

La disciplina dell'esportazione dei beni culturali: tra esigenze di tutela e valorizzazione delle potenzialità del patrimonio nazionale. (Nota a T.A.R. Veneto, Sez. II, 16 ottobre 2019, n. 436)

di Piera GUGLIELMINI*

SOMMARIO: **1.** Premessa. **2.** L'evoluzione della disciplina della esportazione dei beni culturali: verso una maggiore apertura. **2.1** Le esportazioni dei beni culturali nella disciplina dell'UE e la qualificazione del bene culturale come "merce". **3.** L'uscita temporanea prevista dall'art. 67, comma 1, lett. d), del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. **4.** Osservazioni conclusive.

ABSTRACT. *This Article will analyze laws and major doctrine decisions about export of heritage goods. It will focus on the decision n.436/2019 of T.A.R. of Veneto. In this case, the Court seems to deny the ontological primacy of the preservation, unity and integrity of cultural goods, recognizing its valorization as a possibility of enjoying the property as a priority requirement. The possibility given to persons to enjoy heritage and cultural goods becomes the point of harmonization between protection and enhancement. The article will show the importance and influence of E.U. regulations on the Italian Courts' decision.*

1. Premessa.

Con la pronuncia in commento il Giudice Amministrativo ha affrontato la questione concernente l'autorizzazione al prestito dello Studio di proporzioni del corpo umano, detto Uomo Vitruviano, di Leonardo da Vinci al Museo del *Louvre*, in occasione della mostra dedicata all'artista a 500 anni dalla sua morte. E' bene rilevare che, l'intervento del Giudice amministrativo era volto a dirimere una serie di questioni che avevano diviso anche opinione pubblica, ed in particolare, tra chi riteneva che un'opera così fragile non potesse essere spostata e chi, al contrario, sosteneva che non sussistessero problemi al suo prestito al *Louvre*.

La pronuncia del Giudice amministrativo ha origine dal ricorso presentato dalla O.N.L.U.S. Italia Nostra con cui si chiedeva l'immediata sospensione dell'uscita

* Dottoranda in Architettura, Disegno industriale e Beni culturali Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

Giugno 2020

dell'opera dal territorio nazionale, ravvisando, nella fattispecie, una violazione dell'art. 66, comma 2, lett. b) del D. Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni Culturali e del Paesaggio) nonchè del *Memorandum* d'Intesa tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo della Repubblica Italiana e il Ministero della Cultura della Repubblica Francese riguardante il partenariato per il prestito di opere di Leonardo da Vinci al Museo del *Louvre* e delle opere di Raffaello Sanzio alle Scuderie del Quirinale, firmato dai rispettivi Ministri in data 24 settembre 2019, nella parte in cui viola il principio dell'ordinamento giuridico per cui gli uffici pubblici si distinguono in organi di indirizzo e controllo, da un lato, e di attuazione e gestione dall'altro.

In particolare, l'art. 66, c.2, c.b.c. dispone che non possono uscire, nemmeno temporaneamente, dal territorio nazionale beni che costituiscono il fondo principale di una determinata ed organica sezione di un museo, di una pinacoteca, galleria, archivio o biblioteca o di una collezione artistica o bibliografica. Inoltre, sulla scorta del valore identitario dell'opera, Italia Nostra riteneva che la stessa non poteva essere spostata all'estero, senza considerare i rischi dello spostamento dell'opera considerata la sua fragilità e i pericoli di furti ed attentati (e quindi il rilievo dell'art. 66, comma 2, lett. a). Orbene, il T.A.R. Veneto, in via cautelare procedeva dapprima con decreto cautelare a sospendere il prestito dell'opera, ma successivamente, con l'ordinanza in commento, respingeva l'istanza cautelare in quanto il ricorso <<non presenta sufficienti elementi di fondatezza>> e, inoltre, perchè <<il carattere identitario dell'opera in oggetto come precisato nell'elenco delle Gallerie dell'Accademia di Venezia, non è assoluto e non esclude tassativamente l'opera dal prestito>>.

In via definitiva, dunque, il T.A.R. Veneto ha respinto la domanda di sospensione al trasferimento e confermato la legittimità dello spostamento dell'opera in Francia, ritenendo non assoluto il carattere identitario dell'opera nell'elenco delle Gallerie dell'Accademia.

Dunque, il Giudice amministrativo nel riconoscere la piena legittimità dell'operato dell'Amministrazione dei Beni Culturali riconosceva come prioritaria l'aspirazione del nostro Paese alla valorizzazione delle potenzialità del suo patrimonio e dell'implementazione dei rapporti culturali tra Gallerie dell'Accademia di Venezia ed il *Musée du Louvre*.

Orbene, la vicenda oggetto della pronuncia in questione offre lo spunto per ricostruire i tratti caratteristici della materia delle esportazioni dei beni culturali ponendo in special modo l'attenzione sul delicato tema relativo al bilanciamento

tra l'esigenza di tutela delle opere e la valorizzazione delle potenzialità del patrimonio nazionale, anche alla luce dei principi di matrice europea di collaborazione e scambio tra Stati membri.

2. L'evoluzione della disciplina della esportazione dei beni culturali: verso una maggiore apertura.

L'introduzione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, avvenuta con il D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ha condotto ad una rivisitazione della precedente normativa relativa alla disciplina della esportazione dei beni culturali, anche allo scopo di contenere fenomeni di depauperamento e dispersione del patrimonio culturale nazionale. Prima di analizzare la particolare fattispecie dell'uscita "temporanea" dei beni culturali, che ha richiamato l'attenzione del Giudice Amministrativo, occorre ripercorrere, in rapida sintesi, l'evoluzione della disciplina dell'esportazione definitiva, anche a seguito degli interventi comunitari in materia di circolazione dei beni culturali tra gli Stati membri ed il loro trasferimento in paesi terzi.

L'*excursus* normativo in materia di esportazione impone l'analisi della disciplina in esame a partire dalla L. n. 1089/1939 (Legge Bottai) che individuò una serie di limiti al trasferimento all'estero dei beni culturali¹. Com'è noto, il sistema delineato dalla Legge Bottai prevedeva che, in caso di ingente danno per il patrimonio storico e culturale nazionale, l'esportazione delle cose di notevole interesse venisse rimessa a giudizio motivato dei competenti uffici di esportazione delle Soprintendenze alle antichità e belle arti². Dunque, seppur l'esportazione non risultava vietata *ex lege*, la stessa veniva subordinata ad un giudizio tecnico-discrezionale degli uffici di esportazione in ordine all'intensità del danno derivante dall'uscita del bene culturale. Tale valutazione vedeva coinvolti elementi peculiari, considerato che, ai fini della verifica del notevole interesse della cosa e dell'ingente danno al patrimonio, la P.A. doveva vagliare più che il pregio del bene in se stesso considerato, la sua effettiva capacità di contribuire alla costituzione del patrimonio storico e artistico della nazione³.

Tale impostazione rimase pressochè immutata fino al D.L. 5 luglio 1972, n. 288

¹ F. LEMME, *Compendio di diritto dei beni culturali*, Padova, Cedam, 2013

² F. MERUSI, *Le leggi Bottai sui beni culturali e sul paesaggio*, in G. MORBIDELLI, *La cultura negli anni '30*, Firenze, Passigli Editori, 2014, pag. 53 ss.

³ A. ROTA, *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padova, Cedam, 2002, pag. 355.

Giugno 2020

recante <<Nuove norme sulla esportazione delle cose di interesse artistico ed archivistico di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, ed al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409>> con cui il Governo si trovò costretto ad intervenire al fine di adeguare la normativa ai principi istitutivi della CEE⁴. Ulteriori modifiche alla disciplina furono introdotte dalla Legge 30 marzo 1998, n. 88, emanata in attuazione della normativa europea ed in particolare, del regolamento CEE 9 dicembre 1992, n. 3911 e della Direttiva CEE 15 marzo 1993, n. 7.

Tra le modifiche adottate, occorre menzionare l'introduzione di tre diverse tipologie di divieti all'uscita definitiva: un divieto *ex lege* avente ad oggetto le cose mobili per le quali fosse intervenuta una dichiarazione di interesse culturale; un divieto rimesso alla valutazione tecnico-discrezionale dei competenti uffici del danno per il patrimonio storico e culturale nazionale; un divieto preventivo e temporaneo disposto dal Ministro, sentito il competente comitato di settore del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali⁵.

Peraltro, per i beni il cui trasferimento definitivo risultava vietato, venne introdotta la possibilità del loro trasferimento temporaneo all'estero, previa autorizzazione degli uffici competenti, per consentirne la partecipazione a manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di alto interesse culturale, purchè risultasse garantita la loro integrità e sicurezza⁶. Tuttavia, risultavano esclusi anche dal trasferimento temporaneo, quei beni suscettibili di danneggiamento nel trasporto o nella permanenza in condizioni ambientali sfavorevoli nonchè quelli costituenti il fondo principale o una determinata ed organica sezione di un museo, pinacoteca, galleria, archivio o biblioteca o di una collezione artistica o bibliografica.

Da quanto detto, appare evidente che, la normativa pre-codicistica dell'esportazione dei beni culturali, pur a seguito dei successivi interventi riformatori, era improntata a riservare un ampio margine di discrezionalità alle

⁴ In particolare, l'art. 1 del decreto vietava l'esportazione definitiva <<nei casi in cui costituisca danno per il patrimonio storico e culturale nazionale, l'esportazione di cose che, o considerate in se stesse o in relazione al contesto storico-culturale di cui fanno parte, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnografico, bibliografico, documentale o archivistico, a motivato giudizio dei competenti uffici di esportazione delle soprintendenze>>. Inoltre, al fine di garantire una disciplina analoga per fattispecie omogenee, si imponeva agli uffici competenti il rinvio ad indirizzi di carattere generale ai fini della valutazione del danno al patrimonio derivante dall'uscita dei beni dal territorio nazionale.

⁵ G. CLEMENTE, *Elementi di diritto dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 202 ss.

⁶ Cfr. Cass. Pen., Sez. III 8/03/2018, n. 10468; Cass. Pen., Sez. III, 17/10/2017, n. 10468.

Giugno 2020

Soprintendenze risultando, inoltre, fortemente sbilanciata a favore della tutela nazionale dei beni culturali rispetto alla circolazione internazionale dei beni stessi.

Con l'adozione del D.Lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42 la materia trovò la propria collocazione nel Capo V, del Titolo I, della Parte seconda del Codice dei Beni Culturali ed in particolare, agli artt. 65 e 66 del Codice⁷.

E' bene evidenziare che, seppur il regime delineato dal Codice rifletteva lo sforzo del legislatore di introdurre delle coordinate più precise rispetto a quelle preesistenti in base a cui decidere se rilasciare o meno l'attestato di circolazione, la nuova impostazione normativa lasciava ancora ampi margini di discrezionalità in capo alle rispettive Soprintendenze⁸.

Ed infatti, il regime in vigore sino al 2017 sulla circolazione delle opere d'arte si limitava a disporre che, per l'uscita definitiva dal nostro Paese e la circolazione in ambito comunitario di alcune categorie di beni fosse necessario richiedere un'autorizzazione, l'attestato di libera circolazione, al competente ufficio esportazione. Per tali ragioni lo stesso legislatore introdusse una stretta correlazione tra il provvedimento di diniego dell'autorizzazione all'esportazione ed il provvedimento di dichiarazione dell'interesse storico-artistico, prevedendo che il diniego comportava l'avvio del procedimento di dichiarazione ai sensi dell'art. 14 c.b.c..

Com'è noto, le categorie di beni per le quali doveva essere richiesto il suindicato attestato erano le opere, a chiunque appartenenti, dotate di interesse culturale, di autore non più vivente e la cui esecuzione doveva risalire ad oltre cinquanta anni.

Non risultavano, dunque, ancora disciplinate delle soglie di valore da seguire e la valutazione circa il rilascio o il diniego dell'attestato di libera circolazione, necessaria per statuire se l'esportazione del bene culturale fuori dai confini nazionali costituisse un inammissibile depauperamento del patrimonio culturale nazionale, rimaneva ancorata agli indirizzi di carattere generale stabiliti nel 1974. Ciò premesso, la disciplina della circolazione internazionale dei beni culturali è stata oggetto di un intervento riformatore ad opera della Legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) che, agli artt. 176 e 177, ha

⁷ M.A. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019.

⁸ F. LAFARGE, *La circolazione internazionale dei beni culturali dopo le modifiche del codice*, in www.aedon.mulino.it, 2009, n. 1; M. MARLETTA, *La circolazione internazionale dei beni culturali nel nuovo testo unico sui beni culturali e ambientali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2000, 1261.

Giugno 2020

apportato modifiche allo stesso Codice al fine di semplificare le procedure relative al controllo della circolazione internazionale dei beni culturali. In particolare, la riforma ha disposto l'innalzamento della c.d. "soglia temporale" da cinquanta a settanta anni, oltre la quale si è resa necessaria l'autorizzazione all'esportazione. Ed ancora, si introduce il concetto di "soglia valore" prevedendo che per l'esportazione di un'opera eseguita da oltre settanta anni e il cui valore non superi i 13.500 euro sia sufficiente una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà (autocertificazione di arte contemporanea)⁹.

Successivamente, i decreti ministeriali n. 537 del 6 dicembre 2017 e n. 246 del 17 maggio 2018 hanno rispettivamente introdotto nuovi criteri per la concessione o il diniego dell'attestato di libera circolazione (che sostituiscono le linee guida del ministero della Pubblica Istruzione del 1974) e le condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale di beni culturali, come previsto dall'art. 1 co. 176 della Legge Concorrenza.

Più in particolare, il decreto ministeriale n. 537/2017 ha modificato i criteri di valutazione adottati dagli Uffici Esportazione, precisandoli e limitando dunque la sfera di discrezionalità dell'Amministrazione. Infatti, i nuovi *"Indirizzi di carattere generale per la libera circolazione delle cose d'arte"* introdotti dal decreto, considerano il bene culturale come un valore unitario, in ragione dello sviluppo delle discipline storico-artistiche e della rilevanza che hanno assunto aspetti quali la provenienza delle opere, la storia del collezionismo, la stratificazione dei contesti e la reciprocità degli scambi culturali tra diverse aree geografiche, estesi ben oltre il semplice riferimento al contesto nazionale.

In particolare, i nuovi elementi di valutazione, volti a far emergere la sussistenza o meno dei presupposti o requisiti nella cosa esaminata idonei a sorreggere la decisione di rifiuto o rilascio dell'attestato di libera circolazione, concernono: a) la qualità dell'opera; b) la rarità; c) la rilevanza della rappresentazione; d) l'appartenenza a un contesto e/o complesso storico, artistico, archeologico, monumentale; e) la testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo; f) la testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera.

⁹ P. OTRANTO, *Più aperto e più rischioso il mercato internazionale dei beni culturali italiani*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc.3, 2018, pag. 325.

Il decreto ministeriale n. 246/2018 ha disciplinato, invece, il regime di circolazione internazionale di beni culturali in entrata ed in uscita dal territorio italiano. In particolare, tale provvedimento dispone nuove norme in materia di rilascio su richiesta di Certificati di Avvenuta Importazione extra Ue e di Avvenuta Spedizione da paesi dell'Ue (c.d. CAS e CAI) e introduce nuove norme in tema di autocertificazione, di soglie di valore e di licenza di esportazione.

Dunque, si assiste ad una riforma della disciplina nazionale volta ad attuare una semplificazione delle procedure relative al controllo della circolazione attraverso la quale il legislatore ha, seppur con molta cautela, inteso operare una liberalizzazione del settore anche al fine di adeguare l'ordinamento nazionale a quello europeo.

2.1. Le esportazioni dei beni culturali nella disciplina dell'UE e la qualificazione del bene culturale come "merce".

Nell'attuale quadro normativo dell'Unione, nonostante molteplici i riferimenti alla materia dei beni culturali, è tutt'ora assente una trattazione organica del tema. Ciononostante, appare interessante osservare il fenomeno della circolazione dei beni culturali nella prospettiva del diritto comunitario, sia in ragione dell'interazione tra le restrizioni nazionali all'esportazione e la disciplina del mercato interno, che ha imposto un bilanciamento tra i principi di libera circolazione ed esigenze di salvaguardia del patrimonio culturale, sia a seguito degli interventi normativi volti a prevenire il traffico illegale delle opere d'arte¹⁰.

Ciò premesso, nel riflettere sul processo d'integrazione europea non si può prescindere dal considerare che tale integrazione ha assunto, in una lunga fase iniziale, una connotazione quasi esclusivamente economica¹¹. Ciò in considerazione del fatto che, tra gli obiettivi principali dell'Unione rientrava la creazione di un mercato interno nel quale risultasse assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali¹².

Per quanto concerne la disciplina comunitaria si deve innanzitutto esaminare

¹⁰ A. MATTERA, *Cultura e libero scambio dei beni artistici all'interno della Comunità*, Riv. Giuffrè, 1976, p.11 ss.

¹¹ A. PONTRELLI, *La gestione, la valorizzazione e la circolazione dei beni del patrimonio culturale del diritto interno e comunitario*, in V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, 1994 p.63

¹² Art. 26, par. 2, TFUE.

l'articolo 26 del TFUE¹³, norma dichiarata direttamente applicabile dalla Corte di giustizia¹⁴, e che assicura la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali nell'ambito del mercato interno, nonché l'articolo 28 del TFUE¹⁵, che evidenzia come l'Unione doganale tra gli Stati membri comporti il divieto dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di tasse di effetto equivalente, nonché l'adozione di una tariffa doganale comune con i Paesi terzi.

Assumono notevole importanza anche gli articoli 34 e 35¹⁶ del TFUE, dichiarati anch'essi dalla Corte di immediata applicabilità, e che vietano le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente¹⁷. Le suddette disposizioni non fanno nessun riferimento alla nozione di bene culturale, ma sono sicuramente norme di rilievo nell'ordinamento dell'Unione che hanno ad oggetto le merci.

Ciò pone il problema di stabilire se risulti possibile equiparare la nozione di bene culturale a quella di merci. La Corte di Giustizia¹⁸ ha avuto modo di pronunciarsi sul punto stabilendo che, la natura di merci, con conseguente assoggettabilità al Trattato, deve essere riconosciuta anche agli oggetti di interesse artistico, storico e archeologico, qualora si tratti di beni suscettibili di una valutazione economica. In particolare, la posizione adottata dalla Corte, ritiene che i beni di interesse artistico, storico, archeologico debbano essere sottoposti alla disciplina europea in materia di circolazione di merci poichè, indipendentemente dalle caratteristiche che li contraddistinguono dagli altri beni commerciabili, avrebbero in comune con

¹³ Articolo 26 TFUE: <<1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni dei trattati. 2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati. 3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati>>

¹⁴ C.G.U.E., 14 luglio 1981, in causa 187-80, ; C.G.U.E., 5 febbraio 1963, in causa 26/62; C.G.U.E., 23 aprile 2002, in causa 234/99; C.G.U.E., 17 giugno 2003, in causa C-112/00.

¹⁵ Articolo 28 TFUE: <<1. L'Unione comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi. 2. Le disposizioni dell' articolo 30 e del capo 3 del presente titolo si applicano ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi che si trovano in libera pratica negli Stati membri>>.

¹⁶ Articolo 35 TFUE: <<Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente>>.

¹⁷ C.G.U.E., 29 novembre 1978, in causa 83/78; C.G.U.E., 8 novembre 1979, in causa 251/78.

¹⁸ C.G.U.E., 10 dicembre 1968, *Commissione c. Italia*, in causa 7/68.

Giugno 2020

quest'ultimi la caratteristica di essere pecuniariamente valutabili e di costituire il possibile oggetto di negozi giuridici.¹⁹ E' bene evidenziare che, tale orientamento risulta difficilmente conciliabile con l'attuale tenore dell'art. 64 *bis*, co. 3, c.b.c., nella parte in cui dispone che <<con riferimento al regime della circolazione internazionale, i beni costituenti il patrimonio culturale non sono assimilabili a merci>>.

Esistono, tuttavia, deroghe ed eccezioni alla libera circolazione delle merci. In particolare, l'art. 36 TFUE consente di imporre restrizioni al commercio dei beni per motivi di interesse pubblico e per la protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale²⁰. Tale disposizione giustifica, dunque, l'imposizione di ostacoli alla circolazione delle merci, purchè tali restrizioni risultino proporzionate all'obiettivo perseguito e non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio tra Stati membri²¹.

E' bene evidenziare che, la Corte di Giustizia²² ha fornito un'interpretazione rigida dell'elenco delle deroghe di cui all'art. 36 TFUE. In particolare, ha disposto che qualsiasi provvedimento emanato dagli Stati membri debba conformarsi al principio di proporzionalità ed ancora, che la disposizione in esame non possa essere invocata per giustificare deviazioni rispetto alla legislazione armonizzata dell'UE²³.

Per quanto concerne, invece, la protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, la disposizione richiamata prevede che il dovere di uno Stato membro di proteggere il proprio patrimonio ed eredità nazionale possa giustificare provvedimenti che creino ostacoli alle importazioni o alle esportazioni. Di conseguenza, le restrizioni imposte dagli Stati membri sulle esportazioni di oggetti di antiquariato e manufatti appartenenti al patrimonio culturale nonché le procedure amministrative connesse, risultano giustificate dall'art. 36 TFUE.

¹⁹ L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in G. STROZZI (a cura di), Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale, IV ed., Torino, 2019, 49 ss.

²⁰ A. MIGLIO, *La restituzione dei beni culturali nell'unione europea: dalla direttiva 93/7 alla direttiva 2014/60, tra mercato interno e competenza esterna dell'unione*, in Diritto del Commercio Internazionale, fasc.4, 2016, pag. 863.

²¹ G. AVANZINI, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati tra tutela del patrimonio nazionale e identità culturale europea*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc. 3, 1 agosto 2018, pag. 689.

²² Cfr. C.G.U.E., 28 aprile 1998, in causa C-120/95.

²³ Cfr. C.G.U.E., 11 luglio 2000, in causa C-473/98.

Giugno 2020

3. L'uscita temporanea prevista dall'art. 67, comma 1, lett. d), del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Con l'ordinanza con cui respinge il ricorso, il Giudice amministrativo riconduce il prestito in esame nell'ambito della fattispecie di uscita temporanea prevista dagli artt. 66 e 67, comma 1, lett. d) D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

Com'è noto, l'art. 66, recante "Uscita temporanea per manifestazioni" dispone al primo comma che:

<<Può essere autorizzata l'uscita temporanea dal territorio della Repubblica delle cose e dei beni culturali indicati nell'articolo 65, commi 1, 2, lettera a), e 3, per manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di alto interesse culturale, sempre che ne siano garantite l'integrità e la sicurezza" e al secondo comma che "Non possono comunque uscire: a) i beni suscettibili di subire danni nel trasporto o nella permanenza in condizioni ambientali sfavorevoli; b) i beni che costituiscono il fondo principale di una determinata ed organica sezione di un museo, pinacoteca, galleria, archivio o biblioteca o di una collezione artistica o bibliografica>>.

L'art. 67 c.b.c., invece, dispone al primo comma che le cose di rilievo culturale e i beni culturali indicati all'art. 65, commi 1, 2, lett. a, e 3:

<<possono essere autorizzati ad uscire temporaneamente anche quando a) costituiscano mobilio privato dei cittadini italiani che ricoprono, presso sedi diplomatiche o consolari, istituzioni comunitarie o organizzazioni internazionali, cariche che comportano il trasferimento all'estero degli interessati, per un periodo non superiore alla durata del loro mandato; b) costituiscano l'arredamento delle sedi diplomatiche e consolari all'estero; c) debbano essere sottoposti ad analisi, indagini o interventi di conservazione da eseguire necessariamente all'estero; d) la loro uscita sia richiesta in attuazione di accordi culturali con istituzioni museali straniere, in regime di reciprocità e per la durata stabilita negli accordi medesimi, che non può essere superiore a quattro anni, rinnovabili una sola volta>>.

Ed ancora, per quanto concerne l'*iter* procedimentale, il rilascio dell'attestato di circolazione temporanea risulta disciplinato dall'art. 71 c.b.c. che, in modo pressoché analogo a quanto previsto per l'esportazione definitiva, prevede l'obbligo in capo all'interessato di denunciare all'ufficio di esportazione l'intento di trasferire temporaneamente il bene all'estero indicando sia il responsabile della custodia all'estero sia il valore venale del bene. Tale attestato è un provvedimento autorizzatorio, contenente prescrizioni specifiche per garantire l'integrità e la

Giugno 2020

sicurezza del bene, e avente carattere discrezionale, redatto dal competente Ufficio di esportazione delle Soprintendenze belle arti e paesaggio su richiesta dell'interessato che intenda trasferire un bene verso uno Stato membro dell'Unione Europea. Quanto al grado di discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nel rilasciare o negare l'atto autorizzatorio si può rilevare che gli spazi valutativi della P.A. vengono circoscritti alla possibilità di imporre o meno divieti all'esportazione temporanea²⁴. In tal senso, l'Ufficio di esportazione, deve valutare, attenendosi agli indirizzi generali del Ministero, sia i rischi connessi allo spostamento della cosa in considerazione dei quali accompagnare l'eventuale rilascio dell'attestato con le prescrizioni necessarie a garantirne l'identità, sia l'opportunità di sottrarre alla collettività nazionale, sebbene per un periodo limitato, la fruibilità del bene²⁵.

Il suddetto provvedimento, dunque, una volta rilasciato dall'Amministrazione, costituirà il titolo di legittimazione per la circolazione all'estero, per un periodo limitato e nel rispetto delle prescrizioni dettate dall'Amministrazione, di cose e beni culturali la cui uscita sia vietata o richieda un'autorizzazione.

Orbene, nel caso in esame, Italia Nostra aveva presentato il ricorso, lamentando una violazione dell'art. 66, c. 2, c.b.c. sulla base del presunto "grave stato di salute" dell'Uomo Vitruviano, che avrebbe dovuto determinare l'inaffidabilità del disegno.

Il Giudice amministrativo, discostandosi da quanto dedotto dalla ricorrente, ha in primo luogo, ritenuto l'opera priva di quel carattere identitario necessario a giustificare il divieto di cui al secondo comma dell'art. 66, non essendo il disegno mai stata esposto in maniera continuativa ed in secondo luogo, ha accertato come le criticità relative allo stato di conservazione dell'opera potevano considerarsi risolvibili con precise cautele sulla movimentazione, sulla riduzione del numero di giorni di esposizione e con condizioni di illuminamento limitate a 25 lux.

Ed ancora, nell'escludere l'applicabilità dell'art. 66, c. 2, lett. b) al caso di specie, il Giudice amministrativo ha ricondotto il prestito dell'Uomo Vitruviano nell'ambito della fattispecie di uscita temporanea disciplinata dall'art. 67, c. 1, lett. d), che il Codice ammette qualora sia richiesta in attuazione di accordi culturali.

E' bene evidenziare che, il Giudice, nel valutare la legittimità dell'azione

²⁴ S. MARBELLINI, *La tutela dei beni culturali nella costituzione multilivello*, Torino, 2016, 185 ss.

²⁵ D. ANTONUCCI, *Codice commentato dei beni culturali e del paesaggio*, II ed., Napoli, 2019, 346 ss.

Giugno 2020

amministrativa ha esaminato da un lato, se l'amministrazione avesse correttamente valutato il rischio di danni derivanti al disegno dal possibile prestito ossia il profilo della tutela affrontato in chiave di sindacato della discrezionalità tecnica e dall'altro, la ponderazione degli interessi sottostanti alla scelta di valorizzazione (rilevanza dell'esposizione, ritorno di immagine ecc.) precisando come, fermo restando il soddisfacimento delle esigenze di tutela dell'opera, le scelte relative alle forme e alle modalità di valorizzazione del bene culturale risultano connotate da ampi margini di discrezionalità ²⁶ . In definitiva, la decisione volta a legittimare il trasferimento temporaneo dell'opera oltre i confini nazionali appare, dunque, espressione dell'acquisita consapevolezza che una circolazione ben regolata dei beni culturali rappresenta un indispensabile strumento di diffusione del patrimonio culturale e un potente fattore di rafforzamento della coesione sociale e politica europea.

4. Osservazioni conclusive.

Appare evidente che, l'istituto della circolazione in ambito internazionale rappresenta uno strumento giuridico necessario a colmare le lacune che ancora caratterizzano l'approccio al settore da parte dell'ordinamento nazionale e a contemperare le esigenze di tutela con una nuova prospettiva c.d. "circolare" di valorizzazione del patrimonio culturale. Ed infatti, il tema della valorizzazione dei beni culturali nel nostro Paese è, come noto, un argomento di estrema attualità e continuo dibattito per l'ormai acquisita coscienza di dover parlare di valorizzazione non solo in termini culturali e di promozione della conoscenza, ma anche e soprattutto in termini economici. Come si è avuto modo di constatare *supra*, sebbene l'intervento riformatore operato dal Codice costituisca, indubbiamente, un approdo importante della legislazione, perché ha saputo definire efficaci livelli di protezione dei beni culturali e paesaggistici e della loro valorizzazione, lo stesso risulta ancora caratterizzato da eccessiva rigidità ancorata ad un modo tradizionale di guardare al patrimonio culturale come bene da proteggere da eventuali tentazioni speculative.

L'interpretazione offerta dalla giustizia amministrativa, al contrario, sembra dirigersi verso una nuova accezione di bene culturale, la cui tutela e valorizzazione risultano entrambe strumentali allo sviluppo della cultura inteso quale obiettivo

²⁶ Con riferimento alla nozione di valorizzazione del bene culturale: T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 27/02/2017, n. 190.

Giugno 2020

superiore e di interesse generale che può risultare assicurato solo attraverso la massima fruibilità pubblica del bene culturale che l'istituto della circolazione può accrescere²⁷. In definitiva, il caso affrontato dalla sentenza in analisi rileva in quanto sembra ripudiare la primazia ontologica della conservazione dell'unità e dell'integrità del patrimonio culturale riconoscendo quale esigenza prioritaria la sua valorizzazione intesa come possibilità di fruizione del bene. Una fruizione che, dunque, diviene il punto di armonizzazione tra la tutela e la valorizzazione.

In tal senso si è orientata anche la giurisprudenza amministrativa²⁸ che, nell'offrire una nuova definizione di valorizzazione, ha avuto modo di constatare come tale tema occupi uno spazio sin troppo ridotto nell'ambito generale degli studi giuridici ed in particolare, ha evidenziato come la nozione della valorizzazione del bene culturale oscilli tra due poli concettuali essenziali: la valorizzazione come potenziamento dell'espressione del valore culturale del bene e la valorizzazione come criterio di gestione dell'istituto della cultura capace di autofinanziarsi secondo canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'*agere* amministrativo. Quest'ultima interpretazione si collega a una nozione metagiuridica di "valorizzazione" dei beni culturali, che prende in considerazione il bene culturale come occasione di crescita economica della Società. Come conseguenza di questo nuovo modo di intendere la valorizzazione del bene culturale, la scelta operata da un'Amministrazione di privilegiare tale aspetto in quanto espressione del valore culturale del bene risulta, dunque, sindacabile esclusivamente sotto il profilo della illogicità e della non congruità.²⁹

Nel caso di specie, l'ordinanza del T.A.R. Veneto, nell'affermare la legittimità del provvedimento di autorizzazione al prestito dell'Uomo Vitruviano al museo *Louvre* di Parigi, appare ispirata al medesimo principio nella parte in cui dispone che:

<<fermo restando il soddisfacimento delle esigenze di tutela delle opere, le scelte dell'Amministrazione, coinvolgenti la comparazione e ponderazione di molteplici interessi pubblici, possono essere censurate solo in caso di manifesta illogicità, incongruità, travisamento o macroscopici difetti di motivazione o di istruttoria>>

²⁷ G. AVANZINI, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati tra tutela del patrimonio nazionale e identità culturale europea*, cit.

²⁸ Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 27/02/2017, n.190

²⁹ Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 3 luglio 2012 n. 6071; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 14 novembre 2011 n. 5343; Cons. Stato, Sez. VI, 23 dicembre 2008 n. 6513.

Giugno 2020

e che: <<le scelte relative alle forme e alle modalità di valorizzazione dei beni culturali sono connotate da ampi margini di discrezionalità>>
nella comparazione e ponderazione degli interessi pubblici coinvolti e che nella specie appaiono strettamente connessi alla rilevanza mondiale dell'esposizione del Louvre, all'esigenza di valorizzare al massimo le potenzialità del patrimonio culturale italiano, alla collaborazione fra Stati, al ritorno di immagine e di riconoscibilità anche identitaria delle Gallerie, nonché ai vantaggi conseguibili attraverso lo scambio con le opere di Raffaello.