

## I - La protezione dei beni culturali in Francia

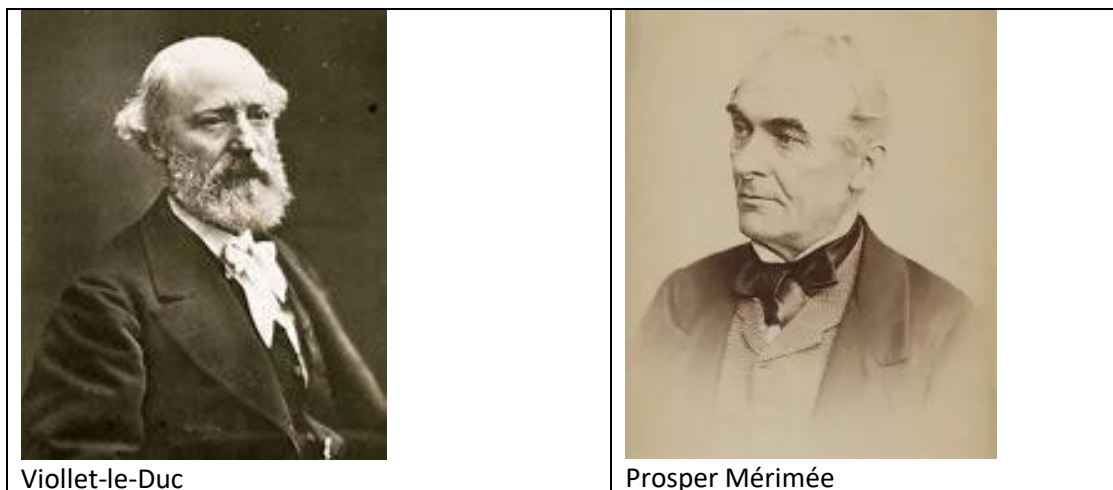
*(Intervento in lingua francese di Jean-Philippe GAYRARD per l'AGATIF, Associazione fra i Giudici amministrativi tedeschi, italiani e francesi)*



*«Senza dubbio la chiesa di Notre-Dame di Parigi è ancor oggi un maestoso e sublime edificio. Ma, per quanto bella si sia conservata invecchiando, è difficile non sospirare, non indignarsi di fronte al degrado, alle incalcolabili mutilazioni che il tempo e gli uomini hanno inferto a questo venerabile monumento.»*

Queste parole di Victor Hugo nella sua opera «Notre-Dame de Paris» (1831) risuonano in modo particolare oggi, mentre l'edificio accoglie nuovamente visitatori da tutto il mondo dopo il terribile incendio del 15 aprile 2019 e i titanici lavori di ricostruzione della cattedrale che ne sono seguiti. Queste parole rivelano la presa di coscienza, alimentata dal doppio movimento del romanticismo e del nazionalismo, della necessità di preservare il patrimonio culturale dopo la confisca dei beni del clero e dei nobili emigrati e gli eccessi commessi durante la Rivoluzione francese.

Tuttavia, a causa della preminenza del diritto di proprietà, le misure di protezione materiale e giuridica rimasero limitate ai soli immobili di proprietà dello Stato. In Francia, due nomi sono particolarmente significativi in questa fase che va dall'inventario dei beni culturali alla loro protezione materiale:



- Prosper Mérimée (1803-1870), famoso autore di «Carmen», fu il secondo ispettore generale dei monumenti storici, carica creata dalla Monarchia di Luglio. Con questo titolo, si concentrò innanzitutto sulla strutturazione del processo di inventario e classificazione degli edifici in base al loro interesse storico e architettonico. Nel 1840, dopo numerose visite in tutta la Francia, la commissione dei monumenti storici pubblicò un primo elenco di un migliaio di siti preistorici, antichi, medievali, edifici religiosi o oggetti francesi degni di considerazione.
- L'architetto *Eugène Viollet-le-Duc* (1814-1879) divenne il principale restauratore di edifici religiosi e castelli medievali particolarmente colpiti dalla Rivoluzione francese, anche se i suoi lavori di restauro sono stati successivamente criticati e talvolta messi in discussione, come nel caso della chiesa di Saint Sernin a Tolosa.

Bisogna attendere la Terza Repubblica perché si affermasse una politica di tutela del patrimonio con la legge del 30 marzo 1887 «per la conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte di interesse storico e artistico», che conferì finalmente valore giuridico alle classificazioni effettuate in precedenza. Inoltre, la legge del 9 dicembre 1905, nota come legge sulla separazione tra Chiesa e Stato, creò nuova consapevolezza sulla necessità di salvaguardare anche il patrimonio appartenente a privati, perché gli edifici religiosi venivano

smantellati e venduti all'estero, come accaduto per i chiostri di Saint Michel de Cuxa o di Saint-Guilhem du Désert, utilizzati per costituire il museo «The Cloisters» a New York.



Saint-Guilhem du Désert



The Cloisters

Con la legge del 31 dicembre 1913, anche i beni privati possono essere oggetto di classificazione d'ufficio e, in seguito alle distruzioni causate dalla prima guerra mondiale, in particolare quelle subite dalla cattedrale di Reims, viene creato nel 1924 un inventario supplementare, che può comprendere diversi edifici nella stessa strada. Seguendo la medesima logica, anche le aree circostanti un monumento storico sono protette da vincoli urbanistici in virtù di una legge del 25 febbraio 1943, mentre un intero settore urbano può essere salvaguardato ai sensi della legge Malraux del 4 agosto 1962. Malraux, ministro della Cultura del governo de Gaulle, rilanciò l'impresa di inventariare tutte le ricchezze artistiche e storiche della Francia e accelera la classificazione di alcuni monumenti, ad esempio la cappella Notre-Dame du Haut a Ronchamp, costruita da Le Corbusier, completata nel 1955 e classificata nel 1967.



Da allora, la dinamica di protezione del patrimonio non ha mai perso slancio e ha conosciuto un'applicazione sempre più ampia con il restauro di edifici pubblici, precedentemente demoliti dopo la loro dismissione, come la stazione di Orsay trasformata in museo, o il riconoscimento di un patrimonio culturale immateriale come la gastronomia, le danze folcloristiche, i mestieri artigianali, ecc., che diventano altrettanti «luoghi della memoria» (Pierre Nora) per la nazione francese. La politica di tutela del patrimonio, a lungo gestita solo dallo Stato, iniziò il proprio processo di decentramento con la legge del 13 agosto 2004 che sancì il trasferimento della proprietà di alcuni monumenti storici agli enti locali. Infine, l'ultima importante legge in materia, del 7 luglio 2016, riguardante la «modernizzazione della protezione del patrimonio», ha tenuto conto in particolare delle modalità di gestione specifiche dei beni iscritti nel patrimonio mondiale dell'UNESCO (54 fino a oggi in Francia, gli ultimi dei quali sono i megaliti del Golfo di Morbihan, iscritti lo scorso luglio).

La protezione dei beni culturali è quindi garantita da un intero corpus di norme ora raccolte in un Code du patrimoine (Codice del patrimonio culturale), che ora esamineremo prestando particolare attenzione alla delicata questione dell'esportazione delle opere d'arte.

#### A) La protezione generale dei beni culturali

1. In via preliminare, i beni culturali appartenenti a un ente pubblico possono rientrare nel suo demanio pubblico ed essere soggetti al regime generale della proprietà demaniale pubblica, che comporta un elevato livello di protezione, in particolare l'impignorabilità, l'inalienabilità e l'imprescrittibilità.

Un bene entra a far parte del demanio pubblico in forza di un provvedimento di legge o di un riconoscimento giurisprudenziale basato sulla definizione di demanio pubblico di cui all'articolo L. 2111-1 del Codice generale della proprietà degli enti pubblici: è il caso di beni appartenenti a un ente pubblico destinati all'uso diretto del pubblico o a un servizio pubblico, a condizione che siano oggetto di una ristrutturazione indispensabile all'esecuzione delle missioni di tale servizio pubblico.

- Sono quindi automaticamente inclusi nel demanio pubblico i beni culturali, come le collezioni di musei in Francia (articolo L. 451-1 del Codice

del patrimonio culturale) o gli oggetti mobili appartenenti allo Stato e classificati come monumenti storici. Lo stesso vale per gli archivi pubblici, in combinato disposto degli articoli L. 212-1 e seguenti del Codice del patrimonio culturale. È quindi sufficiente che il documento provenga dall'attività dello Stato: così bozze manoscritte di telegrammi redatti dal generale de Gaulle tra il 1940 e il 1942, appartenenti a una società specializzata nell'acquisto e nella vendita di lettere storiche, sono state oggetto di una rivendicazione ai sensi del regime degli archivi pubblici, considerando che, secondo l'ordinanza del 9 agosto 1944, la Francia Libera era, a partire dal 16 giugno 1940, l'unica depositaria della sovranità nazionale e garantiva la continuità della Repubblica (Consiglio di Stato, 13 aprile 2018, n. 410939). L'articolo L. 2112-1 del Codice generale della proprietà pubblica include nel demanio pubblico anche i beni culturali marittimi, le opere e gli oggetti d'arte contemporanea iscritti nel fondo nazionale d'arte contemporanea o le collezioni di documenti antichi, rari o preziosi delle biblioteche pubbliche.

- Il giudice amministrativo è quindi raramente indotto ad accertare il dominio pubblico di un bene culturale, date le sue numerose destinazioni d'uso previste dalla legge e gli inventari esaustivi del patrimonio culturale. Questo fu tuttavia il caso della cosiddetta «Figura piangente n. 17» proveniente dalla tomba del duca di Borgogna Filippo II detto l'Ardito (1342-1404), che fu inclusa nel patrimonio nazionale con la confisca dei beni della Chiesa durante la Rivoluzione francese, poi sottratta in data sconosciuta e da allora trasmessa per via ereditaria. Constatando l'assenza di qualsiasi atto di declassamento di questa statuetta, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il regime di imprescrittibilità impedisse il riconoscimento di una proprietà individuale, anche per un possesso così lungo (Consiglio di Stato, 21 giugno 2018, n. 408822). Tuttavia, il Consiglio di Stato ha ammesso che, nel caso in cui una persona abbia creduto in buona fede di essere proprietaria di un bene di questo tipo, essa possa ottenere il rimborso delle spese sostenute per la sua conservazione e anche un risarcimento per la perdita del possesso del bene ai sensi dell'articolo 1 del protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali; tale rimborso deve essere inferiore al valore venale del bene (Consiglio di Stato, 22 gennaio 2022, n. 458590 per un'opera della fine del XV secolo acquistata in un'asta pubblica nel 1901).



Questa protezione dei beni pubblici in generale è antica, poiché fu proclamata per la prima volta dall'Ordinanza di Moulins del febbraio 1566 per i beni della Corona e poi, durante la Rivoluzione francese, per i beni dello Stato.

La protezione di tali beni può tuttavia cessare se l'ente pubblico decide di declassarli. Ma vedremo questo punto nel nostro secondo intervento ...

2. La protezione speciale dei beni culturali, pubblici o privati, si basa sui concetti di iscrizione e classificazione come monumenti storici, che riguarda sia i beni immobili che alcuni beni mobili.

La richiesta d'iscrizione può essere presentata dal proprietario del bene, dal suo assegnatario (in particolare nel caso di edifici religiosi) o anche da qualsiasi soggetto interessato, come un'associazione per la tutela del patrimonio culturale, un ente locale o un servizio decentrato dello Stato, in particolare una direzione regionale degli affari culturali (Direction régionale des affaires culturelles, DRAC), o anche dalla Direzione generale del patrimonio e dell'architettura del Ministero della cultura.

L'esame della domanda è affidato alla DRAC competente, poi una commissione regionale per il patrimonio e l'architettura esprime un parere sulla richiesta di protezione in base all'importanza del bene dal punto di vista artistico o storico, per un immobile, e anche dal punto di vista scientifico o tecnico, per un oggetto mobile. Il Ministro della cultura decide quindi se il bene deve essere iscritto o classificato come monumento storico; l'iscrizione e la classificazione implicano due livelli successivi di protezione.

Si contano circa 45.000 immobili protetti, di cui 30.000 iscritti e 15.000 classificati, e più di 280.000 oggetti mobili; ogni anno l'elenco si arricchisce di circa 300 immobili e 1500 oggetti. Per tipologia, gli immobili più comuni sono castelli e chiese, mentre tra gli oggetti mobili prevalgono le opere d'arte e gli arredi antichi, ma stanno emergendo nuove categorie come le opere industriali e simili o i veicoli d'epoca.

L'iscrizione o la classificazione come monumenti storici di beni privati istituisce una servitù di pubblica utilità che comporta diverse conseguenze per il proprietario, responsabile della loro conservazione:

- 1) nel caso di un immobile classificato, egli deve eseguire tutti i lavori con l'autorizzazione espressa del prefetto della regione e sotto il controllo scientifico e tecnico dei servizi dello Stato, in particolare degli Architectes des bâtiments de France (Architetti degli edifici di Francia); il proprietario può essere invitato a realizzare lavori conservativi e, se inadempiente, deve eventualmente sostenere una parte dei costi dei lavori eseguiti d'ufficio, o può venire espropriato; infine, se può vendere il bene, il proprietario deve informare l'acquirente della servitù esistente e comunicare al prefetto la vendita;
- 2) nel caso di un immobile iscritto, i lavori sono soggetti solo al rilascio di un permesso, ma con preavviso al prefetto della regione, e rimangono sotto la supervisione dei servizi statali.

Se da un lato al proprietario sono imposte queste importanti limitazioni, dall'altro egli beneficia di un regime fiscale favorevole che gli consente di ottenere una riduzione d'imposta fino al 30% dell'investimento effettuato.

Tuttavia, la classificazione o l'iscrizione d'ufficio di un bene mobile raramente rende felice il suo proprietario, che non può più alienarlo al di fuori del territorio nazionale. Il proprietario può impugnare la decisione di classificazione o di iscrizione dinanzi al giudice amministrativo; per contro, un terzo, come un'associazione o un vicino, che può subire vincoli sulla propria proprietà in virtù delle servitù relative alle aree circostanti il monumento storico, non è legittimato a impugnare tale decisione (Consiglio di Stato, 9 novembre 2022, n. 463108).

Il giudice amministrativo può quindi essere chiamato a qualificare giuridicamente i fatti per valutare se un bene culturale può essere classificato come monumento storico. Può trattarsi di un immobile, come ad esempio il casinò di Aix-en-Provence, considerato «una testimonianza dell'architettura detta "degli anni Venti" e della storia termale» (Consiglio di Stato,

22 marzo 1999, n. 163916), sebbene questo sia stato demolito appena cinque anni dopo la sentenza, o di un bene mobile come il quadro di Van Gogh «Giardino a Auvers», considerato «un'importante testimonianza dell'arte pittorica della fine del XIX secolo», anche se questo quadro dipinto da un artista straniero lasciò la Francia alla sua morte e vi tornò solo nel 1955 (Consiglio di Stato, 31 luglio 1992, n. 111758). Questa classificazione ha consentito quindi di impedire operazioni immobiliari e soprattutto progetti di vendita all'estero di beni culturali prima dell'introduzione del dispositivo previsto dalla Legge del 31 dicembre 1992, che disciplina ora l'esportazione di opere d'arte e su cui mi concentrerò di seguito ...



#### B) Il caso dell'esportazione di beni culturali

Ai sensi dell'articolo L. 111-1 del Codice del patrimonio culturale, i beni culturali classificati come tesori nazionali non possono lasciare il territorio nazionale, ad eccezione dei prestiti a breve termine, come quelli per mostre temporanee in musei stranieri.

I tesori nazionali rientrano in cinque categorie: beni appartenenti alle collezioni dei musei francesi, archivi pubblici oggetto di conservazione permanente, beni classificati come monumenti storici, altri beni appartenenti al demanio dei beni mobili e, infine, tutti gli altri beni di interesse primario per il patrimonio nazionale dal punto di vista storico, artistico, archeologico o della lingua francese e delle lingue regionali. La valutazione di questo interesse primario è molto flessibile: ad esempio, il giudice amministrativo non ha escluso che gli archivi reali della dinastia Chosun, rubati dalle truppe francesi durante una spedizione punitiva in Corea nel 1866 e successivamente depositati presso la Biblioteca nazionale di

Francia, possano essere considerati tesori nazionali (Corte amministrativa d'appello di Parigi, 19 luglio 2013, n. 10PA00983).

Ai sensi dell'articolo L. 111-2 dello stesso codice, i beni culturali diversi dai tesori nazionali possono invece essere temporaneamente o permanentemente esportati dal territorio nazionale. La consistenza di questi beni è definita nell'allegato 1 dell'articolo R. 111-1, la cui ultima versione è entrata in vigore il 1° gennaio 2021, in base al tipo di beni, alla loro origine, alla loro antichità e talvolta al loro valore, ad esempio qualsiasi quadro che abbia più di cinquant'anni e sia stimato più di 300.000 euro o un oggetto archeologico proveniente da scavi, ritrovamenti o siti archeologici, indipendentemente dal suo valore.

Per l'esportazione temporanea o definitiva di tali beni culturali, che lascia presagire una possibile vendita all'estero, è richiesto al proprietario un certificato amministrativo che dovrà essere presentato al servizio doganale al momento della partenza del bene. Solo l'esportazione a breve termine per esposizioni, restauri o perizie è esente dal certificato.

La richiesta del certificato va presentata al Ministero della cultura utilizzando un apposito modulo che elenca tutte le informazioni e i documenti giustificativi necessari. Il Ministro ha quattro mesi di tempo per rilasciare o rifiutare questo certificato; il rifiuto deve essere supportato da un parere della commissione consultiva sui tesori nazionali. Il Ministro può anche sospendere l'istruttoria in caso di dubbio sul declassamento del bene dal demanio pubblico, sull'autenticità del bene o sulla liceità della sua provenienza, informando il proprietario del bene o il suo mandatario; quest'ultimi devono quindi produrre le prove entro quattro mesi, poiché la mancata risposta comporta una decisione implicita di rigetto.

La richiesta del certificato è talvolta un'opportunità per lo Stato di rivendicare i beni culturali come tesori nazionali o di esercitare il suo diritto di prelazione riconosciuto dall'articolo L. 123-1 del Codice del patrimonio culturale. In tal caso, il Ministro della cultura oppone in linea di principio una decisione implicita o esplicita di rifiuto del certificato di esportazione. Tuttavia, anche il rilascio di un certificato di esportazione di un bene culturale non ostacola la successiva classificazione dello stesso bene come monumento storico, né la sua qualificazione come «tesoro nazionale» (Consiglio di Stato, 6 aprile 2018, n. 402065).

Il giudice amministrativo ha quindi talvolta dovuto esaminare il ricorso contro la decisione di rifiuto opposta dal Ministro della cultura, sulla base di diversi motivi che di seguito elenchiamo.

- Abbiamo già menzionato la prima ipotesi relativa al bene che fa parte del demanio pubblico e che quindi non può essere oggetto di appropriazione da parte di un privato, indipendentemente dalla durata del suo possesso noto. È ad esempio il caso di un pezzo staccato da un monumento storico: un frammento del coro gotico della cattedrale di Chartres detto «frammento dell'aquila» (Consiglio di Stato, 4 novembre 2020, n. 429211). In questo caso, il Ministro della cultura ha competenza vincolante per rifiutare il certificato di esportazione richiesto.



- Una seconda ipotesi è quella di beni la cui proprietà privata non è contestata, ma che sono considerati tesoro nazionale, come nel caso del dipinto di Louis le Nain «Il rinnegamento di San Pietro» (Corte amministrativa d'appello di Parigi, 31 maggio 2005, n. 02PA00334) o del dipinto di James Tissot «Il Circolo di rue Royale» (Corte amministrativa d'appello di Parigi, 27 giugno 2000, n. 99PA02996). Il Ministro deve motivare la propria decisione, in particolare in base all'interesse patrimoniale del bene in questione.



- Una terza ipotesi è il caso in cui sussistono presunzioni gravi e concordanti che il bene sia stato importato illecitamente da un altro Stato, in particolare da uno Stato membro dell'Unione Europea; l'autorità amministrativa informa allora il richiedente, con una decisione motivata, della sospensione dell'istruttoria e gli chiede di giustificare la provenienza del bene.
- Infine, l'ultima ipotesi è quella della contraffazione.

Le ultime due ipotesi non riguardano il giudice amministrativo ma il giudice penale e sono trattate da un ufficio centrale per la lotta contro il traffico dei beni culturali.

In caso di rifiuto del certificato, il proprietario non può presentare una nuova richiesta prima della scadenza di un termine di trenta mesi, consentendo così allo Stato di avviare qualsiasi procedura per acquisire la proprietà del bene tramite rivendicazione o acquisto amichevole o forzato, oppure per classificare tale bene come monumento storico o di archivio. L'articolo L. 121-1 del Codice del patrimonio culturale descrive la procedura di acquisto dopo il rifiuto di un certificato di esportazione, che comporta una doppia perizia.

\*

La protezione dei beni culturali in Francia beneficia quindi di un dispositivo giuridico antico ed efficace. Non è possibile tuttavia negare l'insufficienza della conservazione materiale del patrimonio culturale nazionale (che aveva un budget stimato 1,3 miliardi di euro nel 2022), evidenziata dall'istituzione nel 2018 del «Loto du Patrimoine» (lotteria del patrimonio culturale) per raccogliere fondi dal pubblico al fine di restaurare un centinaio di monumenti in pericolo ogni anno. Inoltre, come vedremo tra poco, lo status di elevata protezione dei beni culturali ha contribuito a sancire il diritto patrimoniale, eliminando in particolare la questione dell'origine di alcune opere d'arte appartenenti allo Stato e limitando così, fino a poco tempo fa, la restituzione dei beni sottratti ai loro legittimi proprietari.