

LA CIRCOLAZIONE IN AMBITO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Uscita e ingresso nel territorio nazionale. - 2. L'attestato di libera circolazione. - 3. L'attestato di circolazione temporanea. - 4. L'ingresso nel territorio nazionale. - 5. La circolazione nell'Unione Europea. - 6. L'azione di restituzione. - 7. La Convenzione UNIDROIT.

1. USCITA ED INGRESSO NEL TERRITORIO NAZIONALE

La circolazione dei beni culturali non si realizza soltanto in ambito nazionale, ma anche, e forse soprattutto, in ambito internazionale, con riflessi importanti in tema di tutela e valorizzazione. L'intero Capo V del Codice è dedicato a questo tema.

Il **legislatore del 2008** (D.Lgs. 62/2008) è intervenuto a novellare parte delle disposizioni contenute nel Codice, dedicate alla disciplina della circolazione internazionale. Al riguardo, la riflessione che si è prodotta in tema di circolazione internazionale di beni culturali ha permesso anche una migliore individuazione delle linee guida da applicare nel settore in tema di tutela, tema di estrema delicatezza, che richiede un'agevole applicazione per la difesa e l'integrazione del patrimonio culturale di ogni singola nazione.

Il primo dato da sottoporre ad analisi è offerto dalla novella che il legislatore ha realizzato già nell'intitolazione delle singole sezioni del Capo V, a testimonianza di una esigenza di maggior organizzazione e sistemazione della materia all'interno del Codice.

Il Capo V si articola in cinque sezioni, dedicate rispettivamente ai principi in materia di circolazione internazionale (sez. I), alla uscita del territorio nazionale e ingresso nel territorio nazionale (sez. I bis), alla esportazione dal territorio dell'Unione europea (sez. II), alla disciplina in materia di restituzione, nell'ambito dell'Unione europea, di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro (sez. III) ed, infine, alla disciplina in materia di interdizione della illecita circolazione internazionale dei beni culturali (sez. IV).

Disposizione preliminare è quella contenuta nell'articolo 64bis che prevede un controllo sulla circolazione internazionale dei beni culturali.

In particolare, con l'articolo citato si stabilisce che il controllo sulla circolazione internazionale è finalizzato a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti, così come individuate in base al Codice stesso ed alle norme previgenti.

Inoltre, l'articolo 64-bis statuisce che l'esercizio della funzione di controllo sulla circolazione internazionale delle cose d'arte costituisce funzione di preminente interesse nazionale. Ciò deve avvenire sia in conformità ai principi costituzionali in materia, sia a quelli derivanti dagli obblighi assunti in sede comunitaria ed internazionale.

Infine, il comma 3 afferma, con riferimento alla circolazione internazionale, che i beni costituenti il patrimonio culturale non sono assimilabili a merci, e che pertanto vanno sottoposti a disciplina derogatoria rispetto alla circolazione comunitaria di queste ultime, seppur con stretto riferimento alle sole cose che, in ragione del loro peculiare interesse siano ascrivibili al patrimonio artistico, storico, o archeologico della Nazione.

L'art. 65 sottopone a **divieto** l'uscita dal territorio nazionale dei beni culturali che sono indicati puntualmente al comma 1. Si tratta dei beni culturali *mobili* indicati nell'articolo 10, commi 1, 2 e 3, come, ad esempio, *tutti i beni mobili* appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro che presentino interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico (comma 1).

Il secondo comma dell'art. 65 alla lett. a) pone un'ulteriore specificazione del divieto di uscita dei beni culturali, precisando che esso vige (*a titolo cautelare ed in via provvisoria ndr*) per le cose mobili appartenenti a soggetti pubblici o enti privati senza fine di lucro, che siano opera di autore non più vivente o la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, *fino a quando non sia intervenuta la verifica prevista dall'art. 12 del Codice*.

La lett. b) del comma 2, inoltre, prevede il divieto di uscita per i beni che rientrino nelle categorie di cui al comma 3 dell'art. 10, *a chiunque appartenenti*, e che il Ministero, sentito il parere del competente organo consultivo, abbia preventivamente individuato. In questo caso, il Ministero gode di ampia discrezionalità, potendo decidere per periodi temporali definiti l'esclusione dall'uscita dei beni, perché dannosa per il patrimonio culturale in relazione

alle caratteristiche oggettive, alla provenienza o alla appartenenza dei beni medesimi.

È invece soggetta ad autorizzazione l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica: a) delle cose, *a chiunque appartenenti*, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 50 anni; b) degli archivi e dei singoli documenti, appartenenti a privati, che presentino interesse culturale; c) delle cose rientranti nelle categorie di cui all'art. 11, comma 1, lettere f), g) ed h), a chiunque appartengano.

L'**uscita temporanea** di beni culturali è prevista nei due artt. successivi, il 66 e il 67 che, in larga parte, riproducono l'art. 69 del T.U., pur differenziandosene in alcuni punti. Il comma 1 dell'art. 66 prevede che possa essere autorizzata l'uscita temporanea dal territorio nazionale delle cose e dei beni culturali indicati nell'art. 65, commi 1 e 2, lettera a) e 3, per manifestazioni, mostre o esposizioni *d'arte di alto interesse culturale*, sempre che ne siano garantite l'integrità e la sicurezza.

Inoltre, il comma 2 prevede, al pari del comma 2 dell'art. 69 del T.U. del 1999, che non possano *comunque* uscire dal territorio della Repubblica quei beni che costituiscono il fondo principale di una determinata ed organica sezione di un museo, pinacoteca, galleria, archivio o biblioteca o di una collezione artistica o bibliografica; allo stesso modo non possono essere oggetto di uscita temporanea quei beni suscettibili di subire danni nel trasporto o nella permanenza in condizioni ambientali sfavorevoli.

In dottrina si osserva il carattere *particolare* della disposizione in esame rispetto alla normativa comunitaria. In effetti, l'ambito oggettivo di riferimento risulta essere più ampio di quello che risulta analogamente nell'ordinamento comunitario.

Gli altri casi di uscita temporanea sono indicati all'art. 67 del Codice; si tratta degli stessi beni indicati all'art. 66 la cui uscita può essere autorizzata quando costituiscano mobilio privato dei cittadini italiani che ricoprono, presso sedi diplomatiche o consolari, o istituzioni comunitarie oppure organizzazioni internazionali, cariche che comportano il trasferimento all'estero; costituiscano l'arredamento delle sedi diplomatiche o consolari all'estero; debbano essere sottoposti ad analisi, indagini, interventi di conservazione all'estero; oppure la loro uscita sia richiesta in attuazione di accordi con istituzioni museali straniere a condizione di reciprocità.

Non necessita di autorizzazione l'uscita temporanea dei mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni *per la partecipazione a mostre e raduni internazionali*, salvo che per essi sia intervenuta la dichiarazione di interesse *ex art. 13*.

2. L'ATTESTATO DI LIBERA CIRCOLAZIONE

L'attestato di libera circolazione è uno strumento che viene utilizzato per consentire l'uscita in via definitiva di alcuni beni culturali e che consiste nell'attestare che l'uscita di un determinato bene non configura danno per il patrimonio nazionale.

Solo una categoria limitata di beni possono ottenere l'attestato di libera circolazione: esclusivamente le cose ed i beni indicati nell'art. 65, comma 3, cioè le cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 50 anni; gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che presentino interesse culturale; i beni rientranti nelle categorie di cui all'art. 11, comma 1, lettere f), g) ed h), a chiunque appartengano.

Come per il sistema previgente, chi voglia far uscire in via definitiva il bene dal territorio nazionale, **deve farne denuncia e presentarlo materialmente al competente ufficio di esportazione**, indicando il suo valore venale, al fine di ottenere l'attestato.

L'ufficio di esportazione competente, entro tre giorni dall'avvenuta presentazione del bene ne dà notizia ai competenti uffici del Ministero, che a loro volta, entro i successivi dieci giorni, segnalano **ogni elemento conoscitivo utile** in ordine agli oggetti presentati.

L'ufficio di esportazione, dopo aver accertato la congruità del valore indicato, rilascia l'attestato di libera circolazione oppure lo nega con *motivato giudizio*, dandone comunicazione all'interessato entro quaranta giorni dalla presentazione della cosa o del bene. Il **legislatore del 2008** (D.Lgs. 62/2008) ha operato una integrazione del comma 4 dell'articolo 68 stabilendo che nella valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione gli uffici di esportazione accertano se le cose presentate, in relazione alla loro natura o al contesto storico culturale di cui fanno parte, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico. Nel compiere questa valutazione gli uffici di esportazione si attengono a indirizzi di carattere generale stabiliti dal Ministero.

L'attestato di libera circolazione ha validità per tre anni: nel caso in cui l'esportazione non avvenga nel periodo di validità dell'attestato, è necessario presentare una nuova denuncia.

Un ultimo riferimento è per le cose o beni di proprietà di enti sottoposti alla vigilanza regionale. In questo caso, l'ufficio di esportazione ha l'obbligo di acquisire il parere della regione, che è reso nel termine (perentorio) di trenta giorni dalla ricezione della richiesta e, se negativo, è *vincolante*.

Nel caso di *diniego dell'attestato* l'ufficio esportazione avvia il procedimento di dichiarazione di interesse, ai sensi dell'art. 14, con l'indicazione degli elementi di cui al comma 2 e l'applicazione delle misure cautelari di salvaguardia ivi previste.



Qual è il rimedio previsto del Codice in caso di diniego di attestato di libera circolazione?

Contro il diniego di attestato, il Codice ammette il **ricorso al Ministero**, per motivi di legittimità e di merito. La decisione è assunta dal Segretario generale.

Legittimato al ricorso è l'interessato (proprietario o spedizioniere) che potrà presentarlo entro 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento di diniego.

Dalla data di presentazione del ricorso, il procedimento di dichiarazione di cui all'art. 14 (avviato contestualmente al diniego di autorizzazione) rimane sospeso automaticamente, ma resta ferma l'applicazione, in via cautelare, delle disposizioni indicate nel comma 4 dell'art. 14 (analogamente a quanto avviene nel caso del ricorso di cui all'art. 16 del Codice).

La decisione dovrà essere adottata entro novanta giorni dalla presentazione del ricorso. In caso di mancata decisione, nel termine legalmente previsto, il silenzio dell'amministrazione verrà a configurarsi secondo la forma del *silenzio-rigetto*. Nel caso in cui il ricorso venga accolto dal Ministero, gli atti *dovranno essere rimessi* all'ufficio esportazione che provvederà in conformità entro il termine di venti giorni.

3. L'ATTESTATO DI CIRCOLAZIONE TEMPORANEA

L'art. 71 del Codice disciplina il c.d. **attestato di circolazione temporanea** di quei beni indicati all'art. 65, commi 1 e 2, lett. a) e 3, già oggetto delle disposizioni commentate di cui all'art. 66 (*uscita temporanea per manifestazioni*) e 67 (*altri casi di uscita temporanea*).

La domanda, corredata delle indicazioni del valore venale nonché del responsabile della custodia all'estero dei beni da esportare, va presentata all'ufficio esportazione che, attenendosi agli indirizzi del Ministero, sentito il competente organo consultivo, valuta il rilascio o il rifiuto dell'attestato di

circolazione temporanea. L'ufficio accerta la congruità del valore dichiarato e procede al rilascio o al rifiuto dell'attestato entro quaranta giorni dalla presentazione della cosa o del bene, dettando le prescrizioni necessarie e comunicandolo nello stesso termine all'interessato.

Nel caso in cui per l'uscita temporanea siano presentate cose che rivestano l'interesse indicato all'art. 10 (artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico), l'ufficio comunica l'avvio del procedimento *ex* art. 14, comma 1 e sottopone il bene alle misure cautelari di cui all'art. 14, comma 4.

Nell'attestato deve essere indicato anche il termine per il rientro delle cose, prorogabile a richiesta dell'interessato fino ad un massimo di diciotto mesi dall'uscita dal territorio nazionale.

Vengono previste, inoltre, forme di garanzie e di integrità dei beni da esportare. Sotto questo aspetto, il comma 6 prevede *generaliter* l'**assicurazione dei beni** da parte dell'interessato, per il valore dichiarato nella domanda. L'assicurazione viene sostituita dall'assunzione diretta dei rischi da parte dello Stato nel caso di mostre od altre manifestazioni promosse all'estero dal Ministero o, con la partecipazione statale, da enti pubblici, istituti italiani di cultura all'estero o da organismi sopranazionali. La *ratio* della disposizione si giustifica in un'ottica di promozione della conoscenza e dello studio di beni culturali presenti nel territorio italiano, favorendone anche la valorizzazione.

4. L'INGRESSO NEL TERRITORIO NAZIONALE

Analogamente a quanto previsto dalla normativa previgente (art. 70 del T.U.), il Codice all'art. 72 disciplina le ipotesi di ingresso nel territorio della Repubblica di una particolare categoria di beni, indicata all'art. 65, comma 3, già esaminata in precedenza in tema di attestato di libera circolazione.

L'ufficio esportazione, in questo caso, certifica la provenienza del bene da uno Stato membro dell'Unione Europea (*spedizione*) o la provenienza del bene da uno Stato non appartenente all'Unione europea (*importazione*).

I certificati di avvenuta spedizione e di avvenuta importazione sono rilasciati sulla base di una documentazione idonea ad identificare la cosa o il bene e a comprovarne la provenienza dal territorio dello Stato membro o del Paese terzo.

Questi certificati hanno una validità quinquennale e possono essere prorogati su richiesta dell'interessato. È quasi superfluo evidenziare che l'assenza di un limite alla proroga corre il rischio di rendere *a tempo indeterminato* la permanenza del bene, importato o spedito nel territorio nazionale.

Da ciò parte della dottrina ritiene che in adempimento del dettato contenuto nel comma 4 dell'art. 72, sarebbe opportuno da parte del Ministero prevedere limiti e/o condizioni per la richiesta di proroghe (FERRARO).

5. LA CIRCOLAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

Dopo una norma di carattere generale (art. 73) che si limita ad identificare le fonti che regolano la materia *de quo*, con valore ricognitivo della stessa, l'art. 74 del Codice disciplina l'esportazione dei beni culturali nell'Unione Europea.

Al comma 1 dell'art. 74 si afferma che l'esportazione al di fuori del territorio dell'Unione europea degli oggetti indicati nell'allegato A del Codice è disciplinata dal regolamento CEE e dall'articolo di riferimento.

Ai sensi del comma 2 l'autorità competente al rilascio della licenza di esportazione temporanea è l'ufficio di esportazione del Ministero.

Ai sensi del comma 3 la licenza di esportazione, prevista dall'art. 2 del regolamento CEE è rilasciata dall'ufficio esportazione contestualmente all'attestato di libera circolazione oppure successivamente, nel limite di trenta mesi dal rilascio dell'attestato da parte dell'ufficio ed ha una validità di *sei mesi*.

Ai sensi del comma 5 (come riformulato dal D.Lgs. 62/2008) le disposizioni non si applicano agli oggetti entrati nel territorio dello Stato con licenza di esportazione rilasciata da altro Stato membro dell'Unione europea.

6. L'AZIONE DI RESTITUZIONE

La sez. III contiene le norme di restituzione di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato membro dell'Unione Europea.

La restituzione è fondata sul principio che riconosce ad ogni Stato il diritto di preservare nel proprio territorio nazionale il patrimonio culturale d'appartenenza. Il diritto mira a realizzare la tutela del patrimonio culturale, in linea con le affermazioni enunciate a livello internazionale sulla sua riconosciuta testimonianza dell'identità dello Stato.

Il comma 2 dell'art. 75 individua la nozione di bene culturale che interessa l'istituto *de quo*. In particolare, si considerano beni culturali quelli qualificati come appartenenti al patrimonio culturale nazionale, secondo quanto stabilito dall'art. 30 del Trattato istitutivo del CEE.

La restituzione è ammessa: per i beni indicati nell'allegato A); per i beni facenti parte di collezioni pubbliche museali, archivi e fondi di conservazione di biblioteche; per i beni appartenenti a istituzioni ecclesiastiche.

Essenziale, inoltre, per l'avvio del procedimento di restituzione è l'uscita illecita del bene dal territorio nazionale, o dal territorio dello Stato membro in violazione del regolamento CEE oppure delle norme interne di protezione del patrimonio culturale oppure del mancato rientro alla scadenza del termine fissato nel provvedimento di autorizzazione alla spedizione temporanea.

L'art. 77 del Codice disciplina l'azione di restituzione prevedendo che l'unico titolare sia esclusivamente lo Stato, in quanto è ad esso imputabile l'interesse collettivo a che il bene culturale non sia sottratto al patrimonio culturale della nazione (NARDELLA).

7. LA CONVENZIONE UNIDROIT

L'intera sezione IV, novellata dal **D.Lgs. 62/2008**, è costituita dall'art. 87, intitolato alla convenzione UNIDROIT e dall'art. 87 bis intitolato alla convenzione UNESCO.

La Convenzione UNIDROIT, entrata in vigore in Italia il 1° aprile 2000, ha come obiettivo principale quello di prevedere una disciplina uniforme, fra gli Stati che vi aderiscono, in tema di restituzione dei beni culturali rubati al legittimo proprietario e trasferiti all'estero e di ritorno nello Stato di provenienza dei beni culturali illecitamente esportati.

Con riferimento agli obiettivi indicati, la Convenzione prevede due azioni distinte. La prima, nel caso di beni illecitamente esportati, vede nello Stato il soggetto legittimato ad agire; mentre nel caso di beni rubati opera l'obbligo di riconsegna dal possessore, anche se in buona fede.

L'art. 2 della Convenzione individua, attraverso un annesso, una serie di categorie composte da beni che hanno in comune il carattere dell'importanza, a titolo religioso o profano, per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza.

All'interno dell'annesso sono poi individuate undici categorie di beni culturali: a) collezioni ed esemplari rari di zoologia, di botanica, di mineralogia e di anatomia; oggetti che presentano un interesse paleontologico; b) beni inerenti alla storia, compresa la storia delle scienze e della tecnica, la storia militare e sociale, nonché la vita di dirigenti, pensatori, eruditi ed artisti nazionali, e gli avvenimenti di importanza nazionale; c) prodotti di scavi archeologici

(regolari e clandestini) e di ritrovamenti archeologici; d) elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici e da siti archeologici; e) oggetti di antichità aventi oltre cent'anni di età, come iscrizioni, monete e sigilli incisi; f) materiale etnologico; g) beni di interesse artistico come: i) quadri, dipinti e disegni interamente fatti a mano su qualunque supporto ed in qualsiasi materia (ad esclusione dei disegni industriali e degli articoli lavorati a mano); ii) produzioni originali dell'arte statuaria e della scultura, in tutte le materie; iii) incisioni, stampe e litografie originali; iv) assemblaggi e montaggi artistici originali in qualunque materia; h) manoscritti rari ed incunaboli, libri, documenti e pubblicazioni antiche d'interesse particolare (storico, artistico, scientifico, letterario ecc.), singoli o in collezioni; i) francobolli, marche da bollo e simili, singoli o in collezioni; j) archivi, compresi gli archivi fonografici e cinematografici; k) oggetti d'arredo di oltre cent'anni di età e strumenti musicali antichi.

L'art. 87 bis conferma la validità della convenzione UNESCO sull'illecita importazione, esportazione e trasferimento di beni culturali adottata a Parigi il 14 novembre 1970.

Glossario

Legittimità dell'atto amministrativo: è lo stato di conformità dell'atto amministrativo ai requisiti (inerenti all'agente, all'oggetto, alla forma, alla funzione ed al contenuto) richiesti dalla legge affinché l'atto, oltre che esistente, sia anche valido (cioè legittimo).

I vizi di legittimità, importano l'annullamento dell'atto amministrativo e sono riconducibili a tre categorie di vizi: incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge.

Merito amministrativo: è ogni aspetto dell'attività amministrativa nel quale sia lasciata all'autorità una ampia valutazione alla luce di regole non giuridiche, ma di buona amministrazione.

In questo modo il merito individua la sfera libera dell'azione amministrativa discrezionale, l'ambito nel quale la stessa, rispettati i limiti imposti da norme giuridiche, può svolgersi senza essere soggetta ad un sindacato giurisdizionale.

I vizi di merito dell'azione amministrativa non sono generalmente sindacabili in sede giurisdizionale, salvo le ipotesi tassativamente indicate dalla legge. In tale sede possono essere sindacati solo nel caso in cui l'inosservanza del principio di buona amministrazione si risolva in un eccesso di potere. In sede giustiziale, invece, ne è di regola consentita la valutazione, visto che della questione viene a conoscenza un altro organo amministrativo.

UNIDROIT: è l'istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato cui aderiscono oltre 60 Stati la cui finalità istituzionale è studiare, elaborare e predisporre regole sempre attuali e condivisibili di diritto internazionale privato.