

# I BENI CULTURALI E L'EUROPA

MANLIO FRIGO

L'attività internazionale relativa alla protezione dei beni culturali mobili riguarda soprattutto il problema della restituzione dei beni oggetto di un traffico illecito, vale a dire i beni trasferiti all'estero in violazione delle norme del Paese d'origine.

A tale proposito assume un rilievo determinante il regime stabilito dalla Convenzione dell'UNESCO del 1970 relativa alle misure per impedire e vietare l'importazione, l'esportazione e il trasferimento illecito dei beni culturali.

La Convenzione entrata in vigore il 24/4/1972 contiene una dettagliata elencazione dei beni rientranti nel suo ambito di applicazione richiamandosi non solo all'interesse storico, archeologico, artistico, ma anche all'importanza scientifica.

Va anzitutto sottolineato che il trasferimento di proprietà, l'esportazione e l'importazione dei beni che rientrano nella definizione dell'art. 1 non sono sempre vietati.

**Appartiene in effetti a ogni Stato membro della Convenzione il compito di regolamentare le operazioni relative ai beni situati sul proprio territorio e di stabilire quelle che sono lecite e quelle che non lo sono.** Tale caratteristica non ha mancato del resto di alimentare le critiche di coloro che sottolineano come la Convenzione, lungi dal proteggere un ristretto patrimonio internazionale, miri in realtà a salvaguardare i singoli patrimoni nazionali.

Gli Stati contraenti si impegnano (art. 7) ad adottare tutte le misure necessarie: a) per impedire l'acquisizione da parte dei musei situati sul loro territorio di beni esportati illecitamente dal territorio di un altro Stato contraente; b) per vietare l'importazione dei beni culturali rubati in un museo o altra istituzione pubblica civile o religiosa dopo l'entrata in vigore della Convenzione; c) per restituire su richiesta dello Stato di origine, parte della Convenzione, ogni bene culturale così rubato e illecitamente importato.

Gli Stati si impegnano inoltre ad ammettere una azione di rivendicazione di beni culturali perduti o rubati esercitata dal legittimo proprietario o in suo nome (art. 13. c.).

Per meglio apprezzare il carattere di compromesso proprio di questo testo, va sottolineato che l'attività di regolamentazione internazionale della materia per quanto riguarda i beni mobili, ha messo in risalto i contrastanti interessi dei Paesi che importano i beni culturali in relazione ai Paesi che esportano i medesimi beni.

Sul versante comunitario con riguardo a quello che

ormai viene definito, con termine abusato, "l'appuntamento del '92" si sono diffuse delle preoccupazioni circa il pericolo che potrebbe essere rappresentato dalle nuove norme comunitarie. Come è noto infatti l'art. 8/A dell'Atto Unico che ha integrato il trattato istitutivo della Comunità Europea, prevede che dopo il 31/12/1992 gli Stati membri dovranno procedere all'attuazione del mercato interno mediante l'abbattimento di tutte le barriere agli scambi ancora esistenti all'interno della Comunità, creando quindi uno spazio senza frontiere interne.

Questa norma insieme ad altre già presenti nel Trattato di Roma (artt. 30-34-36) ha contribuito a evidenziare l'esistenza di posizioni diverse in seno a Paesi della Comunità.

Accanto a Paesi che presentano una disciplina interna improntata a criteri liberistici per quanto riguarda la libertà di esportare e importare beni culturali, un secondo gruppo di Paesi si caratterizza per contro per l'esistenza di regimi normativi ispirati a criteri più o meno strettamente protezionistici, coincidendo almeno tendenzialmente con la ripartizione che si suole operare fra Paesi Importatori di beni culturali e Paesi esportatori dei medesimi beni.

Nel nostro continente la prima categoria si identifica con Paesi del Nord Europa mentre i Paesi dell'Europa meridionale appartengono prevalentemente alla seconda categoria.

Il nostro Paese si caratterizza per una politica legislativa in materia di stampo fortemente protezionistico e per una rigida applicazione delle norme che vietano o limitano il trasferimento all'estero di cose di interesse storico, artistico, archeologico ecc. secondo quanto previsto dalla L. 1089/39.

Il timore che l'attuazione del mercato interno possa determinare una vera e propria fuga di beni culturali dal nostro Paese verso altri Paesi della Comunità è legato inoltre alla controversa interpretazione di altre norme già presenti nel Trattato di Roma e relative alla abolizione delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri.

In particolare secondo gli artt. 30 e 34 del Trattato di Roma gli Stati membri si impegnano a non introdurre restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione di merci e ad abolire, al più tardi al termine di un periodo transitorio che ebbe termine nel 1970, tutte le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione delle merci.

Tuttavia in base all'art. 36 del Trattato, gli Stati membri conservano il diritto di mantenere divieti o restri-

zioni all'importazione o all'esportazione giustificati da una serie di motivi tra i quali, per quanto qui ci riguarda, quello della protezione del patrimonio artistico storico o archeologico nazionale.

Il problema di interpretazione al quale accennavo deriva dalla circostanza che quella appena menzionata è la dizione del testo italiano dell'art. 36; viceversa nelle versioni inglese e francese dello stesso articolo ugualmente autentiche, anziché fare riferimento al patrimonio artistico ecc. si fa riferimento ai tesori nazionali e cioè a una nozione estremamente più ristretta. Ciò significa che sulla base del testo inglese e francese dell'art. 36 gli Stati trovano un limite più consistente alla loro facoltà di mantenere dei limiti alla circolazione. Questo proprio perché la nozione di tesori nazionali si riferisce a una cerchia di beni certamente più ristretta rispetto a quella facente parte del patrimonio nazionale.

Al di là di alcune posizioni, che pure sono state espresse ma che sono scarsamente condivisibili, favorevoli a un'interpretazione dell'art. 36 sulla base del testo italiano puramente e semplicemente, la questione andrebbe affrontata alla luce delle norme rilevanti della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati che contiene norme volte alla interpretazione dei trattati medesimi. In base a tale Convenzione, il criterio di interpretazione nel caso in cui ci si trovi di fronte a testi difformi ugualmente autentici, non è certo nel senso che ogni Stato possa interpretare la norma del trattato secondo il proprio testo nazionale; al contrario la Convenzione si ispira all'esigenza di salvaguardare e temperare la visione del testo normativo nel suo contesto generale alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato, ricercando la soluzione che meglio concilia i vari testi (art. 33 Convenzione di Vienna).

Nel caso specifico il problema non è certo di facile soluzione anche perché gli Stati membri si sono fin qui schierati su fronti contrapposti e alquanto compatti; da un lato Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, quindi il Sud dell'Europa, che propendono per un'interpretazione ampia dell'art. 36 al fine di continuare a mantenere quei limiti all'esportazione dei beni culturali fino ad oggi esistenti.

Dall'altra Paesi come Gran Bretagna, Germania e Francia che propendono invece per un'interpretazione restrittiva della norma con l'effetto di limitare soprattutto i divieti all'esportazione di beni culturali dal territorio degli Stati membri.

Le difficoltà di interpretazione non sono state, in questo caso, appianate dall'organo che istituzionalmente ha il compito di vegliare sull'interpretazione delle norme comunitarie e cioè la Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Al contrario di quanto accade in altri settori la Corte si è infatti occupata di beni cultu-

rali solo in un'occasione nel 1968, tra l'altro incidentalmente, in una controversia tra la Commissione delle Comunità Europee e l'Italia relativa alla tassa progressiva per l'esportazione di opere d'arte che in base alla L. 1089/39 veniva applicata indiscriminatamente in misura progressiva dall'8 al 30%. In assenza di una nozione di patrimonio culturale europeo e di leggi interne che tutelino i patrimoni culturali di altri Paesi membri, ci si chiede ad esempio se con l'attuazione del mercato interno il bene trasferito (non più esportato) dall'Italia alla Gran Bretagna possa poi essere liberamente trasferito ad esempio negli Stati Uniti o in Giappone oppure se possa essere adeguatamente tutelato, imponendo il rispetto delle norme del Paese di origine che ne vietavano l'esportazione.

Dal punto di vista dell'attività degli organi comunitari si segnala una comunicazione della Commissione al Consiglio del 1989 con la quale si sono posti sul tappeto tutti i maggiori problemi relativi alla protezione e alla circolazione dei beni culturali nell'ambito comunitario, ivi compresa la questione dell'interpretazione dell'art. 36 del Trattato. Va del resto tenuto presente che, al di là dei giudizi positivi sull'utilità dell'iniziativa, la Commissione non è munita di poteri d'interpretazione del Trattato e degli atti comunitari che sono invece di competenza della Corte di Giustizia. In assenza peraltro di una cospicua giurisprudenza comunitaria si parla da più parti anche di modifica del testo del Trattato; si tratta in questo caso di un'operazione certamente non facile e soprattutto non a breve termine, implicando delle procedure piuttosto lente, nonché un consenso politico che mi pare lontano dall'essere raggiunto. Le notizie di questi giorni sono relative a un ulteriore passo della Commissione per indurre il Consiglio ad adottare delle misure che potrebbero assumere la veste di un regolamento comunitario; si tratta tuttavia di una prospettiva ancora incerta. Da questo punto di vista vorrei solo aggiungere che mi sembra da condividere la proposta avanzata a suo tempo dall'allora Commissario italiano Ripa di Meana e successivamente ripresa dalla Spagna, relativa all'istituzione di una sorta di passaporto europeo dei beni culturali, operante sulla base di una distinzione tra beni di imprescindibile valore per i singoli patrimoni nazionali per i quali sarebbe assolutamente vietata la circolazione al di fuori del territorio comunitario e altri beni per i quali invece la circolazione sarebbe da considerare lecita.

E' chiaro del resto che una simile soluzione presuppone almeno in gran parte risolta la questione della catalogazione e dell'inventario dei beni culturali; si tratta tuttavia di una serie di questioni che non è certo il caso di affrontare oggi in questa sede.