

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1366-A)

RELAZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(ISTRUZIONE PUBBLICA E BELLE ARTI)

(RELATORE ZACCARI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro della Pubblica Istruzione**

di concerto col **Ministro degli Affari Esteri**

col **Ministro di Grazia e Giustizia**

col **Ministro delle Finanze**

col **Ministro del Tesoro**

e col **Ministro del Commercio con l'Estero**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 OTTOBRE 1970

Nuove norme sulla esportazione delle cose di interesse
artistico o storico

Comunicata alla Presidenza il 23 marzo 1971

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge in esame, recante « Nuove norme sulla esportazione delle cose di interesse artistico e storico », presentato dal Governo il 22 ottobre 1970, si riallaccia al disegno di legge (n. 1831) sulla « Revisione della tassa all'esportazione degli oggetti di antichità e di arte » presentato, sempre dal Governo, nella passata legislatura, disegno di legge che, approvato dalla 6ª Commissione del Senato in sede deliberante in data 26 luglio 1967, non è potuto diventare legge non avendolo la Camera dei deputati approvato in tempo utile, cioè prima dello scioglimento delle Camere.

Si era svolta allora in Commissione una ampia discussione introdotta da una dotta, dettagliata e magistrale relazione del compianto senatore Maier, il quale, sul ricordato disegno di legge n. 1831, si era pronunciato favorevolmente: questo stabiliva, all'articolo 2, che, in conformità coll'articolo 16 del Trattato di Roma (del 25 marzo 1957), dal pagamento dell'imposta progressiva sul valore sancita dall'articolo 37 della legge 1º giugno 1939, n. 1089, sarebbero state esentate le cose di antichità e di arte da esportare nei Paesi appartenenti alla Comunità economica europea.

Alla presentazione del citato disegno di legge n. 1831 il Governo italiano era pervenuto a seguito di formale invito della Commissione della CEE la quale aveva minacciato, in caso di inadempienza, il ricorso alla Corte di giustizia della Comunità.

Il senatore Maier aveva dimostrato chiaramente, da una parte che non sarebbe stato possibile opporsi all'invito della CEE perchè la tassa aveva carattere esclusivamente fiscale e non anche protettivo, e dall'altra che il disegno di legge prevedeva strumenti che davano piena garanzia per impedire un esodo indiscriminato di opere d'arte.

Il provvedimento, approvato dalla 6ª Commissione permanente il 26 luglio 1967, trasmesso alla Camera (dove ebbe il numero 4341 di quegli atti), ivi decadde per fine di legislatura.

L'argomento torna ora nuovamente all'esame parlamentare.

La situazione nella quale il Parlamento si trova a discutere il presente disegno di legge non è più quella del 1967 perchè è intervenuto un fatto nuovo, cioè la sentenza della Corte di giustizia della Comunità del 10 dicembre 1968.

Per poter di conseguenza prendere una decisione *ex informata conscientia*, è opportuno richiamare i termini giuridici del problema.

In forza della legge 1º giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, l'esportazione delle cose di antichità e di arte è soggetta ad una tassa progressiva commisurata al valore: la legittimità di tale imposizione, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Roma, istitutivo del Mercato Comune, fu oggetto di una contestazione tra la Commissione CEE e il Governo italiano. Il Trattato all'articolo 9 stabilisce che « la Comunità è fondata sopra una unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e importa il divieto tra gli Stati membri dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i Paesi terzi »; e all'articolo 16 che « gli Stati membri aboliscono tra loro al più tardi alla fine della prima tappa i dazi doganali all'esportazione e le tasse di effetto equivalente ».

In base alle predette norme la Commissione CEE invitava nel gennaio 1960 il Governo italiano a sopprimere la tassa nei confronti degli altri Paesi membri, e come termine ultimo, fissava il 1º gennaio 1962, data di scadenza della prima tappa del periodo transitorio: la tassa infatti veniva considerata di effetto equivalente ad un dazio sull'esportazione e quindi in contrasto con il citato articolo 16.

Il Governo italiano aveva sostenuto invece che la tassa non dovesse essere considerata dazio doganale, essendo bensì una restrizione all'esportazione, ma legittima, in base all'articolo 36 del Trattato di Roma che stabilisce: « Le disposizioni degli articoli dal 30 al 34 incluso lasciano impregiudicati i divieti e le restrizioni all'importazione, alla esportazione o al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pub-

blico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute o della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali e « (aggiunge) » di protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale ».

Il Governo italiano in sostanza giudicava erronea e frutto di un malinteso l'attribuzione del carattere fiscale alla tassa in questione, che doveva invece essere collocata tra le « restrizioni » ammesse dall'articolo 36; la Commissione CEE ha ritenuto dal canto suo che lo Stato italiano potesse tutelare il patrimonio artistico adottando invece un sistema di divieti e di restrizioni prescindenti dalla tassa.

La controversia proseguì sino a quando la Commissione CEE giudicò opportuno aprire il procedimento previsto dall'articolo 169 del Trattato ed invitò il Governo italiano a presentare le proprie osservazioni circa l'addebito di violazione del Trattato stesso. L'articolo 169 stabilisce: « La Commissione, quando reputa che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizione di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine prefissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia ».

Le osservazioni presentate dal Governo italiano sopra riassunte non furono ritenute soddisfacenti dalla Commissione, la quale, con lettera in data 24 luglio 1964, emanava un parere motivato per giustificare l'addebito di inadempienza degli obblighi che alla Repubblica italiana derivano dall'applicazione dell'articolo 16, e fissava un termine di due mesi per la soppressione della tassa all'esportazione. Il termine veniva poi prorogato al 31 dicembre 1965, dato che era giunta notizia che il Governo italiano aveva costituito una commissione incaricata di studiare il problema. Il 16 maggio 1966, poichè il Governo italiano aveva proposto una nuova proroga, la Commissione comunicava che il termine era stato giudicato sufficiente, per cui si riservava di adire la Corte di giustizia, cosa che avvenne in data 7 marzo 1968.

Infine, il 10 dicembre successivo la Corte di giustizia ha emanato una sentenza con la quale si riconosce che il Governo italiano ha mancato agli obblighi derivanti dal Trattato.

A questo punto all'Italia non resta altro che adeguare la propria legislazione alle decisioni della Commissione; l'articolo 171 del Trattato sancisce infatti « Quando la Corte di giustizia riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del presente Trattato, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia importa ».

Di qui la presentazione, in data 22 ottobre 1970, del disegno di legge n. 1366, ora all'esame dell'Assemblea.

La difesa delle tesi a sostegno della tassa è stata fatta con diligenza e tenacia dai rappresentanti del Governo italiano, ma la decisione (come si è visto) è stata nettamente contraria. Di fronte a tale situazione, i cui antefatti ho giudicato opportuno richiamare per meglio chiarire i termini del problema, giudico sia nostro dovere di parlamentari approvare il presente disegno di legge, perchè sono convinto della validità del principio che *pacta sunt servanda*: dal momento che si è liberamente sottoscritto il Trattato, non è possibile sottrarsi alla sua integrale accettazione. Il Trattato di Roma è stato approvato dal Parlamento ed è legge dello Stato italiano: le leggi devono essere rispettate.

Il vero problema che si presenta oggi, a mio parere, non è perciò quello di stabilire se la tassa all'esportazione debba essere mantenuta, dato che la Corte di giustizia della Comunità l'ha giudicata illegittima, ma un altro: dobbiamo chiederci infatti se gli strumenti proposti dal disegno di legge, in sostituzione della tassa sull'esportazione, siano idonei ai fini della tutela del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale.

Non mi soffermo di conseguenza sulla posizione negativa assunta contro il provvedimento da « Italia nostra » e da illustri ed eminenti critici e cultori della materia, i quali auspicano che il Parlamento si rifiuti non solo di approvare il disegno di legge, ma persino di discuterlo. Giudico infatti

questa posizione, se pure comprensibile, non obiettivamente valida di fronte agli impegni internazionali che il Parlamento deve tenere presenti e rispettare.

Mi rendo conto a pieno della delicatezza della materia trattata, ma non sono altrettanto timoroso di quelle iatture gravissime che — come si sostiene — si verificherebbero in conseguenza dell'abolizione della tassa all'esportazione, tanto più che rimangono valide, a difesa del patrimonio d'arte, tutte le altre norme stabilite dalla legge del 1939, nel cui contesto la tassa costituisce solo una delle misure approntate. D'altra parte la stessa Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, presieduta dall'onorevole Franceschini, nella dichiarazione LXXXIII si era pronunciata in modo esplicito per la soppressione della tassa all'esportazione.

Si aggiunga poi che, se si esaminano gli articoli del disegno di legge, si può constatare come il Governo abbia proposto una disciplina quanto mai severa per la tutela del patrimonio.

Infatti con l'articolo 1 si rendono più rigidi i criteri d'applicazione del divieto d'esportazione, che viene esteso a qualsiasi opera d'arte quando la stessa « presenti tale interesse per cui la sua esportazione rappresenti danno per il patrimonio nazionale ». Si tratta di una modifica dell'articolo 35 della ricordata legge 1° giugno 1939, n. 1089. Come è noto, nell'articolo predetto si parlava di « ingente danno »; ora tale espressione restrittiva si propone che venga sostituita con una più ampia e quindi più severa, che parla solo di un generico « danno » che logicamente allarga il campo dei beni soggetti a tale tutela.

Con l'articolo 2 si precisa che il Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio superiore delle antichità e belle arti, può, con provvedimento generale, dichiarare in via preventiva che siano escluse dall'esportazione determinate categorie di cose di interesse artistico e storico. Si tratta di un elemento nuovo, non previsto dalla legge numero 1089, che dà al Ministro della pubblica istruzione una possibilità di intervento,

nel campo dei divieti, di gran lunga più intenso e di conseguenza offre ai cittadini preoccupati della tutela di tali beni, una garanzia di gran lunga più severa.

Con l'articolo 4 si autorizza il Ministro della pubblica istruzione ad esercitare il diritto di prelazione, proponendo il prezzo d'acquisto, ed infine, con l'articolo 5 (diventato articolo 6 nel testo della Commissione), si precisa, per maggior chiarezza, che restano ferme e valide tutte le altre norme in vigore, norme che sono quelle della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e del regolamento 30 gennaio 1913, n. 363. Così, solo per citare un caso, resta in pieno vigore l'articolo 36 della legge n. 1089 più volte richiamata, il quale dispone che chiunque intenda esportare cose di antichità e d'arte deve ottenere la licenza ed a tale scopo deve fare apposita denuncia e presentare all'ufficio per l'esportazione le cose da esitare all'estero.

Sembra di conseguenza che, con tali disposizioni, il patrimonio nazionale possa considerarsi sufficientemente tutelato, malgrado l'abolizione, verso i Paesi CEE, della tassa sull'esportazione.

È vero comunque che per rendere la legge concretamente operante sarà necessario, da una parte aumentare i fondi a disposizione del Ministro della pubblica istruzione per l'esercizio del diritto di prelazione (essendo poco conferente, dopo l'astratta enunciazione del diritto, non renderne possibile il concreto esercizio per carenza od esiguità di mezzi finanziari) e dall'altra predisporre la catalogazione del patrimonio artistico nazionale. Quest'ultimo strumento, com'è noto, fornirà a chi il divieto dovrà applicare dati aggiornati e precisi, e ciò è importante soprattutto perchè non è in gioco il patrimonio ufficiale, ma tutto il patrimonio privato e pubblico, che rappresenta il tessuto connettivo culturale e d'ambiente del nostro Paese. Tale catalogazione, del resto, fu auspicata e richiesta dalla Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio e costituisce un traguardo non rinunciabile: il relatore giudica pertanto che il compimento di detta opera rappresenti un impegno che il Governo deve assumere in sede di approvazione del provvedimento.

Il disegno di legge, inizialmente assegnato in sede deliberante alla 6^a Commissione permanente, istruzione pubblica e belle arti, e in seguito richiamato in Aula, è stato approvato a maggioranza dalla Commissione stessa, in sede referente, con alcuni emendamenti chiarificatori.

All'articolo 3, nel secondo comma, la Commissione ha inserito l'espressione « ferme restando le altre disposizioni relative alla licenza di esportazione » per richiamare l'attenzione sul fatto che l'esenzione del pagamento della tassa non esonera dal rispetto di tutte le altre disposizioni della più volte citata legge del 1939, sulla tutela delle cose d'arte del nostro Paese; all'articolo 4 la Commissione ha modificato il testo del secondo comma nel modo seguente: « Ove lo esportatore ritenga di non accettare il prezzo offerto dal Ministro e non rinunci alla esportazione, il prezzo stesso sarà stabilito secondo le modalità di cui all'articolo 37 » (s'intende, della legge n. 1089).

Il diritto, che si riconosce con questo emendamento, di rinunciare all'esportazione quando questa sia rivolta verso i Paesi della Comunità costituisce una deroga all'articolo 135 del citato regolamento, approvato con regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363, (« nè il proprietario, nè l'esportatore potranno più ritirare la cosa allorchè l'Ufficio abbia o dichiarato di proporre al Governo

l'esercizio del diritto di acquisto, o verificata l'esistenza di una violazione di legge »); ma nel vigente sistema la norma ha una giustificazione che cadrà in quello nuovo che si propone. Attualmente, infatti, l'esportatore è tenuto a dichiarare il valore della cosa anche ai fini della tassazione, e il divieto di rinuncia ha evidentemente lo scopo di colpire la denuncia infedele, certo per difetto, riguardo al valore reale, ed intesa ad una evasione almeno parziale della tassa: tale evasione viene giustamente perseguita ora, tra l'altro appunto col divieto di recesso. Ma la fattispecie, nel sistema previsto dal provvedimento in esame, non è più ipotizzabile, dato che, per l'ultimo comma dell'articolo 3, l'esportatore verso i Paesi CEE non sarà più tenuto alla dichiarazione del valore.

Con l'articolo 5 del testo che si propone, infine, la Commissione ha giudicato opportuno introdurre una norma tendente ad adeguare le aliquote della tassa sulle esportazioni verso i Paesi terzi, ai valori attuali del tutto diversi da quelli della legge del 1939.

Il relatore, sia per gli argomenti addotti, sia per la necessità di impedire che il Governo italiano sia nuovamente chiamato in causa in sede comunitaria, auspica che l'Assemblea voglia confortare col suo voto favorevole il presente disegno di legge.

ZACCARI, *relatore*

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

L'articolo 35 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dal seguente:

« È vietata l'esportazione dal territorio della Repubblica delle cose indicate nell'articolo 1 quando presentino tale interesse che la loro esportazione costituisca danno per il patrimonio nazionale tutelato dalla presente legge ».

Art. 2.

Il Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio superiore delle antichità e belle arti, può, con provvedimenti generali, dichiarare in via preventiva che siano escluse dall'esportazione determinate categorie di cose di interesse artistico o storico in relazione alle loro caratteristiche oggettive, alla loro provenienza od appartenenza, quando l'esportazione di singole cose, rientranti in dette categorie, costituisca danno per il patrimonio nazionale tutelato dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089.

Art. 3.

Sono esentate dal pagamento dell'imposta di cui all'articolo 37 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, le esportazioni verso i Paesi appartenenti alla Comunità economica europea.

Nei casi previsti dal precedente comma, l'esportatore non è tenuto a dichiarare il valore venale delle cose che intende esportare.

Art. 4.

All'articolo 39 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è aggiunto il seguente comma:

« Per l'esportazione verso i Paesi appartenenti alla Comunità economica europea il

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

Identico.

Nei casi previsti dal precedente comma, per i quali restano ferme le altre disposizioni relative alla licenza d'esportazione, l'esportatore non è tenuto a dichiarare il valore venale delle cose che intende esportare.

Art. 4.

All'articolo 39 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, sono aggiunti i seguenti commi:

Identico.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo del Governo*)

Ministro della pubblica istruzione esercita la facoltà di cui al comma precedente proponendo il prezzo di acquisto.

Ove l'esportatore non ritenga di accettare il prezzo offerto dal Ministro, il prezzo stesso sarà stabilito secondo le modalità di cui all'articolo 37 ».

Art. 5.

In quanto compatibili con la presente legge restano ferme le norme della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e del regolamento approvato con regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363, ed ogni altra disposizione in materia di antichità e belle arti.

Art. 6.

La minore entrata conseguente all'applicazione della presente legge, valutabile in annue lire 20 milioni sarà fronteggiata con

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Ove l'esportatore ritenga di non accettare il prezzo offerto dal Ministro e non rinunci all'esportazione, il prezzo stesso sarà stabilito secondo le modalità di cui all'articolo 37 ».

Art. 5.

Il primo comma dell'articolo 37 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, è sostituito dai seguenti:

« Salvo quanto è stabilito dalle leggi doganali e valutarie, l'esportazione verso i Paesi non appartenenti alla Comunità economica europea è soggetta all'imposta progressiva sul valore della cosa, secondo la tabella seguente:

sulle prime lire 1.200.000, otto per cento;
sulle successive lire 6.000.000, quindici per cento;
sulle ulteriormente successive lire 18 milioni, venticinque per cento;
sul resto, trenta per cento.

Le stesse disposizioni si applicano alle cose di interesse bibliografico di cui agli articoli 128 e 131 del regolamento approvato con regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363 ».

Art. 6.

Identico.

Art. 7.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

riduzione di pari importo dello stanziamento del capitolo n. 2525 dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 1971 e corrispondenti capitoli negli anni successivi.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)