espansione. Oltre al tradizionale commercio, si può notare il crescente successo della vendita per pubblica offerta tramite le televisioni commerciali.

La legge 20 novembre 1971, n. 1062, sull'autenticità delle opere d'arte, prevede una autonoma disciplina penale per la fattispecie del falso d'arte.

La relativa applicazione non presenta però un quadro confortante sia per i limitati interventi sia per lo scarso rilievo penale. Si assiste ad una sempre più frequente immissione sul mercato e presenza nelle esposizioni di rilevanza internazionale di opere d'arte antiche, moderne e di pittori viventi e di reperti archeologici, abilmente falsificati.

La situazione si aggrava se si tiene conto del commercio clandestino di oggetti provenienti da scavi (quasi sempre destinati all'estero) e dell'esportazione clandestina di opere d'arte vincolate.

Per contrastare quanto sopra e per evitare la nascita e lo sviluppo di un nuovo me-

todo di riciclaggio del denaro sporco occorre adottare una serie di misure di natura legislativa.

Avviene infatti che rilevanti capitali, soprattutto delle organizzazioni criminali, vengono impiegati per l'acquisto di opere ed oggetti d'arte presso soggetti privati, i quali, per ragioni fiscali, occultano il reale prezzo corrisposto dall'acquirente, riscuotendo in nero ed in contanti la differenza, rappresentata da denaro da riciclare.

Successivamente, l'oggetto acquistato viene rivenduto. Si realizza così in maniera trasparente il valore di mercato e si aggirano le disposizioni sul riciclaggio di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 19 marzo 1990, n. 55, e dall'articolo 4 della legge 9 agosto 1993, n. 328.

In questo fenomeno possono essere coinvolti, a loro insaputa, anche istituti di credito.

Come è noto, infatti, avviene che molti soggetti sono soliti depositare presso i predetti istituti opere d'arte di particolare valore, sia per sfuggire ad eventuali controlli sia per ottenere fidi. È necessario estendere a queste operazioni l'obbligo di segnalazione previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197.

Inoltre, l'autorità di polizia giudiziaria spesso si serve di falsi acquirenti per raccogliere elementi di prova, ovvero deve protrarre l'esecuzione di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, sia cautelare che di sequestro, per poter delineare l'intero sodalizio criminoso e recuperare tutta la refurtiva.

L'estensione al commercio illecito delle opere d'arte - che a livello mondiale muove cifre inferiori soltanto al traffico degli stupefacenti - delle disposizioni di cui agli articoli 84-bis e 84-ter della legge 22 dicembre 1975, n. 685, introdotti dalla legge 26 giu-

gno 1990, n. 162, costituirà uno strumento oltremodo valido per contrastare il dilagante fenomeno dei furti delle opere d'arte.

Occorre affrontare, inoltre, il problema dei reperti archeologici, posseduti da privati, in atto disciplinato dal capo V della legge 1° giugno 1939, n. 1089. Numerosi sono i soggetti in possesso di reperti rinvenuti nel corso di scavi effettuati nell'esercizio di comuni attività quotidiane oppure ricevuti in eredità.

È necessario procedere alla sanatoria del possesso dei predetti beni, previa notifica alle competenti soprintendenze, entro un ragionevole lasso di tempo. Ciò consentirà anche una catalogazione di quanto esiste e la notifica dei beni ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089.

In materia di commercio di opere d'arte è da ricordare che l'articolo 10 della legge 1° marzo 1975, n. 44, recante: «Misure intese alla tutela del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale», contiene due disposizioni. La prima - che impone a tutti coloro che esercitano il commercio di cose di interesse archeologico, artistico e storico di denunciare al Ministero per i beni culturali e ambientali i dati anagrafici del titolare dell'impresa, il cognome e nome degli institori e procuratori - prevede una sanzione penale e mira a stroncare il fenomeno del mercato clandestino delle cose di interesse archeologico, artistico e storico. La seconda disposizione, di cui al secondo comma dell'articolo 10, fa obbligo ai titolari d'impresa di tenere un registro di entrata ed uscita degli oggetti, integrato con esaurienti descrizioni e con indicazioni della provenienza e degli eventuali acquirenti. Copia del registro, ogni sei mesi, deve essere consegnata alle competenti soprintendenze per i beni artistici e storici o per i beni archeologici. La norma non prevede sanzioni per l'inadempienza.

Una effettiva applicazione della norma richiede un'adeguata sanzione, con possibilità di revoca dell'autorizzazione in caso di recidiva.

Sempre in materia di commercio di beni culturali, l'articolo 2 della legge 20 novembre 1971, n. 1062, «Norme sulla contraffac-

zione od alterazioni di opere d'arte», prevede che l'esercente al commercio di opere di pittura, scultura, grafica, oggetti di antichità o di interesse storico od archeologico, deve porre a disposizione dell'acquirente gli attestati di autenticità e di provenienza delle opere e degli oggetti ivi indicati, che comunque si trovino nell'esercizio o nell'esposizione.

All'atto della vendita, il titolare dell'impresa o l'organizzatore dell'esposizione è tenuto a rilasciare all'acquirente copia fotografica dell'opera o dell'oggetto con retroscritta dichiarazione di autenticità ed indicazione della provenienza, recanti la sua firma. Allo stato attuale non è prevista alcuna sanzione per il mancato rispetto della norma. Anche in questo caso occorre prevedere un'idonea sanzione, oltre alla chiusura dell'esercizio, a tempo determinato o definitiva, in caso di recidiva.

L'unito disegno di legge mira ad adeguare la normativa vigente alle necessità richiamate ed a risolvere i problemi enunciati.

L'articolo 1 prevede l'obbligo di segnalazione previsto dall'articolo 3 della legge 5 luglio 1991, n. 197, per il deposito di beni culturali con l'obbligo di allegare la riproduzione fotografica del bene.

L'articolo 2 estende all'autorità di polizia giudiziaria addetta alla tutela del patrimonio artistico le facoltà, già previste per la polizia giudiziaria che si occupa degli stupefacenti, di acquisire beni culturali per entrare in possesso di elementi di prova relativi a delitti in materia di traffico illecito dei detti beni.

L'acquisto è comunicato immediatamente all'autorità giudiziaria che può differire il sequestro del bene fino alla conclusione delle indagini.

L'autorità giudiziaria può, inoltre, ritardare l'esecuzione di provvedimenti cautelari quando ciò sia necessario per acquisire elementi probatori per l'individuazione o la cattura di responsabili del commercio illecito di opere d'arte.

Analogo potere è esteso all'autorità di polizia giudiziaria addetta al Comando tutela patrimonio artistico e alle autorità doganali che ne danno immediato avviso anche tele-

fonico all'autorità giudiziaria con un rapporto scritto entro quarantotto ore.

L'autorità giudiziaria impartisce comunque alla polizia giudiziaria le disposizioni di massima per il controllo dell'attività criminosa e le comunicazioni dei provvedimenti adottati.

In caso di urgenza tutti gli atti previsti dall'articolo possono essere richiesti o comunicati oralmente. Nelle successive ventiquattro ore il provvedimento deve essere formalizzato.

L'articolo 3 mira a regolarizzare il possesso dei beni archeologici mobili da parte di soggetti privati. Esso prevede che i predetti soggetti comunichino, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, al Ministero per i beni culturali e ambientali il possesso dei beni archeologici mobili che non hanno ancora formato oggetto di notifica ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e chiedano di diventarne i legittimi proprietari. La comunicazione deve essere corredata da una riproduzione fotografica dei beni e dalla dichiarazione dei soggetti interessati che il bene era posseduto già alla data di entrata in vigore della legge.

È altresì previsto che le competenti soprintendenze, previo esame e verifica, qualora riconoscano il particolare interesse storico e artistico dei beni, prendano in consegna il bene. Questo entrerà a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato, con atto del Ministero per i beni culturali e ambientali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta del privato, ove il Comitato di settore per i beni archeologici del Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali esprima

parere favorevole al riconoscimento del particolare valore storico e artistico.

La norma, infine, esonera coloro che effettuano la denuncia da qualsiasi azione penale, civile o amministrativa.

L'articolo 4 prevede sanzioni amministrative per chiunque violi le disposizioni del secondo comma dell'articolo 10 della legge 1° marzo 1975, n. 44, e cioè per i commercianti di cose di interesse archeologico, artistico e storico che non tengano (o lo tengano irregolarmente) il registro di entrata e di uscita degli oggetti, integrato con esaurienti descrizioni e con indicazione della provenienza e degli acquirenti, che non consegnino ogni sei mesi copia del registro alle competenti soprintendenze.

L'articolo 5 prevede la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro e, in caso di recidiva, la revoca dell'autorizzazione all'esercizio del commercio di opere d'arte di coloro che nelle operazioni di vendita non consegnino gli attestati di autenticità e di provenienza delle opere o non rilascino all'acquirente copia fotografica dell'opera con retroscritta dichiarazione di autenticità di provenienza e firma del venditore.

L'articolo 6 prevede una legislazione premiale per quanti, implicati in eventi delittuosi nei confronti del patrimonio culturale, si adoperino, con una collaborazione decisiva e comunque di notevole rilevanza, per il recupero dei beni rubati, rapinati, ricettati od illecitamente esportati.

Il disegno di legge è stato approvato dal Senato della Repubblica e trasmesso alla Camera dei deputati il 5 aprile 1995 (atto Senato n. 1255, poi atto Camera n. 2374 della XII legislatura).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Deposito di beni culturali)

1. Il deposito dei beni sottoposti alle disposizioni di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni, di seguito denominata «legge n. 1089», o a quelle di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, e successive modificazioni, di seguito denominato «decreto n. 1409», presso istituti di credito è compreso tra le operazioni bancarie per le quali l'articolo 3 del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, prevede l'obbligo di segnalazione.

2. La comunicazione è trasmessa, con allegata la riproduzione fotografica del bene oggetto del deposito, al Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico, nonchè al questore ed al comando provinciale carabinieri del luogo di operazione.

Art. 2.

(Acquisto simulato, ritardo od omissione degli atti di cattura, di arresto o di sequestro)

1. Fermo il disposto dell'articolo 51 del codice penale, non sono punibili gli ufficiali di polizia giudiziaria addetti al Comando carabinieri per la tutela del patrimonio artistico, i quali procedono all'acquisto di beni sottoposti alle disposizioni di cui alla legge n. 1089, o a quelle di cui al decreto n. 1409, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti relativi al patrimonio storico e artistico e in esecuzione di operazioni specificamente predisposte per contrastare il traffico illecito dei beni stessi.

2. Dell'acquisto è data immediata notizia all'autorità giudiziaria, che può, con de-

creto motivato, differire il sequestro fino alla conclusione delle indagini.

3. L'autorità giudiziaria può, con decreto motivato, ritardare l'emissione o disporre che sia ritardata l'esecuzione di provvedimenti di cattura, arresto o sequestro quando ciò sia necessario per l'acquisizione di rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti di furto, ricettazione, importazione, esportazione o altra forma illecita di commercio dei beni di cui al comma 1.

4. Per i motivi di cui ai commi 1 e 3 gli ufficiali di polizia giudiziaria di cui allo stesso comma 1, nonchè le autorità doganali, possono omettere o ritardare gli atti di rispettiva competenza dandone immediato avviso, anche telefonico, all'autorità giudiziaria, che può disporre diversamente. L'autorità procedente trasmette motivato rapporto all'autorità giudiziaria entro quarantotto ore.

5. L'autorità giudiziaria impartisce alla polizia giudiziaria le disposizioni di massima per il controllo degli sviluppi dell'attività criminosa, comunicando i provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria competente per il luogo in cui l'operazione deve concludersi, ovvero per il luogo attraverso il quale si prevede sia effettuato il transito in uscita dal territorio dello Stato, ovvero quello in entrata nel territorio dello Stato, dei beni di cui al comma 1.

6. Nei casi di urgenza le disposizioni richieste o impartite ai sensi del presente articolo possono esserlo anche oralmente. Il relativo provvedimento deve essere emesso entro le successive ventiquattro ore.

Art. 3.

(Denuncia di beni mobili di interesse archeologico)

1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 648 del codice penale, i possessori o detentori a qualsiasi titolo di beni mobili di interesse archeologico dei quali non sia stata fatta denuncia e consegna alle autorità competenti ai sensi degli articoli 43 e seguenti del-

la legge n. 1089, e che non ne abbiano la proprietà in conformità alla legislazione vigente, debbono farne denuncia e possono chiedere, fatti salvi i diritti di terzi, di acquisirne la proprietà entro il termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La denuncia è presentata alla competente soprintendenza corredata da documentazione fotografica e descrittiva idonea alla certa identificazione dei beni, da ogni altra documentazione utile, nonché dalla dichiarazione dell'interessato, sotto la sua personale responsabilità ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni, che i beni erano in suo possesso o detenzione alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Entro 30 giorni dal termine di cui al comma 1, la soprintendenza può ordinare la presentazione dei beni o procedere ad ispezione degli stessi, dettando, ove occorra, disposizioni per la loro temporanea conservazione ai sensi degli articoli 14 e 15 della legge n. 1089.

4. Entro 60 giorni dal termine di cui al comma 1, la soprintendenza accoglie o non accoglie, con provvedimento motivato, la richiesta di acquisizione dei beni in proprietà. Quando la richiesta è accolta, i beni sono inventariati come proprietà privata e la soprintendenza detta disposizioni per la loro più idonea conservazione. Qualora la soprintendenza riconosca l'eccezionale interesse storico e artistico dei beni e l'imprescindibile necessità di conservarli al patrimonio dello Stato, non accoglie la richiesta e ne dà comunicazione al comitato di settore per i beni archeologici del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, dettando nel contempo disposizioni per la loro più idonea conservazione sotto la responsabilità del possessore o detentore, che ne è nominato custode.

5. Entro 60 giorni dal provvedimento della soprintendenza che non ha accolto la richiesta, il comitato di settore per i beni archeologici del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali si esprime sulla sussistenza dell'eccezionale interesse storico e artistico dei beni. Se tale interesse non

sussiste, i beni sono inventariati come proprietà privata e la soprintendenza detta disposizioni per la loro più idonea conservazione. Se tale interesse sussiste, i beni continuano a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato. In tal caso la soprintendenza, entro 10 giorni dall'emissione del parere, detta le disposizioni per assicurare la loro conservazione e tutela presso il custode. Una convenzione stipulata dalla soprintendenza con il custode determina condizioni e modalità per l'esibizione dei beni in mostre ed esposizioni temporanee, anche al fine di consentirne l'esame a studiosi e ricercatori.

6. La soprintendenza può sempre effettuare ispezioni presso il luogo ove sono conservati i beni e chiedere informazioni al fine di verificare il rispetto delle disposizioni impartite ai sensi dei commi 3, 4 e 5, nonchè della convenzione stipulata ai sensi del comma 5.

7. Se i possessori o detentori di cui al comma 1 non accettano la nomina a custode di cui ai commi 4 e 5, i beni sono presi in consegna dalla soprintendenza, che dispone ai fini della loro conservazione e del loro pubblico godimento.

8. Nelle ipotesi previste dal presente articolo non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 67 della legge n. 1089.

9. Il Ministro per i beni culturali e ambientali, con proprio decreto, determina le modalità di presentazione della denuncia e della documentazione di cui al comma 2.

10. Il Governo provvede ad assicurare la più sollecita e ampia diffusione della conoscenza del presente articolo presso l'opinione pubblica avvalendosi anche dei mezzi di comunicazione di massa e adotta ogni misura capace di promuoverne e agevolarne l'applicazione da parte dei cittadini.

Art. 4.

*(Modificazioni alla legge
1° marzo 1975, n. 44)*

1. All'articolo 10 della legge 1° marzo 1975, n. 44, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al terzo comma, le parole: «lire 600.000» sono sostituite dalle altre: «lire

700.000» e le parole: «lire 6.000.000» sono sostituite dalle altre: «lire 7 milioni»;

b) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

«Chiunque violi le disposizioni di cui al secondo comma è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a lire 300.000 e non superiore a lire 3 milioni. Se l'infrazione è commessa una seconda volta, oltre alla sanzione, è revocata l'autorizzazione all'esercizio commerciale».

Art. 5.

(Attestato di autenticità e provenienza dei beni culturali)

1. Chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 20 novembre 1971, n. 1062, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a lire 600.000 e non superiore a lire 6 milioni. Se l'infrazione è commessa una seconda volta, oltre alla sanzione, è revocata l'autorizzazione all'esercizio commerciale.

Art. 6.

(Sanzioni penali ridotte)

1. La pena applicabile per i reati aventi ad oggetto i beni sottoposti alle disposizioni di cui alla legge n. 1089, o a quelle di cui al decreto n. 1409, è ridotta da un terzo a due terzi qualora il colpevole fornisca una collaborazione decisiva e comunque di notevole rilevanza per il recupero dei beni illecitamente sottratti ovvero esportati.

