COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2013
SWD(2013) 188 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (rifusione)

{COM(2013) 311 final}
{SWD(2013) 189 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (rifusione)

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro[1] si propone di garantire la restituzione di alcuni beni del patrimonio nazionale usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro a decorrere dal 1993.

Questa direttiva è percepita dalle autorità nazionali responsabili (in appresso le "autorità centrali") come uno strumento necessario per la tutela dei patrimoni nazionali. Tuttavia, tali autorità criticano l'efficacia limitata della direttiva nell'ottenere la restituzione di alcuni beni culturali classificati come beni del "patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale", in applicazione della legislazione nazionale o delle procedure amministrative nazionali ai sensi dell'articolo 36 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso "beni del patrimonio nazionale").

La valutazione d'impatto individua tre cause principali:

1. le condizioni imposte ai beni classificati come patrimonio nazionale per poter essere oggetto di restituzione, vale a dire appartenere anche a una delle 15 categorie di cui all'allegato (tra le quali reperti archeologici, quadri, pitture, incisioni e archivi) e superare determinate soglie di antichità (50, 75 o 100 anni) e/o determinati valori (15 000, 30 000, 50 000 o 150 000 euro);
2. la brevità del termine di un anno per l'azione di restituzione;
3. il costo dell'indennizzo del possessore. La direttiva prevede che il tribunale accordi al possessore un indennizzo se questi ha usato, all'atto dell'acquisizione, la diligenza richiesta. Al momento dell'applicazione negli Stati membri, la concessione di un indennizzo (e/o l'importo dello stesso) potrebbe essere oggetto di decisioni diverse in circostanze simili. Tale disposizione costituisce una fonte di ambiguità e potrebbe rendere la restituzione più gravosa, se non impossibile, per alcuni Stati membri.

Considerando le difficoltà riscontrate nella restituzione, le autorità nazionali devono spesso fare ricorso ai meccanismi previsti dalla convenzione internazionale dell'UNESCO, del 1970, concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione

[1] Direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro (GU L 74 del 27.3.1993, pag. 74) modificata dalla direttiva 96/100/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 febbraio 1997 (GU L 60 dell'1.3.1997, pag. 59) e dalla direttiva 2001/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2001 (GU L 187 del 10.7.2001, pag. 43).

e trasferimento di proprietà dei beni culturali e/o a quelli della convenzione dell'UNIDROIT, del 1995, sui beni culturali rubati o illecitamente esportati[2].

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea consente all'Unione di adottare misure per semplificare il funzionamento del mercato interno dei beni culturali.

Fissare norme in materia di restituzione è un modo di semplificare tale funzionamento. L'Unione, tuttavia, non ha competenza per definire quali beni rientrano nel patrimonio nazionale o per determinare quali sono i tribunali nazionali competenti a conoscere l'azione di restituzione.

Poiché l'azione isolata degli Stati membri in materia di restituzione rischiava di essere ostacolata da normative nazionali divergenti, la creazione del mercato interno è stata accompagnata dall'adozione della direttiva 93/7/CEE.

La dimensione transfrontaliera dell'uscita illecita dei beni culturali mette l'Unione in una posizione privilegiata per agire su questi aspetti e permette la restituzione dei beni usciti illecitamente da uno Stato membro e presenti sul territorio di un altro Stato membro. Al momento della consultazione pubblica, la grande maggioranza delle autorità centrali e dei rappresentanti del settore pubblico si è espressa a favore di un'azione dell'Unione per migliorare il sistema di restituzione dei beni classificati come patrimonio nazionale. Al contrario, la maggioranza dei cittadini e degli operatori privati non ha ritenuto necessario il ricorso a un'azione dell'Unione per garantire la restituzione dei beni culturali classificati come patrimonio nazionale.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo generale di questa iniziativa consiste nel contribuire alla tutela dei beni culturali nell'ambito del mercato interno. L'obiettivo specifico è consentire agli Stati membri di ottenere la restituzione dei beni culturali classificati come patrimonio nazionale usciti illecitamente dal loro territorio a decorrere dal 1993.

Gli obiettivi di natura operativa di questa iniziativa consistono nell'aumentare il numero di restituzioni di beni classificati come patrimonio nazionale e nel diminuire il costo di tali restituzioni.

Tali obiettivi sono in linea con le conclusioni del Consiglio dell'Unione del 13 e 14 dicembre 2011, che raccomandano alla Commissione di sostenere gli Stati membri per tutelare in modo efficace i beni culturali al fine di prevenirne e combatterne il traffico e, all'occorrenza, di promuovere misure complementari.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Le opzioni strategiche sono state sviluppate sulla base delle ipotesi esposte in appresso:

- la libera circolazione dei beni culturali è un principio fondamentale riconosciuto dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso riconosce anche il diritto degli Stati membri di limitare tale libertà per proteggere i beni culturali classificati come patrimonio nazionale;

[2] Tali convenzioni non sono state ratificate da tutti gli Stati membri dell'Unione: la convenzione dell'UNESCO del 1970 è stata ratificata da 22 Stati membri e quella dell'UNIDROIT del 1995 da 13 Stati membri.

- la relativa definizione di ciò che rientra nel concetto di "bene del patrimonio nazionale", così come le misure di tutela, restano prerogativa di ciascun Stato membro;
- solo lo Stato membro ha il diritto di intentare un'azione di restituzione, indipendentemente dalla titolarità del bene (pubblica o privata);
- la direttiva non riguarda gli aspetti concernenti la proprietà del bene del quale si richiede la restituzione, rispettando dunque l'articolo 345 del TFUE.

La relazione non ha analizzato le opzioni che non rientrano tra le competenze dell'Unione o non rispondono alle norme del trattato (TFUE).

Oltre allo **scenario di base, invariato rispetto allo stato attuale** (**Alternativa 1**), sono state esaminate le seguenti opzioni[3]:

Alternativa 2: promozione dell'uso di strumenti comuni tra le autorità centrali

La Commissione proporrebbe l'utilizzo di uno strumento informatico per migliorare la cooperazione amministrativa e la concertazione tra le autorità centrali.

Alternativa 3: revisione della direttiva 93/7/CEE

La direttiva 93/7/CEE, modificata dalle direttive 96/100/CE e 2001/38/CE, sarebbe rivista per i) estenderne il campo di applicazione a tutti i beni classificati dagli Stati membri come "beni del patrimonio nazionale"; ii) estendere i termini per esercitare l'azione di restituzione e per verificare se il bene ritrovato rappresenta un bene culturale e iii) armonizzare le condizioni relative all'indennizzo del possessore.

Alternativa 4: promozione della ratifica e dell'esecuzione, da parte degli Stati membri, della convenzione dell'UNESCO del 1970 sui beni culturali

La Commissione lancerebbe una campagna informativa volta a sensibilizzare gli Stati membri a favore della ratifica e dell'esecuzione della convenzione dell'UNESCO del 1970[4].

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

In teoria, nessuna delle alternative di cui sopra ha ripercussioni sulla creazione di posti di lavoro, sull'ambiente, sulla competitività o sulla Carta dei diritti fondamentali.

Esse hanno un impatto sulla tutela dei patrimoni culturali nazionali, poiché l'esistenza di meccanismi di restituzione efficaci è una condizione importante ai fini di tale tutela.

Le alternative 1, 2 e 3 hanno inoltre un impatto sul buon funzionamento del mercato interno, in quanto contribuiscono a conciliare la libera circolazione dei beni culturali con la protezione dei beni del patrimonio nazionale. L'alternativa 3 può avere un impatto su alcuni attori del mercato dell'arte, come gli antiquari o le case d'asta, che sono in gran maggioranza piccole e medie imprese.

---

[3] Altre alternative, tra cui: i) la ratifica da parte dell'Unione della convenzione dell'UNESCO del 1970 e di quella dell'UNIDROIT del 1975; ii) la definizione di una strategia dell'Unione volta alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri della convenzione dell'UNIDROIT, iii) la sostituzione della direttiva 93/7/CEE con un regolamento e iv) l'abrogazione della direttiva 93/7/CEE, sono state abbandonate fin dalle fasi iniziali dell'analisi delle soluzioni per problemi di fattibilità.

[4] Il sito dell'UNESCO contiene informazioni dettagliate sull'esecuzione della convenzione dell'UNESCO del 1970 da parte dei 22 Stati membri e sulle misure adottate per lottare contro il traffico illecito: http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797.

L'analisi delle opzioni è più in particolare di natura qualitativa.

5.1. Alternativa 1: Scenario di base, invariato rispetto allo stato attuale

Questa alternativa non darebbe seguito alle richieste delle autorità centrali di rendere la direttiva uno strumento più efficace per la restituzione di qualsiasi bene classificato come "bene del patrimonio nazionale".

Le risposte alla consultazione pubblica mostrano che il 61,02% dei rispondenti del settore privato ritiene che la direttiva risponda adeguatamente alle necessità degli Stati membri per quanto riguarda la restituzione dei beni del patrimonio nazionale. D'altro canto, questa opinione è condivisa solo dal 20,83% dei rappresentanti del settore pubblico.

La Commissione non ha a disposizione informazioni generali circa i costi operativi associati all'applicazione della direttiva. L'onere amministrativo legato all'elaborazione di una relazione sull'applicazione della direttiva ogni tre anni è valutato in 55 000 EUR, il che si traduce in un onere annuale di circa 18 000 EUR[5].

5.2. Alternativa 2: promozione dell'uso di strumenti comuni tra le autorità centrali

Durante gli esercizi di valutazione della direttiva, le autorità centrali hanno constatato un progressivo miglioramento, pur segnalando che i loro contatti sarebbero poco strutturati, in particolare a causa dell'assenza di un sistema comune di consultazione e delle barriere linguistiche.

Questa alternativa prevede l'utilizzo del sistema di informazione del mercato interno (in appresso "IMI") per semplificare la cooperazione amministrativa e lo scambio di informazioni tra le autorità centrali. Tale strumento, sviluppato dalla Commissione, è accessibile via Internet e non richiede l'installazione di alcun software. Si tratta di un'applicazione protetta e multilingue che consente il rapido scambio di informazioni tra autorità competenti. Esso contiene un sistema di notifiche elettroniche, moduli standardizzati in tutte le lingue, elenchi di domande/risposte pretradotte, uno strumento di traduzione automatica integrato nel sistema nonché un meccanismo di monitoraggio delle domande inserite.

L'utilizzo dell'IMI richiederebbe lo sviluppo di un modulo ad hoc, adattato alle necessità della direttiva.

Uno strumento del genere agevolerebbe l'applicazione della direttiva e avrebbe un impatto positivo sul numero di restituzioni, specialmente di quelle consensuali.

Nel corso della consultazione pubblica, un terzo dei rappresentanti del settore pubblico ha ritenuto che il rafforzamento della cooperazione amministrativa e della consultazione erano la miglior soluzione per agevolare la restituzione dei beni del patrimonio nazionale. Il 61,02% dei rappresentanti del settore privato, invece, ha dichiarato di non ritenere necessario modificare la situazione esistente né rafforzare la cooperazione per la restituzione dei beni del patrimonio nazionale.

I costi per lo sviluppo di un modulo ad hoc, la gestione e la manutenzione del sistema IMI sarebbero sostenuti dal bilancio dell'Unione. La Commissione si incaricherebbe inoltre di organizzare le sessioni di formazione necessarie per il varo del modulo e per il suo buon funzionamento a lungo termine.

I costi operativi dell'IMI, tra cui le risorse umane (gli utenti dell'IMI a livello nazionale dovrebbero essere in linea di principio le stesse persone che già si occupano della questione), le attività di formazione dei vari utenti, di promozione e di assistenza tecnica, così come

[5] http://adminburden.sg.cec.eu.int/calculator.aspx.

l'amministrazione del sistema a livello nazionale, sarebbero a carico dello Stato membro. Grazie al sistema IMI, gli oneri amministrativi relativi all'obbligo di stilare una relazione nazionale triennale in merito all'applicazione della direttiva potrebbero essere ridotti a 27 500 EUR ogni tre anni; l'onere amministrativo annuale sarebbe di circa 9 000 EUR.

5.3. Alternativa 3: revisione della direttiva 93/7/CEE

Questa alternativa avrebbe l'obiettivo di rivedere l'attuale dispositivo, procedendo al tempo stesso al consolidamento della direttiva 93/7/CEE, come modificata dalle direttive 96/100/CE e 2001/38/CE.

Tale alternativa potrebbe, in linea di principio, risolvere le principali cause dell'efficacia limitata della direttiva nell'ottenere la restituzione dei beni del patrimonio nazionale. Essa fornirebbe un quadro per le reiterate richieste delle autorità centrali e sarebbe in linea con la raccomandazione del Consiglio dell'Unione alla Commissione, del dicembre 2011, che invitava a promuovere misure complementari per proteggere in modo efficace i beni culturali.

In base ai risultati della consultazione pubblica, la maggioranza dei rispondenti del settore pubblico ritiene che, per raggiungere l'obiettivo di una restituzione effettiva dei beni del patrimonio nazionale, occorra procedere a una revisione della direttiva, come iniziativa isolata oppure associata ad altre soluzioni, tra cui un miglioramento della cooperazione amministrativa. Al contrario, solo il 22,03% delle risposte del settore privato è favorevole a una revisione della direttiva.

5.3.1. Estensione del campo di applicazione della direttiva

L'estensione del campo di applicazione della direttiva a tutti i beni culturali classificati come "beni del patrimonio nazionale", senza ricorrere a categorie comuni né a soglie di valore e/o di antichità, dovrebbe avere un impatto molto positivo sulla tutela del patrimonio degli Stati membri. Una modifica in questo senso permetterebbe agli Stati membri di richiedere la restituzione di qualsiasi bene culturale classificato come "bene del patrimonio nazionale" uscito illecitamente dal loro territorio a decorrere dal 1993.

Il timore che la soppressione delle soglie di valore e antichità e/o delle categorie di beni possa avere un impatto sul numero di domande di restituzione non dovrebbe in alcun modo giustificare l'opposizione alla suddetta modifica, poiché l'aumento del numero delle restituzioni è esattamente uno degli obiettivi previsti dall'iniziativa.

Le autorità centrali sono perlopiù d'accordo sulla necessità di estendere il campo di applicazione della direttiva. Sebbene l'idea di diminuire le soglie di valore sia ampiamente condivisa, quelle di rivedere la soglia di antichità, aggiungere categorie o sopprimere l'allegato raccolgono un consenso più tiepido. Nel corso della consultazione pubblica[6] i rappresentanti del settore pubblico si sono espressi come segue: i) il 25% è favorevole a una diminuzione delle soglie di valore, ii) il 50% alla soppressione delle soglie di antichità e iii) 25% alla soppressione dell'allegato.

5.3.2. Estensione del termine per esercitare l'azione di restituzione e per la verifica del bene

L'estensione di questo termine terrebbe conto della complessità delle relazioni transfrontaliere, senza tuttavia trascurare l'obbligo di diligenza che grava sullo Stato richiedente. Tali modifiche permetterebbero allo Stato richiedente di agire in migliori condizioni e, di conseguenza, di avere maggiori possibilità di ottenere la restituzione del bene in questione.

---

[6] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/cultural-goods/results_public_consultation_cultural_goods_en.htm.

Esse avrebbero dunque ripercussioni positive sul numero di azioni di restituzione avviate con potenzialità di successo. Inoltre, l'esistenza di condizioni più favorevoli per le azioni di restituzione comporterebbe un effetto dissuasivo per il possessore del bene, determinando un potenziale aumento delle restituzioni consensuali.

Una massiccia maggioranza di autorità centrali, nonché l'80% dei rappresentanti del settore pubblico cui è stato posto il quesito nel corso della consultazione pubblica, erano favorevoli all'idea di estendere questi termini.

5.3.3. Armonizzazione delle condizioni di indennizzo

Onde evitare la concessione di indennizzi ad alcuni possessori in malafede o "poco diligenti", occorrerebbe modificare la direttiva al fine di i) indicare criteri comuni di interpretazione di ciò che si intende per "diligenza richiesta" del possessore e ii) precisare che il possessore deve dimostrare di aver esercitato detta diligenza al momento dell'acquisizione del bene.

L'esistenza di criteri comuni semplificherebbe la valutazione delle circostanze da parte dei tribunali nazionali. Inoltre, il fatto che su di loro incomba l'onere della prova incoraggerebbe gli attori del mercato a eseguire sempre le verifiche utili per quanto riguarda la provenienza del bene al momento dell'acquisto, fungendo così da fattore di dissuasione per il commercio di oggetti di dubbia origine.

Tali modifiche avrebbero un effetto positivo importante sul numero di restituzioni e sulla prevenzione e la lotta contro il traffico illegale di beni culturali, specialmente negli Stati più colpiti dagli effetti di tale traffico.

La maggior parte delle autorità centrale ritiene necessario armonizzare i criteri per stabilire la diligenza richiesta del possessore; al contrario, solo una minoranza auspica che la direttiva imponga a carico del possessore l'onere della prova della suddetta diligenza. Nel corso della consultazione pubblica, il 40% del settore pubblico favorevole a una revisione della direttiva auspica anche l'instaurazione di criteri comuni su ciò che si intende per "diligenza richiesta". Per contro, non è stato ritenuto necessario precisare nella direttiva su chi incombe l'onere di prova della diligenza richiesta.

I costi di attuazione di questa alternativa sarebbero fondamentalmente quelli relativi al recepimento della nuova direttiva negli ordinamenti nazionali.

L'onere amministrativo legato alla redazione di una relazione sull'applicazione della direttiva si ridurrebbe a 11 000 EUR all'anno grazie all'allungamento a cinque anni della periodicità del rapporto.

5.4. Alternativa 4: Promozione della ratifica e dell'applicazione, da parte degli Stati membri, della convenzione dell'UNESCO del 1970

La Commissione lancerebbe una campagna informativa e di sensibilizzazione rivolta agli Stati membri che non hanno ancora firmato e/o integrato la convenzione nel loro diritto nazionale.

L'attuazione della convenzione da parte di tutti gli Stati membri fornirebbe un meccanismo complementare di ricorso al sistema instaurato dalla direttiva, garantendo: i) una definizione più ampia dei beni culturali per i quali può essere richiesta la restituzione; ii) più tempo per richiedere le restituzioni e iii) una cooperazione rafforzata tra le autorità nazionali.

Questa opzione si ripercuoterebbe in modo positivo sulla prevenzione e sulla lotta contro il traffico illecito, poiché la convenzione prevede meccanismi in tal senso, in particolare la creazione di servizi nazionali specifici oppure l'obbligo per i mercanti d'arte di mantenere un registro relativo all'origine degli oggetti. Tuttavia, è difficile prevedere i tempi di tali ratifiche e/o di adozioni delle leggi nazionali che integrano la convenzione nel diritto nazionale.

Questa alternativa non risolverebbe tutti i problemi legati alla restituzione dei beni classificati come "beni del patrimonio nazionale", poiché la convenzione permette agli Stati ad essa aderenti di recuperare i beni culturali esportati illecitamente solo se ciò è compatibile con il diritto dello Stato in cui il bene si trova. Quanto all'indennizzo del possessore, essa prevede che lo Stato richiedente versi un'indennità alla persona che ha acquisito in buona fede il bene o ne detiene legalmente la proprietà. Nel corso della consultazione pubblica, il 16% dei partecipanti del settore pubblico e il 27% di quelli del settore privato si sono dichiarati favorevoli a questa alternativa per incrementare il numero di restituzioni di beni del patrimonio nazionale.

Secondo le informazioni disponibili, il costo minimo di una campagna informativa e di sensibilizzazione in tutti gli Stati membri sarebbe compreso tra 500 000 e 1 milione di EUR.

L'obbligo di redigere una relazione sull'applicazione della direttiva equipara l'onere amministrativo di questa alternativa a quello dello scenario di base.

6. CONFRONTO DELLE ALTERNATIVE

La seguente tabella riassume e confronta l'impatto qualitativo delle varie alternative:

Tabella comparativa delle alternative

	Alternativa 1 Scenario attuale	**Alternativa 2** Promozione di uno strumento comune tra le autorità centrali	**Alternativa 3** Revisione della direttiva 93/7/CEE	**Alternativa 4** Promozione della ratifica e dell'esecuzione tra gli SM della convenzione UNESCO
Aumento del numero di restituzioni	0	+	++	+
Riduzione dei costi di restituzione	0	+	++	0
Efficacia	0	+	++	+
Efficienza	0	+	++	-
Coerenza con le altre politiche dell'Unione	0	+	++	+

N.B.: Nota: molto positivo (++); positivo (+); neutro (0); negativo (-).

- L'alternativa 1, che rappresenta la situazione giuridica attuale, andrebbe esclusa. La valutazione della direttiva 93/7/CEE ne ha infatti messo in luce l'efficacia limitata nell'ottenere la restituzione dei beni classificati come beni del patrimonio nazionale.
- L'alternativa 2 sarebbe efficace per aumentare il numero di restituzioni, in particolare di quelle consensuali, attraverso una migliore attuazione della direttiva.

Questa alternativa è anche efficiente, in quanto la maggior parte dei costi legati al sistema di informazione del mercato interno sarebbe sostenuta dal bilancio dell'Unione. Essa sarebbe

coerente con la strategia volta a migliorare la governance del mercato interno, in quanto intensificherebbe la cooperazione amministrativa, nonché con la raccomandazione del Consiglio dell'Unione, del 13 e 14 dicembre 2011, che invita ad adottare misure per sostenere l'azione degli Stati membri a favore della tutela del loro patrimonio.

Questa alternativa contribuirebbe a ridurre del 50% gli oneri amministrativi grazie alla semplificazione della raccolta dei dati necessari per elaborare relazioni sull'esecuzione della direttiva, con un risparmio annuale di circa 9 000 EUR rispetto ai 18 000 dell'attuale scenario di base.

- L'alternativa 3 sembra la più efficace per aumentare il numero di restituzioni riducendone i costi.

La direttiva sarebbe modificata estendendone il campo di applicazione a tutti i beni classificati come beni del patrimonio nazionale, e decadrebbe di conseguenza l'obbligo di appartenenza del bene a una delle categorie dell'allegato, a collezioni pubbliche o ad inventari delle istituzioni ecclesiastiche. Inoltre, lo Stato membro richiedente potrebbe richiedere la restituzione in condizioni più favorevoli, e sarebbe tenuto a indennizzare unicamente i possessori che dimostrassero di aver agito con la diligenza richiesta al momento dell'acquisizione del bene. Di conseguenza, tale alternativa sortirebbe effetti particolarmente positivi per gli Stati membri il cui patrimonio è più gravemente colpito dal traffico illecito.

Questa alternativa si allineerebbe inoltre con le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione, del dicembre 2011, nonché con le conclusioni ottenute durante l'esercizio di valutazione della direttiva.

La revisione rappresenterebbe anche un'occasione di semplificare l'attuale normativa dell'Unione in materia attraverso una rifusione della direttiva 93/7/CEE, come modificata dalle direttive 96/100/CE e 2001/38/CE.

La scelta di questa alternativa comporterebbe in linea di principio alcuni costi legati al recepimento della nuova direttiva, il che la renderebbe molto efficiente rispetto agli obiettivi attesi.

L'allungamento della periodicità delle relazioni sull'applicazione della direttiva a cinque anni ridurrebbe l'onere amministrativo di circa 7 000 EUR all'anno, vale a dire la differenza tra 18 000 e 11 000 euro.

- l'alternativa 4 sarebbe efficace per aumentare il numero di restituzioni ma avrebbe un effetto neutro sui costi di restituzione.

Questa alternativa si allineerebbe con la raccomandazione del Consiglio dell'Unione agli Stati membri, del dicembre 2011, di considerare la ratifica della convenzione e di rafforzare la cooperazione con l'UNESCO nella prevenzione del traffico illecito dei beni culturali.

I costi stimati per il lancio della campagna sembrano troppo elevati data l'incertezza del raggiungimento degli obiettivi. La ratifica e/o l'esecuzione, da parte degli Stati membri, della convenzione dell'UNESCO dipende infatti dalla volontà di ciascuno di essi. Inoltre, l'impatto di questa alternativa sulla riduzione dei costi, specialmente di quelli relativi all'indennizzo del possessore e all'onere amministrativo, sarebbe neutro.

L'analisi comparativa di cui sopra suggerisce l'adozione di un approccio che integra le due opzioni strategiche che presentano il maggior impatto positivo in termini di aumento del numero di restituzioni e di riduzione dei costi:

- Alternativa 3: revisione della direttiva 93/7/CEE per, in particolare, estenderne il campo di applicazione a tutti i beni classificati come beni del patrimonio nazionale,

allungare i termini di verifica e quelli per esercitare l'azione di restituzione e armonizzare le condizioni relative all'indennizzo del possessore.

- Alternativa 2: promozione dell'uso del sistema di informazione del mercato interno tra le autorità centrali per semplificare la cooperazione amministrativa e le consultazioni legate all'esecuzione della direttiva.

Questa scelta darebbe un seguito all'invito del Consiglio dell'Unione, del dicembre 2011, di adottare, se del caso, misure complementari, nonché alle richieste delle autorità centrali. D'altronde, nel corso della consultazione pubblica un terzo dei rappresentanti delle autorità e degli enti pubblici ha espresso la propria preferenza per un approccio combinato.

Esso consentirebbe un'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi legati all'elaborazione della relazione sull'applicazione della direttiva a 5 500 EUR all'anno, rispetto ai 18 000 EUR dello scenario di base attuale.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

L'approccio preferito (combinazione delle alternative 2 e 3) sarà messo in pratica attraverso una proposta di rifusione della direttiva 93/7/CEE che dovrebbe essere adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione conformemente alla procedura legislativa ordinaria.

L'organizzazione di un sistema di monitoraggio e valutazione della nuova direttiva comporterebbe innanzitutto un controllo della conformità delle disposizioni nazionali di recepimento da parte della Commissione. Tale monitoraggio sarebbe integrato da una relazione di valutazione sull'applicazione della nuova direttiva dopo i primi cinque anni di applicazione. La Commissione redigerebbe questa relazione sulla base delle relazioni di applicazione quinquennali degli Stati membri e la trasmetterebbe al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo.

La valutazione dell'efficacia della nuova direttiva sarà eseguita sulla base di una serie di indicatori tra cui, ad esempio, il numero di procedure di restituzione sottoposte ai tribunali nazionali, i casi di restituzioni disposte per decisione di un tribunale e in seguito a composizione amichevole o il monitoraggio delle richieste di cooperazione amministrativa tra le autorità centrali.