

a cura di Vito Cicale\*

# La legislazione di tutela delle “cose” di natura paleontologica

La Terra nel corso delle ere geologiche ha subito innumerevoli cambiamenti che hanno determinato la sua lunga evoluzione che ha condotto alla formazione dell'ambiente in cui attualmente viviamo. Come un vecchio albero conserva nel tronco gli anni della sua vita, la terra mantiene le “memorie” del passato scritte nelle sue profondità e nella sua superficie, nelle rocce e nel paesaggio. La scienza insegna che il passato della terra non è meno importante di quello dell'uomo e perciò, ad esempio, chi esegue scavi in maniera non scientifica può produrre danni irreversibili ai siti d'interesse per l'archeologia e la paleontologia. Nasce quindi l'esigenza di attuare politiche di geoconservazione in una visione di sviluppo sostenibile.

Tra i beni considerati oggetto di tutela vi sono i siti geopaleontologici e geo-archeologici, ovvero quei soli siti in cui una valenza di tipo geologico fa da supporto ad un bene archeologico o paleontologico primario.

## 1. La legislazione nazionale

La normativa nazionale attualmente in vigore non fa riferimento, nello specifico, alla tutela e gestione dei “geotopo” o “geositi”, ma gli strumenti legislativi applicabili alla tutela del patrimonio paleontologico sono da ricercare nella più vasta categoria delle leggi di tutela del materiale archeologico. L'art. 1 della Legge del 1 giugno 1939, n. 1089<sup>1</sup>, “Tutela delle cose d'interesse artistico o storico”, delineava il campo d'interesse della tutela dei beni culturali nel modo seguente: “Sono soggette alla presente legge le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi: a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;...”. L'attuale D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42<sup>2</sup>, “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio” all'art. 10, c. 1, definisce beni culturali: “...le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”, mentre al successivo comma 4, lett. a, indica che sono comprese tra le cose indicate al comma 1, “le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà”. Dalla prima legge di tutela del 1900 al Codice dei beni culturali del 2004 quindi i reperti di natura paleontologica sono fatti oggetto di tutela da parte dello Stato, tutela che non ricade solamente sulla “cosa” in quanto tale bensì si

estende all'intero geo-ambiente nella quale tali reperti si sono formati. In tal senso infatti l'art. 101 del D.Lgs. n. 42 del 2004 nel porre normativamente la definizione dei cosiddetti “istituti e luoghi della cultura” indica tra questi: le «aree archeologiche», ossia quei siti caratterizzati dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistoriche o di età antica; i «parchi archeologici», ossia quegli ambiti territoriali caratterizzati da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzati come musei all'aperto. Al comma 3 del medesimo art. 101 si stabilisce che quanto è stato definito come “istituti e luoghi della cultura”, appartenendo a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico.

Un tale assetto normativo detta le basi per poter affrontare il problema della valorizzazione e fruizione delle aree e dei parchi archeologici, e quindi la tutela dei reperti di natura paleontologica in sito.

La vigente disciplina di tutela ribadisce dunque quella nozione estesa di bene archeologico, comprensiva anche delle cose di interesse paleontologico, introdotta nell'ordinamento di settore dalla Legge Bottai (n. 1089 del 1 giugno 1939) e mai contraddetta. La “cosa” tutelata quindi è il bene di “natura paleontologica” in quanto bene pubblico, destinato quindi alla pubblica fruizione, aspetto quest'ultimo inscindibile dal concetto stesso della demanialità. La natura paleontologica del bene è una qualità intrinseca della cosa, che la caratterizza *ab origine* essendovi stata impressa dai modi del suo venire all'esistenza<sup>3</sup>. Da tale natura deriva il suo interesse paleontologico, ossia il suo interesse sotto il profilo scientifico, interesse che nasce con la cosa ma che abbisogna di “ricognizione”, ossia di un atto amministrativo di riconoscimento, affinché alla cosa stessa possa essere pienamente applicato lo speciale regime di protezione e di tutela. Tuttavia, nel caso di cose di proprietà pubblica - e, come sappiamo, i reperti fossili lo sono sin dal loro ritrovamento - la sottoposizione a tutela persiste sul bene fino a che resta nella proprietà statale. Ciò non esclude

(3) A tal proposito appare interessante un recente pronunciamento della Suprema Corte di Cassazione, (...*Il possesso di un bene culturale, che appartiene allo Stato fin dal momento della scoperta, configura di per sé la condotta dell'impossessamento trattandosi di possesso illegittimo. Ai fini della prova della culturalità, secondo la giurisprudenza prevalente di questa sezione, non è necessario che il bene sia stato qualificato come tale in un formale provvedimento dell'autorità amministrativa, essendo sufficiente che esso abbia un interesse culturale oggettivo, il quale interesse può essere desunto o dalle caratteristiche della res ossia dalla tipologia, dalla localizzazione, dalla rarità o da altri analoghi criteri.*) (Cass. pen. Sez. III, (ud. 28-06-2007) 21-09-2007, n. 35226).

\* Nucleo Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale - Monza

(1) *Gazzetta Ufficiale* 8 agosto 1939, n. 184.

(2) *Gazzetta Ufficiale* 24 febbraio 2004, n. 45 - S. O. n. 28.

la sdeamianizzazione una volta espletato il procedimento di verifica, disciplinato dal citato art. 12 del Codice e finalizzato appunto alla verifica dell'interesse culturale, per quei reperti verso i quali non è stato riscontrato l'interesse cosicché non necessitano della sottoposizione a tutela e si stabilizza con idoneo atto amministrativo il passaggio dalla proprietà pubblica dello Stato alla proprietà privata del cittadino; ad esempio l'eventuale proprietario del terreno nel quale è stato effettuato lo scavo o altra figura cui spetta un premio di rinvenimento di diritto (art. 92 D.Lgs. n. 42/2004), premio che il competente Ministero per i Beni e le Attività Culturali può liberamente scegliere di concedere anche consegnando parte dei beni rinvenuti, ipotesi, in verità, del tutto teorica in quanto, in virtù di una prassi invalsa *ab origine* e fondata su condivisibili considerazioni di natura scientifica, il premio di rinvenimento viene corrisposto esclusivamente in danaro. Le disposizioni di tutela nessuna considerazione attribuiscono al valore venale (o commerciale) della cosa tutelata, se non nell'ipotesi di espropriazione per causa di pubblica utilità (articoli 95 e 99 del Codice dei Beni Culturali). In ogni caso, il valore venale è assolutamente indipendente dal valore culturale dell'oggetto, senza per questo incidere negativamente sul valore scientifico. Negli anni addietro vi è stata una raccolta indiscriminata di reperti fossili da parte di cittadini comuni che spesso gloriandosi di essere "conoscitori della materia" effettuavano ricerche o scavi invocando la "passione per i fossili", ai soli fini di collezionismo e scambio. In seguito l'espansione del fenomeno ha portato alla nascita di veri e propri mercati e fiere di settore, tra le quali alcune oggi di importanza internazionale, all'interno delle quali recentemente alcuni tipi di reperti fossili hanno raggiunto cifre esorbitanti<sup>4</sup>. I consumatori di simili mercati e fiere quasi sempre sono persone che sono riuscite a fare della loro passione un business, titolari di vere e proprie attività commerciali, perciò estranei alla cerchia degli studiosi e alle istituzioni scientifiche di settore.

A causa dell'espansione del fenomeno relativo all'attività di ricerca non autorizzata di reperti fossili, il Ministero dei Beni Culturali il 15 febbraio 1999 ha emanato la circolare ministeriale n. 63/STRAP "Regolamentazione sulla raccolta e possesso dei reperti fossili". Tale circolare nasce quindi, come primo tentativo di regolamentazione procedurale, operato dal Ministero dei Beni Culturali, dalla necessità della ricognizione del patrimonio di natura paleontologica, scopo che non rappresenta il limite della tutela bensì il punto di partenza, poiché la semplice enumerazione, l'inventariazione e la catalogazione di reperti di natura paleontologica, al di là del loro reale interesse scientifico, costituiscono la prima forma di conoscenza necessaria per consentire le successive azioni di tutela, azione di tutela che ricordiamo è esercitata in via esclusiva dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Con tale circolare il Ministero per i Beni Culturali chiaramente non ha inteso sostituire la norma bensì dare delle indicazioni operative alle soprintendenze sparse sul territorio nazionale. In tal senso infatti la circolare contiene delle "raccomandazioni" circa la necessità di non provvedere sistematicamente al provvedimento amministrativo della "notifica" ma di limitare il lavoro delle competenti soprintendenze ai casi di reale interesse scientifico<sup>5</sup>. La

dichiarazione di bene culturale è tuttavia superflua per i beni italiani in quanto appartenenti allo Stato in via esclusiva. Il Ministero quindi ha inteso ribadire l'efficacia della norma di tutela (all'epoca riferita alla Legge 1089 del 1939) in ordine alla raccolta e al possesso di reperti di natura paleontologica, sia da parte di privati che di quanti operano a qualsiasi titolo nel campo della paleontologia richiamando la necessità di sottoporre alle competenti Soprintendenze per i beni archeologici sparse sul territorio nazionale l'elenco dei beni rinvenuti sotto la forma della denuncia, peraltro prevista dall'art. 90 del D.Lgs. 42/2004, che impone l'obbligatorietà della denuncia, da parte di chiunque, entro ventiquattro ore, al Soprintendente o al Sindaco, o ad altra autorità di pubblica sicurezza, provvedendo alla conservazione temporanea di esse, lasciandole nelle condizioni e nel luogo in cui sono state rinvenute.

L'efficacia dell'azione di tutela dei reperti di natura paleontologica dipende dalla conoscenza dell'esistenza e della consistenza del patrimonio paleontologico posseduto. Nel caso di reperti già rinvenuti siano essi singoli o in collezioni nonché dei siti di provenienza, il Ministero dei Beni Culturali ha predisposto il modulo di "Dichiarazione di possesso di reperti fossili" allegato alla stessa circolare n. 63/STRAP da compilarsi a cura di quanti Musei, Università, Associazioni e privati cittadini a qualsiasi titolo detengono resti fossili, al di là del loro valore scientifico.

Essendo un fenomeno ancora oggi assai comune la ricerca, la raccolta e il possesso di reperti di natura paleontologica è opportuno ribadire che le cose indicate nell'art. 10, del D.Lgs. n. 42 del 2004, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo o sui fondali marini, appartengono allo Stato essendo parte del demanio e/o del patrimonio indisponibile statale, ai sensi degli articoli 822 e 826 del Codice civile.

I reperti fossili quindi sin dalla loro localizzazione in sito sono parte integrante del demanio culturale, di proprietà esclusiva dello Stato e pertanto non possono essere alienati, né formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi previsti dalla legge (v. art. 53 D.Lgs. n. 42/2004), pertanto l'alienazione non conforme alla legge (e i conseguenti atti) mancando delle indispensabili autorizzazioni sono da considerarsi nulle (art. 164 D.Lgs. n. 42/2004).

Spinosa è altresì la problematica dell'esercizio dell'attività di cava: nel caso il concessionario, come chiunque altro è assoggettato all'obbligo di immediata denuncia dell'eventuale rinvenimento, di cui all'art. 90 del Codice, e, in caso di omissione, incorre nella contravvenzione prevista

denza della storia della vita e di conseguenza del paleoambiente in cui la vita si è evoluta e ciò vale sia per i reperti italiani che per i reperti di provenienza e/o origine estera atteso che "il fossile non ha il passaporto". È chiaro quindi che teoricamente per la scienza ogni fossile è importante ma ci si limita a studiarne solo alcuni esemplari anche dove ne esistano in grande quantità. Ciò non toglie che da un punto di vista scientifico la raccolta indiscriminata di tali reperti costituisce una perdita di informazioni scientifiche a causa della decontestualizzazione dei reperti stessi ovunque questa avvenga, impedendone comunque l'utilizzo ai fini di studio e di ricerca. In ordine alla definizione di "cosa di interesse paleontologico" dell'Allegato 1 alla Circolare STRAP va chiarito che tale allegato è stato redatto dalla Commissione istituita allora presso il Ministero, da Professori universitari, Direttori di Musei e da Funzionari ministeriali, commissione oggi non più esistente. La definizione è stata redatta al fine di permettere l'eventuale notifica dei reperti fossili da parte degli uffici periferici del Ministero.

(4) Si vedano le recenti vendite all'asta effettuate negli Stati Uniti e in Francia.

(5) In merito all'interesse scientifico bisogna comprendere che ciascun reperto paleontologico rappresenta un elemento/evi-



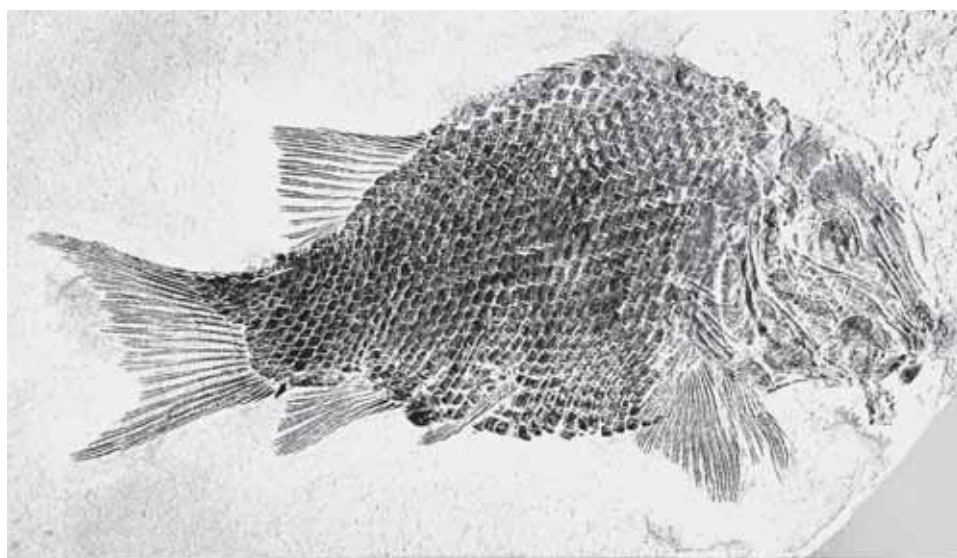
*Fig. 1 - Lariosaurus valceresii da Monte San Giorgio, Viggiù (VA), Triassico Medio (Ladinico Superiore), 230 milioni di anni fa. (Per gentile concessione del prof. Andrea Tintori, Dipartimento di Scienze della Terra, UniMI).*



*Fig. 2 - Felberia excelsa. Deride, (Monte San Giorgio, Canton Ticino), Calcare di Meride, Triassico Medio (Ladinico Superiore), 230 milioni di anni fa. (Per gentile concessione del prof. Andrea Tintori, Dipartimento di Scienze della Terra, UniMI).*



*Fig. 3 - Marcopoloichthys ani. Dawazi Village, Luoping County (Yunnan Province, Cina), Formazione di Guanling, Triassico Medio (Anisico), 243 milioni di anni fa. Lunghezza mm 35. (Per gentile concessione del prof. Andrea Tintori, Dipartimento di Scienze della Terra, UniMI).*



*Fig. 4 - Semiolepis brebmanus. MPUM 9288 (Museo paleontologico UNIMI) - Zogno (BG) - Calcare di Zorzino, Triassico Superiore (Norico), 215 milioni di anni fa. (Per gentile concessione del prof. Andrea Tintori, Dipartimento di Scienze della Terra, UniMI).*

e punita dall'art. 175 del Codice dei Beni Culturali. Ove poi la sua attività provocasse la distruzione o il danneggiamento di reperti fossili, egli sarebbe passibile di denuncia all'Autorità Giudiziaria per il reato di cui all'art. 635, 2° comma, n. 3, del Codice penale.

## 2. Le norme che regolano la circolazione internazionale dei beni culturali

Per quanto riguarda la circolazione ed il possesso di reperti di natura paleontologica di provenienza estera si precisa che per la loro stessa natura e tipologia insistendo sul territorio nazionale sono da ritenersi sottoposti alla disciplina del Codice dei Beni Culturali, tuttavia la loro condizione giuridica potrà essere svincolata dalle disposizioni di tutela sottoponendo il bene al regime della temporanea importazione contemplata dall'art. 72 del medesimo Codice, importazione certificata, a domanda, dall'ufficio di esportazione. I certificati di avvenuta spedizione e di avvenuta importazione sono rilasciati sulla base di documentazione idonea ad identificare la cosa o il bene e a comprovarne la provenienza dal territorio dello Stato membro o del Paese terzo dai quali la cosa o il bene medesimo sono stati, rispettivamente spediti o importati<sup>6</sup>.

I certificati di avvenuta spedizione e di avvenuta importazione hanno validità quinquennale e possono essere prorogati su richiesta dell'interessato.

Quindi, ove si tratti di reperti di provenienza estera, valgono le disposizioni generali: il loro ingresso nel territorio nazionale deve essere certificato dall'ufficio di esportazione, che ne rilascia attestazione utile ai fini della successiva, eventuale uscita (art. 72 del Codice dei Beni Culturali). In mancanza di tale certificazione, o del suo rinnovo alla scadenza quinquennale, se ne può negare il permesso di uscita, con conseguente avvio della procedura di dichiarazione dell'interesse culturale meglio conosciuta come "notifica", sempre che lo Stato di provenienza del bene denunciando il possessore, non ne reclami la proprietà originaria provandone il ritrovamento in Italia. Il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e le successive integrazioni

correttive apportate dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62<sup>7</sup>, detta le direttive in materia di circolazione internazionale di beni culturali e rimanda agli obblighi assunti dallo Stato Italiano in via pattizia con gli altri Stati firmatari delle Convenzioni internazionali. Con gli articoli 64-bis, 87 e 87-bis del D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62, tenuto conto sia degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario<sup>8</sup> sia dei vincoli conseguenti all'adesione e alla ratifica di alcune Convenzioni internazionali<sup>9</sup>, il controllo sulla circolazione internazionale è finalizzato a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti, così come individuate sia in base al Codice che alle disposizioni previgenti. L'esercizio della funzione di controllo sulla circolazione internazionale delle cose d'arte effettuato in conformità ai principi fissati dal Codice medesimo, nonché agli obblighi assunti in sede comunitaria ed internazionale, sulla base dei trattati e delle convenzioni sottoscritti dallo Stato Italiano, costituisce funzione di preminente interesse nazionale. Si è in tal modo restituito alla dimensione normativa un assunto già contenuto nell'art. 11, comma 1, della Legge del 30 marzo 1998, n. 88<sup>10</sup>, di recepimento della direttiva 93/7/CEE, e di esecuzione delle disposizioni del regolamento CEE n. 3911/92<sup>11</sup>, che attribuisce allo Stato membro della Comunità, e per esso ad un'autorità centrale appositamente individuata<sup>12</sup>, l'esercizio delle funzioni previste dagli atti comunitari sia in materia di circolazione di cose d'arte che della loro restituzione in caso di circolazione illecita. Va precisato che in riferimento al regime della circolazione internazionale i beni costituenti il patrimonio culturale non sono assimilabili a merci. Tale principio è stato sancito dall'art. 30 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, e successive modificazioni, secondo il quale le esigenze di "protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale" consentono di lasciare "impregiudicati", nelle varie legislazioni nazionali degli Stati membri, "i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito" delle cose d'arte, per la cui circolazione, pertanto, non opera l'obbligo, statuito agli articoli 28 e 29 del Trattato, di eliminazione delle restrizioni quantitative, o di altre misure ad esse equivalenti, alla libera circolazione delle merci in ambito infracomunitario.

(6) L'art. 72, del D.Lgs 22 gennaio 2004, n. 42 come integrato dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62, stabilisce che per comprovare la legittima provenienza dall'estero delle cose d'arte per le quali si richiede il rilascio dell'attestato di spedizione o di importazione temporanea, non è ammessa la produzione, da parte degli interessati, di atti di notorietà o di dichiarazioni sostitutive dei medesimi, e che quindi la regolare circolazione internazionale di oggetti d'arte è uno di quei fatti a diretta conoscenza dell'interessato che, in eccezione all'ordinaria regola di cui all'art. 47, comma 1, del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, deve essere provato con adeguate documentazioni emesse dai Paesi di provenienza degli oggetti stessi (per l'ammissibilità di siffatta eccezione v. il comma 3 dell'art. 47 D.P.R. cit.), ed è destinato a contrastare comportamenti elusivi del principio di diritto internazionale in base al quale l'unica circolazione legittima di un oggetto d'arte è quella che si svolge in conformità alla legislazione del Paese dal quale l'oggetto medesimo proviene: per l'ambito infracomunitario, v. direttiva 93/7/CEE, art. 1, punto 2, prima linea; a livello più generale, v. gli analoghi principi contenuti nelle convenzioni internazionali dell'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, e 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; (v., rispettivamente, art. 3 della Convenzione UNESCO e Capitolo I, punto 1, lettera b, della Convenzione dell'UNIDROIT).

(7) *Gazzetta Ufficiale* 9 aprile 2008, n. 84.

(8) Si vedano, segnatamente, la direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, e successive modifiche, già recepita con legge 30 marzo 1998, n. 88, poi rifiuta nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali; ed il regolamento CEE n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, e successive modificazioni, in attuazione del quale con la medesima l. n. 88/1998, poi rifluta nel D.lgs. n. 490/1999, furono dettate disposizioni modificative della l. n. 1089 del 1939.

(9) ...intese a regolare la restituzione, fra gli Stati aderenti, degli oggetti d'arte illecitamente circolanti sul mercato internazionale: si vedano la 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 la 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.

(10) *Gazzetta Ufficiale* 10 aprile 1988, n. 84.

(11) *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* 31 dicembre 1992, n. L395.

(12) ...la quale, per il nostro Paese, è rappresentata dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali. (v. già art. 3, comma 1, della l. 88/1998, ed attualmente art. 76, comma 1, Codice dei Beni Culturali).

La misura prevista dal citato art. 30 del Trattato è da ritenersi dettata all'esclusivo fine di consentire la protezione delle sole cose che, in ragione del loro peculiare interesse, valutato alla stregua della legislazione nazionale di settore dello Stato interessato, siano ascrivibili al patrimonio artistico, storico od archeologico di detto Stato; ed è, pertanto, di stretta interpretazione.

Esclusivamente in funzione degli impegni assunti in sede internazionale, rispondono anche gli artt. 87 e 87-bis (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42 e successive integrazioni correttive apportate dal D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62) che sostanziano la nuova Sezione V del Capo dedicato alla disciplina della circolazione internazionale delle cose d'arte. Infatti, l'art. 87-bis chiarisce in modo inequivocabile che le tipologie di "beni culturali" che la Legge n. 873 del 1975<sup>13</sup> (di recepimento della Convenzione UNESCO di Parigi del 14 novembre 1970) elenca come costitutive del patrimonio culturale dello Stato (v. articoli 1 e 4 l. cit.) non hanno valore assoluto, né esauriscono la gamma delle cose d'arte eventualmente tutelabili a termini di legge nazionale, ma semplicemente delimitano l'ambito degli oggetti rispetto ai quali sussiste l'obbligo, per lo Stato, di adottare, fra l'altro, le "misure atte ad impedire e prevenire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illecite di beni culturali" fra gli Stati firmatari della Convenzione, prescritte dalla Convenzione medesima (v., ad es., gli articoli 5, 6, 7, 10 e 12, dal quale è peraltro ripresa la formulazione normativa da ultimo riportata).

### 3. Le norme che regolano l'ingresso in Italia di beni culturali di provenienza estera

Particolarmente importante è la conoscenza delle norme doganali che regolano l'ingresso in Italia dei beni paleontologici di origine e provenienza estera specie per chi si occupa di commercio con l'estero. Le merci in entrata nel Territorio comunitario devono essere presentate in dogana e formare oggetto di una dichiarazione che le vincoli ad una destinazione doganale (importazione definitiva, transito esterno, perfezionamento attivo). Qualora alle merci venga assegnata una destinazione doganale il proprietario o un suo rappresentante deve presentare una dichiarazione scritta, utilizzando il modello D.A.U., con la quale il dichiarante (la persona che fa la dichiarazione in dogana a nome proprio ovvero la persona in nome della quale è fatta una dichiarazione in dogana) manifesta la volontà di conferire alle merci una destinazione doganale. Nell'accettare la dichiarazione, la Dogana provvede anche ad immettere i dati trascritti nella dichiarazione nel proprio sistema informatico ed, a contabilizzare i diritti doganali (dazio, IVA, altri diritti di competenza della Dogana).

Dati obbligatori per la determinazione dei diritti doganali sono i seguenti: 1) Valore (prezzo della transazione); 2) Elementi del valore (costo del trasporto se ancora da includere, commissioni, ecc.); 3) Voce doganale (in relazione alla quale si rende applicabile l'aliquota dazio e l'aliquota IVA per tale voce vigenti).

Il valore e gli elementi del valore (trasporto per la parte extra CE) costituiscono l'imponibile dazio. L'imponibile dazio, più il dazio, più la quota del trasporto della parte CE, costituisce l'imponibile IVA. Con l'accettazione della dichiarazione si determina il momento nel quale devono intendersi sorte l'obbligazione tributaria doganale e quelle accessorie, salvo le condizioni risolutive previste come: il

cambio di destinazione per le merci dichiarate per l'importazione; la mancata uscita dal territorio doganale comunitario per le merci in esportazione; la perdita o la distruzione per caso fortuito, forza maggiore o colpa non grave, nonché i cali naturali e tecnici per le merci con destinazioni doganali intermedie. Inoltre, con l'accettazione si determina la fissazione della data alla quale vanno calcolate le aliquote per la determinazione delle imposte da pagare o da garantire per l'importazione e il transito. Nel caso in cui il dichiarante si renda responsabile per colpa o per dolo, di un'errata indicazione di un elemento della dichiarazione, tale da determinare una non corretta contabilizzazione dei diritti doganali, si renderanno applicabili le seguenti sanzioni.

Con la Circolare n. 39/D del 30.09.2005 dell'Agenzia delle Dogane<sup>14</sup> si ribadisce che il Legislatore, in relazione al diverso disvalore delle violazioni poste in essere, differenzia l'illecito amministrativo previsto dall'art. 303 del Testo Unico delle Leggi Doganali (D.P.R. n. 43/1973<sup>15</sup>) dal "Contrabbando", contemplato dagli articoli 282 e seguenti del medesimo T.U.L.D. Il citato art. 303 sanziona in via amministrativa: 1) la dichiarazione risultata infedele per negligenza, ignoranza o grossolana; 2) malizia nell'indicazione della quantità, qualità e valore delle merci... (Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 10478 del 3 dicembre 1983), ipotesi, cioè, in cui il soggetto tenuto al pagamento dei diritti doganali indica erroneamente qualità, quantità e valore delle merci per semplice ignoranza, negligenza o, comunque, in modo grossolano e, quindi, facilmente verificabile in sede di controllo. Diversa fattispecie di violazione è quella prevista dagli articoli 282 e seguenti del T.U.L.D., riferiti al "contrabbando". In generale, si osserva che il contrabbando consiste nel comportamento di chi introduce nel Territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni di natura doganale, merci che sono sottoposte ai diritti di confine. Inoltre, secondo l'orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione penale, tale fattispecie va ad identificarsi con una sottrazione delle merci ai diritti di confine, con evasione o elusione dei relativi controlli (Cass. Pen., Sez. Un. sent. n. 119 del 29 ottobre 1997).

Il reato di contrabbando, sempre secondo la costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, si configura, come "reato permanente", nel senso che le cose soggette ai diritti, di frontiera, per cui non sia stato assolto l'obbligo tributario, sono "permanentemente nella illegittima condizione di evasione a tali diritti" (Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 2108 del 27 novembre 1997).

In questo quadro, viene definito "contrabbando semplice" quello previsto negli articoli 282 e seguenti sino alla norma di chiusura recata dall'art. 292, che, al di là dei casi specifici previsti dal Legislatore, punisce ogni caso di sottrazione di merci al pagamento dei diritti di confine dovuti, a prescindere dalle modalità con cui il fatto sia avvenuto. Il successivo art. 295, invece, prevede alcune "Circostanze aggravanti del contrabbando", fra le quali (lettera C del secondo comma) figura l'ipotesi in cui "il fatto sia connesso con un altro delitto contro la fede pubblica o contro la Pubblica amministrazione". Tale aggravante comporta un incremento di pena nei, casi in cui non solo si sia realizzato il contrabbando con conseguente danno all'Erario

(14) Circolare n. 39/D 30 settembre 2005, Area Centrale Affari Giuridici e Contenzioso della Direzione Generale dell'Agenzia delle Dogane di Roma

(15) Gazzetta Ufficiale 28 marzo 1973, n. 80.

(13) Gazzetta Ufficiale 24 febbraio 1976, n. 49 - S.O.

(e prescindere dall'entità dell'evasione), ma siano stati posti in essere ulteriori comportamenti, almeno potenzialmente lesivi di altri interessi tutelati dall'ordinamento e che non rientrano nella condotta che integra il reato di contrabbando semplice, possedendo, almeno parzialmente, una loro autonomia da un punto di vista sia fattuale sia di capacità lesiva di beni giuridicamente protetti.

Secondo quanto sostenuto dalla giurisprudenza della Cassazione penale, la connessione prevista dall'art. 295 in esame va inquadrata in quella di cui all'art. 61 n. 2 del Codice Penale, che contempla non solo le ipotesi di chi abbia commesso il reato per eseguire o per occultarne un altro, ma anche per conseguire o assicurare a se o ad altri il profitto o il prodotto o il prezzo di un altro reato ovvero per assicurarsi l'impunità (Cass. Pen., Sez. III, sent. n. 9554 del 31 ottobre 1984 e sent. n. 10637 del 27 novembre 1984). Pertanto, la falsità ideologica del privato nella dichiarazione doganale (che non rientri nella grossolana alterazione di cui all'art. 303, punibile come illecito amministrativo) configura una ipotesi di contrabbando aggravato, giacché il soggetto imporla le merci attestando il falso in un atto pubblico con indicazioni fraudolente non immediatamente verificabili, in quanto tali, con conseguente danno all'attività della P.A. Invero, la falsità delle dichiarazioni doganali, anche se rappresenta un "reato mezzo" molto frequente in connessione al delitto di contrabbando, non per questo diviene parte della condotta che integra il reato di contrabbando semplice al contrario, mantiene una relativa autonomia ed aggrava, la fattispecie ai sensi dell'art. 295 del T.U.L.D. in parola.

Tutto ciò premesso, anche in forza del predetto orientamento della Corte di Cassazione in materia, alle violazioni in parola sotto applicabili le previsioni normative recate dall'art. 295 del T.U.L.D, con il conseguente obbligo di inoltro della notizia di reato all'Autorità Giudiziaria ai sensi dell'art. 347 c.p.p., Il suesposto orientamento è stato condiviso dall'Avvocatura generale dello Stato la quale ha tra l'altro precisato che: "...la falsa dichiarazione... in quanto reato che danneggia l'attività ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione è elemento che si aggiunge ed aggrava (art. 295 2° comma, lett. C, del D.P.R. 43/73) il comportamento di chi introduce nel territorio merci sottoposte a diritti di confine ed in tal modo arreca danno all'Erario statale"<sup>16</sup>. È evidente, infine, che la condotta illecita del contrabbando può avvenire con diverse modalità, e quando tali modalità configurano un delitto contro la fede pubblica o contro la pubblica amministrazione costituisce circostanza aggravante.

## Conclusione

È innegabile che nel tempo si sia costituito, forte della più volte citata minore conoscenza normativa e sensibilità culturale, un florido mercato dei fossili che coinvolge centinaia di individui tra studiosi, direttori e curatori di musei o raccolte museali, collezionisti e semplici appassionati. Basta consultare la rete Internet per accertare che le fonti di approvvigionamento sono sicuramente i mercati e le fiere nazionali ed internazionali ma sempre più frequente è la compravendita attraverso aste telematiche e siti specificatamente dedicati. Il fenomeno ormai ha raggiunto proporzioni e volumi di scambio ragguardevoli. Il tutto si sviluppa in un ambito ed un contesto di assoluta convinzione che detenere e commercializzare un fossile sia assolutamente legittimo e legale, non essendo la tutela dello stesso comparabile a quella devoluta ai reperti di natura archeologica.

In Italia qualsiasi attività inerente la paleontologia è vincolata al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 22 gennaio 2004 (entrato in vigore il giorno 1 maggio 2004), che regola e disciplina anche l'attività archeologica e paleontologica vietando la ricerca e la raccolta a chiunque non dia serie e sufficienti garanzie. Per il privato è perciò necessario, qualora intenda svolgere tale attività, appoggiarsi a qualche Museo, Istituto Scientifico od Universitario o anche a qualche Gruppo Naturalistico o Paleontologico riconosciuto. Ciò non solo sarà garanzia di serietà per il dilettante autodidatta, che potrà così ottenere i permessi dalle Autorità competenti, ma gli potrà dare anche la possibilità di utilizzare esperienze, attrezzature e materiali altrimenti non disponibili.

I fossili di provenienza non italiana invece, non essendo vincolati dalla suddetta legge, possono essere oggetto di libero scambio, vendita e manipolazione senza alcun problema, purché siano stati introdotti regolarmente nel nostro territorio.

In tutti i sistemi normativi dei principali Stati "produttori" di reperti di natura paleontologica sono presenti limiti e restrizioni all'esportazione di beni paleontologici attagliate diversamente al singolo regime giuridico in relazione al diverso significato dato dalle Nazioni a ciò che viene considerato come "culturalmente tutelabile". In molti Stati esistono poi normative di carattere fiscale-doganale legate al pagamento di dazi per l'esportazione (es. U.S.A.) ed in molti anche per l'importazione (es. Italia).

Sono tempi questi che vedono una sensibilità accresciuta rispetto alle problematiche relative alla proprietà, all'utilizzo ed alla valorizzazione dei beni culturali; il collezionismo di stampo ottocentesco, sia privato che inserito in contesti museali o di raccolta, talora "predatorio", deve necessariamente cedere il passo ad una visione ampia e globalizzata, di livello mondiale, nella consapevolezza che il bene culturale si fruisce in modo contestualizzato, anche via internet, ma sempre nella certezza del diritto.

È evidente che l'aspetto giuridico del bene investe direttamente anche la persona titolare del diritto sul bene pertanto la tutela giuridica del patrimonio culturale non può prescindere da un'adeguata conoscenza della struttura normativa che ne regola le forme di tutela.

La principale forma di protezione del patrimonio culturale è quindi la sua tutela giuridica che consente al bene culturale di poggiare su delle solide fondamenta per quanto concerne la sua proprietà, possesso, origine e provenienza, elementi questi che permetterebbero altresì in maniera oggettiva di redigere una sorta di "carta d'identità" del bene, molto utile e altrettanto necessaria alla sua identifi-

(16) Cfr. Circolare n. 39/D 30 settembre 2005

cazione, se aggiunti all'interno delle schede di catalogazione unitamente agli elementi di interesse scientifico di un bene di natura paleontologica. La tutela quindi necessita sempre più di una reale compartecipazione di tutti, poggiando le sue fondamenta su tre grandi pilastri: la scienza, il diritto e la tecnologia.

#### FONTI NORMATIVE DI RIFERIMENTO

- Legge 1 giugno 1939, n. 1089 "Tutela delle cose d'interesse artistico o storico".
- Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico, Londra, 6.5.1969 (Consiglio d'Europa) ratificata con legge 12.4.1973, n. 202.
- Convenzione concernente le misure da prendere per vietare ed impedire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illecite di beni culturali, Parigi, 14.11.1970 (Unesco) ratificata con legge 30.10.1975, n. 873 in vigore dal 2.1.1979.
- D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 "Testo Unico della Legge Doganale".
- Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, Parigi, 16.11.1972 (Unesco) ratificata con legge 6.4.1977, n. 184.
- Trattato istitutivo della Comunità Europea.
- Regolamento (CEE) n. 3911/1992 del consiglio del 9 dicembre 1992 relativo all'esportazione di beni culturali.
- Legge 30 marzo 1998, n. 88 "Norme sulla circolazione dei beni culturali e restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno stato membro dell'unione europea e recepimento della direttiva 93/7/cee del consiglio, del 15 marzo 1993".
- Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n. 352".
- D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa".
- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".
- Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156 "Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, In relazione ai beni culturali".
- Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 "Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, In relazione al paesaggio".
- Decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62 "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali".
- Decreto legislativo 26 marzo 2008 n. 63 "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio".

