

La restituzione alla Libia della Venere di Cirene

di Antonio Albano

1. Con sentenza 3518/2007 il TAR Lazio ha avuto modo di esprimersi sul problema della restituzione di beni culturali sottratti a seguito dell'occupazione militare o coloniale di un territorio. L'occasione è stata offerta da un ricorso presentato dall'Associazione Italia Nostra contro il Ministero dei Beni Culturali e la Repubblica di Libia avente ad oggetto l'annullamento del decreto di sdemanializzazione della Venere di Cirene adottato al fine di consentire la sua restituzione alla Libia. La statua raffigurante la Venere di Cirene era stata rinvenuta in Libia nel 1913 dall'esercito italiano di occupazione ed era stata trasferita in Italia per preservarla –si disse- dal pericolo di distruzione o di danneggiamento. Il decreto ministeriale del 1° agosto 2002, che disponeva il passaggio del bene in questione dal demanio al patrimonio dello Stato, era stato adottato per dare esecuzione agli impegni assunti dall'Italia con la Repubblica di Libia di cui alla Dichiarazione congiunta del 4.7.1998 ed ulteriormente specificati nelle Intese del dicembre 2000 raggiunte in occasione della prima sessione del Comitato del Partenariato italo-libico.

Assumendo che la statua in questione rientrasse tra i beni culturali costituenti il patrimonio storico-artistico nazionale, l'associazione Italia Nostra poneva a base del suo ricorso una serie di motivi tra cui la violazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999 che, per la definizione e l'individuazione del regime giuridico dei beni culturali, rinvia alle disposizioni del codice civile (art. 826, co. 2 e art. 828, co. 2). Essendo stata rinvenuta in un territorio sottoposto, a quel tempo, alla sovranità italiana (Italia Nostra aveva avvalorato la propria tesi portando a sostegno della stessa il Regio Decreto di annessione n. 1247 del 5 novembre 1911 convertito, poi, nella L. 25 febbraio 1918) alla statua andava riconosciuto il carattere dell'indisponibilità che non poteva perdere solo per una valutazione ministeriale circa il venir meno dell'interesse statale a mantenerne la proprietà; conseguentemente, il provvedimento adottato doveva essere considerato inadeguato allo scopo seppure inteso come strumento per l'esecuzione di un accordo internazionale.

D i contro, l'amministrazione resistente, dopo aver ricordato le circostanze del rinvenimento la Venere di Cirene in Cirenaica nel 1913 ad opera delle truppe militari (al periodo dell'occupazione militare) e la decisione del tutto eccezionale, rispetto alla politica culturale italiana che prevedeva per i beni culturali la conservazione nel luogo di rinvenimento (politica di non "decontestualizzazione"), di un suo trasferimento in Italia, avvenuto nel 1915, per preservarla dai rischi di distruzione, ha contestato l'argomentazione con la quale Italia Nostra sosteneva la rivendicazione del bene perché rinvenuto su territorio metropolitano. Quanto all'indisponibilità del bene, l'amministrazione ha sottolineato che l'opera non può essere considerata una testimonianza esclusiva del popolo italiano, che la sua restituzione non comportava alcun vulnus al patrimonio nazionale e che, anche se il bene fosse da considerare, sulla scorta di quanto affermato dall'Associazione Italia Nostra, parte del patrimonio culturale italiano, non per questo sarebbe stato assoggettato ad un vincolo assoluto di inalienabilità ex art. 823 c.c. non escludendo, tale disposizione, atti di disposizione, previa autorizzazione della competente autorità amministrativa (art. 24 L. 1.6.1939 n. 1089 che ha trovato conferma nel d. lvo n. 42 del 22.1.2004 artt. 56 e 57).

Superate alcune obiezioni su questioni preliminari, passando alla valutazione della legittimità del provvedimento di sdemanializzazione del bene per consentirne il trasferimento nel territorio di uno Stato estero, il tribunale ha escluso che la normativa italiana in tema di beni culturali potesse trovare applicazione nel caso di specie per due motivi. Il primo era che essa apparteneva a Stato estero!

Il secondo era che la statua non era stata rinvenuta nel sottosuolo nazionale. Per quanto riguarda questo aspetto, il territorio libico "occupato militarmente" non poteva considerarsi, ad avviso del tribunale, sottoposto alla sovranità italiana. La semplice occupazione militare non

sarebbe stata sufficiente, per la sua provvisorietà, ad identificare una piena effettività della sovranità italiana sul territorio libico tale da giustificare questa pretesa. Nonostante il Trattato di pace concluso il 18 ottobre 1912 fra Italia ed Impero Ottomano avesse previsto la cessione all'Italia della Tripolitania e della Cirenaica, l'Italia era riuscita solo successivamente, negli anni '20, ad imporre il suo controllo effettivo e la sua sovranità su quei territori che la comunità internazionale riconobbe con il Trattato di Losanna del 1923. In ogni caso, la sovranità italiana su quel territorio non avrebbe comportato, in base al diritto internazionale, anche la assimilazione dello stesso e della sua popolazione al territorio metropolitano.

Tuttavia, anche se così fosse stato, ciò non avrebbe comportato, ad avviso del collegio giudicante, l'impossibilità giuridica di una sua dismissione, che nel caso di specie è stata effettuata in esecuzione di un obbligo internazionale assunto con la Libia (la Dichiarazione congiunta).

2. A giustificazione dell'obbligo di restituzione il tribunale pone la conv. di Vienna sulla successione degli Stati in materia di beni, archivi e debiti di Stato (convenzione di codificazione del 8.4.1978) il cui art. 15 stabilisce che, al fine di preservare il patrimonio e l'eredità storico-culturale di uno Stato, vanno ritrasferiti tutti i beni mobili ed immobili appartenenti al territorio cui si riferisce la successione tra Stati e alla cui creazione il territorio dipendente avesse contribuito "in proporzione al contributo del territorio dipendente" medesimo e, soprattutto, le regole di DI generale operanti ex art. 10 cost. conformemente ad una prassi consolidatasi attraverso la conclusione dei trattati di pace nei quali viene sancito "il principio di ricostituzione dei singoli patrimoni culturali nazionali" sottratti durante le guerre terrestri.

Sulla scorta di queste considerazioni, ad avviso del tribunale era venuta meno l'esigenza di tutelare il bene dal pericolo di distruzione o danneggiamenti e, avendo la Libia acquistato la propria indipendenza, era doveroso procedere al trasferimento del bene.

Il tribunale respinge, così, la censura sollevata da Italia Nostra per dichiarare inoperante l'accordo tra Italia e Libia che avrebbe richiesto, a suo dire, una legge contenente l'ordine di esecuzione ha trovato accoglimento da parte del tribunale. Per l'organo giudicante, nella specie ricorreva un accordo in forma semplificata per il quale non era necessario l'intervento del Parlamento ex art. 80 cost. <qui il tribunale ratifica con l'ordine di esecuzione!> ed il decreto ministeriale impugnato costituiva nient'altro che la misura di attuazione dell'obbligo internazionale.

Inoltre, il tribunale respinge l'argomento dell'insussistenza di elementi che giustificano la ricollocazione del reperto in Libia perchè non rappresenterebbe il suo "contesto culturale di appartenenza" appartenendo esso all'arte europea piuttosto che all'arte islamica, e quello di contribuire ad una dissennata politica di depauperamento del patrimonio artistico-archeologico nazionale. Il Collegio ha ritenuto che gli importanti insediamenti di epoca romana in Libia, che dette i natali persino all'imperatore romano Settimio Severo e la importante attività artistica del periodo alessandrino potessero giustificare, invece, quella ricollocazione e che la restituzione dei beni culturali sottratti a seguito di eventi bellici potrebbe contribuire, al contrario, a promuovere il recupero a favore dell'Italia dei reperti nel nostro paese da altri Stati.

3. La sentenza succitata ci offre la opportunità di tornare, nell'ambito più generale della tutela dei beni culturali, sul delicato e controverso tema della loro restituzione.

Ci sono alcuni passaggi che appaiono alquanto discutibili. Tra questi quello dell'appartenenza della statua a Stato estero al tempo del rinvenimento o quello della non estraneità del reperto al contesto culturale libico. Sul primo punto, non si capisce quale sarebbe lo Stato estero di appartenenza del bene, dal momento che all'epoca del suo rinvenimento non esisteva uno Stato libico né v'era un altro Stato che esercitasse la sua potestà di governo sul territorio libico diverso dall'Italia. Sulla non estraneità artistica al mondo culturale libico della statua in questione appare francamente debole l'argomento contrario adoperato dal tribunale circa la presenza in Libia di importanti insediamenti romani, così come quello di aver essa dato i natali a Settimio Severo o il forte "internazionalismo" che caratterizzò il periodo alessandrino. Ciò che rileva, sotto questo profilo, è l'atteggiamento

attuale di uno Stato rispetto alle vestigia e ai reperti storici che si trovano sul suo territorio più dell'esistenza di tali vestigia. Basti pensare all'atteggiamento dei talebani nei confronti dei reperti storici risalenti al tempo preislamico in Afganistan che li portò all'abbattimento delle gigantesche statue del Buddha. Si sarebbe potuta configurare come auspicabile, a quel tempo, la restituzione all'Afganistan di un reperto risalente ad epoche precedenti l'islamizzazione di quel paese e che fosse stato rinvenuto da quelle parti e trasferito all'estero, utilizzando l'argomento del ritorno del bene nel suo ambiente culturale?

A parte queste considerazioni, che dovrebbero portare a riconsiderare l'atteggiamento verso i beni culturali nella prospettiva di un dovere di conservazione e di tutela piuttosto che in termini di diritti e di pretese, appartenendo essi alla civiltà umana e costituendo patrimonio comune dell'umanità, conviene evidenziare come il tribunale abbia preferito collocarsi nella prospettiva della restituzione dei beni sottratti in tempo di guerra e nel corso dell'occupazione militare di un territorio. Su questa base, infatti, il problema della restituzione trova una sistemazione tutto sommato abbastanza pacifica essendosi formata, al riguardo, una regola consuetudinaria (alla cui formazione hanno contribuito fonti pattizie, tra cui il primo protocollo allegato alla Convenzione dell'Aja del 1984, la prassi degli Stati e, da ultimo, gli Statuti dei tribunali penali internazionali in cui il trafugamento e la distruzione dei beni culturali sono inquadrati tra i crimini di guerra). Meno convinte sono apparse le argomentazioni basate sulla conv. di Vienna, che oltretutto non è ancora in vigore e difficilmente potrà esserlo per mancanza di ratifiche soprattutto da parte degli Stati ex coloniali, e sull'esecuzione dell'accordo italo libico sulla restituzione dei beni, la cui conclusione in forma semplificata non esime dall'adozione dell'ordine di esecuzione che, nel caso esaminato, non viene menzionato. Poco convincenti sono apparsi anche i passaggi della sentenza sull'effettività e sulla legittimità della sovranità italiana esercitata sul territorio libico al tempo del rinvenimento del reperto mentre fortemente interessata è sembrata l'insistenza sulla natura della presenza italiana definita come "occupazione militare" rispetto alla quale è stato appena sfiorato il problema del dominio coloniale in Libia. E, in effetti, il punto delicato dell'intera vicenda è legato proprio al dominio coloniale e all'obbligo di restituzione dei beni sottratti dalla potenza coloniale durante questo dominio.

Se si fa eccezione per i beni culturali sottratti a seguito di eventi bellici o di occupazioni militari per i quali l'obbligo di restituzione è stato reso palese da numerosi trattati internazionali come ad es. quelli a conclusione dei conflitti –trattati di pace-, non altrettanto si può dire per i beni culturali sottratti durante il dominio coloniale sulla cui restituzione non è stato possibile sino ad oggi promuovere la formazione di un consenso generalizzato. La richiesta di restituzione è stata avanzata più volte dagli Stati che sono nati a seguito del processo di decolonizzazione ma non ha trovato una risposta soddisfacente. Tutti i tentativi per affermare l'esistenza di una prassi a livello internazionale che considera illecite le asportazioni degli stessi e dalla quale potesse derivare un obbligo di restituzione, si sono rivelati privi di un significativo risultato per l'assenza di quel necessario e generale consenso per la formazione di una consuetudine internazionale da parte degli Stati ex coloniali.

Nessuno Stato ex coloniale che si trova, per un motivo o per un altro, in possesso di tali beni, si è dichiarato disposto a privare i propri musei di opere dall'alto contenuto artistico la cui appartenenza viene rivendicata da altri Stati che pure identificano in quei beni la loro storia e la loro cultura.

D'altra parte anche le convenzioni internazionali attraverso le quali gli Stati hanno inteso obbligarsi per assegnare un regime uniforme ai beni culturali, promosse e favorite dalle Organizzazioni internazionali per la tutela dei beni culturali e la loro restituzione in caso di trafugamento, sebbene siano state animate da un reale spirito di cooperazione- è, ormai, generalizzata la convinzione che, rappresentando l'essenza e l'eredità storico-culturale di un popolo, i beni culturali debbano conseguire una tutela piena- non hanno prodotto i risultati desiderati (si pensi alla Convenzione Unesco del 1970 che si propone di impedire la illecita importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali e che è citata più volte nella sentenza che si annota. Ebbene, la sua effettiva valenza a livello internazionale si è rivelata scarsa perchè le disposizioni ivi contenute, non producendo un effetto retroattivo, hanno

vigore esclusivamente per i beni trafugati dopo la sua entrata in vigore; in questo modo la sua applicazione riduce significativamente la sua portata non potendosi applicare a situazioni ad un'epoca storica più remota).

Allo stato attuale, risultati veramente significativi si potrebbero e si possono registrare unicamente attraverso la conclusione di accordi internazionali che, fondando la richiesta di restituzione su una volontaria cooperazione interstatale, si traducono in un vero e proprio obbligo di restituzione, come in realtà è avvenuto tra Italia e Libia nel caso che ci interessa.

Tuttavia, non si può negare che le pronunce dei tribunali nazionali –come quella annotata- con le quali viene dichiarato l'obbligo di restituzione possano contribuire alla soluzione del problema; esse, infatti, rappresentando un precedente potrebbero, attraverso la conferma proveniente da parte anche di corti straniere, dar luogo alla formazione di una norma consuetudinaria.

Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione II quater, sentenza n. 3518/2007

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO (Sezione II quater)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 12175/2002 proposto dall'ASSOCIAZIONE NAZIONALE ITALIA NOSTRA Onlus, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vincenzo Cerulli Irelli e Maria Athena Lorizio, presso lo studio dei quali è elettivamente domiciliata, in Roma, via Dora n. 1;

contro

il Ministero per i Beni e le Attività culturali, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui è elettivamente domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

e nei confronti

della Repubblica della Libia- costituitasi a mezzo dell'Ufficio Popolare della Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista (Ambasciata delle Repubblica di Libia), in persona del legale rappresentante pro-tempore dell'Ufficio stesso, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alessandro Rufini e Carlo Tardella, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, via Carso n. 51;

con l'ulteriore costituzione in giudizio

della Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista (Stato Libico), in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Edmondo Zappacosta, presso il cui studio è elettivamente domiciliata, in Roma, via Tommaso Salvini n. 55;

per l'annullamento, previa sospensiva,

- del decreto del Ministro per i Beni e le Attività culturali emanato in data 1 agosto 2002, con il quale è stato decretato il passaggio della "statua marmorea acefala di Afrodite, c.d.Venere di Cirene dal demanio al patrimonio dello Stato" in quanto "per tale bene non sussiste più interesse da parte dello Stato a mantenerne la proprietà", al fine di procedere al trasferimento della statua presso gli istituti museali della Repubblica della Libia;

- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, concernente il trasferimento dell'opera al Museo Nazionale di Tripoli;

Visto il ricorso con la relativa documentazione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione resistente;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Popolare della Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista (Ambasciata delle Repubblica di Libia) e dello Stato della Repubblica della Libia Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 28 febbraio 2007 il Primo Refendario Floriana Rizzetto;

Uditi, l'avv. Lorizio per l'associazione ricorrente, l'avv. dello Stato Fiorilli per l'Amministrazione resistente, l'avv. Tardella per l'Ufficio Popolare della Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista (Ambasciata delle Repubblica di Libia) e l'avv. Zappacosta per la Repubblica della

Libia Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista;
Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con decreto del 1° agosto 2002, registrato alla Corte dei Conti in data 8 agosto 2002 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.190 del 14 agosto 2002), il Ministro per i Beni e le Attività culturali, in esecuzione di un accordo di restituzione concluso tra lo Stato Italiano e lo Stato Libico, ha disposto il passaggio della statua marmorea acefala di Afrodite, c.d.Venere di Cirene, dal demanio al patrimonio dello Stato in quanto "per tale bene non sussiste più interesse da parte dello Stato a mantenerne la proprietà", al fine di procedere al trasferimento della statua stessa dal Museo Nazionale Romano agli istituti museali della Repubblica della Libia.

Con ricorso notificato in data 14/11/2002 e depositato il 20/11/2002 tale atto è stato impugnato dall'Associazione Nazionale Italia Nostra che ne ha chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

1) Violazione dei principi in tema di regime demaniale delle categorie riservate. Violazione degli artt. 822 comma 1, 826 comma 2, 829 comma 1 del codice civile; Violazione degli artt. 1, 2, 54, 55 del D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490. Errore del procedimento- Eccesso ed abuso di potere – Difetto dei presupposti- Errore di motivazione.

L'impugnato atto di sdemanializzazione è stato adottato in violazione dell'art. 54 del D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 che, per la definizione e l'individuazione del regime giuridico dei beni culturali, rinvia alle disposizioni sui beni pubblici contenute nel codice civile, ed in particolare all'art. 826, comma 2, e all'art. 828, comma 2. Infatti il Ministro non avrebbe potuto consentire la cessione allo Stato Libico della statua in contestazione in quanto, essendo stata questa rinvenuta nel sottosuolo, fa parte dei beni culturali riservati costituenti il "patrimonio storico-artistico nazionale" e può essere dismessa solo nel caso in cui dovesse perdere i caratteri in base ai quali ha ottenuto il riconoscimento ex lege, presupposto che nella fattispecie non sussiste, e non già in base a valutazioni ministeriali, giuridicamente irrilevanti, in merito al venir meno dell'interesse statale a mantenerne la proprietà. Tale motivazione appare quindi erronea ed il provvedimento contestato risulta emesso con abuso dei poteri conferiti all'amministrazione per la tutela e la conservazione dei beni culturali;

2) Stessi vizi- Errore del procedimento- uso di strumento amministrativo non idoneo.

Con provvedimento ministeriale, in base agli accordi conclusi con lo Stato della Libia, si sarebbe potuto solo affidare temporaneamente l'opera al governo libico, ma non trasferirne la proprietà, in quanto bene appartenente ex lege al patrimonio storico-artistico della nazione;

3) Eccesso di potere per errore e difetto di motivazione. Perplexità.

La motivazione del provvedimento appare illegittima anche sotto il profilo della sua perplexità, in quanto fa riferimento alla necessità di collocare l'opera "presso il contesto culturale di appartenenza" senza tener conto che si tratta di copia romana di un originale greco di epoca ellenistica, più pertinente al nostro contesto artistico che a quello islamico. Seguendo tale principio si verrebbe a costituire un precedente che rischierebbe di depauperare il patrimonio artistico ed archeologico dell'Italia.

Si chiede inoltre l'acquisizione in via istruttoria della documentazione relativa agli accordi internazionali concernenti la restituzione della statua in questione.

Si è costituito in giudizio il Ministero per i beni e le attività culturali e con memoria del 10.12.2002 ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione processuale della ricorrente e ne ha chiesto comunque il rigetto per l'infondatezza delle esposte doglianze, evidenziando che la statua non è stata rinvenuta in territorio italiano, bensì nel suolo libico durante il periodo dell'occupazione militare italiana, sicché non può ritenersi parte del patrimonio indisponibile dello Stato ai sensi dell'art. 826, comma 2, del codice civile. L'amministrazione rappresenta, altresì, che la statua era stata solo temporaneamente ricoverata nei locali di un museo italiano come misura eccezionale, rispetto alla politica culturale italiana volta a conservare in loco i reperti rinvenuti a seguito di scavi archeologici organizzati (cd.principio di "non decontestualizzazione"), e finalizzata alla salvaguardia del reperto durante le operazioni belliche. Questo, inserito nelle raccolte museali del Museo Nazionale Romano, non può neppure ai sensi dell'art. 822, comma 2, del codice civile essere ritenuto

assoggettato ad un regime di inalienabilità assoluta, in quanto il carattere di demanialità ivi previsto investe unicamente l'universalità dei beni mobili costituenti la raccolta museale, considerata nel suo insieme, e non i singoli beni culturali, i quali sono tali solo se di proprietà dello Stato ed in virtù del vincolo di destinazione che li include nella suindicata universalità, restando comunque suscettibili di perdere tale carattere ove venga accertato il venir meno del vincolo stesso.

Conclude la difesa erariale ribadendo che la restituzione del bene non comporta alcun vulnus al patrimonio culturale nazionale in quanto l'opera non può essere considerata una testimonianza esclusiva del popolo italiano e, comunque, la ricollocazione nel luogo di provenienza non determina la compromissione della sua conservazione o fruibilità.

Con ordinanza n. 826/02 dell'11.12.2002 è stata disposta l'acquisizione della documentazione relativa alle Intese raggiunte in occasione della Prima sessione del Comitato del Partenariato Italo-Libico svoltosi in Roma in data 11-13 dicembre 2000 nonché il parere espresso dall'Avvocatura Generale dello Stato e citato nelle premesse del provvedimento impugnato.

L'amministrazione ha adempiuto all'incombente istruttorio, depositando la documentazione richiesta in data 10.12.2002.

Con nota prodotta il 15.3.2003 la ricorrente ha formulato osservazioni in merito a tali atti, evidenziando che da un passaggio del parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato si evincerebbe che la procedura di sdemanializzazione della statua in contestazione non sarebbe stata decisa in esecuzione dell'accordo italo-libico, bensì costituirebbe una autonoma iniziativa dell'amministrazione italiana. Invoca, inoltre, il medesimo parere nella parte in cui afferma che lo Stato italiano non sarebbe tenuto alla restituzione della Venere di Cirene in base alla Convenzione U.N.E.S.C.O. del 1970 in quanto la statua sarebbe stata trasferita in Italia in epoca anteriore alla stipula di detta convenzione, sicché si renderebbe a tal fine necessaria un'apposita convenzione bilaterale e la ratifica legislativa della stessa, che nella specie non è intervenuta. Evidenzia, altresì, una contraddizione insita nello stesso parere in cui si ritiene necessario seguire una procedura di sdemanializzazione per restituire l'opera, pur non considerata parte del patrimonio indisponibile in quanto non rinvenuta nel sottosuolo italiano. Al riguardo, infine, deduce che all'epoca del ritrovamento la Libia era sottoposta alla sovranità italiana.

Si è costituito in giudizio l'Ufficio Popolare della Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista (Ambasciata delle Repubblica di Libia) in data 11.2.2003, con memoria scritta, eccependo la tardività del ricorso e chiedendone comunque il rigetto in quanto infondato nel merito. Rappresenta al riguardo, la difesa della Ambasciata Libica, che l'art. 20 del d.lvo n. 490/99 prescrive che "l'attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali si conforma ai principi di cooperazione tra Stati, anche nell'ambito di organizzazioni internazionali, stabiliti dalle convenzioni rese esecutive in Italia in materia di protezione del patrimonio culturale mondiale e dei patrimoni nazionali" – quali sono la Convenzione U.N.E.S.C.O. del 1970 e la Convenzione Unidroit del 1995 – e che nella specie lo Stato Italiano è tenuto a dare esecuzione agli accordi di restituzione assunti nei riguardi della Repubblica di Libia con la Dichiarazione Congiunta del 4.7.1998 e ulteriormente specificati con l'Intesa conclusa nell'ambito del Partenariato Italo-Libico svoltosi in Roma nei giorni 11-13 dicembre 2000.

Si è costituito altresì in giudizio lo Stato della Repubblica di Libia - Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, chiedendo un rinvio della discussione dell'istanza cautelare motivato da esigenze difensive.

Alla Camera di Consiglio del 12.2.2003 la sospensiva è stata riunita al merito.

Con memorie depositate in vista dell'udienza le parti hanno ulteriormente precisato quanto dedotto negli scritti difensivi sopra richiamati. La Repubblica Libica e l'Ambasciata Libica hanno chiesto, altresì, che sia dichiarata la perenzione del ricorso, per mancanza ultrabiennale di attività processuale, ribadendo l'eccezione relativa al difetto di legittimazione processuale attiva della ricorrente nei termini già prospettati dalla resistente amministrazione.

Alla pubblica udienza del 28 febbraio 2007 la causa, dopo approfondita discussione, è stata trattata in decisione.

DIRITTO

In via preliminare va esaminata l'eccezione di irricevibilità del ricorso, sollevata dall'Ufficio Popolare della Gran Giamahiria Araba Libica

Popolare Socialista nella memoria difensiva depositata in data 11.2.2003, sul rilievo che il ricorso è stato notificato presso la sede dell'Ambasciata Libica in data 15.11.2002 e, quindi, oltre il termine decadenziale di 60 giorni previsto dall'art. 21, primo comma, della legge n. 1034 del 1971.

L'obiezione va disattesa in quanto la consegna del ricorso all'Ufficiale Giudiziario per la notifica alla rappresentanza diplomatica dello Stato Libico è avvenuta tempestivamente in data 14.11.2002 e, pertanto, l'eventuale ritardo nelle successive operazioni deve ritenersi irrilevante, essendo addebitabile esclusivamente all'Ufficio Notifiche, come di recente affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 477 del 26.11.2002, n. 477.

Deve essere altresì disattesa l'eccezione sollevata dal medesimo Ufficio Popolare della Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, secondo cui sarebbe intervenuta la perenzione del ricorso per mancanza ultrabiennale di attività processuale successivamente all'adempimento dell'ordinanza collegiale istruttoria da parte dell'amministrazione.

Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, le decisioni rese nel corso del procedimento cautelare, anche se di natura istruttoria, non rilevano ai fini dell'art. 23, comma 6, della L. 6/12/1971 n° 1034, in base al quale l'istanza di fissazione di udienza deve essere rinnovata da una delle parti nel previsto termine biennale, in quanto il giudizio cautelare, costituendo una fase autonoma e distinta rispetto al giudizio d'impugnazione, non è idoneo ad esplicare effetti o comunque influenza sul rapporto processuale principale (Cons. Stato, IV Sez., 2/12/2003 n°7864, V Sez., 17/3/1998 n° 295 e 14 febbraio 1984 n. 129, T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 04 aprile 1989, n. 114; da ultimo, T.A.R. Sardegna, sez. I, 15 luglio 2005, n. 1651).

Nella fattispecie, quindi, la domanda di fissazione d'udienza per la discussione della causa nel merito presentata dalla ricorrente il 22.11.2002 non ha perso efficacia per effetto dell'esecuzione dell'ordinanza istruttoria emessa nella fase cautelare, sicchè non sussistono i presupposti per dichiarare il ricorso perento ai sensi dell'art. 23 sopra citato.

Va ancora previamente affrontata la questione dell'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione processuale della ricorrente sollevata dalla difesa erariale nella propria memoria difensiva del 10.12.2002 sotto il duplice profilo che la tutela del patrimonio storico-artistico nazionale, quanto all'aspetto formale, è costituzionalmente attribuita allo Stato e che, sul piano sostanziale, l'operazione di restituzione del bene artistico in contestazione non incide sulla sua conservazione e valorizzazione che, anzi, vengono assicurate proprio dal trasferimento della statua nell'originario contesto ambientale.

Anche tale eccezione non può essere condivisa.

L'associazione culturale ricorrente, riconosciuta con d.p.r. 22.8.1958 n. 1111 ha lo scopo – come risulta dall'art. 1 dello statuto versato in atti - di "concorrere alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale della Nazione" ed agisce in giudizio al fine di perseguire la predetta finalità esercitando la facoltà di "promuovere azioni per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali, dell'ambiente, del paesaggio urbano, rurale e naturale, dei monumenti, dei centri storici e della qualità della vita" (art. 3), conferita dal nuovo statuto approvato con decreto del 19 ottobre 1999 del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 13).

In base a dette previsioni l'Associazione nazionale Italia Nostra Onlus è stata ritenuta legittimata ad agire in giudizio per la tutela, la conservazione e valorizzazione dei beni culturali, dei monumenti e dei centri storici etc. "intesi tutti come beni e valori ideali idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale rispetto ad ogni altro ambito geografico e territoriale e pertanto capaci di assicurare ad ogni individuo che entra in contatto con tale ambito una propria specifica utilità che non può essere assicurata da un altro ambiente" (Cons. St., Sez. IV, 9 ottobre 2002 n. 5365).

In tale prospettiva l'Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus deve ritenersi legittimata ad impugnare un atto amministrativo che può ledere immediatamente o esporre a pericolo i predetti valori, privando il Paese di un bene artistico-culturale già acquisito al suo patrimonio. Non può infatti condividersi l'assunto della resistente amministrazione, secondo cui nei fini di tutela, conservazione e valorizzazione non possa essere

fatta rientrare anche l'azione volta al mantenimento della proprietà di un'opera di grande livello artistico.

Ritiene il Collegio, al contrario, che nello scopo associativo possano ben includersi le azioni tese a garantire la permanenza sul territorio nazionale dei beni culturali di cui l'Associazione può concorrere ad assicurare la conservazione e la valorizzazione, essendo la esistenza fisica dei reperti di interesse storico-artistico il presupposto per lo svolgimento delle funzioni di cooperazione nella tutela. D'altronde, le determinazioni relative all'acquisizione di un bene artistico al patrimonio statale o alla sua dismissione non possono ritenersi riservate alla esclusiva competenza statale e, quindi, ex se precluse all'apporto collaborativo dell'associazione in argomento, in quanto il regime proprietario di un bene costituisce uno dei principali strumenti per assicurarne sia la conservazione sia il corretto utilizzo, come evidenziato oltre che nella risalente normativa in materia – nella quale la qualificazione come proprietà statale rappresentava il principale mezzo di tutela delle opere d'arte–anche nelle recenti leggi di riforma, in cui la formalistica impostazione sopra delineata viene attenuata a favore di modelli diversi capaci di assicurare, sul piano sostanziale, la migliore gestione ed utilizzazione di detti beni.

Del resto, che tale compito non sia di esclusiva spettanza dell'apparato statale, si ricava anche dal fatto che la difesa del "patrimonio culturale" della Comunità Nazionale costituisce un valore primario la cui tutela è suscettibile di essere apprestata con l'apporto di tutti i soggetti necessari, sia pubblici che privati, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale introdotto con la recente modifica del Titolo V della Carta Costituzionale ed in particolare dell'art. 118, ultimo comma.

Rileva infine il Collegio che, oltre alla Ambasciata di Libia in Italia, si è costituito nel presente giudizio, con diverso difensore, direttamente lo Stato della Libia, Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista. In proposito va osservato che, come già precisato dalla giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione (cfr. Cass. Civ. Sez. Lavoro, 9.11.2000, n. 14549; Cass., S.U. 15 luglio 1999, n. 395) le Ambasciate o Rappresentanze diplomatiche sono organi esterni dello Stato cui appartengono ed i loro titolari (ambasciatori o agenti diplomatici) hanno la funzione di rappresentare ad ogni effetto il proprio Stato presso quello straniero dove sono accreditati, non esaurendosi la loro attività nel campo strettamente politico e pubblico ma estendendosi ad ogni altro settore, anche privatistico, nel quale sia necessario tutelare gli interessi dello Stato rappresentato.

Ne consegue che, essendo l'agente diplomatico legittimato, in quanto tale, a rappresentare il proprio Stato nel presente giudizio, va dichiarata inammissibile la seconda costituzione operata in via diretta dallo Stato libico a mezzo di altro difensore con diversa elezione di domicilio e sulla base di una procura ad litem conferita dall'Avvocatura della Repubblica libica.

Ciò premesso, può passarsi ad esaminare il ricorso nel merito.

La questione sottoposta all'esame del Collegio concerne le modalità di restituzione, in esecuzione di un accordo internazionale, allo Stato libico di un bene culturale rinvenuto sul suo territorio ed involge in particolare il problema della legittimità della scelta di ricorrere ad un provvedimento ministeriale di sdemianizzazione per dare esecuzione all'impegno, assunto dallo Stato Italiano, di trasferire il bene stesso nel territorio di uno Stato estero.

Con il primo motivo l'associazione ricorrente lamenta la violazione dell'art. 54 del D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 che rinvia per la definizione e l'individuazione del regime giuridico dei beni culturali alle disposizioni sui beni pubblici contenute nel codice civile, ed in particolare all'art. 826, comma 2, il quale assoggetta al regime del patrimonio indisponibile dello Stato "le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo".

In sintesi la dismissione dell'opera in contestazione dal patrimonio pubblico non avrebbe potuto essere effettuata mediante decreto ministeriale, essendo piuttosto a tal fine necessario un atto normativo di pari grado rispetto a quello da cui il bene riceve la suddetta qualificazione giuridica.

La censura va disattesa per due ordini di motivi.

In primo luogo, sotto il profilo dell'ambito di applicazione della disposizione codicistica invocata, va ricordato che già in tempi risalenti è stato chiarito che essa non si applica a beni appartenenti a Stato

estero (Tribunale Roma, 27 giugno 1987; Cassazione civile, Sez. I, 24 novembre 1995, n. 12166).

In secondo luogo, sotto il profilo della sussistenza dei presupposti per la applicabilità della disposizione stessa, il Collegio rileva che nella specie risulta tutt'altro che comprovato che il bene in contestazione sia giuridicamente qualificabile nel senso prospettato dalla ricorrente.

L'opera di cui si tratta è infatti costituita da una "statua marmorea acefala di Afrodite", c.d. Venere di Cirene, copia romana di un originale di età ellenistica, facente parte del complesso statuario delle Grandi Terme di Cirene, rinvenuta dalle truppe italiane in data 28.12.1913 in occasione dell'occupazione militare della Cirenaica e successivamente tradotta in Patria nel 1915 al fine di preservarla dal rischio di distruzione nel periodo bellico.

Come rappresentato dall'amministrazione, e non contestato dalla controparte, tale modo di agire rappresenta un'eccezione rispetto alla tradizionale politica culturale italiana di mantenere i reperti archeologici, rinvenuti in occasione di scavi archeologici programmati, nel luogo di provenienza (cd. politica di non "decontestualizzazione") e siffatta operazione eccezionale è stata finalizzata ad assicurare un temporaneo ricovero della statua durante le operazioni belliche.

Atteso il periodo in cui l'opera d'arte è stata scoperta, il Collegio ritiene che non sia configurabile l'invocato presupposto del rinvenimento della statua nel sottosuolo nazionale, circostanza su cui la ricorrente basa la ravvisata appartenenza del bene al patrimonio indisponibile dello Stato e la sua conseguente acquisizione ai sensi dell'art. 826, comma 2, del codice civile.

Va rilevato, invero, che l'area in cui è stata fortuitamente trovata l'opera, all'epoca, faceva parte del territorio libico e che non vale pertanto invocare in senso contrario, come preteso dalla ricorrente, il Regio Decreto di annessione del 5 novembre 1911, n. 1247 (convertito poi nella l. 25 febbraio 1918, n. 82) che dichiarò possedimenti italiani la Tripolitania e la Cirenaica in pendenza dello svolgimento di operazioni belliche di alterne sorti. E' infatti fuori discussione che la prassi allora invalsa di assumere unilaterali decisioni di annessione di territori occupati solo militarmente e quindi appartenenti ad altro Stato ivi esercitante la propria sovranità non era sufficiente a trasferire, sul piano giuridico, la sovranità dello Stato dichiarante sul territorio in questione, non essendo la semplice "occupazione militare" di parte del territorio idonea, di per sé sola, al trasferimento della sovranità per gli effetti puramente provvisori e limitati dell'occupazione militare stessa.

E' noto che solo con il Trattato di pace fra Italia e Impero Ottomano del 18 ottobre 1912 (reso esecutivo in Italia con legge del 16 dicembre 1912 n. 1312) la Turchia aveva ceduto all'Italia la Tripolitania e la Cirenaica. Tale trattato, tuttavia, non è risultato sufficiente per il trasferimento della sovranità italiana in quanto, ciò nonostante, l'Italia non è riuscita a conseguire un effettivo controllo del territorio di tali regioni fino agli anni '20 (tant'è che la Comunità internazionale ha riconosciuto la sovranità italiana sull'area in questione solo con il Trattato di Losanna del 24.7.1923) onde, alla stregua del principio di effettività, l'ipotizzata sovranità italiana sul territorio libico non risultava sussistere alla data del ritrovamento del reperto.

Anche a voler prescindere dalle suesposte considerazioni in ordine all'irrelevanza sul piano internazionale dell'atto di annessione del 1911, non potrebbe comunque trascurarsi che nel periodo considerato l'eventuale soggezione della Cirenaica alla sovranità italiana, come rilevato da parte della dottrina internazionale, non condurrebbe alla conclusione che l'assoggettamento di una Colonia alla sovranità di uno Stato comporti l'appartenenza a quello anche del territorio e della popolazione.

Da ciò consegue che la statua di che trattasi non potrebbe in ogni caso qualificarsi come reperto ritrovato sul territorio metropolitano.

Resta ancora da aggiungere che, se pure potesse ammettersi la non pacifica coincidenza tra l'estensione della sovranità e l'appropriazione del territorio coloniale, e conseguentemente ritenere che il reperto sia stato effettivamente rinvenuto su suolo metropolitano, da ciò, comunque, non conseguirebbe il vincolo di indisponibilità assoluta preteso dalla ricorrente.

L'appartenenza del reperto conteso alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili ai sensi dell'art. 826 del codice civile [1], infatti, non comporta l'impossibilità giuridica della dismissione di tale bene, che va invece ammessa alla luce del combinato disposto dell'art. 828, comma

2, dello stesso codice e degli artt. 23 e 24 della legge n. 1089 del 1.6.1939 (che riproducono l'art. 2 della legge n. 364 del 20.6.1909) ora riportato all'art. 55 del T.U. approvato con d.lvo n. 490/99). Non trova perciò conforto normativo la tesi della ricorrente secondo cui la statua in contestazione, essendo stata rinvenuta nel sottosuolo, non potrebbe essere dismessa in base a valutazioni ministeriali dovute al venir meno dell'interesse statale a mantenerne la proprietà, atteso che, al contrario, l'art. 55 sopra citato consente, previa acquisizione della prescritta autorizzazione ministeriale, l'alienazione "dei beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni che non facciano parte del demanio storico e artistico.... qualora non abbiano interesse per le raccolte pubbliche e dall'alienazione stessa non derivi danno alla loro conservazione e non ne sia menomato il pubblico godimento".

Va tuttavia rilevato che la declassificazione del bene non è stata disposta dall'amministrazione resistente in base a mere valutazioni sul valore artistico del bene e sulla conseguente opportunità di mantenerne o meno la proprietà, quanto piuttosto su diverse considerazioni relative alla necessità, sul piano internazionale, di dare attuazione all'impegno di restituzione della statua liberamente assunto dallo Stato Italiano con un accordo concluso con il Governo Libico, come si evince dalle premesse dell'atto impugnato.

A fronte di siffatto impegno, risulta indifferente che il bene da restituire sia classificato come appartenente al patrimonio indisponibile in base all'art. 826, comma 2, del codice civile, secondo la prospettazione della ricorrente, ovvero che sia qualificabile come bene demaniale per effetto dell'inserimento della statua nelle collezioni museali nazionali in base all'art. 822, comma 2, del medesimo codice, sulla base delle affermazioni contenute nel provvedimento impugnato e ribadite dall'avvocatura erariale.

Il particolare regime giuridico sancito dall'art. 823 del c.c. [2], infatti, non impone un vincolo assoluto di inalienabilità dei beni appartenenti al demanio storico-artistico, in quanto questi, in virtù dell'art. 24 della legge 1° giugno 1939 n. 1089, possono essere soggetti ad atti di disposizione previa autorizzazione della competente autorità amministrativa, e tale norma (che ha trovato conferma nel d.lvo n. 42 del 22.1.2004, artt. 56 e 57) prevale, in quanto "lex specialis", sulla disciplina codicistica richiamata dalla ricorrente (Consiglio Stato, sez. VI, 07 maggio 1988, n. 568).

Al riguardo va considerato che il regime giuridico dei beni riservati comporta il divieto che i beni stessi siano "distratti" dalla loro funzione "naturale" per essere destinati a favore di (usi particolari di) privati, ma ciò non esclude la possibilità di imprimere ai medesimi destinazioni (pubbliche) diverse, ove giustificate da esigenze di interesse generale e previste da adeguata fonte normativa, come evidenziato nella Relazione Ministeriale di accompagnamento al progetto di riforma del Codice Civile, ove si precisa che "l'inalienabilità...importa che i beni demaniali non possono formare oggetto di negozi di diritto privato diretti a trasferire la proprietà o a costituire su di essi diritti a favore di altri soggetti. Il trasferimento o la costituzione possono invece verificarsi in forza di negozi, o di altri fatti giuridici, di diritto pubblico contemplati dalle leggi speciali". Tra questi ultimi, appunto, possono essere ricompresi gli accordi internazionali di restituzione di cose di interesse culturale, come previsto dall'art. 20 del d.lvo n. 490/99, il quale sancisce che "L'attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali si conforma ai principi di cooperazione tra Stati, anche nell'ambito di organizzazioni internazionali, stabiliti dalle convenzioni rese esecutive in Italia in materia di protezione del patrimonio culturale mondiale e dei patrimoni nazionali".

Relativamente ai beni di cui si tratta trova poi applicazione il principio vigente in tema di successione internazionale tra gli Stati che abbiano acquisito la piena indipendenza in seguito al processo di decolonizzazione sviluppato nella Convenzione di codificazione delle regole sulla successione tra Stati in materia di beni, archivi e debiti di Stato adottata a Vienna l'8 aprile 1983.

Detta Convenzione riserva ai Paesi in questione un trattamento di favore, sancendo all'art. 15 che a tali Stati debbano essere (ri)trasferiti tutti quei beni, mobili ed immobili, ovunque situati, che, prima dell'istituzione del vincolo di dipendenza, fossero appartenuti al "territorio cui si riferisce la successione tra Stati", nonché tutti quei beni, mobili ed immobili, "ovunque situati", alla cui creazione il territorio dipendente avesse contribuito, "in proporzione al contributo del territorio dipendente" medesimo. Tra tali beni sono compresi, in particolare, quelli

di significato storico e culturale che si trovassero nelle raccolte dei Musei dello Stato predecessore, all'evidente fine di preservare il patrimonio e l'eredità storico-culturale del popolo che abita il territorio dipendente in questione, come specificato dal riferimento contenuto nella citata disposizione " al contributo del territorio dipendente" (Atti della Commissione di Diritto Internazionale in Annuario della Commissione di Diritto Internazionale 1981, pag.40).

In relazione a quanto precede, una volta venuta meno l'esigenza di conservazione e tutela del reperto che ne aveva richiesto il ricovero in territorio metropolitano, e riacquisita la Libia la propria indipendenza, è insorto l'obbligo di restituzione del reperto stesso, trovando applicazione i principi e le Convenzioni sopra indicate nonchè la norma di diritto internazionale consuetudinario, generalmente recepita nei trattati di pace conclusi dopo la prima guerra mondiale, che sancisce il "principio di ricostituzione dei singoli patrimoni culturali (nazionali)" prelevati in occasione di guerre terrestri (cfr. art. 56 del Regolamento annesso alla II Convenzione di codificazione sulle leggi e i costumi delle guerre terrestri adottata all'Aja in data 29.7.1899 e ratificata dall'Italia con R.D.L. n. 504 del 9.12.1900 e art. 46 del Regolamento annesso alla IV Convenzione di codificazione del 18.10.1907, secondo quanto già anticipato nella Dichiarazione di Bruxelles del 1874 sulle norme e consuetudini di guerra, art. VIII); principio richiamato anche di recente nella Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, ratificata con L. 7 febbraio 1958, n. 279 e relativo Protocollo).

L'accordo italo-libico concernente il recupero della statua da parte della Libia—cui è stata data attuazione con il decreto ministeriale impugnato — sancisce perciò un obbligo di restituzione già operante in virtù delle regole di diritto internazionale sopra richiamate e dello specifico impegno al loro rispetto convenzionalmente assunto dallo Stato Italiano mediante la ratifica delle Convenzioni suindicate.

Ne consegue che la tesi della ricorrente, secondo cui il bene non avrebbe potuto essere dismesso dal patrimonio indisponibile dello Stato italiano ai sensi dell'art. 826, comma 2, del codice civile, deve essere disattesa.

Dai principi di diritto internazionale generale e dalle fonti convenzionali ora citate consegue, altresì, la rilevanza del secondo mezzo di gravame con cui la deducente lamenta che, trattandosi di restituzione di un bene riservato ex lege alla proprietà statale, il provvedimento impugnato non avrebbe potuto disporre il trasferimento, richiedendosi a tal fine un mutamento del regime giuridico del bene, che può essere disposto solo con legge, in quanto fonte di pari grado rispetto a quella che ne ha determinato la classificazione. Precisa l'interessata che a tale declassificazione il Ministro non poteva ritenersi tenuto per effetto degli accordi conclusi dallo Stato Italiano con il Governo Libico, sia in quanto le intese raggiunte in data 11-13 dicembre 2000 erano prive di valore giuridicamente vincolante sia in quanto, per le medesime ragioni sopraesposte, l'esecuzione di un patto di restituzione di un bene sottoposto ad un regime di proprietà riservata avrebbe dovuto essere approvata solo con legge ordinaria.

Come sopra chiarito, va disatteso l'assunto di fondo su cui si basa l'articolata censura e cioè che l'obbligo di restituzione del bene in contestazione scaturisca da mera fonte pattizia, costituita da specifici accordi bilaterali conclusi con lo Stato Libico. Invero, il dovere di restituzione dell'opera deriva dalle norme di diritto internazionale consuetudinario sopra citate, direttamente operanti all'interno del nostro ordinamento giuridico per effetto dell'art. 10 della Costituzione, e dalle Convenzioni adeguatamente recepite nel nostro ordinamento interno con leggi di ratifica e conseguente ordine di esecuzione.

Comunque, ove pure si volesse seguire la tesi di parte ricorrente ed individuare nell'accordo italo-libico di restituzione, piuttosto che nel diritto internazionale generale, la fonte dell'obbligazione in questione, la prospettazione dell'interessata sarebbe egualmente non condivisibile nella parte in cui asserisce che detto impegno non risulterebbe operante nel nostro ordinamento in quanto l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione avrebbero dovuto essere dati con legge dello Stato.

Solo per la conclusione di trattati internazionali di natura politica o che importano variazioni territoriali o oneri finanziari non preventivati o modificazioni di leggi o che prevedano arbitrati è infatti necessario seguire la procedura formale "solenne", richiedente la previa autorizzazione parlamentare, con legge di ratifica, ai sensi dell'art. 80

della Costituzione. Gli accordi privi di rilevanza politica possono invece essere conclusi mediante forme semplificate - secondo il principio generale della libertà delle forme richiamato dall'articolo 12 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati- cd. accordi in forma semplificata (o "accordi esecutivi"), i quali non richiedono la ratifica del Capo dello Stato, rientrando nella sfera esclusiva dell'azione del Governo, e vengono perfezionati, senza previa autorizzazione legislativa, mediante la semplice sottoscrizione da parte di un rappresentante del Governo (attraverso lo scambio di note diplomatiche e di dichiarazioni congiunte) ed introdotti nell'ordinamento interno con i citati strumenti, salva comunque la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ai sensi dell'art. 1 della L. 11-12-1984, n. 839.

Vero è che, come precisato dalla ricorrente, pur non essendovi vincoli normativi che prescrivono necessariamente il ricorso ad un tipo di atto piuttosto che all'altro, l'ordine di esecuzione deve essere dato con lo strumento giuridico che occupa, nella gerarchia delle fonti, lo stesso rango delle norme interne che si dovranno modificare; tuttavia nella specie l'accordo non concerne materie regolate da legge o costituenti oggetto di riserva di legge, ma solo la materiale restituzione di un reperto archeologico provvisoriamente ricoverato in Italia.

L'intesa raggiunta con la Parte Libica non implica infatti alcun impegno dello Stato Italiano ad intervenire sulla legislazione nazionale che disciplina il regime giuridico dei beni appartenenti al patrimonio storico-artistico-archeologico, ma comporta solo il più limitato effetto di restituire un determinato bene asportato da un'autorità straniera durante un'occupazione militare; operazione che concerne il singolo bene oggetto dell'obbligo di restituzione e non ha alcun riflesso sul trattamento giuridico previsto in via generale ed astratta per la categoria di beni di appartenenza.

In altri termini, l'accordo in questione non richiede alcuna modifica della disposizione invocata dalla ricorrente, e cioè dell'art. 826 del codice civile, in quanto il contenuto dell'accordo stesso non incide in alcun modo sul regime giuridico generale dei beni di proprietà pubblica e, quindi, sulla norma ora citata.

Ne consegue che l'affermazione della ricorrente secondo cui simili accordi non potrebbero essere conclusi in forma semplificata e dovrebbero essere eseguiti esclusivamente con legge ordinaria va disattesa sia alla luce delle considerazioni sopra riportate sia alla stregua della prassi internazionale in materia, che offre diversi esempi di accordi di restituzione conclusi ed eseguiti nelle forme sopra indicate.

Resta ancora da affrontare la delicata questione del valore e dell'efficacia della "dichiarazione congiunta" relativamente alla restituzione della statua in questione.

La ricorrente invoca, al fine di sminuire il valore giuridico di tale atto internazionale, un passo (isolato) del parere n. 134653/2001 reso dall'Avvocatura Generale dello Stato in merito "alle modalità di restituzione" della statua in contestazione in cui si afferma che l'atto in esame sarebbe privo di valore vincolante.

Tra le varie alternative prospettate nella richiesta di parere (ratifica con legge dell'accordo italo-libico, autonomo atto di liberalità dello Stato Italiano, provvedimento amministrativo di sdemanializzazione), viene posto in risalto dall'Avvocatura l'ultimo degli strumenti sopra indicati, per essere il solo mezzo alternativo alla ratifica legislativa di una specifica convenzione bilaterale sulla restituzione dei beni culturali appresi durante l'occupazione italiana della Cirenaica, non essendo "ratione temporis" applicabile la Convenzione U.N.E.S.C.O. del 1970.

Sul punto ritiene il Collegio che il passaggio logico sopra riportato non può essere utilmente invocato a sostegno della tesi attorea.

Nessun dubbio sussiste che nella specie non sia applicabile la Convenzione U.N.E.S.C.O. concernente le misure da adottare per interdire e impedire la illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, sopra richiamata, firmata a Parigi il 14 novembre 1970, ratificata dall'Italia con l. 30 ottobre 1975 n. 873, in quanto entrata in vigore il 2 gennaio 1979 (tre mesi dopo il deposito dello strumento di ratifica presso la Direzione Generale dell'Organizzazione Internazionale ai sensi dell'art. 21), e quindi non applicabile in caso di bene di interesse archeologico trasferito in epoca anteriore alla sua entrata in vigore.

Da tale incontestata circostanza, tuttavia, non consegue necessariamente che l'unica fonte dell'obbligo di restituzione fosse

costituita dagli accordi bilaterali previsti dall'art. 15 della stessa convenzione, la quale sancisce che "la presente convenzione non impedisce in alcun modo agli Stati parti di concludere tra di essi accordi particolari o di proseguire l'esecuzione di accordi già conclusi, concernenti la restituzione di beni culturali esportati per qualche motivo dal loro territorio di origine, prima dell'entrata in vigore della presente convenzione per gli stati interessati".

Nel caso in esame, invero, la normativa di riferimento non è costituita dalla Convenzione UNESCO sul rientro dei beni culturali esportati illegalmente dopo il 1979 oppure ai sensi dell'art. 15 prima citato, per le opere trafugate anteriormente a tale data, da specifici Accordi bilaterali, bensì dalle norme di diritto internazionale sopra specificate poste a tutela delle cose d'interesse storico-artistico-archeologico trasferite in occasione di un'occupazione militare ovvero tese a disciplinare la restituzione dei beni culturali aventi un collegamento col territorio nel caso di Stati usciti dalla fase coloniale; norme che prevalgono, in virtù del loro carattere di specialità, su quelle generali concernenti la tutela e la restituzione delle opere "delocalizzate" in tempo di pace (Convenzione dell'U.N.E.S.C.O. del 1970 e Convenzione dell'UNIDROIT del 1995).

Ciò induce a disattendere altresì la tesi, accennata dalla stessa ricorrente nella memoria depositata il 17.2.2007, tendente ad attribuire valore, ai fini della prescrizione, al lungo tempo decorso dall'epoca dell'acquisizione dell'opera: le ultime due Convenzioni citate, infatti, comportano misure ritenute dalla dottrina "più blande ed arretrate", in quanto non rispondenti a quelle ragioni di urgenza ed eccezionalità che ispirano le consimili norme per il recupero delle opere trafugate in caso di guerra, le quali prevedono una diversa disciplina dell'operatività della prescrizione, che è esclusa nel caso di opere trafugate durante le occupazioni militari. Ne deriva che, trattandosi di un bene asportato dal territorio di un'ex Colonia nella fase della sua occupazione militare da parte di truppe italiane, va escluso che il decorso del tempo abbia consolidato la sua acquisizione al patrimonio storico-artistico-archeologico nazionale.

Tanto precisato in merito al quadro normativo di riferimento, va rilevato che l'obbligo di restituzione della Venere di Cirene, cui lo Stato Italiano era tenuto in virtù dei predetti principi di diritto internazionale, ha comunque costituito oggetto anche di specifici impegni pattiziamente assunti dallo Stato Italiano nei confronti della Repubblica di Libia in data 4.7.1998, come si evince dalla "Dichiarazione Congiunta" prodotta agli atti dallo Stato Estero resistente.

Osserva al riguardo il Collegio che l'impegno alla restituzione di "tutti i manoscritti, reperti, documenti, monumenti e oggetti archeologici trafugati in Italia durante e dopo la colonizzazione italiana della Libia, secondo la Convenzione dell'U.N.E.S.C.O. del 14.11.1970 su importazione, esportazione e trasferimenti illeciti di beni culturali" contenuto nella medesima Dichiarazione Congiunta non configura una mera dichiarazione programmatica o di intenti, ma assume valore di vero e proprio obbligo internazionale, giuridicamente vincolante, atteso che la formulazione del testo non lascia alcun dubbio in merito alla volontà degli Stati contraenti di definire in tal senso le reciproche posizioni giuridiche, ancorché la sua esecuzione, richiedendo lo svolgimento di complesse attività di attuazione volte ad individuare e localizzare i beni oggetto del (generico) impegno di restituzione, sia stata rinviata ad un momento successivo rispetto alla conclusione del patto di restituzione (come si evince dalla contestuale precisazione che "I due Paesi collaboreranno per individuare tali manoscritti, reperti, documenti, monumenti, pezzi archeologici ed oggetti ed indicarne l'ubicazione").

In tale prospettiva, appare evidente che gli ulteriori accordi conclusi in occasione della Prima Sessione del Comitato per il Partenariato Italo Libico in data 11-13 dicembre 2000, costituiscono una mera attuazione dell'accordo sopraindicato, mediante specificazione ed indicazione dei singoli beni culturali oggetto dell'impegno generico di restituzione assunto con la Dichiarazione Congiunta del 4.7.1998, la quale prevedeva una ulteriore fase di cooperazione bilaterale volta ad individuare i beni trafugati e ad indicarne l'ubicazione, come si evince dalla stessa titolazione della relativa parte della medesima Dichiarazione ("Attuazione del Comunicato Congiunto"), ove si dà atto della formulazione di un accordo predisposto nel corso della riunione del Comitato Misto di esperti Libici ed Italiani e dell'apprestamento della

restituzione della copia romana di statua ellenistica in questione.

A fronte di quanto sopra evidenziato, e cioè che l'opera oggetto di promessa di restituzione costituisce un bene proveniente da operazioni di trasferimento effettuate da militari italiani durante il periodo di belligeranza e che l'impegno a ricollocarla nel Paese di provenienza è stato assunto dallo Stato Italiano nell'ambito di un complesso negoziato - volto a sancire la cooperazione degli Stati contraenti in diversi settori e a "normalizzare" le relazioni diplomatiche mediante la soluzione di spinosi problemi relativi al periodo coloniale, non vale opporre i limiti alla circolazione giuridica dei beni di proprietà pubblica previsti nell'ordinamento interno, atteso che detti vincoli non sono idonei ad escludere il dovere di restituzione dell'opera di cui si tratta.

Legittimamente, quindi, con il gravato decreto ministeriale è stata data attuazione all'impegno di restituire la Venere di Cerene al Paese di provenienza già assunto dal Governo in sede internazionale, poichè, in tale prospettiva, l'adozione del provvedimento di sdemanializzazione costituisce per l'autorità amministrativa un atto vincolato.

Va pertanto disattesa la censura in esame, in quanto fondata sull'erronea qualificazione dell'atto impugnato come provvedimento amministrativo con cui il Ministro dei Beni Culturali ha autonomamente disposto, nell'ordinario esercizio delle proprie attribuzioni ed in particolare della scelta dei mezzi di tutela o di gestione delle opere artistico-archeologiche, un'arbitraria dismissione di un bene di cui era tenuto a curare la conservazione.

Non può essere del pari condiviso l'ultimo motivo di ricorso, con cui viene censurata la motivazione del provvedimento impugnato sotto il profilo della sua perplessità.

La ricorrente ritiene che l'atto impugnato possa costituire un precedente che rischierebbe di depauperare il patrimonio artistico-archeologico nazionale e lamenta che la evidenziata esigenza di collocare la statua "presso il contesto culturale di appartenenza" sarebbe insussistente, trattandosi di copia romana di un originale greco di epoca ellenistica, per la quale il contesto artistico-culturale di riferimento sarebbe quello dell'arte europea piuttosto che dell'arte islamica con la conseguenza che l'opera dovrebbe essere mantenuta dove attualmente si trova.

Il Collegio non ritiene di poter condividere la doglianza, sia sotto il profilo della estraneità dell'opera al contesto culturale libico, sia sotto l'aspetto del rischio eventuale di avallare una dissennata politica di depauperamento del patrimonio artistico-archeologico nazionale.

Per quanto concerne il primo argomento, non sembra plausibile il giudizio di "estraneità" artistica al mondo culturale libico di un'opera di epoca ellenistica: dal punto di vista storico, infatti, la Libia presenta importanti insediamenti di epoca romana ad (es. Sabrata, Leptis Magna) avendo anche dato i natali ad un imperatore romano (Settimio Severo); dal punto di vista artistico, il periodo alessandrino è notoriamente caratterizzato proprio da un forte "internazionalismo" e dallo scambio stilistico tra elementi provenienti dall'arte orientale ed occidentale, ulteriormente sviluppato proprio dall'arte islamica.

Relativamente al secondo argomento, costituisce fatto notorio che anche il patrimonio artistico - archeologico nazionale è stato gravemente depauperato nel corso dell'ultimo conflitto sicchè la riaffermazione del principio del diritto di restituzione delle opere illegittimamente confiscate nel periodo di guerra non comporta certo il rischio di una ulteriore diminuzione del patrimonio stesso, ma offre piuttosto un precedente utile per promuovere il recupero, a favore dell'Italia, dei reperti trafugati da altri Stati.

Disattesa anche quest'ultima censura, il ricorso va conclusivamente respinto.

Sussistono, comunque, giusti motivi per compensare interamente fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Sezione II quater - respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 28 febbraio 2007 con l'intervento dei Magistrati:

Italo RIGGIO Presidente

Renzo CONTI Consigliere

Floriana RIZZETTO Primo Referendario, estensore

Depositata in Segreteria il 20 aprile 2007

