Maria Vittoria Lumetti

PANORAMICA DELLE NORME GIURIDICHE SULLA TUTELA DEI BENI CULTURALI

E TRATTAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE DELLA ESPORTAZIONE DELLE OPERE D'ARTE

Per prima cosa ringrazio sentitamente gli organizzatori per il graditissimo invito e per l'occasione di riflettere insieme su un tema così centrale per i nostri ordinamenti.

Per l'Italia, universalmente nota per il suo ricchissimo patrimonio culturale, la protezione dei beni culturali è una priorità fondamentale. Per questo la normativa italiana è molto complessa. Cercherò di semplificare al massimo, per quanto possibile.

Trovare un bilanciato punto di equilibrio tra la tutela del patrimonio culturale nazionale ed il libero commercio dei beni è, di conseguenza, molto importante per il nostro Paese.

Attualmente il quadro normativo principale è rappresentato dalla Costituzione e dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio introdotto con il Decreto Legislativo n. 42 del 2004.

Quest'ultimo rappresenta una tappa fondamentale nella sistematizzazione della materia perché, per la prima volta, sono state raccolte in un unico testo normativo le disposizioni sparse, armonizzandole e dando coerenza al settore.

I PARTE

PANORAMICA DELLE NORME GIURIDICHE SULLA TUTELA DEI BENI CULTURALI

1. Un po' di storia

L'approdo cui in Italia siamo pervenuti è il frutto di eredità di secoli e secoli di esperienza e di problematiche che abbiamo dovuto affrontare nella cosiddetta Italia preunitaria e quindi ben prima di diventare una nazione.

A noi italiani piace definire Raffaello Sanzio (Urbino, 1483 - Roma, 1520) come il primo soprintendente della storia.

Papa Leone X (Firenze, 1475 - Roma, 1521) infatti, lo nominò "*prefetto di tutti i marmi e le lapidi*".

Fin dal 400, il mecenatismo di Lorenzo de Medici fu il fulcro dello splendore artistico e culturale del Rinascimento di cui Firenze divenne la capitale.

Nel 700, nel periodo in cui venivano scoperte le rovine di Pompei, Ercolano e Stabia, regnava nel mezzogiorno d'Italia re Carlo III di Borbone il quale, per impedirne la spoliatura, emanò un editto con il quale fissò dei vincoli ben precisi per il trasferimento dei reperti archeologici.

Dopo l'unità d'Italia ci fu una svolta, con la legge cd. Bottai, n. 1089 del 1939, considerata la prima legge organica volta a disciplinare la tutela delle cose di interesse artistico e storico, in vigore in Italia più di mezzo secolo, fino al codice dei beni culturali, il decreto legislativo n. 42 del 2004.

La legge tra le altre cose stabiliva il divieto di esportazione dei beni culturali che presentano un interesse tale da costituire un danno per il patrimonio nazionale.

2. La Costituzione italiana

Il 22 dicembre 1947 infine l'Assemblea Costituente approvò la Costituzione, all'interno della quale vi era una novità dal punto di vista del rilievo e dell'importanza che viene data al patrimonio culturale ed artistico

L'art. 9 della Cost, dispone che *La repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*

La norma si pone come profetica intuizione del collegamento tra tutela del patrimonio storico e artistico e promozione dello sviluppo della cultura.

A questo principio si aggiunge oggi la riforma costituzionale del 2022, che ha rafforzato il legame tra patrimonio culturale, ambiente ed ecosistema, a riprova che tutela e sostenibilità siano facce della stessa medaglia.

Si è, infatti, integrato l'art. 9 Cost. con un nuovo comma, introducendo tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

Pertanto, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, richiamato dal secondo comma, si attribuisce alla Repubblica anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

3. Creazione del Ministero dei beni culturali e dell'ambiente

Nel 1975 fu istituito un nuovo Ministero cui furono attribuite le competenze e le funzioni in materia di beni culturali che erano prima del:

-Ministero della Pubblica Istruzione (Antichità e Belle Arti, Accademie e Biblioteche), Ministero degli Interni (Archivi di Stato) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Biblioteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura).

4. La competenza esclusiva dello Stato in materia di beni culturali

Nel 2001 la riforma del titolo V della Costituzione ha interamente riscritto l'art. 117 stabilendo che le Regioni legiferano in ogni materia non espressamente riservata allo Stato. Il nuovo comma 2 lettera s) attribuisce allo Stato la **competenza esclusiva sulla "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"**.

Questo implica che lo Stato ha il potere di dettare le norme e adottare le misure necessarie per la protezione del patrimonio culturale, come ad esempio la regolamentazione degli scavi archeologici, la conservazione dei monumenti e la lotta contro il traffico illecito di beni culturali.

5. La valorizzazione del bene culturale

Il comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione introduce il concetto di "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*" tra le materie di potestà legislativa concorrente. Ciò significa che sia lo Stato che le Regioni possono legiferare in materia di valorizzazione, con lo Stato che stabilisce i principi fondamentali e le Regioni che si occupano dell'attuazione concreta. La valorizzazione comprende attività come la promozione, la fruizione e la gestione dei beni culturali, che possono essere svolte anche da soggetti privati.

In sintesi, mentre la tutela dei beni culturali è direttamente gestita dallo Stato, la loro valorizzazione è un'attività che vede la collaborazione di Stato e Regioni, con il coinvolgimento anche di altri soggetti e la cultura italiana.

6. IL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO

Dal 2004 il quadro normativo principale è rappresentato dal **Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio** (Decreto Legislativo 42/2004), che regola ogni aspetto della tutela, inclusa l'esportazione dei beni culturali e che ha origine dall'art. 9 della Costituzione.

L'art. 1 stabilisce che *“In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice”*.

Il codice introduce dei principi che costituiscono il precipitato logico e giuridico dei punti fermi di carattere generale già consolidatisi nel corso del tempo. Dalla decodificazione si giunge così alla codificazione dell'intera materia.

Il codice distingue la **tutela**, intesa come insieme delle attività diretta a garantire la conservazione e l'integrità del bene, dalla valorizzazione, che consiste nell'insieme delle azioni volte a promuovere la conoscenza e la fruizione.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte sottolineato che la tutela e la valorizzazione non sono concetti contrapposti, bensì complementari: senza tutela non vi può essere valorizzazione autentica, e senza valorizzazione la tutela rischia di restare sterile.

Il comma 2 del codice precisa che *“La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”*.

7. Stretta correlazione tra beni culturali (il “bello d’arte”) e paesaggio (il “bello di natura”): il nuovo concetto di patrimonio culturale. Differenza con l’ambiente

L'articolo 2 del codice crea un nuovo concetto di patrimonio culturale, comprensivo non solo dei *beni culturali* ma anche *del paesaggio*.

La norma, infatti, dispone che: *Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*.

I beni culturali e il paesaggio hanno in comune il **valore culturale**. **Il paesaggio è, infatti, un valore culturale di carattere naturalistico**.

Un punto qualificante del codice è, dunque, l'attenzione unitaria sia ai beni culturali che al paesaggio, inteso non solo come scenario naturale, bensì come espressione dell'identità culturale di una comunità.

Ciò in considerazione del fatto che il cosiddetto paesaggio naturale in paesi di antica civiltà come il nostro, non si presenta quasi mai come natura incontaminata, costituendo anch'esso il **risultato dell'opera trasformatrice dell'uomo e quindi della storia** (si pensi ai *paesaggi agresti*, ai *muretti a secco del ragusano*, ai *centri storici*, ecc).

La vera novità del codice è proprio il paesaggio “opera dell'uomo”, considerato non più solo entità da proteggere ma territorio da gestire e da promuovere complessivamente nel suo divenire.

La codificazione della materia del 2004 ha, pertanto, risolto la questione terminologica con la coniazione della macrocategoria del **patrimonio culturale** della quale fanno parte le due sub categorie dei beni culturali e dei beni paesaggistici disciplinati da un unico testo legislativo seppure in due diversi titoli, il II e il III.

Questo fa parte della nostra tradizione, in quanto due leggi del 1939 hanno disciplinato fino al 2004 il *bello opera dell'uomo* (il bene culturale) e il *bello opera della natura* (il paesaggio).

Questo filo comune è determinato dal fatto che ci si trova di fronte a beni che esigono regimi conservativi rigorosi in quanto aventi valori essenziali per il gruppo e la sua continuità.

Rimane distinto il concetto di ambiente che, dopo anni di ambiguità linguistiche, ha trovato collocazione in un codice a parte con il significato di tutela *dagli inquinamenti*.

8. Segue. Il centro storico

Ci sono beni, come il centro storico, che si pongono ambigualmente a metà strada tra bene culturale e bene paesaggistico. La tematica del centro storico, infatti, incontra notevoli problematiche non essendo ancora stato chiarito con precisione se esso sia un bene culturale o un bene paesaggistico.

Le conseguenze possono essere rilevanti, considerato che nel centro storico convergono numerosi interessi.

Il legislatore, ha effettuato una scelta di campo includendo definitivamente il centro storico nell'ambito dei beni paesaggistici, seppure con una formula ambigua, in quanto l'art. 136 del codice utilizza l'espressione "centri e nuclei storici".

Le province di Trento e Bolzano (legge n. 1 del 15.01.1993) e la Regione Sicilia (legge n. 70 del 7 maggio 1976), invece, in virtù della loro competenza legislativa esclusiva, hanno aderito alla concezione di centro storico come bene culturale.

Si potrebbe definire il centro storico come un ibrido, ossia un bene culturale complesso atipico oppure un bene paesaggistico a valenza culturale.

9. Struttura del D.Lgs n. 42 del 2004.

Il codice attua una *tabula rasa* delle disposizioni previgenti e rappresenta un codice innovativo con la codificazione di principi che costituiscono un precipitato logico dei punti fermi di carattere generale già consolidatisi nel tempo. Il codice è così strutturato:

La parte prima (artt 1-9) è disposta su nove articoli nei quali sono formulati importanti principi generali (patrimonio culturale, memoria della comunità nazionale, beni culturali e paesaggistici, tutela e valorizzazione dei predetti beni).

La parte seconda (artt. 10-130) è dedicata ai beni culturali, alla loro fruizione e valorizzazione.

La parte terza (131-159) disciplina i beni paesaggistici anche sotto l'aspetto della tutela e della valorizzazione.

La parte quarta (artt. 160-181) è dedicata alle sanzioni, amministrative e penali, raccolte in un'unica parte del codice sia per i beni culturali, sia per quelli paesaggistici. I principali istituti in cui si articola il codice contribuiscono a formare ciò che oggi definiamo il "diritto dei beni culturali".

10. Definizione di bene culturale

L'interesse istituzionale nei confronti dei beni culturali è rivolto alla loro tutela, conservazione, valorizzazione. A tale proposito riveste particolare importanza l'attenzione alla loro individuazione, che nel corso dei secoli XX e XXI ha avuto riscontro in un'ampia definizione normativa.

La nozione di bene culturale risulta attualmente desumibile dall'art. 2 comma 2 e dagli artt. 10 e 11 del d.lgs., n. 42/2004.

Il codice all'art. 2 definisce beni culturali le cose immobili e mobili che ai sensi degli articoli 10 e 11 presentano **interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico** (art. 2)"

La definizione di bene culturale obbedisce al principio di tipicità, in quanto il bene culturale è individuato dal legislatore.

L'elencazione contenuta nei due predetti articoli non è però esaustiva, perché lo stesso art 2 c 2 aggiunge che sono da considerare tali anche tutti quegli altri beni che, pur non compresi nell'elenco delle due norme, **siano individuati da altre leggi come "beni culturali in quanto testimonianza avente valore di civiltà"**. Non si tratta quindi di elenchi chiusi, bensì aperti. Tuttavia, deve essere sempre la legge ad individuare le nuove categorie di beni culturali.

11. IL CODICE INDIVIDUA VARIE CATEGORIE DI BENI CULTURALI, ATTINENTI AD AREE DISCIPLINARI OMOGENEE.

Ne consegue che affinché una cosa, una tela, una statua un edificio sia qualificabile bene culturale in senso giuridico e sia quindi assoggettata al relativo regime previsto dal codice, è necessario che, per gli oggettivi caratteri presentati, sia riconducibile ad una delle categorie indicate dal codice.

Ad esempio, l'art. 11 lett. i) definisce bene culturale le vestigia individuate dalla vigente normativa in materia di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale, di cui all'art. 65 comma 3 lettera c), sulla base, peraltro, di un criterio storicistico e non solo estetico o artistico.

I beni culturali soggetti a tutte le disposizioni di tutela sono classificati sulla base dell'interesse pubblico che giustifica la loro protezione, ossia il VALORE CULTURALE: artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico ecc. Vi sono vari modi posti in essere dalla Amministrazione al fine di identificare il bene culturale.

La conseguenza è la sottoposizione del bene culturale alla tutela. Il codice fornisce anche un concetto tipizzato di tutela ed è diretta principalmente a riconoscere, conservare, proteggere ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale.

12. MODALITÀ DI INDIVIDUAZIONE DEL BENE CULTURALI

Le modalità di individuazione del bene culturale previste in Italia sono più di una.

La tipologia dei beni culturali viene individuata principalmente in base alla appartenenza dei beni, pubblica o privata, ai sensi dell'art 10 comma 3. Ma anche in base al carattere materiale della cosa e al livello di interesse culturale che il Ministero della Cultura ravvisa nel bene.

L'effetto della individuazione è che la cosa risulta formalmente bene culturale e, come tale, è sottoposta al regime di tutela del codice.

Forme di individuazione dei beni culturali

1. appartenenza soggettiva dei beni (beni culturali pubblici, privati, a chiunque appartenenti).

In questa macrocategoria si distinguono:

A. Beni culturali pubblici *ex lege*.

Nell'ambito della categoria dei beni pubblici si distinguono innanzi tutto i **beni culturali pubblici *ex lege***, ossia individuati dalla legge, inalienabili non sottoponibili a nessuna verifica, come le raccolte di **musei, pinacoteche, gallerie** ed altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni degli altri enti pubblici territoriali nonché di ogni altro ente o istituto pubblico. Si tratta dei beni appartenenti al demanio culturale e considerati i beni pubblici più importanti nella più ampia categoria del patrimonio pubblico.

Per i beni culturali pubblici *ex lege*, di cui all'art. 10, comma 2, lettera a) l'appartenenza pubblica è elemento costitutivo.

L'articolo 13 comma 2 stabilisce che per i beni di cui all'articolo 10, comma 2, la dichiarazione non è richiesta: tali beni rimangono sottoposti a tutela anche qualora i soggetti cui essi appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica.

Per questi beni è interdetta qualsiasi verifica dell'interesse culturale, con la conseguenza che essi non possono essere sdemanializzati in alcun modo. Si tratta di beni culturali *tout court*, da considerarsi tali a prescindere da verifiche.

B. Beni culturali pubblici da sottoporre a verifica: l'abolizione della presunzione di culturalità del bene.

Una delle innovazioni più rilevanti del codice del 2004 è l'introduzione del procedimento di verifica dell'interesse culturale dei beni demaniali di cui all'art. 10, comma 1, e il conseguente mutamento del regime di alienazione dei beni. Esiste infatti una immensa categoria di beni che sono da sottoporre invece

ad una verifica puntuale dell'interesse culturale. La presunzione di legge della culturalità è superabile solo a seguito della verifica negativa. Sono alla verifica i suddetti beni sono da considerarsi beni culturali a tutti gli effetti.

Essi sono i beni appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali e ad ogni altro ente e istituto pubblico nonché agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Appartengono a questa ultima categoria i beni religiosi. I beni pubblici vengono, dunque, sottoposti alla verifica puntuale della presenza dell'interesse culturale, che non è più presunto *ex lege*.

La verifica, di carattere meramente dichiarativo, si configura come condizione risolutiva, e deve risultare positiva, altrimenti il bene non può più essere considerato culturale. Si passa da un regime di generale sottoposizione di tutti i beni pubblici e delle persone giuridiche private senza fine di lucro ad un regime di tutela indifferenziata ad un regime di verifica caso per caso, ad un continuo monitoraggio della vigenza dei soli beni di interesse culturale.

La verifica negativa si pone come presupposto della sdeamianizzazione, configurandosi come vera e propria condizione negativa.

C. Nell'ambito dei **beni culturali appartenenti a privati** è necessaria una notifica formale da parte della PA della **dichiarazione** dell'interesse culturale. La notifica non si limita a far rientrare il bene nella disciplina dei beni culturali ma è essa stessa attributiva del requisito di culturalità. Ha natura giuridica di accertamento costitutivo e l'Amministrazione adotta il provvedimento sulla base di discrezionalità tecnica.

D) beni culturali MEDIATI. Costituiscono una novità del codice e che possono appartenere a chiunque. Si tratta di cose immobili e mobili che rivestono un *interesse particolarmente importante*, a causa del loro riferimento alla storia (ad esempio il Caffè Greco in via dei Condotti a Roma), alla politica, alla storia delle istituzioni pubbliche (ad esempio la caserma di Via Tasso a Roma), alla letteratura.

Riguardo alla letteratura, dalla interpretazione congiunta dell'art. 10, comma 3, lettera D e art. 10 comma 4 lettera F e art. 52 del codice, si desume la rilevanza dei parchi letterari, fenomeno di recente elaborazione che sta riscuotendo notevole successo anche artistico, come i parchi di Giacomo Leopardi, Cesare Pavese, Gabriele D'Annunzio, Giovanni Verga, la casa natale di Pirandello.

Il parco letterario è il modo innovativo di associare letteratura e paesaggio. L'obiettivo è quello di identificare in una area circoscritta i luoghi naturali e frutto dell'intervento umano che hanno contribuito alla formazione e alla ispirazione di alcune tra le più significative figure della letteratura italiana.

2. Un altro modo per individuare il bene culturale è la presenza del **LIVELLO DI INTERESSE CULTURALE (semplice o qualificato)**.

Tale modalità obbedisce alla esigenza di graduare l'ambito di operatività della disciplina vincolistica.

L'interesse culturale può essere semplice o qualificato. L'interesse culturale **semplice** solitamente è richiesto per i beni di appartenenza pubblica o religiosa sottoposti a verifica ai sensi dell'art. 12 del codice.

L'interesse qualificato, invece, è richiesto per i beni di appartenenza privata. L'interesse qualificato può essere **importante, di particolare importanza** (come gli archivi e i singoli documenti appartenenti a privati, o per i beni di interesse culturale mediato), **eccezionale** (raccolte librerie e collezioni, art. 10 comma 3 lett. E e C), **di particolare valore artistico** (come le opere di architettura contemporanea art. 11, comma 1, lett. E: la norma le sottrae al limite dei 70 anni, solitamente previsto per non ostacolarne il commercio, ampliando notevolmente la sfera dei beni che possono rientrare nella speciale disciplina in esame), avente **carattere di rarità e pregio** (come nel caso della "archeologia del cinema", le fotografie con i relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere (art. 11, comma 1, lett. F), oppure le carte geografiche e gli spartiti musicali).

3. Un altro modo per individuare il bene culturale è il **TIPO DI INTERESSE: artistico** (ville, parchi, giardini art. 10 comma 4, lett. F, **storico** (luoghi della memoria, ad es. caffè letterari, siti minerari, archeologia industriale in genere), **etnoantropologico, archeologico, storico e artistico insieme (ville, strade, spazi urbani aperti, con estensione oggettiva ai centri storici, architettura rurale,**

spontanea, del latifondo, masserie, bagli, fortificazioni, patrimonio culturale sottomarino, archeologico, subacqueo).

4. Anche il CARATTERE MATERIALE della cosa è considerato un elemento costitutivo ed imprescindibile. Tuttavia, vi sono delle aperture contenute nel codice stesso (art. 7 bis) ai **beni culturali immateriali o volatili**, non consistenti in cose materiali, previste da disposizioni extra codice.

L'Italia vanta un patrimonio immateriale immenso: ad esempio le tradizioni orali, consuetudini sociali e riti festivi il canto a tenore dei pastori della Barbagia in Sardegna, o il teatro delle marionette siciliane, l'opera dei pupi, l'arte della liuteria cremonese, l'arte dei muretti a secco, celebrazioni religiose (es. la Perdonanza Celestiniana, la celebrazione religiosa che si tiene a L'Aquila). Si tratta di testimonianze aventi valore di civiltà che non sono contenute e rappresentate in una *res*.

5. La destinazione d'uso.

Anche la destinazione d'uso di un bene è considerata bene culturale, grazie ad alcune norme del codice (si pensi agli studi d'artista la cui destinazione d'uso ai sensi dell'art. 51 non può essere modificata) e alla giurisprudenza.

A esempio, il Ministero può imporre ad un determinato locale adibito a ristorante o tipografia od altro, la continuazione di detta attività, laddove l'uso contribuisca alla rilevanza culturale del bene (sentenza del 13 febbraio 2023, n.5, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato)

Il Consiglio di Stato ha infatti ammesso la configurabilità di un c.d. vincolo di destinazione d'uso del bene culturale, qualora il mancato vincolo di prosecuzione di una determinata attività in relazione alla *res* rischierebbe di far perdere alla stessa il suo valore culturale.

La vicenda giudiziaria trae origine da un ristorante creato nel 1908 e molto noto, anche a livello internazionale, all'interno del quale si è svolta una buona parte della c.d. "Dolce Vita", periodo storico in cui le strade della Capitale erano pervase da personalità provenienti dal mondo della cultura, delle arti e dello spettacolo.

In sintesi, questa importante pronuncia ha ampliato il concetto di vincolo applicabile ai beni culturali e ha dato nuove indicazioni sul regime di tutela per i beni immateriali.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha, infatti, riconosciuto legittimo l'operato del Ministero che, pur dichiarando l'interesse culturale delle cose materiali, come l'unità immobiliare, le opere, e gli arredi in esso contenute, ha ritenuto di *tutelare l'immobile come ristorante*, in relazione, cioè, alla attività commerciale in esso esercitata, quale espressione di identità culturale collettiva. Il provvedimento del Ministero ha valorizzato la connessione inscindibile tra gli elementi materiali ed immateriali, ravvisando l'essenzialità della continuità dell'uso, al fine di preservare la tradizione culturale di convivialità del locale, che diventa patrimonio culturale delle comunità, dei gruppi e dei singoli individui.

6. Categorie speciali art. 11 codice. La problematica degli affreschi e dei dipinti murali. Modalità di applicazione della tutela prevista dagli artt. art. 11 comma 1, lett. A e art. 50, comma 1 del D.lgs. 42/2004

L'art. 11 del codice individua *categorie speciali* suscettibili di essere considerate beni culturali.

Si tratta degli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le decorazioni degli edifici, esposti o no alla pubblica vista.

L'art. 50 del codice vieta il distacco degli stessi, senza autorizzazione del soprintendente. A tali categorie vengono assimilati anche i murali. Come Avvocatura dello Stato ci sono pervenute richieste di parere da parte del Ministero.

Come Avvocato dello Stato mi sono occupata anche di questo settore.

L'Avvocatura dello Stato svolge un ruolo cruciale nella difesa anche dei beni culturali in Italia, agendo come rappresentante e difensore dello Stato in giudizio e fornendo consulenza legale in materia (art. 82 del codice).

In particolare, si occupa delle questioni relative alla conservazione protezione e valorizzazione del patrimonio culturale sia in ambito contenzioso che consultativo.

Istituita con regio decreto del 1933 n. 1611 è l'organo legale dello Stato cui sono affidati istituzionalmente compiti di consulenza giuridica e di difesa delle Amministrazioni statali e dei poteri dello Stato in generale

Con la collaborazione del Nucleo Carabinieri Tutela del patrimonio, un nucleo speciale di carabinieri specializzato nella tutela del patrimonio culturale, sono stati recuperati, inter alia, dopo lunghe vicende giudiziarie con il Metropolitan museum di New York e col Getty museum di Los Angeles, il Vaso di Eufronio e l'Atleta di Fano di Lisippo.

- Ma torniamo alla questione del distacco. Si tratta nel caso di specie di un affresco strappato e applicato su tela, E. Albricci (Vilminore 1714 – Bergamo 1775), *I poeti salgono gloriosi il Parnaso ove si innalza il tempio di Apollo*, 1765, cm 225x370, già Bergamo, Palazzo Marenzi.

L'articolo 50 stabilisce, al comma 1, che “è vietato, senza l'autorizzazione del soprintendente, disporre ed eseguire il distacco di affreschi, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni, tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici, esposti o non alla pubblica vista”. La norma rappresenta il punto di arrivo della evoluzione che ha caratterizzato la materia in questione, riproponendo, sia pure nella forma di una norma di divieto e non più di comando, il modello autorizzatorio già previsto dalla precedente normativa.

La Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le province di Bergamo e Brescia ha richiesto un parere alla Avvocatura dello Stato ai fini dell'avvio di procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale per l'opera di E. Albricci (Vilminore 1714 – Bergamo 1775), *I poeti salgono gloriosi il Parnaso ove si innalza il tempio di Apollo*, 1765, cm 225x370, individuato nel catalogo della Casa d'Aste Wannenes Art Auctions in Genova.

Il procedimento si è concluso con l'emanazione del provvedimento di dichiarazione di bene culturale nel 2024.

L'affresco è stato strappato in data imprecisata per ragioni conservative, a causa di infiltrazioni nella muratura circostante e, trasportato su tela (*ritelato*, in gergo), ricollocato nel corso dell'anno 1964 nel sito originario.

Pertanto, dopo il distacco del 1964, l'affresco è stato ricollocato nello stesso luogo in cui era stato rimosso, ma con l'ausilio di un telaio.

Il ricollocamento su tela ha implicato il riposizionamento dell'affresco come un normale quadro, non risultando, dagli elementi in possesso, che lo stesso sia stato nuovamente incollato al muro.

Ne consegue che l'affresco, una volta staccata dal muro la pellicola pittorica, non era più sostenuto dalla parete, bensì dalla tela, ossia da un altro supporto.

La trasformazione dell'affresco in un quadro è un passaggio che ne modifica la natura giuridica, mutandolo da un elemento integrante di un edificio ad un bene mobile, con le conseguenti sanzioni, a bene soggetto alle regole che disciplinano le opere d'arte.

La rimozione successiva, quella del 2024, non è invece da considerarsi distacco o strappo in quanto, come detto, l'affresco, dopo il restauro del 1964, non è stato incollato al muro della volta, bensì riposizionato su tela.

- Altra questione ha interessato i murali realizzati presso i locali occupati presso il centro sociale Leoncavallo a Milano. L'Avvocatura dello Stato ha espresso un parere nel senso che i dipinti murali risultano sottoposti *ope legis*, ai sensi del combinato disposto degli artt. 11 e 50 del d.lgs 42/2004: essi non possono essere deturpati o danneggiati, non possono essere staccati e distrutti, senza l'autorizzazione della Soprintendenza, anche se non sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'art. 13. Attendiamo le eventuali pronunce giurisprudenziali sul punto.

7. Beni culturali minori, futuri beni culturali? Si tratta di testimonianze culturali diffuse capillarmente sul territorio nazionale che, a differenza dei beni “maggiori”, non sono disciplinate dal sistema giuridico come tali e tendono a rimanere sottovalutate. Esempi di beni culturali minori sono le architetture legate all’acqua come ponti, acquedotti, mulini, canali d’irrigazione, le aree archeologiche, siti più piccoli e misconosciuti, le infrastrutture e insediamenti, come i sentieri, le mulattiere, le case agricole, gli alpeggi, i terrazzamenti, gli elementi religiosi e difensivi, come le cappelle, i piloni votivi, le case fortezza, le torri di avvistamento. Attendiamo l’evoluzione dei tempi auspicando un intervento in merito.

II PARTE

TRATTAZIONE DELLA REGOLAMENTAZIONE DELLA ESPORTAZIONE DELLE OPERE D’ARTE

1. Cenni generali

La legislazione italiana prevede restrizioni all’esportazione di opere d’arte, richiedendo autorizzazioni specifiche per beni di particolare valore storico, artistico o archeologico.

L’**esportazione dei beni culturali** rappresenta una delle questioni più delicate e controverse del settore, perché coinvolge non soltanto l’**ambito giuridico e politico**, ma è un tema che è anche strettamente legato alla **tutela del patrimonio culturale di una nazione**. Uno Stato, di fronte alla possibilità che un’opera venga messa sul mercato e possa dunque uscire dai confini nazionali per non tornare più, si trova spesso dinnanzi a un problema, ovvero se **trattenere il bene** ponendo un vincolo di interesse culturale, oppure autorizzarlo a **circolare sul libero mercato**.

Le normative sull’esportazione dei beni culturali mirano a trovare un equilibrio tra la necessità di proteggere questo patrimonio e la legittima circolazione delle opere d’arte e degli oggetti storici.

Le leggi sull’esportazione dei beni culturali sono influenzate da numerosi fattori, tra cui il contesto storico e culturale di ogni paese, le relazioni internazionali, gli obblighi derivanti da trattati internazionali e le pressioni del mercato dell’arte.

L’**Italia** è molto restrittiva rispetto all’esportazione. Ad esempio, in Italia la pratica del *deaccessioning*, ovvero l’alienazione di beni da una collezione museale, è vietata ai musei pubblici (mentre ad esempio negli USA è ammessa).

2. Il controllo sulle esportazioni delle opere d’arte da parte dello Stato

Se, come abbiamo visto, l’inclusione o meno di un bene all’interno del patrimonio culturale è il risultato di una procedura complessa che coinvolge più attività (legislativa, amministrativa e spesso anche giurisdizionale), e corre lungo il crinale della separazione dei poteri, il controllo sulle esportazioni è uno dei momenti cruciali nell’identificazione di cosa sia o meno parte del patrimonio culturale nazionale.

In Italia, l’esportazione di opere d’arte è soggetta a normative specifiche che mirano a tutelare il patrimonio culturale nazionale.

Il controllo sulla circolazione internazionale è finalizzato a preservare l’integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti (art. 64 bis del D.lgs. n. 42 del 2004).

La inclusione di un bene all’interno del patrimonio culturale è il risultato di un equilibrio tra attività legislativa e amministrativa laddove fondamentale risulta, naturalmente, anche l’intervento giurisdizionale.

Il giudice amministrativo valuta la decisione adottata dall'amministrazione (nello specifico, il diniego al rilascio dell'attestato di libera circolazione) in applicazione della **discrezionalità amministrativa e della c.d. discrezionalità tecnica (v. oltre giurisprudenza)**.

Appare quindi fondamentale ricostruire, per quanto qui d'interesse, le linee guida della normativa in materia di esportazione dei beni culturali, la cui violazione integra la fattispecie punita dall'art. 174 d.lgv. 42/04 e il reato di uscita o esportazione illecita di beni culturali.

In generale, per esportare opere d'arte, è necessario ottenere un'autorizzazione, e in alcuni casi, un attestato di libera circolazione da parte del Ministero della Cultura (Ufficio Esportazioni).

Le regole variano a seconda del tipo di opera (età, valore, autore) e della destinazione (all'interno o all'esterno dell'Unione Europea).

La disciplina in materia è stata riformata nel 2017 e nel 2022 ed è regolata dagli articoli 65, 68, 69 e 70 del Codice, che stabiliscono che l'esportazione di beni culturali è soggetta a una rigorosa procedura di autorizzazione.

Anche a seguito delle recenti riforme in tema di circolazione internazionale dei beni culturali (l. n. 124/2017 e n. 22/2022), possiamo convenzionalmente distinguere **tre «categorie» di beni culturali**:

-quelli per i quali l'esportazione definitiva è vietata;

-quelli per i quali l'esportazione definitiva è subordinata al rilascio dell'attestato di libera circolazione o della licenza di spedizione;

-quelli per i quali l'uscita è libera o subordinata ad una mera autocertificazione.

3. Beni per i quali è tassativamente vietata l'uscita definitiva dal Paese

Il codice stabilisce, innanzitutto, che è vietata l'esportazione di oggetti di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico che appartengono agli enti pubblici o agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

A) Art. 65 Sez. I – bis Generale divieto di uscita definitiva dal territorio dello Stato.

Ai sensi dell'art. 65, I° e II° comma, appartengono alla «prima categoria», ovvero a quella dei beni per i quali è tassativamente vietata l'uscita definitiva (**ma non anche quella temporanea**) dal territorio della Repubblica:

1. I beni pubblici *ex lege* indicati nell'art. 10 comm2
2. I beni culturali pubblici e religiosi che sono stati sottoposti a verifica ai sensi dell'art. 12 del codice.
3. I beni culturali privati quando sia intervenuta la dichiarazione di cui all'art. 12, che sono caratterizzati da un interesse culturale qualificato, ossia "particolarmente importante" (ad esempio beni di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, art. 10, comma 3 lett. A, e gli archivi art. 10 comma 3 lettera B) oppure di "eccezionale interesse culturale" (come le raccolte librerie, art. 10, comma 3, lettera C).
4. i beni culturali mobili indicati nell'articolo 10, commi I°, II° e III°, nonché (a) le cose mobili appartenenti ai soggetti indicati all'articolo 10, I°, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settant'anni fino a quando non sia stata effettuata la verifica prevista dall'articolo 12;
5. i beni, a *chiunque appartenenti* (e quindi pubblici e privati, non ha rilievo l'appartenenza soggettiva), che rientrino nelle categorie indicate all'articolo 10, comma III° (beni culturali "mediati"), e che il Ministero, sentito il competente organo consultivo, abbia preventivamente individuato e, per periodi temporali definiti, abbia escluso dall'uscita, perché dannosa per il patrimonio culturale in relazione alle caratteristiche oggettive, alla provenienza o all'appartenenza dei beni medesimi.

6. Le collezioni o serie di oggetti *a chiunque appartenenti*, che per tradizione, fama, per la rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica, filatelica, rivestono un **eccezionale interesse**. L'esportazione di tali beni integra certamente, quantomeno sotto il profilo dell'elemento oggettivo del reato, il reato di uscita o esportazione illecita.

4. Esportazione temporanea

Anche per l'esportazione temporanea di beni culturali, ad esempio per una mostra, è necessario ottenere un'autorizzazione, definito *attestato di circolazione temporanea*.

5) Art. 65 comma 3 autorizzazione per uscire dal territorio nazionale di altre cose con rilievo culturale

Relativamente ai **beni appartenenti ai privati**, qualsiasi oggetto d'interesse culturale eseguito da un autore non più vivente e che abbia almeno 70 anni di età e un valore di almeno 13.500 euro deve ottenere un'autorizzazione dal Ministero della Cultura per poter uscire dai confini nazionali. L'autorizzazione, se concessa, ha una validità di cinque anni.

Nel caso in cui il proprietario di un bene dichiara un valore inferiore ai 13.500 euro, il bene non è sottoposto al normale iter autorizzativo, ma deve comunque essere presentata all'Ufficio Esportazione della Soprintendenza (l'ente che rilascia l'autorizzazione) un'autocertificazione. La Soprintendenza può fare controlli a campione sulle autocertificazioni.

Il Codice prevede che, per determinati beni, l'autorizzazione all'esportazione (che, se concessa, ha una validità di cinque anni) possa essere negata, qualora si ritenga che il bene debba rimanere in Italia per preservarne il valore culturale.

Nella valutazione sul rilascio o sul rifiuto dell'autorizzazione, la legge prevede che l'Ufficio Esportazione comunichi la propria decisione "con motivato giudizio, anche sulla base delle segnalazioni ricevute".

Il diniego comporta automaticamente l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale per il bene, che diventa, come si dice in gergo, "notificato", ovvero sottoposto a vincolo d'interesse culturale: il vincolo comporta il divieto di uscita del bene dai confini nazionali.

Acquisto in via di prelazione da parte dello Stato

L'articolo 69 disciplina i ricorsi contro il diniego, mentre l'articolo 70 introduce la possibilità di acquistare il bene da parte dello Stato, qualora venga richiesto un permesso di esportazione per un oggetto di eccezionale valore culturale: l'Ufficio Esportazione può presentare al Ministero della Cultura una proposta di acquisto coattivo, riservandosi la custodia del bene fino alla fine del procedimento.

Se il Ministero non procedere all'acquisto, entro sessanta giorni dà comunicazione alla regione in cui si trova il bene, che a sua volta può acquistare l'oggetto.

Tuttavia, qualora l'ente pubblico non voglia procedere con l'acquisto, la legge non prevede che il vincolo venga rimosso. Il bene **non** può comunque lasciare il territorio nazionale per essere venduto fuori dai confini italiani.

L'Ufficio esportazione presso cui è presentata la domanda, al termine di un'articolata istruttoria, potrà o rilasciare l'attestato di libera circolazione o procedere all'acquisto coattivo del bene o negare l'esportazione con conseguente avvio del procedimento di «notifica».

L'uscita dal territorio nazionale di un bene di interesse culturale, per il quale si sarebbe dovuto richiedere (ed ottenere) un titolo per l'esportazione, integra, ove si esporti il bene in assenza di tale titolo, il reato di esportazione illecita, sanzionabile ai sensi dell'art. 174.

Inoltre, tenuto conto della natura di reato di pericolo, ai fini dell'integrazione del reato, è sufficiente che il bene di interesse culturale sia stato fatto uscire dal territorio nazionale senza la prescritta

autorizzazione, **non rilevando in alcun modo che il titolo autorizzatorio** (l'attestato ex art. 68 o la licenza ex art. 74) **potessero essere rilasciati ove richiesti** (Cass. Pen., 21.1.2000, n. 2056).

6. Beni per i quali non è richiesto alcun titolo autorizzativo

Art. 65 co 4 uscita definitiva senza autorizzazione

Alla terza «categoria», ovvero a quella dei beni per i quali **non è richiesto** alcun titolo autorizzativo per l'uscita dal territorio nazionale, appartengono, invece, i beni muniti di interesse culturale, che siano opera di autore vivente o che, nel caso di autore non più vivente, **la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni ed il cui valore sia inferiore ad euro 13.500** (fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, let. B, n. 1). Più precisamente, allorché le cose da trasferire all'estero rientrano nelle ipotesi per le quali **non** sia prevista l'autorizzazione, l'interessato, ai sensi del *novum* normativo introdotto dalla l. n. 124/2017, ha comunque **l'onere di comprovare**, mediante dichiarazione ex D.P.R. 445/2000 da effettuarsi secondo le procedure e con le modalità stabilite con decreto ministeriale, che il bene rientri nella categoria dei beni esportabili senza autorizzazione all'uscita dal territorio nazionale.

7. Il controllo sulle esportazioni delle opere d'arte da parte del Giudice amministrativo

• **Ampia discrezionalità della Amministrazione**

Unanime è la giurisprudenza in merito al fatto che *le valutazioni di carattere storico ed artistico svolte dall'Amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali costituiscono manifestazione di ampia **discrezionalità dell'Amministrazione** stessa, censurabili soltanto in caso di evidenti errori o di palesi illogicità* (T.A.R. Lombardia sez. IV - Milano, 20/05/2024, n. 1528).

La verifica dell'interesse culturale del bene è espressione di discrezionalità tecnica e sindacabile solo per illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti (Consiglio di Stato sez. I - 30/11/2020, n. 1958).

La sentenza n.1528/2024, con la quale il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione IV, pronunciandosi a favore del Ministero in un ricorso giurisdizionale in relazione ad un dipinto di Alessandro Allori gravato da veto all'espatrio, riferendosi ad analoghe contestazioni, così ha motivato la propria decisione: *“l'Amministrazione non applica scienze esatte che conducono ad un risultato certo ed univoco (come si verifica ad esempio allorché la P.A. sia chiamata ad accertare l'altezza di un determinato candidato o il grado alcolico di una determinata sostanza), ma formula un giudizio tecnico connotato da un fisiologico margine di opinabilità, per sconfessare il quale non è sufficiente evidenziare la mera non divisibilità del giudizio, dovendosi piuttosto dimostrare la sua palese inattendibilità”*. Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza n. 1878 del 2023)” (T.A.R. LOM, sezione IV, sentenza del 20 maggio 2024, n. 1528, p. 6). In terminis T.A.R. Veneto, sezione II, del 3 dicembre 2020, n. 1160

• **Valore dell'opera d'arte e non solo dell'autore**

Nel giudizio di valutazione dell'interesse culturale di un'opera d'arte, è indispensabile che l'amministrazione fornisca una motivazione puntuale e convincente, sostenuta da una adeguata argomentazione critica e storica, che dimostri **la presenza di più di un principio** di rilevanza tra quelli previsti dalle linee guida ministeriali di cui al d.m. 6 dicembre 2017, n. 537.

Infatti, la sussistenza di un solo criterio, seppur certo, non è sufficiente a supportare la declaratoria di interesse culturale e il conseguente diniego di esportazione; **la valutazione deve riguardare non solo il valore dell'autore, ma anche il particolare valore culturale dell'oggetto d'arte presentato** (T.A.R. Toscana sez. I - Firenze, 24/04/2024, n. 502).

Ai sensi degli artt. 10 e 68 del D.Lgs. n. 42 del 2004, è legittimo impedire il definitivo trasferimento all'estero di opere che rivestano, comunque, un rilievo eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della nazione; la ratio della normativa è quella di escludere la circolazione del bene culturale anche nel caso in cui l'esportazione, tenuto conto dell'eccezionale rilevanza del bene, metta a rischio l'integrità e la completezza del patrimonio culturale nel suo insieme, e tale normativa incide sulla nozione di eccezione culturale ex art. 36 del TFUE, quale limite alla libera circolazione di opere Cons. Stato, Sez. VI, 27/12/2023, n. 11204.

• **Il concetto di rarità dell'opera**

Per la giurisprudenza, *risulta sufficientemente motivata la sussistenza o insussistenza dei requisiti di culturalità per pregio e rarità essendo illustrate nella relazione tecnica le ragioni che inducono a ravvisare nello specifico caso concreto quelle caratteristiche di pregio e di rarità che giustificano la sottoposizione del bene del privato a regime vincolistico.*

È dunque necessario che risulti effettuata una valutazione in termini non astrattamente numerici, ma riferita alla significatività e al valore del pezzo come "componente" del patrimonio culturale nazionale (T.A.R. Veneto sez. II - Venezia, 19/01/2023, n. 84 pregio e rarità dell'artigianato di Murano)

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, con la sentenza n. 13372 del luglio 2025, definitivamente vietato l'esportazione del Ritratto di un anziano gentiluomo con cappotto e collo di pelliccia, opera attribuita al manierista bolognese Prospero Fontana (Bologna, 1512 – 1597).

La pronuncia ha confermato che il requisito della 'rarità' non si riduce al conteggio di quanti beni di analogo soggetto o tipologia siano conservati presso le pubbliche raccolte e/o in collezioni private pubblicamente fruite, ma inerisce anche tutti quegli aspetti relativi al contesto storico, biografico ed ambientale in cui l'opera da esportare s'inserisce.

Al riguardo il Consiglio di Stato (Sez. VI, n. 1899 dell'8 aprile 2002) ha da tempo stabilito che ***Nessuna opera d'arte originale può essere ritenuta identica ad un'altra, ognuna costituisce un caso a sé.***

Stato di degrado

La tutela del bene culturale in stato di degrado o di pessima conservazione è sempre garantita, sottolineando la indipendenza del vincolo rispetto alla conservazione.

Il Consiglio di Stato sez. VII - 23/02/2023, n. 1878 ha affermato che *“Ai fini della dichiarazione di interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico, non è rilevante ex se che l'immobile si trovi in stato di parziale distruzione o di cattiva manutenzione o conservazione rimanendo rimesso all'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione la valutazione dell'idoneità delle rimanenze ad esprimere il valore che si intende tutelare”.*

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni illustrate, è possibile affermare che l'Italia è orientata a garantire una forte protezione del patrimonio culturale nazionale, con un sistema che privilegia la conservazione interna dei beni piuttosto che la loro circolazione internazionale.

D'altronde, già nel 700 Carlo III di Borbone, per impedire la spoliazione delle rovine di Pompei, Ercolano e Stabia, emanò un editto col quale fissò dei vincoli ben precisi per il trasferimento dei reperti archeologici.

Anche ai nostri giorni, non possiamo che seguire questa rigorosa tradizione di tutela dei nostri tesori nazionali.

Vi ringrazio per la cortese attenzione