

*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo*

## UFFICIO LEGISLATIVO

Prot.n.

MBAC-UDCM  
LEGISLATIVO  
0013063-29/07/2013  
Cl. 05.01.00/1.22

Roma,

Alla Presidenza del Consiglio dei  
Ministri – Dipartimento Politiche  
europee – Ufficio coordinamento  
politiche UE - Servizio II –  
Segreteria CIACE  
ROMA

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0005464 A-4.22.1  
del 30/07/2013

8131579

e, p.c.

Al Ministero degli affari esteri  
Direzione generale dell'Unione  
europea  
ROMAAl Ministero della Giustizia  
ROMAAl Segretariato generale  
Servizio I  
SEDE

OGGETTO: Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato Membro (rifusione) Codice del Consiglio: 1047/13 – Codice della proposta COM (2013) 311 – Codice interistituzionale 2013/0162 (COD) – Riferimento DPE 01 32

Con riferimento al provvedimento indicato in oggetto, si trasmette, in allegato, la relazione formulata ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO  
(Cons. Paolo Carpentieri)



*Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

Oggetto: Relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 – Atto comunitario n. COM (2013) 311 su rifusione della direttiva CE 93/7 in materia di restituzione di beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato Membro

Oggetto dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato di sussidiarietà del Parlamento è la proposta del Parlamento europeo e del Consiglio, di rifusione della direttiva 93/7 del Consiglio, relativa alla restituzione dei beni usciti illecitamente dal territorio di uno Stato Membro.

Il codice della proposta è n. COM (2013) 311 definitivo del 30 maggio 2013.

Il codice interistituzionale è 2013/0162 (COD)

L'Amministrazione di riferimento è il Ministero dei beni culturali e della attività e del turismo.

**Premessa: finalità e contesto**

La proposta di modifica della direttiva 93/7, che trova la sua base giuridica negli articoli 26 e 114 del trattato (TFUE), incide sulla normativa nazionale sull'attuale formulazione degli articoli 74 e seguenti, contenuti nella Sezione III del Capo V del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni - Codice dei beni culturali e del paesaggio, nei quali è stato recepito il testo della direttiva

La finalità generale della proposta è quella di migliorare e rendere effettiva ed efficace la normativa comunitaria in materia di restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro a decorrere dal 1° gennaio 1993.

La Commissione europea ha ritenuto opportuno scegliere la tecnica della rifusione poiché era necessario procedere a modifiche sostanziali della direttiva 93/7; modifiche che non sarebbero state consentite con il metodo della mera codificazione. La direttiva 93/7 e le successive direttive di modifica saranno conseguentemente abrogate.

La limitata efficacia della direttiva 93/7 era stata più volte segnalata dalla stessa Rappresentanza italiana nel corso delle riunioni del Comitato consultivo istituito all'articolo 8 del Regolamento CEE n. 3911/92 e richiamato dall'articolo 17 della Direttiva 93/7, per l'esame di tutti i problemi connessi all'applicazione dell'Allegato alla Direttiva stessa. In quella stessa sede l'Italia aveva elencato tutte le azioni avviate in applicazione della Direttiva 93/7 non andate a buon fine e tutte le



## *Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo*

restituzioni conclusesi invece grazie alla cooperazione amministrativa disciplinata dalla stessa direttiva.

In quella stessa sede l'Italia aveva avanzato una serie di proposte innovative e qualificanti, condivise peraltro da altri Paesi, che avrebbero consentito una applicazione uniforme della direttiva in tutti gli Stati Membri.

### **Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo**

#### **Rispetto del principio di attribuzione con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

La proposta rispetta il principio di attribuzione poiché, come sopra precisato, l'Unione esercita la propria competenza sulla base dell'articolo 26 e dell'articolo 114 del Trattato (TFUE)

#### **Rispetto del principio di sussidiarietà**

La direttiva comunitaria, di disciplina della restituzione di un bene culturale illecitamente uscito da uno Stato membro e rinvenuto in un altro Stato membro ha operato, sin dal 1993, quale strumento aggiuntivo rispetto alle forme di tutela nazionali già esistenti, a comprova della natura concorrente della competenza assunta dall'Unione.

La situazione venutasi a determinare con la creazione del mercato interno ha di fatto posto l'Unione nella posizione privilegiata di poter regolamentare una materia che ogni singolo Stato membro non avrebbe potuto disciplinare. L'interesse tutelato dalla direttiva 93/7, e dalla presente proposta di modifica, è la permanenza fisica delle cose individuate dai singoli ordinamenti nazionali come facenti parte del proprio patrimonio culturale, all'interno del territorio dello Stato. La titolarità dell'azione di restituzione disciplinata dalla direttiva è riferita al singolo Stato dal cui territorio il bene è uscito in violazione della normativa nazionale di tutela.

La proposta rispetta pertanto il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non avrebbero potuto essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri.

La direttiva, soprattutto nella nuova formulazione, lascia poi alla rispettiva normativa nazionale il potere di individuare quali beni sono da qualificarsi come "beni culturali" e quali sono gli organi giurisdizionali competenti a conoscere dell'azione di restituzione.



## *Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo*

### **Rispetto del principio di proporzionalità**

Le modifiche apportate al testo sembrano proporzionali all'obiettivo che la direttiva si propone.

### **Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

#### **Valutazione del progetto e urgenza**

La valutazione delle finalità generali della proposta è complessivamente positiva. In particolare si ritiene che il testo all'esame abbia nettamente migliorato la stesura originaria della direttiva 93/7. Si rammenta infatti che la stesura originaria, anche per la novità che essa rappresentava, aveva lasciato ai legislatori nazionali un margine di interpretazione veramente esiguo.

Si valuta infine positivamente l'avvenuta eliminazione dell'allegato che conteneva il secondo parametro di riferimento e che, unitamente al primo formato dalla legislazione nazionale, costituiva la griglia definitiva di bene culturale secondo la direttiva. L'eliminazione dell'allegato e quindi la soppressione del criterio di appartenenza a una delle categorie ivi previste, lascia come parametro di riferimento solo la normativa nazionale di settore.

Questo sembra consentire, di fatto, il riconoscimento reciproco delle legislazioni di tutela tra gli Stati membri, secondo quanto previsto dal punto 6 del preambolo alla direttiva. L'Italia, in effetti, nell'ambito delle riunioni del *working group*, aveva avanzato la medesima proposta per poi abbandonarla in considerazione delle proteste avanzate da altri Stati Membri.

L'integrazione dell'articolo 4 con la previsione del ricorso al sistema d'informazione del mercato interno (IMI) per l'attività di cooperazione appare opportuna poiché disciplina un'attività già di fatto svolta tra alcuni Stati membri con autonome iniziative. Il progetto riveste carattere di urgenza.

### **Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Le disposizioni dell'attuale stesura sono conformi all'interesse nazionale considerato che l'Italia ha una legislazione di tutela che qualifica come bene culturale di interesse nazionale numerose categorie di beni, anche di proprietà privata. Questo



## *Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo*

comporta che il divieto di uscita dal territorio nazionale vige non solo per i beni culturali appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici ma anche per i beni culturali appartenenti a privati. Ambedue quindi, se rinvenuti fuori del territorio nazionale senza un adeguato titolo (attestato di libera circolazione ai sensi dell'articolo 68 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio) risultano "illecitamente usciti dal territorio" così come previsto dalla direttiva.

La direttiva 93/7, per tale ragione, ha avuto applicazione anche per il ritorno di beni di proprietà privata o diocesana.

L'articolo 82 del Codice dei beni culturali e del paesaggio dispone che la competenza all'azione di restituzione compete all'autorità centrale prevista dall'articolo 3 della direttiva. All'autorità centrale spetta anche lo svolgimento di tutte le attività descritte nei successivi articoli della direttiva, compresa la prova che il bene richiesto sia qualificato tra i beni del patrimonio nazionale aventi valore artistico storico o archeologico in quanto oggetto di notifica ministeriale e che è uscito illecitamente dall'Italia per mancanza di attestato di libera circolazione.

Fattispecie queste che possono riguardare sia beni di proprietà statale che di proprietà privata.

### **Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie ed opportune**

La delegazione italiana ha avuto occasione di esprimere le proprie osservazioni sulle modifiche da apportare alla direttiva in occasione delle riunioni del Comitato consultivo previsto all'articolo 8 del Regolamento CEE n. 3911/92 e richiamato dall'articolo 17 della Direttiva 93/7, all'uopo indette dalla Commissione europea a Bruxelles e nelle riunioni del gruppo di lavoro appositamente istituito.

La tempistica di adozione dipende dalla procedura utilizzata in sede comunitaria per l'approvazione dell'atto di rifusione della direttiva, i termini per il recepimento nelle legislazioni nazionali saranno, presumibilmente, indicati nell'allegato della direttiva, così come avvenuto per la direttiva 93/7CEE.

### **Valutazione d'impatto**

#### **Impatto finanziario**

La modifica della direttiva nel senso proposto non comporta costi aggiuntivi né l'impiego di nuove risorse anzi, l'eliminazione dell'allegato, comporta l'inutilità del ricorso



## *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

al Comitato consultivo sopra riferito con evidente risparmio di risorse economiche sia per la Commissione che per il Governo chiamato sinora a sostenere le spese di missione dei funzionari incaricati di partecipare alle periodiche riunioni.

La copertura finanziaria delle spese derivanti dall'applicazione della direttiva sono a carico dei singoli Stati Membri, a valere sui capitoli di bilancio dell'Amministrazione interessata. Nel caso dell'Italia si tratta del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

### **Effetti sull'ordinamento nazionale**

Poiché le disposizioni della direttiva 93/7 sono state inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si rende necessario un adeguamento alla nuova direttiva di rifusione, attraverso una modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio, *in parte qua*.

### **Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

La norma non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze

### **Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

La norma non comporta adeguamenti sull'organizzazione del Ministero, l'autorità centrale prevista dall'articolo 3 della direttiva, anche nel nuovo articolato, resta infatti il Segretariato generale, non sono pertanto da prevedersi costi di adeguamento.

### **Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

Non si prevedono ulteriori impatti sulle attività dei cittadini e delle imprese rispetto a quelli già in essere per l'applicazione della direttiva 93/7.

Roma, 26 luglio 2013