



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

UFFICIO LEGISLATIVO

Prot. n.

Roma, lì

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0005071-09/03/2009
Cl. 02.01.00/64.1

Al Direttore generale
per i beni architettonici, storico-
artistici ed etnoantropologici
Via di S. Michele, 22
R O M A

e.p.c. Al Segretario Generale
SEDE

(Risposta a fg. Serv. III n. 18927 del
4/09/2008)

Oggetto: Procedure inerenti la circolazione internazionale di beni culturali:
ingresso nel territorio nazionale (art. 72 del decreto legislativo n.
42/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Con nota del settembre 2008, i cui estremi di riferimento sono richiamati a margine della presente, sono state rappresentate a questo Ufficio alcune problematiche afferenti la circolazione internazionale di 'beni culturali' (*rectius*: cose d'arte).

In particolare, è stato richiesto l'avviso di questo Ufficio in ordine a tre specifiche questioni:

a) quale possa essere la "*documentazione idonea*", ex art. 72, comma 2, d. lgs. n. 42/2004, a comprovare la legittima provenienza dall'estero di un oggetto d'arte per il quale viene richiesta la certificazione di temporanea importazione (*rectius*: ingresso temporaneo) nel territorio nazionale;

b) quale possa essere il documento atto a certificare l'avvenuta riesportazione o ripespedizione, dal territorio nazionale, di un oggetto artistico che vi si trovi in regime di ingresso temporaneo;

c) quale sia il lasso temporale da ritenersi congruo, stante l'asserita assenza di indicazioni al riguardo nella normativa di riferimento, ai fini della presentazione della richiesta, da parte degli interessati, ai competenti uffici di esportazione, per l'acquisizione della certificazione comprovante l'ingresso temporaneo di una cosa d'arte nel territorio nazionale.

Per dare compiuta risposta al quesito di cui al punto a) occorre dare conto, in via preliminare, della *ratio* normativa sottesa alla modifica apportata al comma 2 dell'art. 72 del d. lgs. n. 42/2004 (di seguito indicato come 'Codice') con l'art. 2, co. 1, lett. *bbb* del d. lgs. 26 marzo 2008, n. 62 (recante appunto ulteriori modificazioni ed integrazioni al Codice in relazione ai beni culturali).

Com'è noto, l'istituto dell'ingresso temporaneo, attualmente disciplinato dall'art. 72 del Codice, consente ad un'opera d'arte di provenienza estera di poter permanere, per un periodo temporale definito, ma prorogabile, nel territorio nazionale restando tuttavia sottratta alle relative disposizioni di tutela, in deroga al principio della territorialità della legislazione di settore (principio di cui l'art. 65 del Codice, in materia di controllo all'esportazione, costituisce una chiara applicazione).

Come è altrettanto noto, l'istituto *de quo* trova la sua prima disciplina, nel sistema normativo della tutela, già ad opera dell'art. 9 della legge Nasi (L. 12 giugno 1902, n. 185) ed è in origine limitato alla non applicabilità della tassa di esportazione *"agli oggetti d'arte e di antichità importati da paesi stranieri, qualora ciò risulti da certificato autentico secondo le norme da prescriversi nel regolamento"*.

Tale disciplina viene riproposta, pressoché nei medesimi termini, dall'art. 11 della legge Rava-Rosadi (L. 20 giugno 1909, n. 364), ma la sua applicabilità è sottoposta alla ulteriore condizione che l'importazione dell'oggetto d'arte di provenienza straniera sia a termine, ancorché detto termine possa essere, prima della scadenza, rinnovato (*"... purché la riesportazione non avvenga oltre il termine di cinque anni. ... Questo termine sarà prorogato di cinque in cinque anni, alla sua scadenza, su richiesta degli interessati"*) dispongono, infatti, la fine del primo comma ed il secondo comma del citato art. 11).

Il relativo regolamento di esecuzione, dettato con il regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363 (che riveste, nella materia *de qua* rilevante importanza,

attesa la sua perdurante applicabilità, a mente dell'art. 130 del Codice, agli istituti di tutela da esso disciplinati, quale quello dell'ingresso temporaneo di cui all'art. 72, fino a quando non siano emanate le apposite disposizioni regolamentari cui le norme del Codice facciano – come nel caso di specie – espresso riferimento) dispone, all'art. 169, che *“Il documento autentico che... deve comprovare l'avvenuta importazione, sarà il certificato d'importazione temporanea rilasciato dagli uffici di esportazione”* ed al successivo art. 170, nel regolare la procedura per il rilascio di detta certificazione statuisce che *“All'atto dell'importazione temporanea le cose a cui si vuole applicare il beneficio della legge dovranno essere presentate alla dogana per le operazioni di sua competenza”* compiute le quali, il medesimo ufficio di dogana provvede ad inoltrare le cose, appositamente confezionate in colli, all'ufficio di esportazione che dopo averne controllato contenuto e corrispondenza con il documento doganale procede al rilascio del certificato di temporanea importazione. Ovviamente, la trasmissione delle cose di che trattasi dall'ufficio doganale all'ufficio di esportazione avviene a cura e spese dell'interessato, che provvede anche ad allegare l'istanza per il rilascio della certificazione di importazione temporanea (v. art. 170 cit.).

L'istituto testé descritto viene integralmente ripreso, nei termini sopra indicati, dall'art. 42 della legge Bottai (L. 1° giugno 1939, n. 1089), per la cui attuazione rimangono applicabili le disposizioni dettate con il regolamento del 1913 (v. art. 73 L. n. 1089/1939).

Il regime della circolazione internazionale degli oggetti d'arte, in uno con il sistema delle cautele da cui è assistito (prima fra tutte la tassa da riscuotersi in sede di esportazione e, conseguentemente, il regime della franchigia applicabile alla riesportazione di opere straniere temporaneamente presenti sul territorio nazionale) subisce le prime rilevanti modifiche a partire dagli anni '70 del secolo scorso per una serie concomitante di cause: da un lato l'esigenza di assicurare, all'interno del territorio della Comunità europea (il cui trattato istitutivo è siglato a Roma nel 1953), la libera circolazione delle cose, salve le cautele da applicarsi in casi particolari, quali l'esportazione e l'importazione di oggetti d'arte; dall'altro, l'esigenza di dare riconoscimento, sia in ambito comunitario che extracomunitario, alle legislazioni degli altri paesi aderenti ai medesimi trattati o convenzioni internazionali in materia di tutela del patrimonio d'arte, al fine di garantirsi la reciprocità di trattamento per il caso che occorra procedere al recupero di opere illecitamente circolanti.

I principi generali che, sia pure fra imprecisioni ed incertezze terminologiche si rinvencono dal sistema delle relazioni internazionali sopra ricordato possono così sintetizzarsi:

- la circolazione delle opere d'arte fra i vari Stati non può essere assimilata a quella delle altre merci, specie se le opere in questione costituiscono parte integrante del patrimonio storico, artistico o archeologico nazionale, ma è assistita da particolari cautele che possono importare restrizioni tanto alla importazione di dette opere che alla loro esportazione (v., segnatamente, artt. 28, 29 e 30 del Trattato CE, nella versione consolidata, quale risulta dalle modifiche introdotte dal Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e dalle ulteriori modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997; ma v. anche artt. 1 e 2 della Convenzione UNESCO sulla illecita importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali, adottata a Parigi il 14 novembre 1970 e ratificata con legge 30 ottobre 1975, n. 873, nonché Cap. I, punto 2, della Convenzione dell'UNIDROIT sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati, adottata a Roma il 24 giugno 1995 e ratificata con legge 7 giugno 1999, n. 213);

- la circolazione di dette opere è lecita (solo) qualora si svolga in conformità alla legislazione che il Paese dal quale esse provengono si è dato per proteggere il suo patrimonio culturale (v. art. 1, punto 2, primo e secondo alinea, Direttiva 15 marzo 1993, n. 93/7/CEE; v. anche Cap. I, punto 1, della Convenzione dell'UNIDROIT, nonché artt. 3 e 4 della Convenzione UNESCO).

I riflessi di tale mutamento complessivo di assetti nelle relazioni internazionali in materia di oggetti d'arte sono notevoli anche con riguardo all'istituto che ora è più corretto definire dell'ingresso temporaneo di opere d'arte nel territorio nazionale, sia che provengano da altri paesi della Comunità, sia che provengano da ambiti extracomunitari. Anzitutto, è da rilevare che l'istituto in questione non è più finalizzato a fissare un regime derogatorio al principio della tassazione degli oggetti d'arte in uscita dal territorio nazionale in quanto la tassa all'esportazione, già eliminata in caso di uscita di opere d'arte nell'ambito comunitario (v. il decreto legge 5 luglio 1972, n. 288, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1972, n. 487), è stata poi abrogata anche con riguardo alla circolazione in ambito extracomunitario (v. art. 19, co. 2, della L. 30 marzo 1998, n. 88, le cui disposizioni sono state recepite dal Codice).

Per conseguenza l'art. 72 del Codice, nella attuale formulazione, e in conformità agli impegni internazionali assunti dal nostro Paese in varie sedi ed occasioni, regola i casi e i modi in cui un oggetto d'arte in ingresso temporaneo in Italia possa, in deroga al principio della territorialità della legislazione di tutela, rimanere sottratto alla applicazione di detta legge e sottoposto a quella del Paese di provenienza.

Ovviamente, perché tale regime di 'franchigia' possa legittimamente operare, è necessario che la cosa d'arte arrivata nel territorio nazionale vi sia pervenuta lecitamente, ossia nel rispetto della legislazione vigente nel Paese dal quale essa proviene.

Tale presupposto, che costituisce *conditio sine qua non* per il rilascio, da parte degli uffici di esportazione, della certificazione di ingresso temporaneo, deve costituire oggetto di specifica prova da parte di chi è interessato a giovarsi del beneficio derivante dalla summenzionata certificazione e deve altresì essere oggetto di attento riscontro da parte dell'ufficio di esportazione adito.

La prassi, invalsa presso gli uffici di esportazione, di ritenere bastevole, ai fini dell'accertamento della sussistenza di una siffatta *condicio iuris* (la cui violazione determina l'obbligo, per lo Stato che ne viene richiesto, di prestare assistenza al Paese straniero il quale, assumendo la violazione della propria legislazione, richieda la restituzione della cosa d'arte illecitamente circolante fuori dal proprio territorio), la produzione, da parte degli interessati, di dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà, ai sensi dell'art. 47, co. 1, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, ha determinato l'insorgere di comportamenti elusivi di uno specifico obbligo di puntuale documentazione, obbligo viceversa tanto più stringente in considerazione delle gravi responsabilità che gravano sull'apparato pubblico in caso di autorizzazione all'ingresso temporaneo rilasciato per opere viceversa circolanti in modo illecito rispetto alla legislazione del Paese di asserita provenienza.

Pertanto, con il periodo aggiunto al co. 2 dell'art. 72, si è disposto che per provare la regolare circolazione internazionale di oggetti d'arte non è ammessa la produzione, da parte degli interessati, di dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà, e che quindi essa deve essere provata con adeguate documentazioni emesse dai Paesi di provenienza degli oggetti stessi.

Ciò posto, per gli oggetti d'arte provenienti da ambito comunitario, la loro lecita circolazione potrà essere dimostrata qualora detti oggetti siano corredati o da specifico documento che ne autorizzi la movimentazione

internazionale - se trattasi di beni ascrivibili al patrimonio artistico del Paese di provenienza -, ovvero da altra documentazione ufficiale - se gli oggetti *de quibus* non sono ascrivibili al patrimonio culturale del Paese dal quale provengono -, che ne attesti comunque la regolare uscita dal territorio di detto Stato. A tal proposito si rammenta che un sistema di certificazione oggettiva della regolare provenienza estera degli oggetti è certamente rappresentato, quando utilizzabile, da quello regolato dall'art. 171 del regolamento del 1913 (spedizione degli oggetti mediante pacco postale direttamente all'ufficio esportazione al quale si intende richiedere la relativa certificazione di ingresso temporaneo).

In alternativa, è necessario che chi intende fruire del regime derogatorio previsto dall'art. 72 del Codice si faccia carico di produrre idonea documentazione circa la provenienza estera del bene che qui di seguito si può solo in via generale esemplificare: in caso di acquisto da antiquario o da casa d'aste, fattura o verbale di aggiudicazione; in caso di acquisto da privato, dichiarazione congiunta delle parti contraenti, anche senza indicazione del prezzo, resa davanti a pubblico ufficiale abilitato a riceverla; in caso di lascito ereditario, copia conforme dell'atto testamentario che ha disposto del bene; in caso di ingresso nel territorio nazionale per partecipazione a mostre od eventi espositivi, atti che ne autorizzino la movimentazione temporanea, e così via enumerando.

Se gli oggetti d'arte provengono invece da ambito extracomunitario, per essi è ancora applicabile la disposizione di cui all'art. 170 del regolamento del 1913; pertanto in tal caso il richiedente la certificazione d'ingresso temporaneo potrà integrare la documentazione dell'ufficio doganale comprovante l'arrivo dall'estero degli oggetti medesimi con la relativa istanza, redatta in conformità a quanto prescritto dal medesimo art. 170, secondo co.

In ogni caso, qualora vi siano dubbi in ordine alla validità e congruità della certificazione esibita dall'interessato, l'ufficio di esportazione potrà sempre riservarsi la pronuncia definitiva in merito, alla fine di *itinera* accertativi che possono anche prevedere l'interpello di questo Ufficio, per il tramite di codesta Direzione generale. *Medio tempore*, gli oggetti medesimi potranno essere tenuti in deposito presso l'ufficio di esportazione od anche lasciati in custodia presso il richiedente l'ingresso temporaneo, previa ammonizione in merito alle conseguenze in caso di omessa custodia.

Per quel che riguarda il quesito di cui alla precedente lett. b), è da dire che la disposizione di cui all'art. 173 del regolamento del 1913 risulta tuttora applicabile. La disciplina di cui ai primi due commi di detto articolo, deputata com'è a fissare le competenze degli uffici di esportazione e gli ambiti di esercizio del controllo da parte dei medesimi, stabilisce principi e procedure che non appaiono derogabili ad opera di meri atti amministrativi.

Per quel che concerne il contenuto normativo di cui al terzo comma del medesimo articolo, è da dire che tale disposizione prescrive che la documentazione attestante l'ingresso temporaneo di uno o più oggetti d'arte sul territorio nazionale, quale che sia il supporto su cui è stata redatta, decada di validità ogniqualevolta l'oggetto o gli oggetti di cui essa certifica l'ingresso temporaneo vengano riesportati. Il che comporta che ove quei medesimi oggetti rientrano per una seconda volta sul territorio nazionale, previa dimostrazione della loro lecita provenienza dall'estero, l'ufficio di esportazione, se richiesto, rilascerà una nuova certificazione di ingresso temporaneo. Ciò posto, è questione di ordine pratico, e non giuridico, la individuazione di una procedura operativa idonea a dare attuazione (pur nel mutare delle tecnologie e dei conseguenti supporti utilizzati per certificare l'ingresso temporaneo di cose d'arte) al disposto normativo secondo il quale la detta certificazione di ingresso temporaneo, ancorché valida per un quinquennio e prorogabile di quinquennio in quinquennio qualora l'oggetto d'arte continui a permanere sul territorio nazionale, decade però di validità, *in toto* o in parte, in omaggio al principio della certezza dei traffici, ogni qualvolta l'oggetto o gli oggetti di cui attesta l'ingresso temporaneo, vengano riesportati, ex art. 173, terzo co. regolamento del 1913.

Ferma rimanendo la salvaguardia del principio testé richiamato, questo Ufficio è ovviamente disponibile a valutare le possibili soluzioni operative che consentano la correttezza della riesportazione degli oggetti d'arte in regime di ingresso temporaneo, ma in un quadro complessivo di certezza giuridica dei traffici internazionali e delle documentazioni a corredo dei medesimi.

Per quel che attiene al quesito di cui al punto c), si evidenzia che l'art. 170 del regolamento del 1913, già richiamato in precedenza, statuisce che la richiesta intesa al rilascio della certificazione di ingresso temporaneo va formulata dall'interessato immediatamente dopo che siano state completate le operazioni presso i competenti uffici doganali.

Appare evidente, dalla formulazione della norma testé richiamata (“*All’atto dell’importazione temporanea, le cose a cui si vuole applicare il beneficio della legge dovranno essere presentate alla dogana per le operazioni di sua competenza, compiute le quali ed eseguito il pagamento dei dazi doganali di confine, essa suggellerà coi propri piombi i colli e li spedirà a spese dell’interessato all’ufficio di esportazione ... che l’importatore indicherà.*”

I colli saranno accompagnati da una domanda per ottenere il certificato di importazione, sulla qual domanda saranno specificate e descritte le cose contenutevi.”) che la medesima imponga, a chi voglia avvalersi del beneficio da essa previsto, di presentare la relativa richiesta con assoluta tempestività, ossia non appena si siano ultimate le operazioni doganali, ovvero, qualora dette operazioni non siano più da compiere (come nel caso della circolazione intracomunitaria) non appena il bene sia arrivato nel territorio nazionale.

Se oltre al dato testuale testé richiamato si pone altresì mente al fatto che la richiesta della certificazione di ingresso temporaneo si configura come un adempimento a fronte del quale il richiedente beneficia, per gli oggetti d’arte da lui importati o spediti, di un regime giuridico che è in deroga al principio di territorialità della tutela, principio invece che, in assenza di richiesta, troverebbe immediata applicazione, ne consegue che, anche per esigenze di certezza dello stato giuridico degli oggetti d’arte di provenienza estera, non può ammettersi che la richiesta di beneficiare del regime in deroga possa essere effettuata dopo che sia intercorso un certo lasso di tempo dall’ingresso degli oggetti, i quali sono da ritenersi ormai assoggettati alla legge nazionale di tutela, per il diverso principio che non ammette soluzioni di continuità nel succedersi dei regimi di tutela.

Si rimane a disposizione per ogni ulteriore chiarimento o indicazione che dovessero risultare necessari od opportuni in *subiecta materia* e si resta in attesa di comunicazioni in ordine ai tempi ed ai modi dell’adempimento, stante la rilevanza della problematica, sottolineata da codesta stessa Direzione.

IL CAPO DELL’UFFICIO

Mario Torsello

