

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Oggetto dello schema di decreto legislativo.

La direttiva 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), è ricompresa nell'elenco B della legge 9 luglio 2015, n. 114, di delega al Governo per il recepimento delle direttive europee, (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 31 luglio 2015, n.176) ovvero tra le direttive che il Governo è delegato ad adottare con decreto legislativo.

La direttiva in parola abroga la precedente direttiva 93/7 sempre in materia di restituzione di beni culturali che è stata recepita nel nostro ordinamento dapprima con la legge 30 marzo 1998, n. 88, (Norme sulla circolazione dei beni culturali) poi nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, ed infine nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, da ora in poi "Codice".

La direttiva modifica altresì il regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione (Cosiddetto «regolamento IMI»)

Le ragioni del recasting operato dalla Commissione europea.

L'obiettivo della direttiva 93/7/CEE era, all'indomani del Trattato di Maastricht, di assicurare il rientro materiale dei beni culturali nello Stato membro dal cui territorio tali beni erano usciti illecitamente, a causa dell'avvenuta abolizione delle frontiere, a prescindere dai diritti di proprietà applicabili a tali beni. L'applicazione di tale direttiva ha, tuttavia, messo in luce i limiti del sistema destinato a ottenere la restituzione di tali beni culturali. Le relazioni sull'applicazione della direttiva ne hanno rivelato una scarsa applicazione a motivo, in particolare, della ristrettezza del suo ambito di applicazione risultante dalle condizioni stabilite nel suo allegato in merito all'individuazione univoca del "bene culturale", dei termini brevi per l'avvio di un'azione di restituzione e dei costi legati alle azioni di restituzione.

Riepilogo sintetico delle modifiche sostanziali apportate alla disciplina previgente

Le novità più importanti apportate dalla nuova direttiva alle disposizioni vigenti sono:

- Eliminazione dell'allegato presente nella direttiva 93/7. Questo ha comportato, per l'effetto, che la qualifica di bene culturale di un oggetto chiesto indietro sarà riferita alla sola legislazione dello Stato richiedente e non più anche all'allegato della direttiva come elemento di identificazione. Si tratta di un cambiamento importante che indica il rispetto della diversità dei sistemi nazionali di protezione dei patrimoni nazionali così come previsto dall'articolo 36 del trattato dell'Unione. L'espandersi del campo di applicazione della direttiva, che consente agli Stati di definire cosa è, per ciascuno di essi, patrimonio



culturale, permetterà di recuperare anche beni provenienti da scavi regolari o clandestini, purché essi siano classificati o definiti come patrimonio culturale nel Paese richiedente.

- Estensione da due a sei mesi del termine entro il quale lo Stato membro a cui è stato notificato il ritrovamento di un bene culturale da parte di un altro Stato membro deve verificare se il bene in questione costituisce un bene culturale (articolo 5 della direttiva, paragrafo 3).

- Estensione da uno a tre anni del termine entro il quale uno Stato membro può chiedere davanti al giudice competente di un altro Stato membro la restituzione del bene uscito illegittimamente dal proprio territorio e ritrovato nel territorio di detto Stato. Tale termine è calcolato a decorrere dalla data in cui l'autorità centrale dello Stato membro richiedente è venuta a conoscenza del luogo in cui si trova il bene e dell'identità del suo possessore o detentore (articolo 8, paragrafo 1).

- Introduzione del ricorso al sistema di informazione del mercato interno ("IMI") previsto dal regolamento (UE) 1024/2012, specificamente adattato per i beni culturali (articolo 5, comma 2), al fine di facilitare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e consentire loro di scambiarsi in modo efficace informazioni circa i beni culturali usciti illegittimamente.

- Infine, laddove viene ordinata la restituzione del bene, la direttiva stabilisce per il possessore l'obbligo di dimostrare che al momento dell'acquisizione del bene ha esercitato la diligenza richiesta per assicurarsi della provenienza lecita dello stesso, ai fini dell'indennizzo da parte dello Stato membro richiedente. La direttiva introduce poi alcuni criteri da prendere in considerazione, legati alle circostanze dell'acquisizione, quali ad esempio la documentazione sulla provenienza del bene, le autorizzazioni per l'uscita dello stesso, il prezzo pagato, la consultazione da parte del possessore dei registri dei beni culturali rubati (articolo 10). La possibilità di ottenere l'indennizzo solo se si dimostra di aver utilizzato tutta la diligenza richiesta, indicando persino le azioni che concretizzano tale diligenza.

Illustrazione dell'articolato

Si dà attuazione alla direttiva mediante novella del Codice. Gli articoli interessati dalle modificazioni sono contenute nella Parte seconda (Beni culturali), Titolo I (Tutela), Capo V (Circolazione in ambito internazionale), Sezione II (Esportazione dal territorio dell'Unione europea) e Sezione III (Disciplina in materia di restituzione, nell'ambito dell'Unione europea, di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro).

Articolo I, comma 1, lettera a):

Si coglie l'occasione per procedere anche alla modifica della lettera a) del primo comma dell'articolo 73 del Codice, la disposizione indica la corretta ed attuale denominazione del



regolamento relativo all'esportazione di beni culturali, che è il regolamento CE n. 116/2009 del 18 dicembre 2009 del Consiglio relativo all'esportazione di beni culturali, che ha sostituito il regolamento (CEE) n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, come modificato dal regolamento (CE) n. 2469/96 del Consiglio, del 16 dicembre 1996 e dal regolamento (CE) n. 974/2001 del Consiglio, del 14 maggio 2001.

Articolo 1, comma 1, lettera b):

La disposizione modifica la lettera *b*) del primo comma dell'articolo 73 del Codice disponendo l'indicazione della direttiva 2014/60 UE 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, in luogo della direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, come modificata dalla direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 febbraio 1997 e dalla direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2001.

Articolo 1, comma 2, lettera a):

La disposizione modifica il primo comma dell'articolo 74 del Codice replicando in questa sede l'esatta indicazione del regolamento comunitario in materia, così come individuato nel precedente comma.

Articolo 1, comma 2, lettera b):

La disposizione modifica il comma 2 dell'articolo 74 del Codice, replicando in questa sede l'esatta indicazione del regolamento comunitario in materia, così come individuato nel precedente comma. Peraltro l'indicazione dell'articolo 3 del regolamento, ancorché riferita al provvedimento previgente, resta immutata perché coincidente col provvedimento ora in vigore. La disposizione aggiorna la definizione della Commissione delle Comunità europee con la attuale denominazione di Commissione europea.

Articolo 1, comma 2, lettera c):

La disposizione modifica il comma 3 dell'articolo 74 del Codice replicando in questa sede l'esatta indicazione del regolamento comunitario in materia, così come individuato nel precedente comma. Peraltro l'indicazione dell'articolo 2 del regolamento, ancorché riferita al provvedimento previgente, resta immutata perché coincidente col provvedimento ora in vigore.

Articolo 1, comma 2, lettera d):



La disposizione modifica il comma 5 dell'articolo 74 del Codice replicando in questa sede l'esatta indicazione del regolamento comunitario in materia, così come individuato nel precedente comma. Peraltro l'indicazione dell'articolo 2 del regolamento, ancorché riferita al provvedimento previgente, resta immutata perché coincidente col provvedimento ora in vigore.

Articolo 1, comma 3, lettera a):

La disposizione modifica il primo comma dell'articolo 75 del Codice replicando in questa sede l'esatta indicazione della direttiva comunitaria in materia, così come individuata nel comma 1, lettera b)

Articolo 1, comma 3, lettera b):

La disposizione modifica il comma 2 dell'articolo 75 del Codice formulando una nuova definizione di bene culturale ai fini dell'applicazione della direttiva.

La rilevata modifica dell'articolo 75 è dovuta al fatto che la direttiva 2014/60 per definire i beni culturali che rientrano nell'ambito della propria applicazione non fa più riferimento alla concorrenza della duplice condizione che il bene sia considerato bene culturale dalla legislazione del paese richiedente e che ricada nelle categorie comunitarie previste nell'allegato A della direttiva previgente (la direttiva 93/7) ma alla sola normativa nazionale, in linea con quel principio della "eccezione culturale" ovvero della dimensione sovra comunitaria dell'esigenza di «protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale» già contenuta nell'articolo 36 del Trattato di Roma.

Al secondo comma, per la definizione di bene culturale si è ritenuto di utilizzare, sostanzialmente, la formulazione contenuta nella direttiva adattandola alle norme in vigore nel nostro ordinamento. I termini utilizzati nella direttiva non esauriscono infatti la definizione di patrimonio culturale contenuta nell'articolo 2, comma 2 del Codice, (che, come noto, annovera tra i beni culturali non solo il "patrimonio artistico, storico o archeologico" citato dalla direttiva ma anche i beni che presentano interesse etnoantropologico, archivistico e bibliografico. Questo consente, nei casi in cui l'Italia è il Paese richiedente di far valere la definizione di bene culturale in vigore nel nostro ordinamento e, nei casi in cui l'Italia è il Paese richiesto, di riconoscere comunque la definizione di bene culturale del Paese richiedente così come espressamente previsto dall'articolo 2, numero 1) della direttiva 2014/60.

Articolo 1, comma 3, lettera c):

La disposizione abroga il comma 3 dell'articolo 75 del Codice poiché subordina la restituzione di un bene culturale alla sua appartenenza ad una delle categorie indicate nell'allegato A al quale la direttiva non fa più riferimento.



Articolo 1, comma 3, lettera d):

La disposizione modifica il comma 4 dell'articolo 75 del Codice replicando in questa sede l'esatta indicazione del regolamento comunitario in materia di esportazione, così come individuato nei commi precedenti.

Articolo 1, comma 4, lettera a):

La disposizione modifica il primo comma dell'articolo 76 del Codice consentendo l'esatto riferimento del dispositivo all'articolo della nuova direttiva 2014/60.

Articolo 1, comma 4, lettera b):

La disposizione, così come previsto dall'articolo 5, numero 3 della direttiva 2014/60, modifica il comma 2 lettera *d*), dell'articolo 76 del Codice prolungando a sei mesi il termine temporale (ora previsto in due mesi) entro il quale l'autorità centrale dello Stato membro richiesto deve svolgere l'attività di verifica della culturalità del bene culturale illecitamente uscito dallo Stato richiedente.

Articolo 1, comma 4, lettera c):

La disposizione aggiunge un comma *2-bis* all'articolo 76 del Codice.
L'integrazione si rende necessaria perché la direttiva 2014/60, tra l'altro, estende l'elenco delle attività di cooperazione amministrativa e di informazione già svolte in altri ambiti dagli Stati membri attraverso la cosiddetta rete IMI (sistema d'informazione del mercato interno), all'attività di restituzione dei beni culturali.
Poiché quindi le autorità centrali degli Stati membri potranno svolgere le attività di cooperazione e di informazione relative all'applicazione della direttiva 2014/60, soltanto sulla piattaforma IMI è opportuno prevederne direttamente nel Codice l'applicazione.

Articolo 1, comma 5, lettera a):

La disposizione aggiunge un periodo al comma 5 dell'articolo 77 del Codice richiamando la necessità dell'utilizzo del sistema IMI per le notifiche e le comunicazioni tra Stati membri, relative all'applicazione della direttiva 2014/60.

Articolo 1, comma 6, lettera a):

La disposizione modifica il primo comma dell'articolo 78 del Codice, cambiando il termine per l'avvio dell'azione di restituzione del bene che da un anno passa a tre, e prevedendo la decorrenza del termine stesso non più dalla conoscenza del luogo del ritrovamento da parte dello Stato (genericamente) ma da parte dell'autorità centrale.



Articolo 1, comma 6, lettera b):

La disposizione modifica il comma tre dell'articolo 78 del Codice indicando per esteso le categorie di beni per i quali l'azione di restituzione non si prescrive. La precisazione, mediante la ripetizione delle categorie si rende necessaria poiché l'avvenuta abrogazione del comma 3 lettere a) e b) dell'articolo 75 del Codice, non consente un diretto riferimento.

Articolo 1, comma 7:

La disposizione integra l'articolo 79 del Codice con quella contenuta all'articolo 10 della direttiva. La direttiva ha infatti sottolineato l'importanza di garantire che tutti i soggetti sul mercato mostrino diligenza nelle operazioni relative ai beni culturali, nella convinzione che l'effetto delle conseguenze dell'acquisizione di un bene culturale di provenienza illecita sarà davvero dissuasivo se il pagamento dell'indennizzo è accompagnato dall'obbligo per il possessore del bene di dimostrare l'esercizio della diligenza richiesta.

Pertanto, al fine di raggiungere gli obiettivi dell'Unione di prevenzione e lotta contro il traffico illecito di beni culturali, la direttiva ha stabilito per il possessore, **così come individuato dall'articolo 78 e che l'articolo 79 fa coincidere con il soggetto interessato o responsabile**, l'obbligo di dimostrare di aver esercitato la diligenza richiesta all'atto dell'acquisizione del bene, ai fini dell'indennizzo.

In Italia il Comando Carabinieri tutela patrimonio culturale possiede, come noto, una banca data dei beni culturali rubati e tutti i beni culturali in entrata e in uscita dal territorio nazionale devono passare per uno dei diciotto Uffici Esportazione del Ministero.

L'integrazione dell'articolo 79, disposta con la lettera a) del comma 7 serve proprio per dare concretezza al termine di "diligenza necessaria", esplicitando quei criteri che il legislatore europeo, senza alcuna pretesa di esaustività ma al fine di favorire un'interpretazione uniforme della nozione di "diligenza richiesta", ha elencato per determinarne l'effettivo esercizio da parte del possessore all'atto dell'acquisizione del bene.

La successiva lettera b) incide sul comma 4 dello stesso articolo 79 nel senso di estenderne la portata anche al di là del soggetto responsabile residente, cui oggi è limitata la predetta disposizione.

Articolo 1, comma 8, lettera a):

La disposizione modifica il primo comma dell'articolo 84 de Codice indicando in questa sede l'attuale denominazione dell'istituzione comunitaria e replicando la corretta indicazione del vigente regolamento comunitario in materia, così come individuato nei precedenti commi.



Articolo 1, comma 8, lettera b):

La disposizione modifica il secondo comma dell'articolo 84 del Codice replicando la corretta indicazione dei provvedimenti comunitari indicati.

Articolo 1, comma 8, lettera c):

La disposizione sostituisce il terzo comma dell'articolo 84 del Codice aggiornando i termini temporali della redazione della relazione secondo le nuove previsioni della direttiva e replicando la corretta indicazione dei provvedimenti comunitari indicati.

Articolo 1, comma 9:

La disposizione modifica l'articolo 166 del Codice aggiornando l'indicazione dei provvedimenti comunitari richiamati con quelli ora vigenti.

Articolo 1, comma 10:

La disposizione modifica l'allegato A del Codice eliminando dalla rubrica il riferimento all'articolo 75, comma 3, lettera a) considerato che la disposizione ivi richiamata è stata soppressa.

Articolo 1, comma 11:

La disposizione introduce il termine entro il quale presentare per la prima volta la relazione sull'applicazione della direttiva UE. Esso è fissato entro il 18 dicembre 2020.



TABELLA DI CONCORDANZA

DIRETTIVA 2014/60/UE

DIRETTIVA 2014/60/UE	SCHEMA DECRETO LEGISLATIVO
Art. 1	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 2, punto 1)	Art. 1, comma 3, lett. b)
Art. 2 punto 2)	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 2 punto 3)	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 2 punto 4)	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 2 punto 5)	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 2 punto 6)	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 2 punto 7)	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 2 punto 8)	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 3	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 4	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 5 punto 1)	Non necessita di recepimento in quanto la



	disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 5 punto 2)	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 5 punto 3)	Art. 1, comma 4, lettera b)
Art. 5 punto 4)	
Art. 5 punto 5)	
Art. 5 punto 6)	
Art. 5 secondo paragrafo	Art. 1, comma 4, lettera c)
Art. 6	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 7 primo paragrafo	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 7 secondo paragrafo	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 7 terzo paragrafo	Art. 1, comma 5
Art. 8 punto 1, primo periodo	Art. 1, comma 6, lettera a)
Art. 8 punto 1 terzo periodo	Art. 1, comma 6, lettera b)
Art. 9	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 10 primo paragrafo	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 10 secondo paragrafo	Art. 1, comma 7
Art. 10 terzo paragrafo	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 10 quarto paragrafo	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 11	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 12	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla



	direttiva previgente
Art. 13	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 14	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 15	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 16	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 17	Art. 1, comma 8, lettera c) e d)
Art. 18	Non necessita di recepimento in quanto la disposizione è già contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio come riferita alla direttiva previgente
Art. 19	Costituisce una norma di chiusura che prevede che gli Stati membri adottino disposizioni attuative legislative o regolamentari o amministrative per recepire nei propri ordinamenti le disposizioni previste dalla direttiva
Art. 20	Non necessita di recepimento, dispone l'abrogazione della direttiva 93/7
Art. 21	Non necessita di recepimento, dispone l'entrata in vigore della direttiva
Art. 22	Non necessita di recepimento, indica i destinatari della direttiva



RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Schema di decreto legislativo concernente: Recepimento della 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

Il provvedimento non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Si tratta, infatti, esclusivamente di modifiche di norme già contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio l'attuazione delle quali già rientra nei compiti svolti dal Ministero dei beni e della attività culturali nell'articolazione dei suoi Uffici centrali e periferici nonché delle altre Amministrazioni già competenti a porre in essere le procedure previste dalle norme attualmente in vigore in materia di restituzione di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato Membro.

L'attività di cooperazione e consultazione attraverso l'apposito modulo del sistema IMI stabilito dal regolamento (UE) n. 1024/2012, specificamente adattato dalla Commissione europea per i beni culturali, sono svolte con la collaborazione del competente Ufficio del Dipartimento di politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La previsione dell'invio della relazione sull'applicazione della direttiva 2014/60 da parte degli Stati membri alla Commissione, ogni cinque anni invece che ogni tre anni, a far data dal 18 dicembre 2020, consente un risparmio dell'attività amministrativa legata alla raccolta dei dati e alla predisposizione della stessa.

Inoltre il provvedimento normativo introduce regole più chiare in ordine al corretto esercizio della diligenza richiesta nell'atto di acquisto di un bene culturale.

Questo consente una più avveduta e ponderata corresponsione dell'equo indennizzo al possessore (di buona fede) di un bene culturale che sia stato riconosciuto, dal giudice competente dello Stato membro richiesto, come effettivamente illecitamente uscito da un altro Stato membro.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi dell'articolo 130, ha avuto esito:

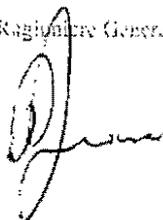


POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

13 NOV. 2015



Oggetto: Schema di decreto legislativo concernente: Recepimento della 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

ANALISI TECNICO NORMATIVA (A.T.N.)

Amministrazione proponente: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Europee, di concerto con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Titolo: Schema di decreto legislativo concernente: Recepimento della 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.

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1. Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

La direttiva 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), è ricompresa nell'elenco B della legge 9 luglio 2015, n. 114, di delega al Governo per il recepimento delle direttive europee, (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 31 luglio 2015, n.176) ovvero tra le direttive che il Governo è delegato ad adottare con decreto legislativo.

L'intervento normativo proposto è pienamente coerente con il programma di Governo poiché dispone il recepimento della direttiva 2014/60, che rifonde e quindi abroga la precedente direttiva europea 93/7 in materia di restituzione di beni culturali illecitamente usciti da uno Stato Membro, disponendo la modifica della normativa nazionale che contiene le disposizioni previgenti ovvero il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

2. *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il quadro normativo nazionale di riferimento è costituito dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137", in particolare, gli articoli del Codice interessati dalle modifiche sono contenute nella Parte seconda (Beni culturali), Titolo I (Tutela), Capo V (Circolazione in ambito internazionale), Sezione II (Esportazione dal territorio dell'Unione europea) e Sezione III (Disciplina in materia di restituzione, nell'ambito dell'Unione europea, di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro.

3. *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

L'intervento incide sugli articoli 73 (*Denominazioni*), 74 (*Esportazione di beni culturali dal territorio dell'unione Europea*), 75 (*Restituzione*), 76 (*Assistenza e collaborazione a favore degli Stati membri dell'Unione europea*), 77 (*Azione di restituire*), 78 (*Termini di decadenza e di prescrizione dell'azione*), 79 (*Indennizzo*) e 84 (*Informazioni alla Commissione europea e al Parlamento nazionale*) del Codice dei beni culturali e del paesaggio e 166 (*Omessa restituzione di documenti per l'esportazione*)

4. *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento non presenta profili d'incompatibilità con i principi costituzionali ed anzi si pone in linea con i principi dettati dall'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione.

5. *Analisi della compatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale.*

L'intervento normativo non pone problemi di compatibilità con le competenze esclusive e concorrenti delle regioni a statuto ordinario e con le prerogative delle regioni a statuto speciale.

Le operazioni finalizzate al recupero dei beni illecitamente esportati dal territorio di uno Stato membro spettano, ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2014/60 e dell'articolo 76 del Codice dei beni culturali e del paesaggio a ciascuna Autorità centrale. Per l'Italia l'Autorità centrale è il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, anche per i beni culturali di proprietà privata o di Enti pubblici territoriali. L'azione è esercitata secondo le disposizioni dell'articolo 82 del Codice e la consegna del bene recuperato è disciplinato dall'articolo 83 che prevede il rimborso allo Stato delle spese sostenute per il procedimento di restituzione e

per la custodia del bene.

6. *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Effettuata la verifica, non sono stati riscontrati profili di incompatibilità con i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

7. *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

L'intervento normativo non comporta effetti di rilegificazione.

8. *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non sono in corso progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9. *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

Non si ha cognizione di giudizi di costituzionalità pendenti nella materia.

La direttiva 2014/60 ha abrogato la direttiva 93/7 che prima regolava la materia. L'applicazione di tale direttiva aveva messo in luce i limiti del sistema destinato a ottenere la restituzione dei beni culturali tra Stati membri. Le relazioni sull'applicazione della direttiva ne hanno rivelato una scarsa applicazione a motivo, in particolare, della ristrettezza del suo ambito di applicazione risultante dalle condizioni stabilite nel suo allegato, dei termini brevi per l'avvio di un'azione di restituzione, dei costi legati alle azioni di restituzione e delle difficoltà che i giudici nazionali incontravano nell'applicare in modo omogeneo l'articolo 9 della direttiva 93/7 laddove occorresse compensare il possessore in caso di restituzione del bene. D'altro canto alcuni Stati membri avevano lamentato anche gli alti costi finanziari collegati all'azione di restituzione o le difficoltà cui si andava incontro per identificare il tribunale competente in un altro Stato membro. Non si hanno quindi precedenti giurisprudenziali da citare, se non pronunce negative da parte di giudici tedeschi e olandesi alle richieste italiane.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE

10. Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

L'intervento normativo costituisce il recepimento della direttiva 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), è ricompresa nell'elenco B della legge 9 luglio 2015, n. 114, di delega al Governo per il recepimento delle direttive europee, (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 31 luglio 2015, n.176) ovvero tra le direttive che il Governo è delegato ad adottare con decreto legislativo, è pertanto compatibile con l'ordinamento comunitario.

11. Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano in atto procedure di infrazione da parte della Commissione europea sulla medesima o analoga materia.

12. Analisi della compatibilità con gli obblighi internazionali.

L'intervento normativo in esame non presenta profili di contrasto con obblighi internazionali assunti dall'Italia ed è coerente con la disciplina dettata dalla Convenzione dell'Unesco concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, firmata a Parigi il 17 novembre 1970, e ratificata dall'Italia con la legge 30 ottobre 1975, n.873, e della convenzione dell'UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente esportati, firmata a Roma il 24 giugno 1995 e ratificata dall'Italia con la legge 7 giugno 1999, n. 213.

13. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

14. Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano indicazioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

15. *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo o analogo oggetto.*

Non si hanno indicazioni al riguardo.

PARTE III - ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1. *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

L'intervento normativo non introduce nuove definizioni. Pertanto, non si pone alcun problema di coerenza con quelle già in uso.

2. *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi citati nel testo.

3. *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Il provvedimento fa ricorso alla tecnica della novella legislativa per apportare le modifiche al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, già descritte al punto 3) della Parte I della presente relazione.

4. *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

L'intervento normativo non produce effetti abrogativi impliciti.

5. *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

L'intervento normativo non introduce norme dagli effetti indicati in titolo.

6. *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7. *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

Non sono previsti successivi provvedimenti attuativi di natura normativa.

8. *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Non si hanno segnalazioni al riguardo

OGGETTO: Schema di decreto legislativo concernente: Recepimento della 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

RELAZIONE AIR

SEZIONE I - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate:

La 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, rifonde la direttiva 93/7/CEE che, all'indomani del Trattato di Maastricht costituiva, unitamente al Regolamento 3911/92, uno dei due strumenti adottati dal legislatore comunitario per ovviare ai pericoli della libera circolazione delle opere d'arte nel mercato unico, in uno spazio senza più frontiere.

Trova la sua base giuridica negli articoli 26 e 114 del trattato (TFUE), incide sulla normativa nazionale sull'attuale formulazione degli articoli 73 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 stata recepita, da ultimo, la direttiva 93/7

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.

L'entrata in vigore della direttiva in Italia è subordinata al suo recepimento nell'ordinamento italiano, ed in particolare nel Codice dei beni culturali e del paesaggio

B) l'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo:

L'obiettivo della direttiva 93/7/CEE era, all'indomani del Trattato di Maastricht, di assicurare il rientro materiale dei beni culturali nello Stato membro dal cui territorio tali beni erano usciti illecitamente, a causa dell'avvenuta abolizione delle frontiere, a prescindere dai diritti di proprietà applicabili a tali beni. L'applicazione di tale direttiva ha, tuttavia, messo in luce i limiti del sistema destinato a ottenere la restituzione di tali beni culturali.

Gli obiettivi dell'intervento normativo di recepimento della direttiva 2014/60 sono gli stessi che la stessa direttiva assicura:

1. Possibilità di far valere, nelle procedure di restituzione, il significato di bene culturale in vigore nel nostro Paese e quindi poterlo riferire anche agli oggetti provenienti da scavi clandestini che, proprio perché non conosciuti, non sono stati fatti oggetto di appositi provvedimenti di tutela, ma appartengono comunque al patrimonio dello Stato ai sensi dell'articolo 826 del Codice Civile.
2. Estensione da due a sei mesi del termine entro il quale lo Stato membro a cui è stato notificato il ritrovamento di un bene culturale da parte di un altro Stato membro deve verificare se il bene in questione costituisce un bene culturale.
3. Estensione da uno a tre anni del termine entro il quale uno Stato membro può chiedere davanti al giudice competente di un altro Stato membro la restituzione del bene uscito illegittimamente dal proprio territorio e ritrovato nel territorio di detto Stato. Tale termine è calcolato a decorrere dalla data in cui l'autorità centrale dello Stato membro richiedente è venuta a conoscenza del luogo in cui si trova il bene e dell'identità del suo possessore o detentore.
4. Introduzione del ricorso al sistema di informazione del mercato interno ("IMI") previsto dal regolamento (UE) 1024/2012, specificamente adattato per i beni culturali (articolo 5, comma 2) al fine di facilitare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e consentire loro di scambiarsi in modo efficace informazioni circa i beni culturali usciti illegittimamente.
5. Fornire dei criteri da prendere in considerazione per dare concretezza al concetto di "diligenza" al cui rispetto, il legislatore comunitario subordina la possibilità di concedere l'indennizzo al possessore del bene culturale richiesto, solo se questi dimostra di aver utilizzato tutta la diligenza richiesta, indicando le azioni che concretizzano tale diligenza.

Tali obiettivi sono immediati e destinati a durare nel tempo.

C) la descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR:

Poiché le attività di cooperazione amministrativa saranno svolte mediante la piattaforma IMI, il numero di richieste pervenute o inoltrate dall'Italia costituiscono un parametro certo di verifica.

D) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio:

Destinatari diretti della Direttiva sono in primo luogo le Autorità Centrali degli Stati membri, richiamate dall'articolo 4 della Direttiva 2014/60 così come individuate, da ultimo, nell'elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2014/C 55/02 del 26 febbraio 2014 e che per l'Italia è il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nella persona del Segretario generale.

Va in primo luogo richiamata l'Autorità centrale perché essa è sia destinataria delle richieste di altri Stati Membri che potrebbero richiedere all'Italia la restituzione di beni culturali di loro proprietà presenti sul nostro territorio, che richiedente la restituzione di un bene di origine italiana ma presente sul territorio di un altro Stato Membro.

I possibili destinatari dell'intervento regolatorio, come riferito dallo stesso preambolo della Direttiva, sono ravvisabili in tutti proprietari pubblici o privati di beni culturali poiché l'ambito di applicazione della direttiva è esteso a qualsiasi bene culturale classificato o definito da uno Stato membro, in applicazione della legislazione nazionale, come patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale ai sensi dell'articolo 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Sia che tali beni siano parte di collezioni pubbliche o di altro tipo oppure singoli elementi, siano essi provenienti da scavi regolari o clandestini.

Sono altresì destinatari indiretti, alla luce delle considerazioni dianzi svolte riguardo alla diligenza richiesta nell'acquisto di beni culturali lo Stato-collettività e le realtà economiche che esercitano l'attività di vendita al pubblico, di esposizione a fini di commercio o di intermediazione finalizzata alla vendita di opere di pittura, di scultura, di grafica ovvero di oggetti d'antichità o di interesse storico od archeologico.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

Non sono previste consultazioni in questa fase, tuttavia, in fase "ascendente" l'atto comunitario è stato sottoposto al parere motivato di sussidiarietà del Parlamento italiano su proposta del Parlamento europeo e del Consiglio.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

L'opzione di non intervento non è stata ritenuta perseguibile in quanto l'Italia, come tutti gli Stati membri dell'Unione, è tenuta al recepimento delle direttive europee. In particolare, con la legge 9 luglio 2015, n. 114 di Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione degli altri atti dell'Unione europea, il Governo è stato delegato ad adottare, secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati della legge stessa che, al punto 36 dell'allegato B riporta la direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Non sono consentite opzioni regolatorie alternative effettivamente praticabili poiché sussiste l'obbligo di recepimento della direttiva nel diritto interno. Si è comunque limitato l'intervento regolatorio alle disposizioni che costituiscono una modifica sostanziale rispetto alle direttive precedenti, esso pertanto non supera i livelli minimi di regolazione europea

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

- a) L'opzione proposta appare vantaggiosa sia per i destinatari diretti che per quelli indiretti. Il prolungamento a sei mesi del termine per la verifica della culturalità del bene richiesto consente agli Uffici del Ministero una ricerca più sistematica ed un controllo più approfondito anche nella Banda dati dei Carabinieri Comando patrimonio culturale ed il prolungamento del termine a tre anni nel quale lo Stato membro può chiedere davanti al giudice competente di un altro Stato membro la restituzione del bene consente di formulare la richiesta sulla base di atti, fatti e documentazione rinvenuti a seguito di una ricerca sicuramente più approfondita di quella che si riusciva a fare nel termine annuale precedentemente previsto, soprattutto perché il termine decorreva dalla data della conoscenza del furto o del rinvenimento da parte dello Stato in generale (spesso Carabinieri o Autorità doganali o diplomatiche) e non (come ora) da parte dell'autorità centrale preposta alla richiesta di restituzione, risultando quindi, spesso, un termine ben più ristretto.
- b) L'opzione proposta appare vantaggiosa anche per i destinatari indiretti che sono spesso PMI operanti nel settore del commercio o di intermediazione finalizzata alla vendita di opere di pittura, di scultura, di grafica ovvero di oggetti d'antichità o di interesse storico od archeologico, o comunque abitualmente vendono le opere o gli oggetti medesimi, poiché la norma, esplicitando i criteri da prendere in considerazione, legati alle circostanze dell'acquisizione ed indicando le azioni che concretizzano la diligenza richiesta, rende chiare le possibilità di ottenere l'indennizzo laddove si dimostri di aver posto in essere tutte le provvidenze previste dalla legge nell'acquisto di un bene culturale.
- c) Non si prevedono ulteriori oneri informativi a carico di cittadini e imprese.
- d) Il presente intervento regolatorio non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, considerato che risultano già vigenti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni) tutte le disposizioni che impegnano, *in subiecta materia*, lo Stato italiano nei confronti della Commissione europea e degli altri Stati Membri.

SEZIONE 6 - Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

L'opzione prescelta è coerente e compatibile con il corretto funzionamento del mercato senza incidere negativamente sulla libera concorrenza delle imprese, sia a livello nazionale che internazionale.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto:
Amministrazioni pubbliche e soggetti privati che si occupano di circolazione di beni culturali in Italia e negli altri Paesi Europei.

B) le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previste dall'ordinamento):

Non sono previste particolari azioni per la pubblicità e l'informazione dell'intervento, ulteriori rispetto alle forme di pubblicità legale degli atti già previste dall'Ordinamento nazionale e dalle Istituzioni comunitarie ivi compresa la pubblicità sul sito istituzionale dell'Amministrazione e le attività di informazione previste dalla piattaforma IMI, curate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio:

L'attuazione e gli effetti determinati dall'intervento regolatorio potranno essere costantemente monitorati e valutati nell'ambito dell'ordinaria attività degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione dei beni culturali, nonché dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento

Un ulteriore meccanismo di controllo è previsto a livello comunitario dall'articolo 17 della direttiva che prevede che entro il 18 dicembre del 2020 (paragrafo corretto da rettifica pubblicata nella GUCE 12 giugno 2015, n. 147 serie L) e successivamente ogni cinque anni, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sull'applicazione della direttiva.

D) meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio:

L'intervento regolatorio non prevede nessun meccanismo automatico di revisione. Sono fatti salvi eventuali interventi di adeguamento, conseguenti alla modifica della direttiva europea di riferimento.

E) gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR:

A cura del Ministero dei beni e delle attività culturali, con cadenza biennale sarà effettuata la prevista VIR che dovrà rendere conto del grado di raggiungimento degli obiettivi e dell'efficacia complessiva dell'intervento, mediante l'analisi dei dati prodotti dagli uffici coinvolti, al fine di valutare la necessità e l'opportunità di apportare correttivi e/o integrazioni alle disposizioni normative.

SEZIONE 8 – RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non supera i livelli minimi di regolazione europea.