

Dipartimento
Di Impresa e Management

Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia

Tutela e promozione pubblica dei beni culturali e rapporto con
il mercato

Prof. Valerio Lemma

Relatore

Alice Fornari Luswergh 239751

Candidato

Anno accademico 2021/2022

SOMMARIO

INTRODUZIONE	4
PARTE I - LA COSTITUZIONE ITALIANA E LA NORMATIVA EUROPEA.....	6
1. CULTURA, PATRIMONIO ARTISTICO E AMBIENTALE ALL'INTERNO DELLA COSTITUZIONE ITALIANA	6
1.1 L'ORIGINE DELL'ARTICOLO 9	6
1.2 COMMENTO ALL'ARTICOLO 9	8
1.3 RELAZIONE TRA L'ARTICOLO 9 E L'ARTICOLO 33 della costituzione.....	11
1.5 LA MODIFICA DELL'ARTICOLO 9	16
2. TUTELA E PROMOZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE.....	19
2.1 CONVENZIONI E TRATTATI INTERNAZIONALI	19
2.2 IL TRATTATO DI LISBONA E L'INTRODUZIONE DI UN PATRIMONIO CULTURALE EUROPEO.....	21
PARTE II - ISTITUZIONI NAZIONALI E SOVRANAZIONALI PER LA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE.....	26
1. MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	26
1.1 INTRODUZIONE AL MINISTERO DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI.....	26
1.2 STORIA ED EVOLUZIONE DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL MINISTERO: IL PRIMO PERIODO	27
1.3 IL SECONDO PERIODO: IL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	31
1.4 IL TERZO PERIODO: LA RIFORMA FRANCESCHINI E L'ATTUALE ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO.....	34
2. IL CODICE DEI BENI CULTURALI.....	38
2.1 ASPETTI GENERALI.....	38
2.2 DEFINIZIONE DI BENE CULTURALE E TUTELA PUBBLICA	40
3. ORGANI SOVRANAZIONALI E INTERNAZIONALI ADIBITI ALLA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE	43
3.1 CENNI SULLE ISTITUZIONI EUROPEE.....	43
3.2 RUOLO DELL'UNESCO NELLA PROTEZIONE E TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE	44
PARTE III - LA TUTELA PUBBLICA DEI BENI CULTURALI E IL MERCATO DELL'ARTE.....	46
1. LA FIGURA DEL COLLEZIONISTA E IL RAPPORTO CON I BENI CULTURALI.....	46
1.1 LA QUALIFICA DI BENE CULTURALE E LE LIMITAZIONI	46
1.2 LA FIGURA DEL COLLEZIONISTA.....	47
2. IL COMMERCIO E LA CIRCOLAZIONE DEI BENI CULTURALI.....	50
2.1 LA CIRCOLAZIONE NEL TERRITORIO NAZIONALE.....	50
2.2 LA CIRCOLAZIONE INTERNAZIONALE E LA RISPETTIVA NORMATIVA	52
2.3 (Segue) RAPPORTO TRA LA NORMATIVA ITALIANA E QUELLA EUROPEA	54
2.4 L'ITALIA E LA SVIZZERA NELLA CIRCOLAZIONE DEI BENI	56
3. IL MERCATO DELL'ARTE, VOLUME D'AFFARI E SUGGERIMENTI PER UNA NUOVA DISCIPLINA	58
3.1 FUNZIONAMENTO DEL MERCATO DELL'ARTE E ASPETTI INNOVATIVI.....	58
3.2 COME IL MERCATO DELL'ARTE CONTRIBUISCE ALL'ECONOMIA ITALIANA E PERCHE' È IMPORTANTE SUPPORTARLO.....	59
CONCLUSIONE	64
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	66

INTRODUZIONE

Il percorso che ha portato alla costruzione di una normativa completa riguardante la tutela e la promozione dei beni culturali è caratterizzato da diverse tappe, le quali hanno confluato nella realizzazione di un sistema normativo che consentisse la configurazione dei compiti principali riconosciuti allo Stato per garantire la tutela e la promozione del patrimonio culturale, storico e artistico, e paesaggistico. L'attuazione efficace della normativa è stata resa possibile attraverso la definizione di organi *ad hoc* e la successiva suddivisione dei compiti tra un organo centrale e una rete decentralizzata, necessaria per la scrupolosa e capillare conservazione del patrimonio culturale, costituito da una vasta quantità di beni culturali dispersi geograficamente lungo l'intero territorio nazionale. Infine, dallo studio dell'azione pubblica si è passati all'analisi dell'aspetto privato della sfera culturale, introducendo il funzionamento del mercato dell'arte, la figura chiave del collezionista e il commercio nazionale e internazionale, fornendo un dialogo tra gli interessi privati e la normativa pubblica. Il risultato dell'analisi delle due linee di interessi, quello del cittadino privato, in veste di investitore o intermediario, e quello dello Stato, è stato infine confrontato con uno studio condotto sul valore del mercato dell'arte a livello nazionale.

Il presente elaborato, organizzato in tre capitoli, ha come scopo lo studio del rapporto tra la normativa pubblicata in tema di beni culturali, caratterizzata dagli obiettivi di tutela e promozione del patrimonio culturale, artistico e storico, e il mercato privato delle opere d'arte, inteso come insieme degli interessi degli individui privati che operano sul mercato nella compravendita di opere d'arte e nella loro movimentazione.

Nel primo capitolo viene analizzato l'articolo 9 della Costituzione e il suo percorso interpretativo, che vede l'evoluzione dei termini di "tutela" e "valorizzazione", volti a garantire la formazione e la promozione di una identità culturale caratterizzata da una pluralità di voci, pensieri e cultura, che assicuri la formazione di un patrimonio che possa essere tramandato alle generazioni future. Nel capitolo in esame viene inoltre brevemente introdotta la normativa europea in ambito artistico e culturale.

Il secondo capitolo è incentrato sul Ministero dei beni culturali, di cui viene analizzata la nascita e la successiva evoluzione fino alla configurazione attuale di un sistema che prevede la suddivisione dei compiti tra Stato, Regioni ed enti locali anche in vista dell'introduzione

della modifica del Titolo V della Costituzione. Nel capitolo viene inoltre introdotto il Codice dei Beni Culturali, il quale fornisce le basi lessicali e concettuali per l'analisi del termine "bene culturale" e la rispettiva normativa, tra cui il riconoscimento del diritto di prelazione in capo allo Stato. Viene infine fornita una panoramica sull'organizzazione a livello europeo degli organi che si occupano della tutela e promozione del patrimonio culturale.

Il terzo capitolo ha come fine quello di avvicinare le considerazioni finora fornite sul ruolo pubblico nella protezione e conservazione del patrimonio culturale, con gli interessi dei privati che operano nel mercato dell'arte. In questa prospettiva, sono dunque stati analizzati i possibili limiti pubblici nei confronti delle iniziative private e le conseguenze annesse. Per concludere l'analisi è stato proposto uno studio portato avanti dall'Osservatorio Nomisma, il quale ha posto luce sul volume del mercato dell'arte in Italia e il suo impatto sul tasso di occupazione. Lo studio ha infine riportato le future sfide che vedono coinvolto il mercato dell'arte.

PARTE I - LA COSTITUZIONE ITALIANA E LA NORMATIVA EUROPEA

1. CULTURA, PATRIMONIO ARTISTICO E AMBIENTALE ALL'INTERNO DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

1.1 L'ORIGINE DELL'ARTICOLO 9

Il concetto di tutela e promozione legato al patrimonio artistico e culturale è regolato sia all'interno della normativa nazionale che in quella sovranazionale. In particolare, è necessario indagare il ruolo che questo tema assume all'interno della Costituzione Italiana e la sua successiva inclusione all'interno dei trattati Europei, così da essere in grado di ricostruire il percorso normativo e gli sviluppi che lo hanno caratterizzato, affidandogli e riconoscendogli la valenza e l'importanza attuale.

All'interno della Costituzione Italiana, l'articolo 9, secondo cui “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”¹, introduce un insieme di elementi considerandoli fondamentali per lo sviluppo della personalità individuale ed il mantenimento di una appartenenza culturale. Inoltre, secondo l'articolo, è affidato alla Repubblica, in questi ambiti, l'esercizio delle azioni necessarie alla promozione e alla tutela. L'articolo, annoverato tra i principi fondamentali della Carta, rappresenta senza dubbio una delle novità della Costituzione del 1947 rispetto al quadro normativo prerepubblicano, che vedeva lo Statuto Albertino mancante di una qualunque disposizione su questa materia. Esso sembra dunque ricollegarsi a una tradizione del *costituzionalismo democratico-sociale*², di cui erano espressione gli articoli 142 e 150 della Costituzione di Weimar, che riconosceva l'importanza dello sviluppo e della protezione dell'arte e della scienza, affidata allo Stato, il quale aveva il compito di salvaguardare i *monumenti artistici, le opere d'arte, le bellezze della natura e il paesaggio*³. È inoltre importante sottolineare l'influenza normativa che hanno rivestito le

¹ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 9 | Senato della Repubblica», consultato 24 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-9>.

² Francesco Clementi et al., *La Costituzione Italiana, Commento Articolo Per Articolo* (Bologna, 2018).

³ Francesco Clementi et al., *La Costituzione Italiana, Commento Articolo Per Articolo* (Bologna, 2018).

Leggi Bottai (l. 1089/1939 e l. 1497/1939) nella stesura dell'articolo 9. Esse, infatti, nonostante introducessero una concezione statica e conservativa del concetto di tutela, riconoscevano per la prima volta allo Stato un ruolo centrale in materia di tutela del patrimonio storico – artistico, mirando alla conservazione del concetto di “bello” ottocentesco. Inoltre, per la prima volta il concetto di patrimonio culturale fu considerato parte dell'identità nazionale, e per questo meritevole di tutela.

L'articolo 9, se da una parte sembra voler includere tra i principi fondamentali la necessità di una tutela affidata allo Stato, riproponendo il concetto di valorizzazione della storia culturale dei cittadini attraverso la tutela del patrimonio storico – artistico, su impronta delle Leggi Bottai, dall'altra sottolinea la necessità di una tutela dinamica, e non più statica dello stesso patrimonio.

Nonostante la caratteristica innovativa dell'articolo 9, che riconobbe il ruolo centrale dello Stato in materia di tutela e promozione dell'identità culturale, la sua trascrizione risultò essere il frutto di un'articolazione poco attenta dell'Assemblea costituente in sede di lavori. Infatti, l'attenzione fu rivolta quasi esclusivamente alla stesura del comma 2, mentre il comma 1 fu oggetto di numerose modifiche solamente poco prima della sua approvazione definitiva.

La causalità che caratterizzò la stesura di questo articolo influenzò per molto tempo la dottrina riguardo la sua giusta interpretazione, portando alla divisione di significato e di lettura tra il primo e il secondo comma. Dunque, per diverso tempo, a causa della sua dubbia interpretazione e di una stesura incerta, l'articolo non fu considerato un principio dotato di un vero e proprio potere vincolante, ma espressione di generiche linee guida che dovevano essere seguite nell'adempimento dei poteri pubblici. Infatti, il comma 1 sembrava essere caratterizzato da una indeterminatezza tale da non poter attribuire all'intero articolo un valore normativo. In particolare, l'interpretazione dottrinale considerava i due commi come concetti distinti e opposti, da dover essere interpretati singolarmente. Da un lato, il primo comma garantiva e regolava la funzione promozionale svolta dalla Repubblica nel campo culturale e della ricerca scientifica e tecnica; d'altra parte, la funzione dinamica regolata dal primo comma, veniva controbilanciata da una logica più statica presente nel comma 2, che sottolineava la necessità di preservare l'integrità del paesaggio e del patrimonio storico e artistico. Le leggi approvate durante gli anni Settanta riconobbero la valenza attuale all'articolo così da lasciar spazio ad una nuova interpretazione unitaria delle due disposizioni,

che rendeva ormai inattuale la trattazione separata dei due commi. La dottrina riconobbe infatti una traiettoria interpretativa di tipo circolare, alla luce della quale *il comma 2 veniva illuminato dall'1 e viceversa*⁴, fornendo una visione unitaria e coesa dell'intero articolo.

Dunque, il riconoscimento di un'appartenenza culturale dei cittadini e l'esigenza di assicurare il progresso culturale della comunità, inclusi tra gli obiettivi della Repubblica, vanno riconosciuti come il filo conduttore che lega le due disposizioni. In quest'ottica, l'intervento attivo dello Stato non solo deve assicurare la conservazione e il passaggio generazionale di una identità culturale, attraverso la tutela dei beni patrimoniali esistenti che sono espressione di un valore storico e artistico passato; ma anche la loro promozione e valorizzazione, così da mantenere una memoria culturale viva e una fruizione collettiva. In quest'ottica dinamica dell'articolo 9 lo Stato avrà il compito di promuovere e di dare impulso alle nuove correnti artistiche e alle manifestazioni culturali e scientifiche, che sono espressione di uno sviluppo dell'identità nazionale tale da produrre nuovi beni che diventeranno parte del patrimonio nazionale da salvaguardare. Come affermato precedentemente, il riconoscimento dell'articolo 9 quale autentico principio costituzionale, è stato inoltre dovuto all'approvazione di una serie di leggi che hanno gettato luce sull'importanza della tutela del paesaggio e del patrimonio artistico e culturale. In particolare, durante gli anni '70, il Parlamento, per far fronte ad una legislazione nazionale frammentata in materia, formò alcune Commissioni incaricate di formulare nuovi progetti di legge per uniformare le varie norme. Inoltre, nel 1974, con il D.L. n. 657 venne istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali, a cui vennero conferite le competenze di tutela e promozione del patrimonio culturale e ambientale della Nazione. Il ruolo ed i compiti del Ministero verranno trattati in dettaglio nella seconda parte del presente documento.

1.2 COMMENTO ALL'ARTICOLO 9

Per conferire un'analisi completa della disposizione Costituzionale, è necessario indagare la costruzione dell'articolo 9, la sua suddivisione nei due commi e la scelta delle espressioni utilizzate, per conferirgli una giusta interpretazione e studiare il percorso formativo che lo ha

⁴ Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, e Marco Olivetti, *Commentario alla Costituzione* (Torino: UTET Giuridica, 2006).

caratterizzato. L'articolo è infatti stato oggetto di numerose modifiche in sede di approvazione. Tra di esse è importante ricordare, al comma 2, il passaggio che permise di distinguere il concetto di "paesaggio" da quello di "patrimonio storico e artistico", segnando una rottura con il modello introdotto dalle leggi Bottai. Il comma 2 è fondato su un concetto unitario di "bellezza" che include le bellezze artistiche e quelle naturali. Per quanto attiene all'utilizzo delle espressioni presenti dall'articolo, l'analisi parte dall'interpretazione del concetto di cultura. La prima concezione di cultura, che si fonda su un'accezione più ampia propria dell'intera Costituzione, affianca questa nozione a quella di libertà personale. Il singolo, dunque, è libero di comporre la propria cultura, basata su una scelta di valori, formazione, e conoscenza intellettuale che è propria della persona umana. Secondo questa visione ampliata, l'articolo 9 si prefigge dunque la tutela e la promozione della libertà di scelta riguardo l'intera formazione intellettuale dell'uomo, libero di cercare e scegliere i principi che compongono la propria conoscenza artistica, storica e culturale. La tutela sembrerebbe dunque muoversi verso un piano pressoché personale, incentrato sulla figura del cittadino, quale ricercatore della propria libertà e conoscenza nell'ambito scientifico, tecnico e culturale. La seconda interpretazione si avvale di un ambito interpretativo più ristretto, che considera la cultura come *limitata alle manifestazioni superiori dell'intelletto umano*⁵. Questa accezione, nonostante delimiti il campo d'azione dell'espressione, risulta in realtà includere (e dunque tutelare) non solo le espressioni culturali più riconosciute, ma anche le minoritarie, riproponendo l'interpretazione di cultura propria dell'articolo 33 della Costituzione. È importante specificare che entrambi le tesi considerano il concetto di ricerca scientifica (comprensiva sia delle scienze della natura che delle scienze dell'uomo) e tecnica come una specificazione della concezione più ampia di cultura, riconoscendo a quest'ultima un vasto campo d'azione. In ogni caso, la seconda accezione è quella da preferirsi nell'interpretazione dell'articolo. Nel caso, infatti, di una concezione illimitata, fornita dalla prima interpretazione, si rischia di ripetere e sovrapporsi a un principio già riconosciuto dalla Costituzione in altri articoli, ovvero quello della tutela della persona umana. È dunque necessario sposare un'accezione che è più specifica, e dunque intenda abbracciare e

⁵ Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, e Marco Olivetti, Commentario alla Costituzione (Torino: UTET Giuridica, 2006).

rispecchiare il preciso fine dell'articolo in esame, senza rinnegare in alcun modo che la tutela offerta dallo Stato nei confronti delle espressioni artistiche e scientifiche contribuisca a creare e proteggere la formazione culturale individuale dei cittadini. Infatti, la lettura dell'art 9 in concomitanza all'art 33 è fondamentale per garantire una interpretazione soddisfacente e corretta. In particolare, l'articolo 33 protegge il libero sviluppo dell'arte e della scienza, mentre l'art 9 pone sotto la supervisione dello Stato la loro tutela e promozione. È dunque importante leggere gli articoli in un'ottica condivisa, così da assicurare la visione di un punto di equilibrio, che vede i poteri pubblici a supporto della libera divulgazione di arte e scienza, senza imporre una cultura di Stato.

Facendo riferimento alla chiave di lettura fornita dalla dottrina, è necessario indagare le espressioni del comma 2 alla luce ed in linea con l'interpretazione adottata nel comma 1. In quest'ottica, la nozione di "paesaggio" prima legata alla concezione ristretta di "bellezze naturali" introdotta dalle leggi del 1939, trova una giusta reinterpretazione in una visione più ampia, concependolo quale *valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente*⁶. Questa ampia, nuova interpretazione venne inoltre supportata, sul piano normativo, dall'introduzione successiva della l. 431/1985, la quale comprende categorie di beni più ampie rispetto a quanto previsto nelle leggi Bottai.

Dunque, la rappresentazione puramente naturalistica del paesaggio, attribuita alle leggi del 1939, lascia spazio ad una concezione che si avvicina maggiormente al concetto di cultura, connotando il paesaggio come una *espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio*⁷. Allo stesso modo, anche la terminologia di patrimonio storico e artistico ha visto una sua evoluzione nell'essere affiancata al concetto di "beni culturali", aggiunto agli articoli 117 e 118 a seguito della loro riforma, e introdotto nella sua accezione ampliata dalla Commissione Franceschini. In questo contesto, si intende per patrimonio storico e artistico *tutti quei beni mobili e immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e gli altri beni*

⁶Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, e Marco Olivetti, *Commentario alla Costituzione* (Torino: UTET Giuridica, 2006).

⁷Ministero per i beni e le attività culturali, «Patrimonio paesaggistico», consultato 24 maggio 2022, <http://www.molise.beniculturali.it/index.php/patrimonio-paesaggistico>.

*individuati dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*⁸. Questa più vasta interpretazione di entrambe le disposizioni al comma 2 viene inoltre supportata e affiancata dall'introduzione del d.lgs. 42/2004, il quale riconosce allo Stato il duplice ruolo di tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico, segnando l'inscindibilità delle due funzioni.

1.3 RELAZIONE TRA L'ARTICOLO 9 E L'ARTICOLO 33

Per garantire una giusta interpretazione dei compiti e del ruolo che viene riconosciuto allo Stato all'interno dell'art 9, è necessario indagare la valenza che assumono i due verbi "promuovere e tutelare" tenendo conto del rapporto di reciprocità che lega i due commi. Il primo verbo, "promuovere" racchiude il delicato equilibrio tra politica e cultura, assicurando che non si verifichi uno dei due estremi, rappresentati dal laissez-faire e dalla formazione di una cultura di Stato, adottata durante il regime autoritario, parentesi che si era appena conclusa. Per adempiere a quest'arduo compito, viene in aiuto il primo comma dell'art. 33, il quale richiama la libertà dell'arte e della scienza e fornisce la giusta chiave di lettura della disposizione in esame. Le due proposizioni forniscono un'interpretazione univoca della promozione secondo la quale deve essere ricercato un equilibrio fra i poteri pubblici e la cultura: il libero sviluppo della cultura, e dunque dell'identità umana, è infatti reso possibile dalle condizioni e dai presupposti forniti dalle istituzioni pubbliche. L'importanza di includere nell'interpretazione del verbo "promuovere", il concetto di libertà viene ricondotto alla necessità di sottolineare l'eliminazione del monismo ideologico e culturale statale promosso durante il periodo fascista. Dunque, è possibile affermare che la lettura combinata degli articoli 9 e 33 della Costituzione, configura il patrimonio storico e culturale da un punto di vista sia privato che pubblico. Da una parte, infatti, l'articolo 33 secondo cui "*L'arte e la scienza sono libere e libere ne è il loro insegnamento*"⁹, riconosce l'espressione artistica quale elemento appartenente alla sfera privata del cittadino, il quale può esercitarla liberamente. In questa concezione è inoltre possibile far rientrare tutte le attività legate alla sfera artistica che

⁸Costituzione Italiana, «Art. 9 costituzione - Brocardi.it», consultato 25 maggio 2022, <https://www.brocardi.it/costituzione/principi-fondamentali/art9.html>.

⁹ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 33 | Senato della Repubblica», consultato 25 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-ii/articolo-33>.

possono essere eseguite dai singoli privati, come l'acquisto di opere o il loro scambio. D'altra parte, l'articolo 9 delimita l'ambito d'azione privato, attribuendo ai poteri pubblici il potere di salvaguardia e tutela del patrimonio culturale, assicurandosi di mantenere una pluralità artistica e dunque senza sfociare in una cultura di Stato. Infatti, lo sviluppo libero di manifestazioni scientifiche e artistiche è garantito dall'azione dell'amministrazione pubblica, la quale è al tempo stesso limitata dalla necessaria espressione di libertà in questi ambiti. Dunque, secondo la logica di un "diritto premiale", l'intervento pubblico è sottinteso all'espressione della libertà, poiché grazie ad esso vengono eliminati tutti i vincoli e le limitazioni che non ne consentirebbero la sua piena espressione. Viene dunque a configurarsi il concetto di "politica culturale" tutelata e garantita dalla Repubblica. Per delineare il campo d'azione dei poteri pubblici, è necessario richiamare un insieme di principi costituzionali, tra cui quello di eguaglianza sostanziale, secondo cui lo Stato deve garantire la libertà anche per quelle manifestazioni culturali minoritarie che non trovano una prevalenza nel mercato, attraverso un supporto pubblico. In generale, viene riconosciuta all'interno di questo articolo l'espressione del *principio pluralista*¹⁰, secondo cui la Repubblica ha il compito di alimentare la pluralità culturale anche attraverso la promozione e la tutela delle espressioni culturali più deboli.

Per quanto riguarda il verbo "tutelare", bisogna considerare la sua sfera di influenza in un'ottica più ampia rispetto a quella prevista dalle leggi del 1939, che comprendevano l'integrità fisica e la conservazione dei beni culturali e paesaggistici. Innanzitutto, il verbo utilizzato sottintende un'azione riconoscitiva di tutti i prodotti delle arti, delle scienze e paesaggistici. In linea con un'interpretazione circolare delle due disposizioni, la tutela, se interpretata in relazione alla promozione, non si limita alla preservazione statica degli elementi considerati nell'articolo, ma si estende alla loro valorizzazione. Inoltre, l'utilizzo dei due verbi in esame sembra voler enunciare un passaggio temporale esplicitando lo scopo ultimo dell'articolo, quello di salvaguardare il passato, il presente e il futuro dell'identità culturale nazionale. In particolare, il verbo "tutela" al comma 2 rievoca uno sguardo sul passato e sulla protezione dei beni artistici, culturali e storici, che rappresentano l'eredità nazionale. Allo

¹⁰Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, e Marco Olivetti, *Commentario alla Costituzione* (Torino: UTET Giuridica, 2006).

stesso tempo, il verbo “promuove” al comma 1 sottolinea la propensione dell’articolo a volgere uno sguardo verso il futuro, caratterizzato dallo sviluppo della cultura e dalla promozione evolutiva della ricerca in ambito scientifico e tecnico. Infatti, anche il concetto del passaggio generazione sembra essere richiamato dagli elementi oggetto dell’articolo stesso: il patrimonio storico e artistico che rappresenta l’eredità passata, la ricerca scientifica e tecnica che descrive l’evoluzione futura e infine gli elementi del paesaggio, che circonda il presente, e quello di cultura, definita come *il ponte che unisce il passato, di cui è figlia, e il futuro, di cui è condizione*¹¹.

1.4 LA DISTRIBUZIONE DEI POTERI PUBBLICI

Ciò che scaturisce dall’analisi interpretativa dei termini utilizzati è *la caratteristica dello Stato moderno di atteggiarsi come “Stato di cultura*¹², giustificata non solo dall’aver considerato quali beni costituzionali meritevoli di tutela e valorizzazione la cultura, la ricerca scientifica e tecnica, il paesaggio e il patrimonio storico artistico, includendoli tra i principi fondamentali della Carta Costituzione, ma anche nell’averli avvicinati alla dimensione umana, considerandoli elementi necessari alla formazione di una identità nazionale e allo sviluppo degli individui. Viene dunque espressa la necessità di tramandare tali elementi alle generazioni future, per garantire che vi sia un passaggio di una cultura comune, non nel senso di univoca, ma di una tradizione tramandata tra le generazioni, così da garantire una stessa appartenenza nazionale. È proprio l’azione dei poteri pubblici che rende possibile il godimento di tali beni perpetuato nel tempo, collegandolo sia alla formazione della personalità individuale, che ai percorsi di costruzione dell’identità nazionale, intesa come comune condivisione del patrimonio ambientale storico e naturalistico. In linea con il ruolo centrale e strategico di tali elementi, è necessario istituire un quadro di soggetti istituzionali che possano prendersene cura. Come affermato in precedenza, la norma in esame riconosce alla Repubblica, in quanto tale, il compito di tutela e valorizzazione degli elementi citati. È dunque necessario indagare da un punto di vista legislativo quale sia l’organizzazione interna

¹¹ Angelo Greco, «Articolo 9 Costituzione italiana: spiegazione e commento», La legge per tutti, 9 febbraio 2022, https://www.laleggepertutti.it/533930_articolo-9-costituzione-italiana-spiegazione-e-commento.

¹² Francesco Clementi et al., *La Costituzione Italiana, Commento Articolo Per Articolo* (Bologna, 2018).

dello Stato in materia e la seguente attribuzione dei compiti. Quest'ultima in particolare, rappresenta il *punctus crucis*¹³ dell'interpretazione normativa in materia, riconoscendo nell'itinerario normativo un continuo fronteggiarsi di una teoria centralista e di una autonomista. Infatti, l'articolo in esame, non conferisce alcun riferimento alla giusta suddivisione delle mansioni. La tesi principale interpreta il termine di "Repubblica" attribuendogli il significato ampio di "Stato-ordinamento" e dunque ricomprendendo tutti i soggetti che rivestono un ruolo pubblico, attribuendo questi compiti a una pluralità di individui. Il fine principale di questa interpretazione è dunque quello di non precludere l'autonomia regionale, preferendo dunque un approccio autonomista. Questa interpretazione non solo garantisce una tutela a più livelli, ma sottolinea nuovamente la volontà di alimentare il pluralismo culturale, tutelando e valorizzando le espressioni culturali minoritarie, così da evitare una cultura monista. La teoria suddetta fu inoltre confermata e rafforzata dalla riforma del Titolo V introdotta nel 2001, attraverso la quale fu rivisitato il contenuto degli articoli 117 e 118, conferendo alle autonomie territoriali poteri più ampi. I primi timidi passi che furono fatti nel riconoscimento di ulteriori funzioni alle Regioni furono i decreti del 1972 e del 1977, che, se da una parte riconobbero concessioni maggiori riguardanti la tutela paesaggistica, non introdussero importanti modifiche riguardo i beni culturali, riconoscendo la preferenza verso un sistema accentrato. Infatti, la divisione delle mansioni fu sviluppata sulla base delle dimensioni degli interessi, riconoscendo allo Stato un potere decisionale riguardo le questioni di livello nazionale, mentre alle Regioni un potere marginale che si esauriva negli ambiti di interesse regionale. Solamente con la riforma del 2001, anticipata dal D.lg. 112/1998, si viene a istituire la ripartizione dei compiti tra Stato e Regioni basata sulla distinzione tra tutela e promozione dei beni culturali. In particolare, l'art. 117, a seguito della riforma, riconosce allo Stato la potestà esclusiva riguardo la "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*"¹⁴, mentre affida la potestà legislativa in capo alle Regioni riguardo la "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali, della ricerca scientifica e tecnologica*"¹⁵ affiancata dalla "*promozione*

¹³ Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, e Marco Olivetti, *Commentario alla Costituzione* (Torino: UTET Giuridica, 2006).

¹⁴ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 117 | Senato della Repubblica», consultato 25 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-117>.

¹⁵ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 117 | Senato della Repubblica», consultato 25 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-117>.

e organizzazione di attività culturali”¹⁶. Inoltre, l’art. 118 regola la divisione delle mansioni amministrative tra lo Stato e le Regioni, non più basandola sul principio dell’ambito di interesse, ma facendo riferimento ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. In questo modo viene riconosciuta allo Stato la potestà legislativa sulle mansioni che richiedono un esercizio unitario e che dunque non potrebbero essere affrontate a livello decentrato. L’art 118 al comma 3 richiama inoltre il principio di sussidiarietà, caratterizzato da una “*leale collaborazione*”¹⁷ tra lo Stato e le Regioni nella tutela e valorizzazione dei beni culturali, secondo cui la legge disciplina “*forme di intesa e coordinamento*”¹⁸ fra Stato e Regioni.

Un’ ulteriore novità introdotta dalla riforma consiste nella possibilità di intervento Regionale in ambito di tutela, dietro approvazione di una legge dello Stato. La riforma del Titolo V è stata accompagnata da altri provvedimenti legislativi, necessari ad una armonizzazione delle norme, che hanno contribuito alla formazione di uno “Stato di cultura”. In particolare, con il d.lgs. 42/2004 è stato introdotto il Codice dei beni culturali e del paesaggio, anche chiamato “Codice Urbani”, il quale costituisce la diretta attuazione legislativa di quanto enunciato nell’art 9 della Costituzione, segnando il passaggio da una visione statica della tutela e valorizzazione del patrimonio a una che ne enfatizza l’attiva e dinamica valorizzazione, necessaria per preservare, tramandare e costruire negli anni una identità nazionale. Essa, infatti, racchiude gli elementi caratteristici di una comunità, sottolineandone la crescita, in termini di cultura, patrimonio e ricerca. Inoltre, il comma 3 dell’art. 1 ribadisce la suddivisione dei compiti, facendo riferimento a un sistema decentrato, affidati allo Stato e alle Regioni, di conservazione del patrimonio culturale, favorendone la fruizione. Dieci anni più tardi è stata inoltre introdotta la riforma del settore museale, con il P.C.M. 171/2014, la quale riconosce un’autonomia tecnico-scientifica ai musei, prima considerati come uffici della Soprintendenza. Questa riforma valorizzò il settore museale, considerandolo elemento

¹⁶ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 117 | Senato della Repubblica», consultato 25 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-117>.

¹⁷ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 118 | Senato della Repubblica», consultato 25 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-118>.

¹⁸ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 118 | Senato della Repubblica», consultato 25 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-118>.

indispensabile per garantire e preservare una continua fruizione del patrimonio culturale, garantendone la sua valorizzazione nel tempo. A dispetto delle riforme citate, la dimensione della cultura e della ricerca è ancora caratterizzata da luci e ombre sul piano legislativo, le quali non le consentono di poter fruire di una democrazia matura. Infatti, vi è ancora una preferenza verso un sistema accentrato che lascia poco spazio di manovra alle Regioni e agli enti locali, con il risultato che la maggior parte delle risorse pubbliche indirizzate a questo settore dipendono dall'autorità ministeriale e risentono della contrazione delle risorse del bilancio pubblico.

1.5 LA MODIFICA DELL'ARTICOLO 9

È infine importante far riferimento alla modifica dell'art. 9 avvenuta a febbraio 2022, la quale aggiunge un terzo comma all'articolo secondo cui la Repubblica *“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”*¹⁹.

L'elemento innovativo che viene incluso all'interno di questo terzo comma è proprio il riferimento alle generazioni future, non solo sottolineando il passaggio generazionale che avviene in termini di cultura e patrimonio nazionale, che permea l'intero articolo, ma mettendo in luce la presa in considerazione dell'interesse delle generazioni a venire. Questa formula accende dunque un faro sulla necessità di preservazione del paesaggio, della biodiversità e in generale degli ecosistemi, elementi che devono essere tutelati in un'ottica di fruizione futura. Per quanto attiene l'interpretazione del nuovo comma, vi sono diverse teorie, le quali ruotano attorno al concetto di ambiente e al ruolo che esso riveste all'interno dell'articolo. Infatti, se ai primi due commi, gli elementi del patrimonio culturale e paesaggistico vengono affiancati e considerati quasi intercambiabili, nell'ultimo comma non sembra essere presente questa ambivalenza. Dunque, in un'ottica restrittiva, la tutela dei beni culturali non sembra essere ribadita e incorporata nell'ultimo comma, in considerazione del

¹⁹ Archivio Centrale dello Stato, «Nuovo art. 9 Costituzione: cosa cambia per i beni culturali – Archivio centrale dello Stato», 25 febbraio 2022, <https://www.acs.beniculturali.it/nuovo-art-9-constituzione-cosa-cambia-per-i-beni-culturali/>.

suo passaggio alle generazioni future, ma al contrario sembra essere oscurata da un'urgenza più imminente, che attiene all'esclusiva tutela dell'ambiente e della biodiversità. Adottando un'interpretazione sistemica, il concetto di ambiente (modifica avvenuta tramite la riforma del Titolo V, introducendo una evoluzione interpretativa dal concetto di paesaggio a quello di ambiente), già presente all'art. 117 della Costituzione, viene qui declinato nei suoi principali tre componenti: ecosistema, biodiversità ed ambiente. Dunque, il "paesaggio", elemento tutelato all'interno dell'articolo, viene suddiviso da parte della giurisprudenza costituzionale, in linea con una lettura espansiva, facendolo coincidere con la tutela paesaggistica-ambientale. In questa concezione, la Corte costituzionale considera l'ambiente quale elemento di valore primario e sistemico, *"non rinnovabile ed essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di incorporare una pluralità di interessi anche di natura intergenerazionale"*²⁰. Vi è dunque un ribaltamento rispetto alla concezione antropocentrica presente nei primi due commi, la quale si sofferma sull'evoluzione umana e culturale degli individui, favorendo una protezione costituzionale verso l'ambiente. L'accresciuta sensibilità sul tema dell'ambiente viene inoltre confermata dalla modifica dell'art. 41 che si affianca a quella dell'art. 9, riconoscendo il tema della crisi ambientale come elemento strutturale in ambito costituzionale. L'art. 41 introduce tra gli elementi meritevoli di tutela e limitanti dell'iniziativa economica privata, la salute e l'ambiente, sottolineando, nei commi successivi, la necessità di 'attenzione dell'attività d'impresa verso l'ambiente. Viene dunque introdotto un senso di urgenza all'interno della Costituzione, sia all'interno dei principi fondamentali, che in quelli riguardanti l'evoluzione economica nazionale. In quest'ottica la salvaguardia dell'ambiente, affiancata dalla tutela degli animali e più in generale della biodiversità, assume un ruolo centrale nelle decisioni politiche ed economiche del paese, per far fronte ad una crisi ambientale e climatica presente. Da qui il riferimento, in chiave prospettica, alle generazioni future, le quali devono essere tutelate nel momento presente attraverso la preservazione e la garanzia che vi sia un ambiente tale da poter permettere la loro sopravvivenza e crescita in

²⁰ Senato della Repubblica, «Dossier. Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», 7 febbraio 2022, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01331845.pdf>.

futuro. La seconda interpretazione del comma 3 annovera all'interno del termine ambiente anche una concezione culturale, facendo riferimento al patrimonio storico e artistico della Nazione. In quest'ottica, il nuovo comma sembra dunque seguire il filo logico che lega i primi due, riproponendo una visione ciclica e d'insieme della norma costituzionale. Si tratta di un'interpretazione ottimista e allargata dell'elemento ambientale, che quasi rinnega la necessità di una tutela rafforzata e specifica nei confronti dell'ambiente, e per questa ragione riveste un ruolo superiore rispetto alla tutela culturale. Dunque, secondo l'interpretazione allargata del concetto di "ambiente", esso include sia l'ambiente paesaggistico, come inteso dalle preve teorie che sancivano il rapporto tra la natura e l'uomo, sia il patrimonio culturale presente al comma 2. In questo modo la Repubblica si preoccuperebbe di tramandare alle generazioni future sia un contesto ambientale adatto ad essere vissuto, sia il passaggio di testimonianza di un patrimonio culturale, e dunque di un'identità nazionale. La critica principale che si potrebbe porre di fronte a questa teoria è l'estrema generalizzazione del termine ambiente al terzo comma, che entra in contrasto con la specificazione delle singole categorie oggetto di tutela ai commi precedenti. Vero è anche che, come affermato in precedenza, la norma è stata per molti anni considerata eccessivamente astratta per attribuirgli una potestà legislativa. Secondo lo stesso schema, potrebbe essere necessaria un'interpretazione più elastica per apprendere appieno il significato della disposizione in esame.

2. TUTELA E PROMOZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE

2.1 CONVENZIONI E TRATTATI INTERNAZIONALI

Accanto allo studio della Costituzione Italiana è necessario indagare le convenzioni e i trattati internazionali in ambito di tutela e promozione del patrimonio artistico e ambientale, in quanto, in linea con quanto affermato nell'art. 11 della Costituzione, essi possono assumere la stessa valenza di norme costituzionali, secondo cui l'Italia acconsente *“alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni, promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”*²¹. L'articolo 11 è inoltre rafforzato dalla superiorità di applicazione del diritto comunitario su quello nazionale. Tra gli atti internazionali, bisogna anzitutto trattare quelli che introducono il concetto di patrimonio culturale facendo riferimento alla sfera dei diritti soggettivi individuali. Nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, e nel Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966, viene introdotto genericamente il concetto di cultura, affiancato al riconoscimento della libertà dell'uomo in quanto libero di sviluppare la propria persona attraverso la partecipazione alla vita culturale della comunità e al progresso scientifico. In particolare, l'articolo 15 del Patto internazionale ribadisce la libertà umana di *“partecipare alla vita culturale e di godere dei benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni”*²². Il Patto, inoltre, vincola i paesi partecipanti alla promozione e alla diffusione della scienza e della cultura indispensabili per promuovere la libera ricerca scientifica e l'attività creativa.

Per quanto attiene alla tutela specifica del patrimonio culturale, bisogna far riferimento alla Convenzione dell'Aja (1954), la quale ha dato origine all'espressione “beni culturali”. Essa sancisce un obbligo universale di tutela dei beni culturali, affermando che un loro danneggiamento arrecherebbe un danno al patrimonio culturale dell'umanità. Il concetto di

²¹ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 11 | Senato della Repubblica», consultato 25 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-11>.

²² Onu, «Centro di Ateneo per i Diritti Umani - Università di Padova | Strumenti internazionali :: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966)», Centro di Ateneo per i diritti umani «Antonio Papisca», 31 agosto 2020, https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-economici-sociali-e-culturali-1966/12.

tutela e valorizzazione del patrimonio artistico, storico e culturale viene delineato in maniera ancora più precisa all'interno della Convenzione UNESCO di Parigi del 1972, la quale supera la disciplina dei comportamenti reciproci degli Stati aderenti, introdotta dalla Convenzione dell'Aja, e fa oggetto della propria disciplina la tutela e la protezione del patrimonio culturale e naturale, comune a tutti gli Stati. La logica di base, infatti, consiste nel riconoscere che la gestione e la tutela di questi elementi rientra nelle funzioni essenziali dei singoli Stati. In questa visione universale, risulta meccanico e fuor di dubbio considerare il patrimonio culturale oggetto di una protezione e conservazione universale, che accomuna e lega i singoli Stati. I Paesi contraenti hanno dunque l'obbligo di rispettare, conservare, tutelare e valorizzare il patrimonio naturale e culturale, astenendosi dal danneggiamento degli elementi che lo costituiscono. Questi ultimi vengono delineati all'interno degli art. 1 e 2 della Convenzione, secondo cui i monumenti, gli agglomerati e i siti archeologici rientrano nella definizione di patrimonio culturale, mentre le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate e i siti naturali, costituiscono il patrimonio naturale. Vi è inoltre una vicinanza tra i principi contenuti nell'art. 9 della Carta costituzionale italiana e l'art. 4 della Convenzione, il quale riporta il concetto di trasmissione intergenerazionale del patrimonio sia culturale che naturale, assicurato attraverso una perpetua azione di tutela e conservazione. In particolare, si può far riferimento all'introduzione di strumenti definiti "*di assistenza collettiva*"²³ utilizzati nel caso in cui uno dei paesi contraenti si trovi in una situazione di insufficienza economica, scientifica o tecnica tale da renderlo incapace di preservare, in una prospettiva intergenerazionale, i beni appartenenti al patrimonio mondiale.

Ciò che scaturisce dall'evoluzione legislativa comunitaria è l'intento di preservare e tutelare il patrimonio degli Stati aderenti in una visione d'insieme, considerando non solo gli interessi interni ai singoli Stati, ma il patrimonio storico e culturale comunitario, formato dall'insieme dei singoli patrimoni. Vi è dunque una volontà di fondo di creare una legislazione comune a cui sottostare, così da assicurare il passaggio generazionale non più di una identità nazionale,

²³ UNESCO, Accordo Multilaterale, «Recupero e Protezione dei Beni culturali - Ecologia. Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale», 16 novembre 1972, <https://www.unesco.beniculturali.it/pdf/ConvenzionePatrimonioMondiale1972-ITA.pdf>.

ma di una sovranazionale, accomunando gli Stati verso una cultura comunitaria, europea. Dunque, l'arte, il patrimonio storico e artistico e l'ambiente devono far capo non più solamente a una regolamentazione nazionale, ma devono tenere conto anche del regolamento europeo. L'introduzione e la tutela di tali elementi a livello comunitario, afferma ancora una volta l'importanza rivestita dagli articoli 9 e 33 della nostra Carta costituzionale.

2.2 IL TRATTATO DI LISBONA E L'INTRODUZIONE DI UN PATRIMONIO CULTURALE EUROPEO

È inoltre necessario fa riferimento a quanto sostenuto sia all'interno del Trattato dell'Unione Europea (TUE) che da quanto affermato nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). In particolare, il paragrafo 3 dell'art. 3 del TUE afferma che *“L'Europa promuove il progresso tecnologico e scientifico (...) e rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”*²⁴. Vi è dunque un richiamo al contenuto dell'art. 9 della Costituzione italiana, il quale pone al centro la salvaguardia e la valorizzazione degli stessi elementi richiamati nel TUE: il progresso scientifico e tecnologico e la diversità culturale. A differenza della Carta costituzionale, il testo comunitario non riunisce tali elementi, ma li nomina in capoversi diversi, facendo riferimento anche ad una *“coesione economica, sociale e territoriale”*²⁵. D'altra parte, l'utilizzo dell'espressione *“patrimonio culturale europeo”*²⁶ conferma la volontà di fondo di creare un'identità culturale che accomuni tutti i paesi contraenti, confermando un'appartenenza comunitaria. È inoltre importante sottolineare l'utilizzo di questo termine all'interno di uno dei primi articoli del TUE, il quale racchiude gli obiettivi principali dei paesi comunitari e le loro caratteristiche, ponendoli come base per l'istituzione di una Unione Europea. In particolare, accanto ad una coesione culturale, l'articolo fa

²⁴ Carlo Curti Gialdino e José Manuel Durão Barroso, *Codice dell'Unione Europea Operativo* (Napoli, 2012).

²⁵ Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, «Art. 3 Trattato sull'Unione europea — Europedirect», 26 ottobre 2012, <https://www.assemblea.emr.it/europedirect/formazione/a-scuola-d-europa/i-nostri-percorsi-didattici/percorsi-didattici-2018-2019/insegnanti/europa-futuro-plurale/stefania-schede-approfondimento/note/art-3-trattato-sull-union-eeuropea>.

²⁶ Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, «Art. 3 Trattato sull'Unione europea — Europedirect», 26 ottobre 2012, <https://www.assemblea.emr.it/europedirect/formazione/a-scuola-d-europa/i-nostri-percorsi-didattici/percorsi-didattici-2018-2019/insegnanti/europa-futuro-plurale/stefania-schede-approfondimento/note/art-3-trattato-sull-union-eeuropea>.

riferimento anche ad una unione economica, territoriale, sociale ma anche monetaria. Possiamo inoltre affermare che l'articolo richiama due aspetti importanti racchiusi all'interno della Costituzione italiana. In primis, vi è un riferimento alla tutela della diversità, la quale se da una parte richiama la stessa volontà nell'art. 9 della Costituzione di garantire un pluralismo culturale, dall'altra si affianca sempre di più al concetto di libertà d'arte e di espressione contenuto nell'art 33 della Carta. In quest'ottica è importante fa riferimento al Trattato di Maastricht, il quale sottolinea l'importanza dello sviluppo culturale dei singoli Stati membri e allo stesso tempo la presenza di un retaggio comune che li avvicini. Questo è reso possibile attraverso l'istituzione di iniziative culturali volte a promuovere un patrimonio culturale europeo. La necessaria conservazione di una identità culturale propria ad ogni Stato viene inoltre confermata dal Trattato di Lisbona, secondo cui l'Unione Europea svolge “azioni intese a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri”²⁷, confermando la competenza primaria dei singoli paesi nello sviluppo di un proprio patrimonio culturale, in linea con il concetto di “Stato di cultura” promosso dall'art. 9 della Costituzione italiana. Questa concezione si trova in accordo con tutta la normativa comunitaria, la quale a più riprese, identifica la ricchezza culturale europea nel riconoscimento del pluralismo di manifestazioni culturali dei singoli paesi. Un esempio è la Carta dei diritti di Nizza, la quale riconosce la diversità culturale interna ai paesi europei ed afferma che essa deve essere riconosciuta e rispettata nello sviluppo dei valori comunitari.

Ciò che scaturisce dall'analisi proposta è la creazione di un patrimonio culturale europeo che non deve essere inteso quale formazione di una cultura uniforme e comune a tutti gli Stati, ma come l'istituzione di un sistema normativo comunitario che unifichi le normative nazionali e permetta ai paesi europei di sviluppare e tutelare un proprio patrimonio storico e culturale garantendone il rispetto, la valorizzazione e la sua condivisione con gli altri Stati membri. Viene dunque a costituirsi una *politica delle culture europee*²⁸, la quale si basa sul riconoscimento e il rispetto reciproco, garantendo uno scambio interculturale che permetta l'arricchimento di ogni Stato. Dunque, il concetto di valorizzazione, prima analizzato

²⁷ Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, «Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Versione Consolidata)», 26 ottobre 2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>.

²⁸ Antonella Galletti, «Patrimonio Culturale e identità Europea», s.d., consultato 19 marzo 2022.

nazionalmente, assume una valenza sovranazionale, prendendo parte agli elementi costitutivi europei. Tuttavia, il riconoscimento della diversità culturale non preclude la creazione di un patrimonio culturale con una identità europea, la quale non si sostituirebbe a quella dei singoli Stati, ma la accompagnerebbe nella formazione di un patrimonio unico, che si declina sia nel riconoscimento di una cultura differenziata, sia in un insieme di valori culturali che accomuna i cittadini europei. Nel concetto di creazione di un patrimonio europeo riecheggia la Convenzione del Faro del 2005, la quale riconosce nel patrimonio culturale europeo tutti quegli elementi che rappresentano una *“fonte condivisa di ricordo, di comprensione, di identità, di coesione e di creatività”*²⁹.

La tutela del patrimonio nazionale viene inoltre ribadita all'interno del TFUE, in particolare facendo riferimento all'articolo 167, secondo cui *“L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune”*³⁰. Questa iniziativa è possibile attraverso l'incoraggiamento di una cooperazione sia fra gli Stati membri che incentivi gli scambi culturali, sia con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura. L'articolo aggiunge dunque un tassello importante che si affianca alla mera tutela del pluralismo culturale, costituito dall'incentivazione a scambiare e diffondere la cultura di ogni Stato con gli altri paesi membri in un'ottica cooperativa perpetua. Inoltre, al paragrafo 5 viene imposto un limite all'azione dei poteri dell'Unione, secondo cui *“possono essere adottate azioni di incentivazione a esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri”*³¹. Vi è dunque un'esclusione dei poteri comunitari volta ad evitare una armonizzazione del patrimonio culturale, tutelando ancora una volta la diversità culturale. Nell'ambito dell'articolo 167 TFUE, e dunque della salvaguardia dei singoli patrimoni nazionali, è necessario introdurre gli specifici riferimenti di tutela a fronte del riconoscimento di un mercato unico europeo e del principio di libera circolazione delle merci. In particolare, l'articolo 36 TFUE annovera tra le deroghe agli

²⁹ Antonella Galletti, «Patrimonio Culturale e identità Europea», s.d., consultato 19 marzo 2022.

³⁰ Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, «Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea#PARTE TERZA - POLITICHE E AZIONI INTERNE DELL'UNIONE#TITOLO XIII - CULTURA#Articolo 167 (ex articolo 151 del TCE)», 202 OJ C § (2016), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E167>.

³¹ «L'art 167 TFUE come tentativo degli Stati membri a limitare gli intervent», consultato 19 marzo 2022, <https://123dok.org/article/art-tfue-tentativo-stati-membri-limitare-intervent.oz1m0lpz>.

articoli 34 e 35, i quali fanno riferimento al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione tra gli Stati membri, le misure a protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale. Negli stessi anni in cui è stato redatto l'articolo, sono entrati in vigore due atti riguardanti la circolazione dei beni culturali: la Direttiva 7/93/CEE sulla restituzione di beni illegali usciti illegalmente dal territorio di un paese europeo e il Regolamento 3911/92/CEE riguardante l'esportazione di beni culturali al di fuori del territorio europeo. Essi sembrano entrare in contrasto con i principi analizzati fin qui, i quali riconoscono agli stati membri un ampio margine di manovra nella disciplina dei beni culturali. In particolare, il Regolamento 3911/92/CEE (sostituito in seguito dal Regolamento 116/2009) riconosce una potestà interamente di carattere comunitario, dichiarando che *“le esportazioni di beni culturali sono sottoposte a controlli uniformi alle frontiere esterne dell'UE”*³², entrando in apparente contrasto con quanto affermato nell'art. 167 che riconosce l'intervento europeo in tema di patrimonio culturale come subordinato e di supporto a quello nazionale. Il carattere maggiormente invasivo della normativa europea rispetto alla sovranità nazionale viene giustificata dalla necessità di assicurare all'interno dell'Unione una legislazione unitaria in termini di esportazione al di fuori dei confini comunitari. Allo stesso tempo, viene riconosciuto un margine di manovra agli stati europei nell'applicazione del regolamento, annoverandolo quale “atto atipico”. Per quanto attiene alla Direttiva 7/93/CEE (sostituita dalla Direttiva 60/2014/UE), anch'essa sembra entrare in conflitto con quanto affermato all'interno del TFUE, istituendo una legislazione europea che ha il compito di armonizzare e coordinare le singole normative nazionali. L'apparente contrasto tra le due normative e il contenuto del TFUE può essere superato attraverso la considerazione del patrimonio culturale sia come insieme dei beni culturali che come insieme di merci. In quest'ottica ambivalente, è dunque necessario tutelare sia l'aspetto dinamico caratteristico delle merci, che prevede la loro libera circolazione, che quello statico, tipico dei beni culturali, i quali necessitano di una tutela e di una protezione specifica.

Inoltre, l'articolo 107 TFUE, che fa riferimento al giusto funzionamento del mercato interno, riconosce gli aiuti concessi dagli Stati compatibili con il mercato interno, nel caso in cui essi

³² «Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre ... - EUR-Lex», 20 febbraio 2017, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/export-of-cultural-goods.html>.

siano “*destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio senza alterare le condizioni degli scambi e della concorrenza nell’Unione.*”³³. Dunque, è possibile affermare che il Trattato di Lisbona riconosce sia un pluralismo culturale che una identità europea, all’interno del TUE, ma allo stesso tempo racchiude all’interno del TFUE alcuni limiti al potere normativo comunitario in tema di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Possiamo dunque notare come anche all’interno della normativa comunitaria, come è stato analizzato nell’art. 9 della Costituzione sia presente, in tema di limitazione dell’attività pubblica a fronte del riconoscimento della libertà privata riguardo il patrimonio culturale, un affiancamento di intenti: da una parte il riconoscimento e la tutela di una diversità culturale, che caratterizza i singoli Stati contraenti, dall’altra lo sviluppo di una identità comunitaria che si affianca a quella nazionale, senza sostituirla.

³³ Enzo Catani, Gianluca Contaldi, e Fabrizio Marongiu Buonaiuti, «La tutela dei beni culturali nell’ordinamento internazionale e nell’Unione europea», 24 novembre 2018, <https://u-pad.unimc.it/retrieve/handle/11393/266030/110198/Catani%2C%20Contaldi%2C%20Marongiu%20Buonaiuti%20-%20Presentazione.pdf>.

PARTE II - ISTITUZIONI NAZIONALI E SOVRANAZIONALI PER LA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

1. MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

1.1 INTRODUZIONE AL MINISTERO DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI

Il Ministero per i beni e le attività culturali, sotto l'acronimo di MiBAC, è il dicastero del governo della Repubblica Italiana, che svolge il ruolo principale delineato all'interno della Costituzione italiana, attraverso la promozione e lo sviluppo della cultura e dello spettacolo, assicurando al tempo stesso la conservazione del patrimonio paesaggistico, culturale e artistico, che a più riprese abbiamo visto protagonista della normativa nazionale e sovranazionale. Infatti, la volontà principale che ha spinto la creazione di un Ministero *ad hoc* per la tutela e la gestione del patrimonio culturale, era quella di assicurare che vi fosse una tutela organica in materia in ambito nazionale e dunque l'istituzione di un organo a cui affidare i compiti previsti dalla Carta costituzionale. In ogni caso, la nascita di un apparato amministrativo dedicato esclusivamente alla tutela, alla conservazione, ma anche alla gestione del patrimonio artistico e culturale risulta essere tardiva rispetto all'importanza e rilevanza che era stato riconosciuta a tali elementi da un punto di vista normativo e costituzionale, assistendo all'introduzione del primo Ministero per i beni culturali e ambientali solamente nel 1974. Prima di questa data, sotto il governo Rumor, era stato previsto un Ministero senza portafoglio e dunque con un ruolo marginale. Infatti, i compiti attinenti alla sfera culturale ed artistica rientravano nelle competenze del Ministero della Pubblica Istruzione, in base a una concezione di radice illuministica, secondo cui l'istruzione e la cultura presentavano una stretta connessione che giustificava una loro gestione unitaria. Il Ministero in esame prevedeva infatti due direzioni generali, rispettivamente la "Direzione generale delle accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura" e la "Direzione generale delle antichità e belle arti" adibite alla gestione nell'ambito culturale ed artistico, che vedranno il loro scorporo a seguito dell'istituzione del Ministero per i beni culturali e paesaggistici. Di fronte alla descritta organizzazione Statale, non tardarono i primi segnali negativi che confermarono un'impreparazione e inadeguatezza amministrativa rispetto ai compiti sanciti

dall'articolo 9 della Costituzione, facendosi largo una consapevolezza sempre più evidente di una necessaria riorganizzazione del Ministero, in grado di attuare quanto previsto dalla Carta. Per quanto attiene la riforma che portò alla nascita del Ministero dei beni culturali e ambientali, è necessario far riferimento alla Commissione Franceschini del 1966 e alla successiva Commissione Papaldo, le quali, per prime, proposero un cambiamento organizzativo di tipo amministrativo, a cui il legislatore si ispirò. La necessità di istituire un Ministero adibito alla valorizzazione e alla tutela del patrimonio culturale fu infatti anche frutto delle novità introdotte dalle due Commissioni, le quali approfondirono il concetto di "beni culturali", aprendo le porte ad una interpretazione più chiara e concreta dell'articolo 9 della Carta costitutiva. Per quanto attiene l'organizzazione interna del Ministero, è importante far riferimento, nell'ambito di compiti riguardanti la conservazione e la valorizzazione degli elementi citati sopra, all'articolo 117 della Costituzione e al Codice dei beni culturali e del Paesaggio, i quali prevedono e promuovono la cooperazione tra lo Stato e le Regioni e la relativa ripartizione dei compiti. Infatti, il Ministero prevede un'organizzazione che rispecchia il legame cooperativo che caratterizza lo Stato, le Regioni e gli enti locali, riconoscendo allo stesso tempo la centralità dello Stato nel ruolo di conservazione e tutela.

1.2 STORIA ED EVOLUZIONE DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO DEL MINISTERO: IL PRIMO PERIODO

La storia che ha caratterizzato l'istituzione del Ministero della cultura passa attraverso tre distinte fasi, le quali propongono un percorso di crescita dell'istituto spinto dall'attuazione di norme legislative, che hanno modificato nel tempo l'assetto organizzativo del Ministero, la suddivisione dei compiti e dei poteri amministrativi e gestionali. La prima fase è caratterizzata dall'istituzione del Ministero e dalla preparazione delle "regole guida" in riferimento alla materia trattata e ai compiti ad esso attribuiti. Il nuovo dicastero venne istituito nel 1974, con il D.lg. del 14 dicembre 1974, n. 657 con il nome di "Ministero per i beni culturali e per l'ambiente", decreto convertito nella legge 29 gennaio 1975 n. 5 che aggiorna la denominazione in "Ministero per i beni Culturali e Ambientali". Esso fu istituito sotto il Governo *bicolore*³⁴ Moro-La Malfa e grazie alla regia di Giovanni Spadolini, allora

³⁴ Ilaria Bruno, *La nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali: il dibattito sulla tutela*, Il Filarete, CCLXXII (Milano: LED, Edizioni Universitarie di lettere economia diritto, 2011).

Presidente del Senato, il quale ne fu il primo titolare. Fu proprio quest'ultimo il fautore di un Ministero che vantasse una indipendenza economica e finanziaria e dunque, auspicabilmente, in grado di farsi carico di una serie di problematiche legate alla gestione del patrimonio culturale. È necessario, infatti, sottolineare come l'istituzione del Ministero sia avvenuta tramite decreto-legge, a sottolineare l'urgenza e la necessità immediata di un organo adibito alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali. Inoltre, l'utilizzo del termine "per" nel nome del Ministero sottolineava ancora una volta il fine primario di istituire un Ministero al quale affidare la specifica competenza di gestione del patrimonio culturale, artistico e ambientale in linea con le direttive costituzionali. Il richiamo ai compiti previsti nell'articolo 9 della Carta è presente, inoltre, nell'articolo 2 del Decreto secondo cui il Ministero "*provvede alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale. Promuove la diffusione dell'arte e della cultura, coordinando e dirigendo iniziative all'interno e, salve le attribuzioni del Ministero degli affari esteri e d'intesa con lo stesso, all'estero*"³⁵. Esso rappresentò dunque la decisione di iniziare una nuova gestione del patrimonio culturale, come lo stesso Spadolini affermò riferendosi all'istituzione del Ministero come a "*un antico voto del mondo della cultura*".³⁶

Il progetto nacque, come accennato prima, dall'accorpamento delle funzioni svolte dalle due Direzioni generali del Ministero della Pubblica Istruzione, una competente in ambito di Antichità e Belle Arti e l'altra di Accademie e Biblioteche, così da assicurare la competenza del Ministero descritta nell'art. 2 richiamato sopra. A queste competenze furono inoltre aggiunte quelle riconosciute al Ministero dell'interno e alla Presidenza del Consiglio dei ministri in ambito culturale, in cui rientrano i servizi della *discoteca di Stato, l'editoria libraria e la proprietà letteraria, artistica e scientifica*³⁷, al fine di riunire sotto un'unica istituzione la gestione del patrimonio storico, artistico e culturale.

È inoltre importante sottolineare come l'istituzione di un organismo adibito alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale, storico e artistico italiano fossero espressione di una profonda trasformazione del paese verso una società che riconosceva nel patrimonio culturale

³⁵ Gazzetta Ufficiale, «Decreto Legge 14 dicembre 1974, n. 657», consultato 9 marzo 2022, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1974/12/19/074U0657/sg>.

³⁶ Ilaria Bruno, *La nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali: il dibattito sulla tutela*, Il Filarete, CCLXXII (Milano: LED, Edizioni Universitarie di lettere economia diritto, 2011).

³⁷ Guido Clemente Di San Luca e Rita Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali* (Napoli: Jovevne Editore, 2008).

un elemento chiave per aiutare e definire lo sviluppo del paese, abbandonando dunque la sua attribuzione ad un pubblico di élite, costituito da accademie e specialisti e riconoscendo una sua tutela e valorizzazione pubblica, così da assicurarne la fruizione comune. In quest'ottica, l'istituzione del Ministero è dunque dovuta anche dallo sviluppo e dalla nascita di una nuova sensibilità politica e culturale, frutto dello sviluppo di un dibattito riguardante la tutela della cultura e del patrimonio italiano che aveva accompagnato il pensiero culturale italiano dall'età giolittiana fino agli anni Sessanta, e che scaturì nella descrizione di un quadro desolato dello stato di conservazione e tutela del patrimonio italiano, descritto dalla nominata Commissione Franceschini e in seguito, dalla Commissione Papaldo, le quali sottolinearono la preoccupazione diffusa dell'opinione pubblica riguardo la gestione dei beni culturali. Infatti, entrambe le Commissioni incoraggiavano l'istituzione di un nuovo organo al quale fosse concessa l'indipendenza finanziaria e amministrativa necessaria per attuare le politiche a tutela del patrimonio artistico, architettonico e archeologico statale. Dunque, in quest'ottica, l'istituzione del Ministero dei beni culturali e ambientali nasceva dalla duplice necessità di istituire una figura pubblica che mettesse in atto quanto previsto dalla Costituzione e che accompagnasse la spinta economica italiana di quel periodo, la quale vedeva partecipi lo sviluppo di espressioni artistiche e dello spettacolo e allo stesso tempo necessitava di una tutela tale da contrastare *il commercio illegale di opere d'arte, la crescita disordinata dei centri urbani, il salvataggio di beni in pericolo*³⁸, e altre pratiche lesive caratteristiche degli anni Sessanta e Settanta.

Bisogna inoltre ricordare l'ambito della tutela ambientale che rientra nei compiti del Ministero. Ad esso, infatti, è anche attribuita la *protezione dell'ambiente, con riguardo alle zone archeologiche e naturali*³⁹. La nascita del Ministero, se da un lato, risultò essere frutto del suo tempo ed espressione di una necessità più volte espressa dallo Stato, suscitò critiche riguardo le modalità della sua costituzione, nata da un accorpamento di uffici e dalla mancanza di una chiara definizione di obiettivi specifici di lungo periodo. Inoltre, esso fu istituito su immagine dei Ministeri già esistenti, senza tenere in considerazione la necessità di

³⁸ Ilaria Bruno, *La nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali: il dibattito sulla tutela*, Il Filarete, CCLXXII (Milano: LED, Edizioni Universitarie di lettere economia diritto, 2011).

³⁹ Guido Clemente Di San Luca e Rita Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali* (Napoli: Jovevne Editore, 2008).

un potenziamento amministrativo e manageriale della struttura organizzativa interna per far fronte alla moltitudine di compiti e alla natura frastagliata del patrimonio culturale nazionale. Inoltre, la suddivisione dei compiti tra l'organo centrale e gli uffici periferici sembrò contraddire alcuni provvedimenti legislativi presi durante quegli anni, tra cui il riconoscimento alle autonomie locali e alle Regioni dei compiti riguardanti la tutela e la valorizzazione dei musei e delle biblioteche degli enti locali.

Per quanto attiene la struttura organizzativa, la suddivisione dei compiti tra Stato e Regioni si rispecchiava in un'organizzazione interna che prevedeva un corpus centrale e una rete periferica. In particolare, la struttura centrale era costituita dalla Direzione generale e dal Gabinetto per i beni archivistici, ambientali, archeologici e architettonici, nonché artistici e librari, a cui erano collegati gli istituti centrali, gli istituti con finalità particolari, le Soprintendenze, gli archivi e le biblioteche. In particolare, l'organigramma includeva, accanto agli Uffici centrali, anche dei Uffici tecnici, responsabili di specifiche categorie riguardanti la catalogazione e la documentazione delle opere letterarie e il restauro delle opere artistiche. Inoltre, per lo svolgimento di compiti più specifici e tecnici, erano stati istituiti degli organi ad ordinamento speciale caratterizzati da un'autonomia contabile e amministrativa. Venne dunque adottato un modello prevalentemente accentrato al cui vertice vi era la figura del Ministro, che rappresentava la guida amministrativa e politica dell'intero organo, al quale venne affiancato il Consiglio Nazionale per i beni culturali e ambientali, un organo consultivo. Allo stesso tempo, veniva riconosciuto un corpus periferico, al quale erano affidati compiti precisi, in un'ottica cooperativa. In particolare, la struttura periferica si articola in tre figure principali: *le Soprintendenze, gli Archivi di Stato e le Biblioteche pubbliche statali*⁴⁰, indipendenti dal corpus centrale, ma con poteri amministrativi limitati in ragione della struttura accentrata prevista dalla riforma.

Il Ministero nel corso degli anni, in linea con la necessità di offrire una regolamentazione unitaria, ha subito numerose modifiche che hanno comportato sia una rivisitazione dell'organizzazione interna, sia un ampliamento dei rispettivi ambiti d'azione. In particolare, con il D. Lgs. del 3 febbraio 1993 n. 29 venne riconosciuta una maggiore autonomia e un più ampio spazio operativo agli organi periferici, limitando la loro dipendenza dagli uffici

⁴⁰ Guido Clemente Di San Luca e Rita Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali* (Napoli: Jovevne Editore, 2008).

centrali. Inoltre, il decreto fu portatore di una novità riguardante la netta suddivisione tra le funzioni aventi un indirizzo politico-amministrativo e quelle interamente amministrative, riconoscendo nella figura del Ministro il vertice politico-amministrativo del Ministero, a cui era attribuito il compito principale di indirizzare l'istituzione attraverso la formazione di programmi e obiettivi di lungo termine. Allo stesso tempo, ai dirigenti veniva riconosciuta un'autonomia amministrativa nella gestione e nell'esecuzione dei compiti. Dunque, la novità risultava, da una parte la definizione dei compiti riconosciuti alla figura del Ministro, e dall'altra dalla suddivisione delle competenze tra i dirigenti generali, quelli centrali e quelli periferici. Questi ultimi, infatti, divennero autonomi nell'esecuzione dei compiti previsti dalla normativa di settore. Un ulteriore ampliamento dei poteri venne inoltre riconosciuto dalla possibilità di poter delegare ai dirigenti periferici alcuni compiti che, in precedenza, erano in capo ai dirigenti centrali. In tale ambito, è rilevante menzionare la legge dell'8 ottobre 1997 n. 352, anche nota come "legge Veltroni", la quale riconosce, nell'art 9, "*autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria per quanto concerne l'attività istituzionale*"⁴¹ alla Soprintendenza di Pompei. Il provvedimento rappresentò dunque un punto di svolta significativo nel percorso di decentramento ed era volto ad assicurare un'azione specifica di tutela, gestione e valorizzazione del bene culturale in questione. In quest'ottica evolutiva, è inoltre, degno di osservazione l'espressione "*In attesa della riorganizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali*"⁴² la quale sottolineava la necessità di prevedere ulteriori modifiche all'organizzazione e alla attribuzione dei compiti. Infine, la Soprintendenza locale veniva dotata di organi con un indirizzo politico e amministrativo necessari per assicurare lo stesso grado di autonomia riconosciuta agli Istituti centrali.

1.3 IL SECONDO PERIODO: IL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI

⁴¹ Gazzetta Ufficiale n. 243 del 17 ottobre 1997, «Legge 8 ottobre 1997, n. 352 "Disposizioni sui beni culturali"», 17 agosto 1997, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/973521.htm>.

⁴² Gazzetta Ufficiale n. 243 del 17 ottobre 1997, «Legge 8 ottobre 1997, n. 352 "Disposizioni sui beni culturali"», 17 agosto 1997, <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/973521.htm>.

La svolta, da un punto di vista legislativo, fu raggiunta con l'introduzione del D. lgs. 20 ottobre n. 368, anticipato a sua volta dalle cosiddette "leggi Bassanini" introdotte nel 1997 (legge 15 marzo n. 59 e legge del 15 maggio n. 127), le quali modificarono significativamente il rapporto e la cooperazione tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, valorizzando queste ultime. In particolare, la legge 59/1997 aveva lo scopo di far coincidere il centro decisionale con i soggetti destinatari e interessati delle stesse decisioni. In quest'ottica, venne dunque affidato al Governo il compito di individuare una suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni, così da migliorare l'organizzazione interna del Ministero e riconoscere una ampliata autonomia amministrativa alla rete territoriale periferica, introducendo un nuovo tipo di relazione tra Stato e Regioni, denominata *federalismo amministrativo*⁴³, esteso a tutti i Ministeri. Il fulcro della riforma risiedeva infatti nella netta distinzione tra l'indirizzo e la gestione all'interno dell'organo, consentendo allo stesso tempo una cooperazione e uno scambio di informazioni tra l'organo centrale e quelli periferici necessario per assicurare l'efficienza interna. In particolare, le leggi 59/1997 e il d. lgs. 112/98 aprirono le porte alla possibilità di modificare il ruolo svolto dal Ministero, passando da un'organizzazione che lo vedeva quale centro tecnico-amministrativo statale del settore di appartenenza, ad un *centro del complesso sistema di beni, ambiente e attività culturali (introdotte con il d. lgs. 368/98), di cui lo Stato non è l'unico soggetto pubblico e il pubblico non è l'unica ed esclusiva componente*⁴⁴. L'istituzione di un'organizzazione che prevedesse la cooperazione e la continua interazione, caratterizzata da un'attività sussidiaria e di scambio di informazioni tra il centro e la rete periferica verrà introdotta, tuttavia, solamente con il decreto 156/2006. Dunque, in una prima fase organizzativa, il Ministero venne istituito sulla base di un modello duale, che prevedeva l'accentramento del potere e dei processi amministrativi e decisionali nelle mani dello Stato e riconosceva una autonomia limitata alle Regioni e agli enti territoriali. Per quanto attiene le novità introdotte dal D. lgs. 368/98, al Ministero per i beni e le attività culturali furono attribuite competenze riguardanti uno spettro più ampio di materie, aumentando inoltre l'autonomia della rete periferica, anche

⁴³ Guido Clemente Di San Luca e Rita Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali* (Napoli: Jovevne Editore, 2008).

⁴⁴ Marco Cammelli, «Il Mibac: dalle origini ad oggi. I tre tempi del Ministero dei beni culturali», 2016, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm>.

attraverso l'introduzione di nuove Soprintendenze regionali ai beni e alle attività culturali. Sotto il profilo delle materie, al Ministero venivano attribuite tre principali aree di gestione: quella dei beni culturali e ambientali, dello spettacolo e dello sport e infine quella inerente alle attività culturali. Per quanto attiene l'ampliamento delle materie riguardanti lo spettacolo e lo sport, ciò fu possibile grazie all'unione delle competenze riconosciute al Ministero per i beni culturali e ambientali e a quelle spettanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Dipartimento per lo Spettacolo, a cui venivano attribuite, rispettivamente, funzioni nell'ambito di amministrazione del mondo dell'impiantistica sportiva e dello spettacolo. Per quanto attiene le competenze in materia di attività culturali, esse furono ampliate alla luce della nuova interpretazione che venne conferita a quest'ambito, che la configura come una *categoria residuale, idonea a comprendere tutte quelle espressioni della cultura che non trovino, nello stesso decreto, un'apposita e separata menzione quali materie a sé stanti*⁴⁵. Secondo questa nuova interpretazione, l'ambito di tutela, valorizzazione e gestione del Ministero vedeva la propria estensione alle aree della cultura urbanistica e architettonica, a quella editoriale e alle molte altre manifestazioni culturali, nonché all'incentivazione e alla tutela della ricerca e della formazione anche attraverso il sostegno degli istituti culturali. Infatti, oltre al riferimento all'ambito dello sport e dello spettacolo, è importante sottolineare la presenza della tutela in ambito architettonico e urbanistico, considerata un'innovazione all'interno del quadro ministeriale: questo sottolinea ancora una volta l'ampliamento dei compiti del Ministero della cultura nell'ottica di creazione di un'istituzione centrale che si occupasse della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale e dunque, di una organizzazione unitaria. L'ampliamento dei compiti viene inoltre messo in luce dal cambiamento della denominazione dell'organismo, che vede la sostituzione dell'espressione "ambientali" con "attività culturali", a sottolineare un'espansione del campo d'azione del Ministero volto alla tutela e alla valorizzazione di *tutte le espressioni di ciò che si può considerare cultura*⁴⁶. Inoltre, è importante sottolineare la conferma che viene data dal D. lgs. all'adozione di un sistema organizzativo che riconosce la gestione, la valorizzazione e la

⁴⁵Guido Clemente Di San Luca e Rita Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali* (Napoli: Jovene Editore, 2008).

⁴⁶ Alessandro Ferretti, *L'organizzazione del MiBAC* (Napoli, 2009), <https://bretella.wordpress.com/lorganizzazione-del-mibac/>.

tutela delle attività al solo Ministero, conferendo in capo ad esso un mero impegno a *favorire la cooperazione con le regioni e gli enti locali, con le amministrazioni pubbliche, con i privati e con le organizzazioni di volontariato*⁴⁷.

La svolta decisiva verso un'organizzazione pienamente decentrata venne definita con la legge del 24 novembre 2006 n. 286, la quale introduceva una suddivisione centrale e periferica. In particolare, il corpus centrale veniva indirizzato al raggiungimento degli obiettivi predisposti e alla configurazione degli obiettivi futuri dalla figura del Ministro, supportato nello svolgimento dei compiti da uno staff *ad hoc*. Alla figura del Ministro, si affiancava inoltre il Segretariato generale, il quale aveva il compito principale di coordinare sia i vari uffici tra di loro, che di assicurare una continua comunicazione tra il Ministro e questi ultimi, in un'ottica di continuo scambio di informazioni e di coordinamento amministrativo. Il centro amministrativo veniva inoltre rappresentato dalle Direzioni generali. Infine, bisogna ricordare gli organi consultivi e gli Istituti tecnici.

Per quanto attiene l'organizzazione periferica, essa comprendeva le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici, le quali rivestivano un ruolo dirigenziale centrale, e un insieme di Soprintendenze specializzate in precisi ambiti; tra queste ricordiamo le Soprintendenze e le gestioni autonome, a cui è riconosciuta un'autonomia di gestione grazie al D. lgs. 368/1998. Accanto a queste vi erano le Soprintendenze archivistiche insieme agli Archivi di Stato, ai musei e alle biblioteche statali e le Soprintendenze di settore, rispettivamente per i beni archeologici e per i beni storici artistici ed etnoantropologici. Questa seconda categoria di Soprintendenze, a differenza delle gestioni autonome, veniva riconosciuta quale articolazione delle Direzioni generali, sottolineando dunque un rapporto di dipendenza dall'organo periferico che rivestiva un ruolo dirigenziale. È importante sottolineare come la rete periferica non sia stata pensata in base a un disegno predefinito che prevedeva un regolamento generale, ma al contrario, la collocazione delle varie Soprintendenze era basata su una necessità di tipo geografico e storico, assicurando una tutela e una gestione dei beni culturali dettagliata.

1.4 IL TERZO PERIODO: LA RIFORMA FRANCESCHINI E L'ATTUALE ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO

⁴⁷Marco Cammelli, «Il Mibac: dalle origini ad oggi. I tre tempi del Ministero dei beni culturali», 2016, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm>.

Il processo di riorganizzazione interna del Ministero, descritto in precedenza ha trovato il suo culmine con il Decreto del 29 agosto 2015 n. 171, anche chiamato “riforma Franceschini” con il quale il Ministero ha visto ridotto il numero di organi e del personale interno, di fronte alla necessità di rispettare determinate aspettative in termini di spesa, previste dalla c.d. “spending review”. La riforma, inoltre, rappresentava l’occasione per rivedere e colmare alcune delle lacune che avevano caratterizzato l’organizzazione interna del Ministero, causando problemi interni legati al coordinamento e alla condivisione di informazioni, necessari per assicurare una gestione integrata nei vari campi operativi del Ministero, tra cui è importante ricordare l’integrazione tra la gestione e la valorizzazione della cultura e quella del turismo. Infatti, da una parte *la mancanza di integrazione tra i due ambiti di intervento del Ministero: la cultura e il turismo*⁴⁸ e dall’altra l’eccessiva presenza e la sovrapposizione di linee di comando e di guida avevano portato ad un’organizzazione inorganica ed inefficiente del Ministero, scoraggiando la comunicazione e la collaborazione tra il corpus centrale e quello periferico e contribuendo ad un inesatto utilizzo delle scarse risorse economiche a disposizione. Allo stesso tempo, era necessario alleggerire il carico amministrativo e decisionale in capo all’organizzazione centrale, riconoscendo maggiore autonomia operativa e decisionale agli organi decentrati, quali i musei. Infine, il Ministero mancava della solidità necessaria al riconoscimento e alla promozione di espressioni culturali moderne e contemporanee, limitando dunque l’espressione artistica e la creatività dei tempi attuali, e di conseguenza anche l’innovazione in tali ambiti.

Le criticità di seguito elencate furono dunque affrontate grazie all’entrata in vigore della riforma Franceschini, la quale riuscì da una parte ad ammodernare il corpus centrale del Ministero e dall’altra a riconoscere un’autonomia maggiore alle linee periferiche, e in particolare ai musei, in un’ottica riorganizzativa che poneva al centro la semplificazione dei processi amministrativi. Ad una rivisitazione delle strutture interne corrispose inoltre una maggiore attenzione rivolta sia verso l’esterno, e dunque le nuove espressioni contemporanee, sia verso l’interno, con l’introduzione di piani posti in essere per valorizzare e incentivare il personale. Dunque, gli aspetti innovativi introdotti dalla Riforma riguardavano sia la sfera organizzativa, sia il riparto delle competenze dedite alla tutela e alla conservazione da quelle

⁴⁸ Roberto Borio di Tigliole, *La legislazione italiana dei beni culturali, con particolare riferimento ai beni ecclesiastici* (Milano: Galli Edizioni, 2018).

riguardanti la valorizzazione. Verrà di seguito proposta un'analisi della nuova struttura organizzativa adottata, considerando separatamente l'organizzazione centrale da quella periferica.

Il corpus centrale è costituito, oltre che dalla figura del Ministro, dei Sottosegretari di Stato e degli uffici dirigenziali, da un Segretariato generale, il quale rappresenta il centro dell'organizzazione amministrativa, e da undici direzioni generali. La struttura organizzativa centrale prevede inoltre degli Istituti centrali dotati di autonomia e un'unità per la sicurezza del patrimonio culturale. L'attività del Ministero è strettamente coadiuvata dall'operato del Segretariato generale, nel quale risiedono i compiti di natura amministrativa e di definizione degli obiettivi e delle strategie da attuare per raggiungerli, riguardanti l'intera attività del Ministero. Esso svolge inoltre un ruolo di coordinamento dei compiti e delle attività che sono svolte dai diversi Uffici e dipartimenti, fornendo particolare attenzione ai rapporti che intercorrono tra le direzioni generali centrali e gli uffici dirigenziali periferici, così da assicurare un'elevata efficienza interna, necessaria per il raggiungimento degli obiettivi preposti. Per quanto attiene le Direzioni generali, esse costituiscono gli uffici cardine attorno a cui si articola la struttura centrale del Ministero e se ne contano 11. Tra questi, è necessario accennare a quelli più rilevanti, tra cui la Direzione generale musei e quella archeologica, delle belle arti e del paesaggio, la quale è frutto della fusione tra la Direzione generale archeologica e quella delle belle arti e del paesaggio, avvenuta con il decreto ministeriale n. 44/2016. Per quanto concerne la prima, ad essa è riconosciuto il compito di gestire l'intera rete museale nazionale, prendendo decisioni riguardanti *l'acquisizione, il prestito, la catalogazione, la fruizione e la valorizzazione*⁴⁹ delle opere contenute nei musei. Inoltre, la Direzione generale musei esercita i propri compiti sull'intero sistema nazionale, il quale comprende le strutture museali regionali e cittadine, garantendo la loro valorizzazione e una gestione integrata. Infine, la Direzione generale organizzativa garantisce un'organizzazione basata sul coordinamento interno e sulla gestione integrata del personale e delle relazioni, favorendo lo sviluppo della comunicazione interna e il passaggio dei flussi informativi tra i vari dipartimenti. È necessario infine ricordare le Direzioni dell'Educazione e della Ricerca,

⁴⁹Loredana Bracchitta e Stefano Monti Bragadin, *La Gestione Dei Beni Culturali* (Maggioli Editore, 2019).

degli archivi, delle Biblioteche, del Bilancio e infine quelle riguardanti le aree del turismo, del cinema, dello spettacolo, dell'arte e dell'architettura contemporanea.

Per quanto attiene l'organizzazione amministrativa decentralizzata, essa è stata ripensata al fine di correggere le numerose e sovrapposte linee di comando, in vista di un'organizzazione più snella e compatta, tale da promuovere una struttura semplificata ed efficiente. Questo è stato possibile grazie all'introduzione delle figure dei Segretari regionali e ad un ammodernamento delle Soprintendenze. In particolare, i Segretari regionali sono stati introdotti in sostituzione delle Direzioni regionali nella coordinazione degli uffici e delle strutture della rete periferica delle singole regioni. In questo modo, vengono dunque rafforzati i nodi comunicativi tra l'organo centrale e quelli periferici, garantendo un rapporto continuo tra le due strutture. Essi rivestono un duplice ruolo: da un punto di vista amministrativo, alle Segretariati regionali spetta la scelta degli appalti, mentre da un punto di vista direttivo, ad essi è riconosciuto il controllo sulle Soprintendenze settoriali. Infine, è necessario analizzare il ruolo rivestito dalle Soprintendenze uniche e la loro organizzazione interna, la quale prevede una suddivisione basata per competenze. Ad ognuna di esse è riconosciuto il compito di attuare quanto previsto dall'articolo 9 della Costituzione, in un'ottica di promozione e tutela in riferimento all'ambito di appartenenza, nel territorio a loro assegnato. Si possono dunque distinguere le Soprintendenze archeologica belle arti e paesaggio (SABAP), le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche (SAB), i poli museali ed i musei autonomi e la Commissione regionale per il patrimonio culturale. Quest'ultima rappresenta una novità introdotta dal d.P.C.M. n. 171/2014.

2. IL CODICE DEI BENI CULTURALI

2.1 ASPETTI GENERALI

Nei passaggi precedenti è stata illustrata l'organizzazione nazionale degli organismi adibiti alla tutela e alla promozione del patrimonio culturale italiano. Per garantire un'analisi completa, è necessario affiancare alla struttura organizzativa e alla normativa costituzionale, l'analisi del Codice dei beni culturali, introdotto con il Decreto Lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42. Si tratta del testo di riferimento per la regolazione dei profili giuridici attinenti al tema del patrimonio artistico e dei beni culturali, introdotto per far fronte alla necessità di prevedere un nuovo assetto normativo in materia di spettacolo, sport, beni culturali e ambientali a seguito dell'introduzione del Titolo V della Costituzione, il quale ha comportato una nuova ripartizione dei compiti e dei doveri tra lo Stato e le Regioni. Il Codice è organizzato in cinque parti così distinte:

- 1) Disposizioni generali (art. 1 – 9)
- 2) Beni culturali (art. 10 – 130)
- 3) Beni paesaggistici (art. 131 – 159)
- 4) Sanzioni (160 – 181)
- 5) Disposizioni transitorie (182 – 184)

La prima parte del Codice richiama le azioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali presente nell'art. 9 della Costituzione, necessarie per garantire la formazione e conservazione di una memoria e identità nazionale, introducendo allo stesso tempo la ripartizione dei compiti, prevista dall'art. 117 della Carta, tra lo Stato e le Regioni. Viene dunque a identificarsi un profilo inclusivo della norma, la quale delinea una partecipazione corale che include accanto allo Stato anche i privati, focalizzata al raggiungimento di un obiettivo comune costituito dalla protezione della memoria nazionale e dalla fruizione comune dei beni culturali.

È inoltre rilevante la definizione di beni culturali fornita dall'art. 2 al comma 2, sulla quale verterà l'analisi proposta, secondo cui essi sono identificati quali *“le cose immobili e mobili che (...) presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze*

*aventi valore di civiltà*⁵⁰, il quale riprende dalla Commissione Franceschini il concetto di civiltà, e dalla legge Bottai l'individuazione di beni *soggetti a particolare interesse*.⁵¹ L'articolo, infine, si conclude individuando il patrimonio culturale di proprietà privata come un bene adibito all'utilizzo e alla fruizione comune, ribadendo la necessità di una condivisione della cultura già tutelata all'interno della Costituzione. Il concetto della pubblica fruizione rappresenta inoltre il fine ultimo della tutela pubblica sul patrimonio culturale, definita nell'art. 3 del Codice, la quale si configura nell'insieme di attività che consentono l'individuazione, la protezione e la conservazione dei beni oggetto di tutela. Tali attività sono riconosciute responsabilità dello Stato in via prioritaria, il quale ha il compito di organizzare la ripartizione dei compiti tra sé stesso e le Regioni, come previsto dall'art. 117 della Carta. Da un punto di vista amministrativo e gestionale, il riparto dei compiti viene invece definito nell'art. 118, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il primo principio assicura che le attività gestionali e amministrative siano affidate all'organo territoriale maggiormente prossimo ai cittadini, e che siano trasferite ad enti superiori solamente nel caso in cui siano in grado di svolgere i compiti previsti in maniera più efficiente. Il principio di differenziazione tratta la modalità con la quale le attività sono suddivise tra i vari organi, prevedendo che esse siano differenziate sulla base delle specifiche capacità di ogni ente. Infine, il principio di adeguatezza garantisce che la ripartizione dei compiti avvenga anche sulla base dell'individuazione di una adeguata struttura e organizzazione interna che permetta agli organi di adempiere in maniera corretta ai propri compiti per far fronte ai bisogni comuni nel rispetto degli interessi dei cittadini. Nell'osservanza di tali principi, il riparto delle funzioni viene affidato al MiBAC, il quale, come visto in precedenza, può dunque decidere se svolgere autonomamente le mansioni o affidarle agli enti territoriali. In riferimento a tale ripartizione si rimanda dunque all'analisi svolta in precedenza sull'organizzazione interna del Ministero e alla rispettiva ripartizione dei compiti tra l'organo centrale e la rete periferica. In

⁵⁰ Stefano Lombardi e Sara Carboni, *Diritto Dei Beni Culturali* (Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2021).

⁵¹ Stefano Lombardi e Sara Carboni, *Diritto Dei Beni Culturali* (Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2021).

particolare, l'esame del Codice verterà principalmente sul concetto di bene culturale, così da poter delineare la corrispettiva tutela e l'esercizio del potere pubblico sul patrimonio culturale.

2.2 DEFINIZIONE DI BENE CULTURALE E TUTELA PUBBLICA

La definizione completa di bene culturale viene fornita nella seconda parte del Codice dall'art. 10, il quale la analizza suddividendola in tre commi, comprendendo al comma 2 una lista esemplificativa dei beni che rientrano in tale categoria, mentre al comma 3 quei beni che potenzialmente potrebbero entrarne a far parte perché suscettibili di "interesse culturale". In particolare, il comma 1 richiama la definizione precedentemente fornita dall'art 2 del Codice, aggiungendo ad essa gli elementi previsti dal comma 2, il quale fa riferimento alle "*raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi, degli archivi e delle raccolte librerie delle biblioteche*"⁵² di appartenenza dello Stato, regioni ed enti territoriali. Accanto ai beni di proprietà pubblica, il comma 3 enuncia quelli di proprietà privata, che nel caso in cui siano considerati di interesse culturale e sottoposti alla relativa dichiarazione prevista dall'art. 13 del Codice, rientrano nella fattispecie di beni culturali e sono dunque sottoposti alla relativa normativa. Infine, è necessario ricordare l'esenzione dalla disciplina dei beni culturali delle "*opere di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre 70 anni*"⁵³ e nel caso di beni che rappresentano interesse artistico, essi sono esclusi se l'autore è in vita, o l'esecuzione non è antecedente di oltre 50 anni. La fattispecie e i procedimenti annessi ai beni nominati al comma 2 vengono analizzati negli articoli successivi, i quali disciplinano la procedura da compilare per la verifica della dichiarazione dell'interesse culturale, le modalità di registrazione e infine, l'applicazione dell'apposita tutela.

In particolare, nel caso di documenti appartenenti a privati, si fa riferimento alla presenza di un "interesse storico particolarmente rilevante", mentre nel caso di beni mobili e immobili tale interesse deve essere legato *alla storia politica, militare, alla letteratura, all'arte, alla*

⁵² «Art. 10 codice dei beni culturali e del paesaggio (D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)», 22 gennaio 2004, <https://www.brocardi.it/codice-dei-beni-culturali-e-del-paesaggio/parte-seconda/titolo-i/capo-i/art10.html?q=10+cculpae&area=codici>.

⁵³ «Art. 10 codice dei beni culturali e del paesaggio (D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)», 22 gennaio 2004, <https://www.brocardi.it/codice-dei-beni-culturali-e-del-paesaggio/parte-seconda/titolo-i/capo-i/art10.html?q=10+cculpae&area=codici>.

*scienza (...) e alla cultura*⁵⁴. Infine, nel caso di collezioni, il Codice fa riferimento all'individuazione di un "eccezionale interesse artistico e storico". La valutazione della presenza o meno di un interesse pubblico sembra dunque essere regolata sulla base di espressioni che lasciano al legislatore un ampio spazio di discrezionalità e giudizio e che indicano l'adozione di un procedimento caso per caso, non basato su termini oggettivi.

L'avvio del processo per la dichiarazione dell'interesse culturale viene effettuato dalla Soprintendenza, sotto richiesta delle Regioni e di altri enti territoriali, la quale si occupa inoltre di notificarla al proprietario del bene in esame, il quale sarà sottoposto ad effetti provvisori di tutela per l'intera durata del procedimento, fino alla decisione finale. A fronte della notifica, il privato può dunque decidere di fare ricorso per via amministrativa contro la decisione presa dallo Stato in merito alla natura di tali beni.

Il Codice si sofferma inoltre sulle misure di vigilanza adottate dallo Stato sui beni culturali e sulla loro conservazione, le quali comprendono l'insieme di norme volte a garantire lo stato di integrità del bene appartenente al patrimonio culturale. È dunque rilevante far riferimento alle norme in tema di protezione riconosciute in capo ai privati che detengono un bene oggetto di interesse culturale. La normativa, infatti, prevede numerose limitazioni della libertà privata in riferimento ai diritti che possono essere esercitati sul bene, per garantirne l'integrità. Viene infatti vietato il deterioramento, la distruzione o il danneggiamento. A tali provvedimenti, vanno aggiunte altre attività, tra cui lo spostamento dei beni mobili, il quale deve essere notificato entro 30 giorni prima dell'evento. Bisogna inoltre ricordare il ruolo di supervisione che viene adottato dalla Soprintendenza nel caso in cui siano previsti dei lavori di qualsiasi natura sui beni, i quali sono sottoposti ad autorizzazione, rilasciata entro 120 giorni dalla richiesta di permesso. In quest'ottica, dunque, il riconoscimento della proprietà privata viene vincolato e limitato dall'azione pubblica finalizzata alla salvaguardia dell'interesse collettivo. La subordinazione della libertà privata rispetto all'intervento dello Stato viene inoltre ribadita dall'art. 42 della Costituzione, il quale se da una parte tutela la libertà privata, dall'altra afferma che la stessa può essere "*espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato*

⁵⁴ Stefano Lombardi e Sara Carboni, *Diritto Dei Beni Culturali* (Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2021).

sulle eredità”⁵⁵. Il tema attinente alla garanzia della proprietà privata, e della legittimazione all’intervento pubblico deve essere interpretato nell’individuazione di un giusto equilibrio che riesca a onorare l’interesse e la proprietà privata, considerata uno dei diritti fondanti delle democrazie liberali.

Per fornire un’analisi completa riguardo al connubio tutela pubblica – proprietà privata, viene proposto un approfondimento sul diritto di prelazione, regolato nel Capo IV del Codice. Il diritto di prelazione riconosce a colui che ne gode, una posizione di preferenza rispetto a terzi, a parità di condizioni, nel *perfezionamento di un negozio giuridico (prelazione legale) o nell’accordo delle parti (prelazione volontaria)*⁵⁶. È inoltre rilevante distinguere la prelazione legale da quella artistica, tutelata dal Codice dei beni culturali, la quale si differenzia dalla prima nella misura in cui lo Stato non è vincolato al riconoscimento delle clausole contrattuali stipulate tra il soggetto e la controparte, subentrando quindi direttamente nella negoziazione. L’articolo 60 del Codice “Acquisto in via di prelazione” sottolinea ancora una volta come il riconoscimento della proprietà privata sia subordinata e per certi versi anche arginata da un intervento pubblico, attraverso cui lo Stato e gli altri enti pubblici hanno il diritto di poter intervenire in una transazione privata per l’acquisto del bene oggetto del contratto. Il codice prevede inoltre i tempi specifici di esercizio del diritto di prelazione.

⁵⁵ Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 42 | Senato della Repubblica», consultato 27 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-iii/articolo-42>.

⁵⁶ Stefano Lombardi e Sara Carboni, *Diritto Dei Beni Culturali* (Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2021).

3. ORGANI SOVRANAZIONALI E INTERNAZIONALI ADIBITI ALLA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE

3.1 CENNI SULLE ISTITUZIONI EUROPEE

A fronte della tutela e della promozione del patrimonio culturale europeo analizzato nel capitolo precedente, è necessario indagare l'assetto organizzativo comunitario e le istituzioni adibite alla valorizzazione e alla gestione di tale patrimonio, le quali costituiscono una sovrastruttura adibita a garantire una tutela del patrimonio storico, artistico, culturale e ambientale interno all'Europa. È dunque necessario affiancare alla struttura nazionale analizzata precedentemente, un'organizzazione sovranazionale che intenda promuovere la costituzione e la protezione di un patrimonio comunitario, grazie al riconoscimento di specifici compiti in materia culturale a determinati organi europei. In questo modo viene garantita, accanto allo sviluppo di una normativa europea, la sua attuazione da parte di organi specifici. In particolare, la normativa europea prevede un *approccio integrato e partecipativo al patrimonio culturale*⁵⁷, attribuendo al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione Europea, nonché ai Comitati delle regioni e al Comitato economico e sociale i compiti principali nell'ottica della promozione, sviluppo e tutela prevista dalla normativa europea. Il patrimonio culturale europeo, nato con il fine di accomunare sotto un'unica normativa comunitaria la gestione e la tutela dei singoli patrimoni dei paesi aderenti, nel riconoscimento e nella valorizzazione del profilo singolare di ognuno di essi, contribuisce inoltre a migliorare la qualità della vita, sia da un punto di vista sociale, in un'ottica di inclusività e condivisione, sia da un punto di vista economico, garantendo lo sviluppo di un mercato legato alla cultura. Dunque, in quest'ottica, le istituzioni europee hanno il compito di garantire il coordinamento e la collaborazione tra la struttura organizzativa nazionale attribuita ai singoli stati membri e quella sovranazionale, garantendo un approccio integrato. La continua comunicazione tra le due strutture è garantita dall'azione del Comitato europeo delle regioni, il quale assicura la collaborazione tra gli organi europei e quelli nazionali, fornendo particolare attenzione alla rete regionale e agli enti territoriali. Inoltre, il Consiglio dell'Unione europea ha il compito di

⁵⁷ European Commission, «I protagonisti del settore del patrimonio culturale: le istituzioni europee», consultato 27 maggio 2022, <https://culture.ec.europa.eu/it/node/228>.

promuovere e incentivare l'adozione di nuove misure e la continua innovazione della politica culturale degli Stati europei, garantendo la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale. Infine, il Comitato economico e sociale europeo provvede alla redazione di relazioni sugli eventi organizzati per riunire i cittadini europei, tra i quali rientrano anche quelli espressione di attività culturali.

3.2 RUOLO DELL'UNESCO NELLA PROTEZIONE E TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE

Da un punto di vista internazionale, è importante far riferimento all'Organizzazione delle Nazioni Unite, istituita a San Francisco nel 1945, all'interno della quale opera l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Istruzione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), diventata operativa nel 1946. L'UNESCO riveste una funzione informativa e di condivisione nell'ambito artistico e culturale, garantendo uno scambio di notizie e informazioni a livello internazionale e dunque promuovendo l'innovazione e la ricerca negli ambiti di riferimento. Esso inoltre incoraggia gli Stati al raggiungimento di obiettivi competitivi nel settore della cultura, oltre a quello della scienza e dell'istruzione. Le Convenzioni adottate da parte dell'UNESCO, evidenziano l'attenzione e l'importanza che essa riconosce al patrimonio culturale, garantendo una tutela continua e caratteristica di ogni periodo storico. Un esempio è la Convenzione dell'Aja, stipulata nel 1954, la quale ha come obiettivo principale la protezione dei beni culturali in caso di guerra, introducendo le prime limitazioni alle esportazioni dei beni culturali dai paesi teatro di guerra. Essa inoltre, all'art. 1 individua i beni culturali in tre categorie principali: *“beni mobili e immobili di grande importanza per il patrimonio culturale dell'Umanità, gli edifici che raccolgono tali beni, le città d'arte”*⁵⁸. A tale Convenzione, fa seguito quella di Parigi del 1970, la quale *“si prefigge la protezione dei beni culturali mobili dal traffico internazionale illecito di cose d'arte”*⁵⁹. Inoltre, sono presenti innumerevoli Convenzioni esemplificative della volontà principale dell'organo internazionale e della Consiglio d'Europa di rafforzare la tutela del patrimonio artistico e

⁵⁸ «Convenzione per la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato», 11, consultato 10 aprile 2022, https://unesco.blob.core.windows.net/documenti/cd7415bf-1146-4199-a573-4d7bab1f7e60/Convenzione_conflitto_armato_italiano%201954.pdf.

⁵⁹ Pietro Graziani, Vincenzo Pandolfino, e Maria Piera Sette, *Beni Culturali E Ambientali* (Roma: Bonsignori, 2004).

culturale, garantendo una sua preservazione nel tempo. Tra di esse si ricordano la Convenzione europea di Londra del 1969 in riferimento alla tutela del patrimonio archeologico e quella firmata a Parigi nel 1972, incentrata sulla protezione del patrimonio culturale internazionale, attraverso l'introduzione meccanismi di intervento dell'UNESCO sui beni nazionali.

PARTE III - LA TUTELA PUBBLICA DEI BENI CULTURALI E IL MERCATO DELL'ARTE

1. LA FIGURA DEL COLLEZIONISTA E IL RAPPORTO CON I BENI CULTURALI

1.1 LA QUALIFICA DI BENE CULTURALE E LE LIMITAZIONI

La qualifica di bene culturale, la cui definizione e perimetro di tutela e promozione vengono indicati all'interno del Codice dei Beni Culturali e della Costituzione, costituisce l'elemento di partenza per l'analisi riguardante gli effetti della tutela pubblica sul mercato privato e le limitazioni del potere pubblico sui diritti riconosciuti ai privati in ambito artistico. Infatti, è proprio la concezione di bene culturale a definire quale sia lo spazio di manovra riconosciuto allo Stato, in termini di tutela e di promozione sul patrimonio culturale, influenzando la sfera giuridica privata. Dunque, per definire quali siano le limitazioni imposte dallo Stato nei confronti dei privati in riferimento ai diritti riconosciuti a questi ultimi sui beni culturali, è necessario fare riferimento a quanto previsto all'interno del Codice dei Beni Culturali discusso precedentemente, analizzando sotto quali aspetti il potere pubblico può influenzare il mercato privato e quali figure operanti nel mercato dell'arte possono essere condizionate da tale potere. Verrà inoltre analizzata la circolazione dei beni culturali all'interno dei confini internazionali e di quelli nazionali, tra cui devono essere ricordati quei beni che devono essere mantenuti all'interno dei confini nazionali, tra i quali ricordiamo *le raccolte dei musei, delle pinacoteche, delle gallerie, gli archivi, le raccolte librerie delle biblioteche*⁶⁰, i quali sono definiti a priori rientranti nella categoria di "beni culturali" e per cui devono rimanere all'interno dei confini nazionali. Viene infine analizzato il caso di beni di proprietà privata che possono essere classificati di "interesse culturale" e dunque sottoposti alla stessa disciplina prevista per i beni culturali.

⁶⁰ Gianfranco Negri Clementi e Silvia Stabile, *Il Diritto Dell'arte, La Protezione Del Patrimonio Artistico*, vol. III (Milano: Skira Editore, 2014).

1.2 LA FIGURA DEL COLLEZIONISTA

Uno dei ruoli principali all'interno del mercato dell'arte è quello del collezionista, figura cardine nello scambio e nella compravendita di beni culturali. In linea con quanto affermato in precedenza, i diritti di proprietà riconosciuti in capo a questa figura devono essere adattati alla normativa vigente sulla tutela pubblica dei beni culturali, la quale influenza la libertà privata di disporre del bene, in termini di custodia, alienazione o trasferimento nazionale o al di fuori dei confini del Paese. I diritti riconosciuti in capo allo Stato, e di conseguenza, il campo d'azione privato dipende dalla natura del bene oggetto d'acquisto.

In questo caso, infatti, il riconoscimento e la descrizione che viene data dal Codice civile nell'art. 816, secondo cui una collezione si identifica quale *“universalità di mobili che appartiene alla stessa persona e che hanno una destinazione unitaria”*⁶¹, deve essere letta in concomitanza con quanto previsto dal Codice dei Beni Culturali in tema di collezioni. Nell'ottica conservativa e di tutela, più volte ripresa sia all'interno della Costituzione, che del Codice, e dimostrata dai poteri amministrativi e gestionali riconosciuti in capo al MiBAC, nel caso in cui la collezione rappresenti un elemento di interesse eccezionale, essa sarà riconosciuto sotto la tutela di bene culturale, limitando i diritti in capo al collezionista di disporre liberamente dei beni oggetto della collezione, in termini di alienazione, custodia e trasferimento e riconoscendo al Ministero l'autorizzazione per il suo smembramento. In particolare, in base all'art. 10, comma 3 *“le collezioni o serie di oggetti (...) che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica e archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse possono essere oggetto di vincolo”*⁶². Possiamo dunque affermare che la forzosa lettura congiunta del Codice Civile con quanto disposto dal Codice dei Beni culturali potrebbe limitare l'attività di collezionismo all'interno del territorio nazionale, comportando dunque un potenziale scoraggiamento alla raccolta di opere, attività che se da una parte favorisce lo sviluppo del mercato dell'arte, influenzando positivamente anche l'economia nazionale, dall'altra incentiva il trasporto dei beni culturali verso il Paese di

⁶¹ «Art. 816 codice civile - Universalità di mobili - Brocardi.it», consultato 30 maggio 2022, <https://www.brocardi.it/codice-civile/libro-terzo/titolo-i/capo-i/sezione-ii/art816.html>.

⁶² Giuseppe Calabi, *Le Opere D'arte E Le Collezioni* (Milano: Wolters Kluwer, 2020).

appartenenza, sottraendo dunque il patrimonio nazionale ad una possibile dispersione. Dunque, nel caso in cui il mercato dell'arte e il collezionismo siano arginati in maniera eccessivamente stringente da politiche pubbliche, questo potrebbe comportare l'allontanamento di capitale privato investito in questo settore, favorendo una circolazione dei beni culturali in paesi extra-nazionali che adottano normative meno severe e lasciano più spazio al mercato.

Di seguito verrà offerta un'analisi delle limitazioni e degli obblighi legati al ruolo del collezionista nel caso in cui la raccolta di opere in suo possesso sia configurata da parte dello Stato come beni meritevoli di tutela pubblica. In particolare, per quanto attiene il diritto di alienazione, attraverso vendita o passaggio di proprietà, nel caso in cui la collezione sia considerata di eccezionale interesse, il collezionista non potrà disporre liberamente all'interno del testamento, decidendo per esempio di suddividere la collezione tra i diversi membri della famiglia. Inoltre, nel caso di vendita, quest'ultima dovrà essere predisposta in blocco riconoscendo allo Stato il diritto di prelazione sulla stessa. A fronte delle seguenti misure restrittive, è possibile adottare alcune misure che consentono di aggirare le disposizioni previste dal Codice, sottraendo allo stesso tempo la collezione dall'attenzione, e dunque anche dalla fruizione pubblica. Il collezionista, dunque, per evitare che le opere che compongono la sua collezione siano notificate come beni oggetto di tutela pubblica, potrebbe decidere di diminuire o azzerare la loro condivisione con il pubblico, rinunciando ad esporle in musei o di prestarle per eventuali mostre, così da poter essere libero di alienarle tramite atto *inter vivos* o donazione. Possiamo dunque notare come, nel caso appena descritto, la limitazione pubblica non solo abbia degli effetti sulla sfera giuridica del singolo proprietario, ma danneggi la fruizione dei beni oggetto della collezione con il resto dei cittadini, in un'ottica di pluralità artistica, che come analizzato, viene a più riprese tutelata all'interno della Costituzione. Quest'ultima si sofferma infatti sull'importanza di riconoscere una condivisione dei beni culturali e artistici in un'ottica di formazione di un patrimonio culturale caratterizzato da una pluralità di voci, necessaria per contrastare il monismo ideologico e culturale.

Nel caso in cui le precauzioni adottate non siano sufficienti a proteggere la collezione dall'azione pubblica, il proprietario della stessa dovrà rispettare una serie di divieti e obblighi previsti dal Codice beni culturali, tra cui il divieto di distruzione, deterioramento o danneggiamento dei beni. Viene inoltre previsto un potere di ispezione riconosciuto in capo

al Ministero sulla collezione, necessario per accertare lo stato di manutenzione dei beni, la loro natura di interesse eccezionale e per assicurarsi che non vi siano altri beni mobili o immobili che non siano stati notificati. Inoltre, il Ministero ha il potere di autorizzazione in riferimento alla rimozione, demolizione e spostamento dei beni di interesse eccezionale. In particolare, essi possono anche essere oggetto di una custodia temporanea da parte dello Stato al fine di garantirne la giusta conservazione. In tema di restauro, è riconosciuto allo Stato il potere di imposizione sulla manutenzione e conservazione dei beni attraverso il loro restauro, riconoscendo a carico del collezionista gli oneri annessi allo stesso. Dunque, la tutela imposta dalla normativa pubblica viene garantita a spese private, attribuendo al proprietario della collezione l'obbligo di una conservazione forzata, nonostante la natura privata dei beni.

2. IL COMMERCIO E LA CIRCOLAZIONE DEI BENI CULTURALI

2.1 LA CIRCOLAZIONE NEL TERRITORIO NAZIONALE

La limitazione della proprietà privata sui beni culturali comprende anche i diritti attinenti al trasferimento delle opere, oltre a quelli riguardanti la conservazione e la alienazione per testamento. In particolare, la normativa riguardante il Commercio delle opere d'arte a livello nazionale e internazionale è contenuto all'interno del Capo IV, Sezione III del Codice dei beni culturali, a cui bisogna affiancare il diritto di prelazione riconosciuto in capo allo Stato sui trasferimenti di beni culturali che avvengono a titolo oneroso, per esempio tramite contratto. Infatti, il Codice distingue i beni inalienabili, che compongono il demanio statale, dai beni alienabili "sotto stretta sorveglianza", la cui alienazione deve sottostare ad obblighi riguardanti la tutela del bene, la sua destinazione d'uso e il rispettivo godimento pubblico. Per garantire la tracciabilità di tali beni, è inoltre necessario notificare al Ministero dei beni culturali tramite una denuncia effettuata entro trenta giorni, l'avvenuto trasferimento dei beni culturali tramite cessione, semplice detenzione o a qualsiasi altro titolo. Inoltre, nel caso in cui il trasferimento avvenga a fronte di un corrispettivo, lo Stato ha il diritto di acquistare il bene al prezzo deciso dalle parti e indicato nel contratto di compravendita, attuando il diritto di prelazione. Quest'ultimo rientra nel potere di tutela che viene conferito in capo allo Stato sui beni che compongono o che potenzialmente potrebbero entrare a far parte del patrimonio culturale nazionale. Dunque, a fronte del riconoscimento del diritto di conservazione, che viene riconosciuto quale cardine dell'articolo costituzionale in materia di beni culturali, storici e artistici, accanto alla promozione, si configura una fattispecie secondo cui il privato, proprietario di un bene artistico e interessato alla sua vendita, potrebbe dover cedere il bene stesso allo Stato che esercita il diritto di prelazione.

È possibile analizzare la fattispecie descritta da due punti di vista: da una parte esplicando l'intenzione del legislatore di garantire una tutela pubblica attraverso il controllo del commercio dei beni artistici e più in generale la conservazione di un patrimonio culturale molto vasto. Infatti, a giustificazione della frammentazione dei beni culturali nel territorio italiano, si è provveduto alla costituzione di un organo Ministeriale che vanta una struttura decentrata, accentuata dalle riforme che hanno riconosciuto un potere amministrativo ed esecutivo sempre più ampio agli enti territoriali e alle Soprintendenze, al fine di garantire non

solo una protezione e valorizzazione capillare del patrimonio, ma anche una sua “raccolta” per assicurare la formazione e la conservazione nel tempo di un patrimonio culturale da tramandare alle generazioni future, in un’ottica di passaggio generazionale della cultura nazionale, la quale partecipa alla formazione di una forte identità del Paese. D’altro canto, è possibile analizzare la normativa e in particolare il diritto di prelazione riconosciuto allo Stato dal punto di vista privato, in un’ottica economica, ma soprattutto dinamica del mercato artistico. Nella compravendita di beni artistici, i privati si affidano ad un intermediario, costituito solitamente da una casa d’aste o da una galleria, che effettua scambi all’interno del mercato secondario facilitando l’incontro tra la domanda e l’offerta di opere d’arte. Dunque, i soggetti si affidano all’intermediario per la stipulazione dei contratti che assicurino da una parte l’autenticità dell’opera, e dall’altro il trasferimento della proprietà del bene e se necessario anche il trasporto. Nel caso in cui l’opera oggetto della compravendita sia considerata da parte dello Stato rientrando all’interno dell’accezione di bene culturale, essa può essere sottoposta al diritto di prelazione, riconoscendo allo Stato un trasferimento della proprietà del bene svincolato dalle condizioni previste nel contratto iniziale, notificando il provvedimento preso ad alienante ed acquirente entro sessanta giorni dalla ricezione della denuncia. Il Ministero, dunque, non viene considerato nelle vesti di un terzo soggetto contraente, ma ad esso viene riconosciuto il ruolo di compratore sostituito a quello iniziale, che ha il potere di prendere parte ad un contratto già concluso che gli riconosce la proprietà del bene oggetto del contratto, escludendolo da clausole precedentemente pattuite ad esclusione di quella che prevede il prezzo di compravendita.

La sfera di intervento pubblica, dunque, a fronte della protezione del patrimonio culturale, può restringere il campo d’azione e diritti annessi degli individui privati, compromettendo da una parte l’attività di un’azienda privata, e dall’altra arginando gli interessi contrapposti dei soggetti contraenti. Le limitazioni analizzate potrebbero avere come conseguenza l’incentivazione di comportamenti caratterizzati dall’azzardo morale dei privati, i quali potenzialmente potrebbero essere descritti come lesivi nei confronti del patrimonio culturale. Le parti infatti, per evitare che il bene oggetto dello scambio sia identificato quale bene culturale, e dunque assoggettato a una normativa più stringente, potrebbero decidere di effettuare la compravendita senza il servizio offerto dagli intermediari, ponendo in essere una transazione “off the record” che da una parte, comporterebbe la mancata registrazione degli

spostamenti del bene culturale, e dall'altra lederebbe l'efficienza del mercato dell'arte, il quale verrebbe considerato sempre meno affidabile e dunque appetibile, compromettendo lo sviluppo dello stesso. La seconda conseguenza infatti, annessa a quest'ultima, sarebbe proprio la progressiva mancanza di fiducia che i soggetti potrebbero riporre negli intermediari, considerando le transazioni effettuate dagli stessi come a rischio di essere portate a termine. La soluzione proposta in questo caso non si identificherebbe con una potenziale deregolamentazione della tutela dei beni culturali, tutela che rimane fondamentale per garantire una corretta conservazione e trasmissione dei beni garantita attraverso l'azione pubblica, ma al contrario in suo potenziamento possibile grazie al riconoscimento e la promozione di una tutela privata che opera a fianco a quella pubblica, già prevista all'interno della normativa nazionale. In quest'ottica, potrebbe dunque essere riconosciuta al privato la possibilità di alienazione del bene all'interno dei confini nazionali, prevenendo il rispetto di determinati vincoli che garantiscano lo stato di conservazione del bene culturale. Dunque, in questo scenario si assisterebbe a una progressiva "liberalizzazione" del mercato dei beni artistici, promuovendone lo sviluppo nazionale e incentivando una registrazione puntuale dei trasferimenti effettuati.

2.2 LA CIRCOLAZIONE INTERNAZIONALE E LA RISPETTIVA NORMATIVA

È inoltre rilevante fare riferimento alla normativa riguardante la Circolazione internazionale, in modo da fornire uno spunto riflessivo sulle modalità che caratterizzano il commercio all'interno e all'esterno dei confini comunitari e mettere luce sulle differenze di legislazione tra l'Italia e gli altri paesi, in tema di tutela e promozione pubblica e commercio privato dei beni culturali.

La distinzione dei beni culturali rispetto a quello di "merci" viene introdotta dal Trattato di Maastricht del 1992, che come precedentemente analizzato, testimonia l'importanza di riconoscere la sfera artistica e patrimoniale dei singoli paesi all'interno dell'area euro, promuovendo allo stesso tempo la creazione di un *retaggio culturale comune*⁶³. Dunque, la distinzione, presente all'art 36 (oggi diventato art. 18) comporta l'applicazione di una normativa più stringente, caratterizzata da restrizioni e divieti al libero transito dei beni

⁶³Giulio Volpe, *Manuale Di Diritto Dei Beni Culturali* (Padova: CEDAM, 2013).

culturali. Tuttavia, la volontà espressa dal Trattato di adottare una normativa comune a tutti paesi aderenti, sembra non trovare riscontro nella formulazione di un concetto unitario di bene culturale, che consenta di riconoscere lo stesso campo d'azione ai paesi europei. La difficoltà nella individuazione di precisi confini definitivi fu dettata dagli opposti interessi degli Stati "esportatori" di opere culturali, interessati all'adozione di una accezione più ampia che gli consentisse l'applicazione di un controllo normativo interno, e gli Stati "importatori", propensi al riconoscimento di confini commerciali più ristretti. La natura incerta della normativa, all'indomani dalla apertura delle frontiere, rischiava di avere sull'Italia un effetto distruttivo, comportato dal potenziale aumento delle esportazioni illecite dal territorio nazionale di innumerevoli beni appartenenti al patrimonio culturale e dunque, la loro perdita oltre i confini. A fronte di tale rischio, la normativa nazionale ha previsto un divieto generale all'esportazione dei beni oggetto di interesse artistico e storico al di fuori del confine nazionale, definendo tale azione, con la legge Bottai del 1939, un "*danno per il patrimonio nazionale*"⁶⁴.

Possiamo dunque affermare che, la necessità e la paura del tempo legate alla mancanza di una normativa sovranazionale preparata all'apertura delle frontiere e ad affrontare le complicazioni che scaturivano dalla stessa e la proliferazione di un mercato illecito dei beni di interesse storico e artistico aveva spinto lo Stato Italiano a conservare un profilo legislativo protettivo, che consentisse di mantenere un controllo accentrato dei beni culturali, i quali erano sottoposti a una restrittiva legislazione riguardo gli spostamenti e al divieto di uscita dal territorio nazionale. È inoltre importante sottolineare come l'ingente volume di opere d'arte, testimonianza della storia e della cultura nazionale, identificava l'Italia come uno Stato soggetto ad esportazioni, piuttosto che ad importazioni dall'estero. Per questa ragione, la normativa ha provveduto all'assicurazione di un controllo sul flusso di beni culturali oggetto di scambi, al fine di assicurare un'attenta tutela e conservazione all'interno dei confini nazionali del patrimonio. In ogni caso, come affermato in precedenza, a seguito dell'ingresso nell'Unione Europea, la normativa nazionale ha assunto una forma meno restrittiva,

⁶⁴Gazzetta Ufficiale, «Legge 1° giugno 1939, n. 1089. Tutela delle cose d'interesse artistico o storico», 8 agosto 1939, https://www.librari.beniculturali.it/it/documenti/Normativa/Legge_1_giugno_1939_n_1089.pdf.

eliminando la correlazione tra il concetto di “danno” e quella di esportazione di beni culturali, previsto all’interno della Legge Bottai. La normativa odierna sul tema è contenuta all’interno del Codice dei Beni Culturali del 2004, il quale prevede il divieto di esportazione solamente in capo ai beni vincolati.

2.3 (SEGUE) RAPPORTO TRA LA NORMATIVA ITALIANA E QUELLA EUROPEA

D’altro canto, è necessario inserire la normativa italiana all’interno del quadro comunitario che si era venuto a creare, il quale aveva tra gli obiettivi principali in tema di beni culturali la formazione di un patrimonio culturale Europeo, che accomunasse gli Stati, sia in riferimento alla costituzione di una normativa comune a tutti gli Stati membri, che alla formazione di una identità sovranazionale da sovrapporre a quella di ogni Stato. È inoltre importante ricordare il ruolo cardine rivestito dal mercato unico costituito all’interno dell’Unione. Dunque, a fronte di questi due aspetti, viene spontaneo chiedersi quale sia il giusto equilibrio tra il riconoscimento e la tutela dei beni culturali nazionali e la necessaria integrazione culturale richiesta dall’appartenenza ad una struttura sovranazionale, che metta in comunicazione Stati diversi da un punto di vista normativo e pratico, al fine di creare un’identità europea nella quale riconoscersi. L’integrazione, dunque, viene assicurata dal continuo dialogo e scambio tra i paesi, che dovrebbe avvenire attraverso la condivisione libera della cultura, rappresentata anche dal libero trasferimento di beni culturali tra gli Stati. È dunque necessario indagare quale sia la linea sottile che distingue la tutela di una cultura nazionale e il riconoscimento di un’appartenenza europea. La propensione verso una conservazione all’interno dei confini, enfatizzata all’interno della normativa italiana, riporta inoltre un impatto economico e non solo ideologico, sul mercato.

In particolare, il tema riguardante il *delicato equilibrio tra i vincoli alla libertà di circolazione dei beni di interesse artistico-culturale e la necessità di soddisfare i bisogni del commercio*⁶⁵ viene affrontato diversamente dagli Stati membri dell’Unione Europea, richiamando nuovamente la distinzione riportata sopra tra quelli “esportatori” (c.d. “*source nations*”, nei

⁶⁵ Domenico Di Micco, Marcilio Toscano Franca Filho, e Geo Magri, *Circolazione, cessione, riciclaggio: alcuni profili giuridici dell’arte e del suo mercato* (Torino: Università degli studi di Torino, 2020).

quali l'offerta di beni culturali eccede la domanda interna)⁶⁶ e quelli "importatori" di beni culturali (anche definiti "*market nations*")⁶⁷. I secondi detengono un patrimonio culturale limitato, che dunque non necessita di una tutela estensiva. A fronte di ciò, non è prevista una rigida regolamentazione sulla circolazione delle opere d'arte e sul passaggio di proprietà. I paesi esportatori, come nel caso dell'Italia, vantano di un ingente patrimonio culturale nazionale, il quale necessita di un'ampia tutela comprensiva di vincoli e divieti alla circolazione dei beni culturali, i quali sono sottoposti a un attento controllo pubblico. In questo secondo scenario, dunque, il mercato dell'arte è percepito come una minaccia, attraverso cui gli Stati carenti potrebbero avere accesso e appropriarsi dei beni culturali appartenenti ai Paesi "esportatori", anche detti "fonte". La conseguenza più significativa, frutto dell'atteggiamento protezionistico di tali Stati, è il rallentamento dello sviluppo del mercato privato dell'arte, limitato da vincoli su venditori e compratori.

Possiamo dunque riconoscere, in riferimento alla legislazione prevista nei diversi paesi comunitari, una mancata armonizzazione normativa, auspicata dai Trattati europei a fronte di una evidente frammentazione legislativa nazionale. Ai Paesi quali il Belgio, l'Olanda e la Danimarca, in cui la normativa in tema di beni culturali è pressoché assente, vengono affiancate realtà quali la legislazione greca, caratterizzata da una spiccata rigidità riguardante sia la detenzione che la circolazione di beni culturali.

A fronte di ciò, prevedere una snellezza legislativa, consentirebbe agli Stati di ampliare e rendere più florido il mercato dell'arte, ma allo stesso tempo si rischierebbe di mettere sullo stesso piano da un punto di vista normativo i paesi "esportatori" con quelli "importatori", finendo per assumere che una stessa legislazione consentirebbe la tutela di entrambe le fattispecie. È invece rilevante affermare che la distinzione suddetta, deve essere rispettata e rappresentata su un piano legislativo, per evitare che il paese esportatore sia spogliato del proprio patrimonio culturale, a causa di una eccessiva liberalizzazione del mercato, così da garantire una tutela piena dei beni culturali in entrambi i casi. D'altro canto, vi è necessità di

⁶⁶ Gianfranco Negri Clementi e Silvia Stabile, *Il Diritto Dell'arte, La Protezione Del Patrimonio Artistico*, vol. III (Milano: Skira Editore, 2014).

⁶⁷ Gianfranco Negri Clementi e Silvia Stabile, *Il Diritto Dell'arte, La Protezione Del Patrimonio Artistico*, vol. III (Milano: Skira Editore, 2014).

riconoscere una regolamentazione maggiormente efficiente, in grado di conciliare gli interessi privati con quelli pubblici in un'ottica di tutela pubblica, ma anche privata dei beni culturali.

2.4 L'ITALIA E LA SVIZZERA NELLA CIRCOLAZIONE DEI BENI

Il tema della circolazione dei beni tra l'Italia e la Svizzera riguarda la frequente esportazione di beni culturali dall'Italia per destinarli in Svizzera, oppure l'utilizzo di quest'ultima come tappa obbligatoria per l'esportazione verso paesi terzi. Inoltre, la Svizzera, nel secolo scorso, come evidenziato dalle statistiche, è stata caratterizzata dal numero più elevato di transiti e depositi di beni culturali provenienti da *azioni illegali, quali scavi illeciti, furti e spoliazioni di guerra*,⁶⁸ attività che rappresentano una delle principali entrate della criminalità organizzata, che sono state alimentate dalla mancanza di una regolamentazione, lacuna che è stata successivamente colmata dalla partecipazione della Svizzera alla Convenzione Unesco, la quale regola il transito dei beni culturali.

Vi sono numerose differenze che distinguono l'Italia dalla Svizzera, tra le quali è importante ricordare la normativa vigente e gli aspetti di interesse. In particolare, l'Italia, come visto a più riprese, presenta una legislazione restrittiva sulla circolazione dei beni culturali, in linea con la volontà di mantenere una protezione accentrata dovuta a un'elevata presenza di opere culturali sul territorio nazionale. Alla legislazione italiana si contrappone quella Svizzera, la quale si focalizza sulla protezione dei patrimoni privati, *obiettivo politico di primaria importanza e notevole fonte di ricchezza*⁶⁹.

L'individuazione dei due opposti piani legislativi giustifica, dunque, i dati reali che vedono la Svizzera maggiormente partecipe negli scambi di beni culturali. È inoltre necessario affiancare alla normativa il profilo fiscale applicato dai due paesi. La Svizzera, infatti, prevede una tassazione del 7,6% nel caso in cui la vendita dei beni culturali avvenga in maniera indiretta. Inoltre, vengono considerate esenti da imposte le opere d'arte che *sono create personalmente da pittori o scultori e che sono importati sul territorio svizzero dal pittore o*

⁶⁸Gianfranco Negri Clementi e Silvia Stabile, *Il Diritto Dell'arte, La Protezione Del Patrimonio Artistico*, vol. III (Milano: Skira Editore, 2014).

⁶⁹Gianfranco Negri Clementi e Silvia Stabile, *Il Diritto Dell'arte, La Protezione Del Patrimonio Artistico*, vol. III (Milano: Skira Editore, 2014).

*dallo scultore stesso oppure su suo ordine*⁷⁰. D'altra parte, la legislazione europea indica una forbice per l'applicazione dell'aliquota IVA con un minimo del 15% ed un massimo del 25%. In particolare, l'Italia prevede un'IVA al 22% sulle opere d'arte,⁷¹ presentando la tassazione più onerosa tra i paesi comunitari. Dunque, l'adozione di una legislazione permissiva e di incentivi fiscali favorevoli hanno visto la Svizzera trasformarsi in *uno dei massimi crocevia a livello internazionale nello scambio di opere d'arte*⁷², incentivando lo sviluppo di un mercato dell'arte e il trasporto di beni culturali sul territorio elvetico.

Dall'analisi condotta emerge come la leva fiscale e una legislazione che ponga al centro gli interessi dei privati, come i collezionisti o in generale gli investitori, siano due presupposti fondamentali per incentivare lo sviluppo del mercato dell'arte e l'importazione, o più frequentemente restituzione, dei beni culturali italiani all'interno dei confini nazionali. Inoltre, la spinta alla creazione di un mercato dell'arte competitivo consentirebbe di eliminare o in parte contrastare l'esportazione e il furto illecito di opere d'arte, le quali potrebbero dunque essere scambiate sul mercato privato nel rispetto di una legislazione più consapevole.

⁷⁰Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini UDSC, «Pubblicazioni imposta sul valore aggiunto», consultato 30 maggio 2022,

<https://www.bazg.admin.ch/bazg/it/home/dokumentation/publikationen/publikationen-mehrwertsteuer.html>.

⁷¹ Anna Silvia Barillà e Marilena Pirrelli, «Arte e fisco, in Italia prelievo pesante», *Il Sole 24 ORE*, 14 luglio 2009, <http://www.ilsole24ore.com/art/arteconomy/2009-07-14/arte-e-fisco-italia-prelievo-pesante-174150.shtml?uuid=AYmwRu7>.

⁷² " «Artdreamguide: Svizzera. Introduzione - gallerie private e sistema dell'arte in Svizzera», consultato 8 maggio 2022, http://www.artdreamguide.com/svizzera/_home/gall.htm.

3. IL MERCATO DELL'ARTE, VOLUME D'AFFARI E SUGGERIMENTI PER UNA NUOVA DISCIPLINA

3.1 FUNZIONAMENTO DEL MERCATO DELL'ARTE E ASPETTI INNOVATIVI

È possibile distinguere il mercato dell'arte pubblico da quello privato e un mercato primario da uno secondario. Il mercato pubblico comprende le vendite effettuate a livello pubblico, solitamente sotto forma di asta, gestite a livello nazionale e internazionale. L'utilizzo del meccanismo dell'asta consente di effettuare vendite rivolte ad un numero indeterminato di individui e di conferire un prezzo che viene riconosciuto come ufficiale sul mercato. Si tratta dunque di un metodo obiettivo per la misurazione del valore delle opere e dell'andamento del mercato. Per mercato privato si intende la negoziazione di opere d'arte tra due soggetti privati, i quali possono anche servirsi di un intermediario. Si tratta dunque di operazioni riservate, in cui la conclusione del prezzo è frutto dell'interazione tra la domanda e l'offerta all'interno di una singola negoziazione. Per questo motivo il prezzo di negoziazione non è ritenuto un parametro di confronto oggettivo per la misurazione del valore di un'opera all'interno del mercato. Infine, è possibile distinguere il mercato dell'arte in primario e secondario. Nel mercato primario, in linea con la definizione attribuita ai mercati borsistici, l'opera viene venduta per la prima volta sul mercato e la transazione coinvolge dunque l'artista e un primo acquirente, configurabile in un gallerista o in un investitore privato. Nel mercato secondario le compravendite hanno ad oggetto beni precedentemente introdotti nel mercato primario, registrando le transazioni dell'opera dal soggetto che la ha acquisita per primo ai nuovi proprietari.

Gli elementi che spingono i soggetti ad affacciarsi al mercato dell'arte e all'acquisto di opere sono legati a motivazioni di tipo emotivo e sociale. Accanto ad essi, si sta facendo spazio sempre di più il fattore finanziario, che configura l'acquisto di opere d'arte come un vero e proprio investimento, finalizzato alla creazione di un patrimonio. Il bene artistico si presenta infatti come un bene durevole, in quanto ha una vita illimitata, come bene rifugio, solo parzialmente colpito dall'inflazione e dunque in grado di mantenere il proprio valore nel tempo oltre alla caratteristica di essere un bene unico. Il mercato dell'arte sembra inoltre essere parzialmente indifferente alle crisi economiche: la nascita di nuovi mercati, tra cui quello asiatico, l'introduzione di nuove tecnologie che consentono l'apertura ad una clientela

più vasta, sia in termini geografici che di età anagrafica (ad es. pagine web che permettono transazioni on line) hanno consentito a molte più persone di prendere familiarità con un mercato inizialmente rivolto a una nicchia di clienti e di far crescere le transazioni anche a scapito dell'andamento economico complessivo. In particolare, l'implementazione della tecnologia nel mercato dell'arte ha consentito di ampliare il *middle market*, il quale comprende beni di valore medio-basso, che rappresenta il core business del mercato. Inoltre, l'implementazione e lo sviluppo tecnologico non hanno riguardato solamente i mezzi di comunicazione utilizzati dai player nel mercato, ma anche l'offerta stessa dei beni, grazie all'introduzione della tecnologia blockchain, la quale consente di arginare le difficoltà legate alla provenienza e paternità delle opere, garantendo una maggiore sicurezza riguardo alla circolazione delle opere d'arte, registrando i vari passaggi di proprietà a cui l'opera è sottoposta nel tempo. Un secondo vantaggio introdotto dall'utilizzo della tecnologia blockchain riguarda la possibilità di mantenere l'anonimato per entrambe le parti aderenti al contratto, garantendo il rispetto della privacy, elemento particolarmente richiesto all'interno del mercato dell'arte dai molti clienti. Dunque, la possibilità di implementare un mercato più sicuro, veloce e tracciabile consente e consentirebbe al settore di registrare una crescita sia in termini di numero di transazioni che di investitori, rendendo il mercato maggiormente liquido ed accessibile. Come verrà analizzato in seguito, la crescita del mercato comporta inoltre effetti positivi sui settori connessi allo stesso, traducendosi anche in un aumento dell'occupazione. A fronte di tale crescita, il legislatore deve dunque garantire una normativa in grado di non ostacolare il mercato contrastando le aspettative create all'interno dello stesso, ma al contrario incoraggiando lo sviluppo del settore, mantenendo le disposizioni volte alla protezione e alla valorizzazione dei beni pubblici. La sfida risiede dunque nell'individuazione di un equilibrio tra il rispetto delle necessità legate al commercio privato e i vincoli normativi che limitano la libertà di circolazione.

3.2 COME IL MERCATO DELL'ARTE CONTRIBUISCE ALL'ECONOMIA ITALIANA E PERCHE' È IMPORTANTE AIUTARLO

L'analisi proposta è incentrata sull'impatto del mercato dell'arte sull'economia reale, considerando sia i partecipanti al mercato primario e secondario sia l'insieme degli operatori che svolgono attività di contorno come gli artigiani, le assicurazioni, la logistica,

evidenziando i cambiamenti che hanno caratterizzato il mercato dal 2011 al 2019. Essa si basa sulla ricerca “ARTE, il valore dell’Industry italiana” effettuata dall’Osservatorio Nomisma per il Gruppo Apollo con la partecipazione della Banca Intesa San Paolo, proposta con l’obiettivo di fornire una fotografia del mercato dell’arte a livello nazionale che consentisse di stimarne il valore e il suo impatto sull’economia e sui livelli di occupazione in Italia. I dati principali evidenziano come il volume d’affari dell’industria dell’arte italiana si aggiri intorno a 1,46 miliardi di euro, *con un impatto complessivo economico sul paese di 3,78 miliardi di indotto*⁷³, fornito da un effetto moltiplicatore del 2,60 applicato sui consumi delle famiglie e sui fornitori. Viene inoltre evidenziata una copertura di posti di lavoro pari 36 mila operatori lungo l’intera filiera produttiva, riconoscendo all’Italia la detenzione del 6% del mercato dell’arte in ambito europeo a seguito dell’uscita della Gran Bretagna dall’UE.

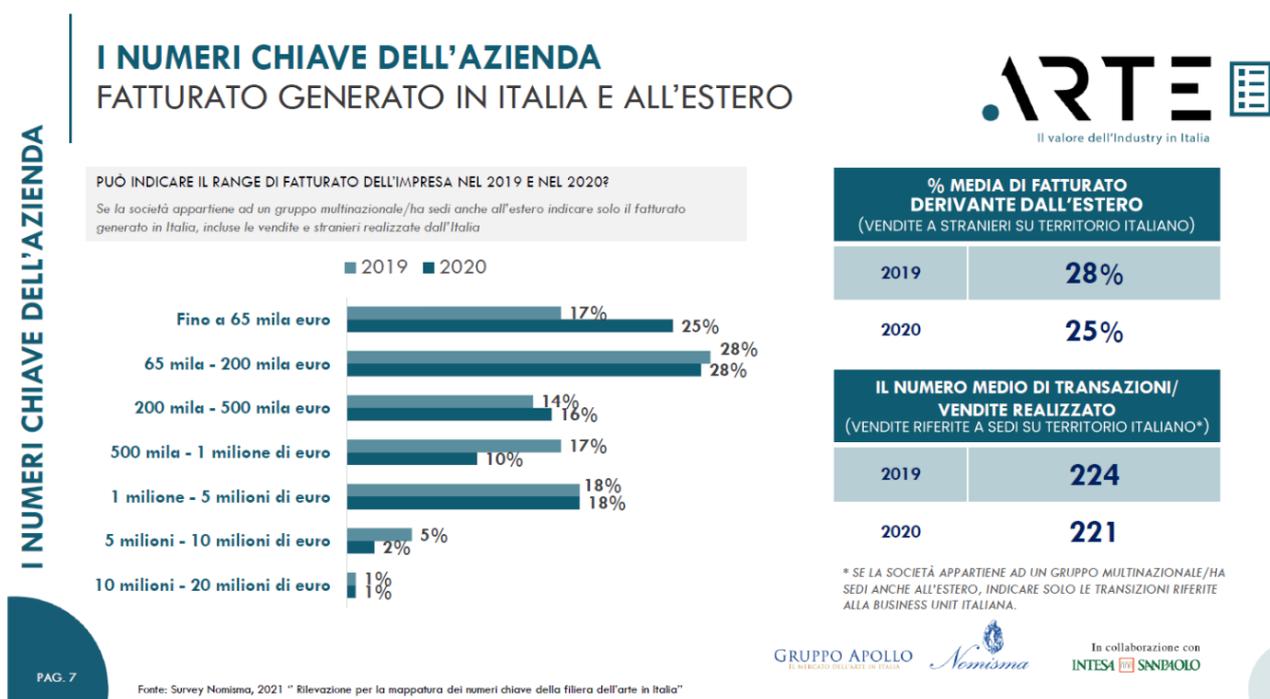
Per quanto riguarda i player del mercato dell’arte, organizzati in società di persone e di capitali, tra il 2011 e il 2019 a fronte della diminuzione del numero di operatori coinvolti nel mercato, si è registrata un aumento del fatturato degli operatori del 118%, passato da 168,9 milioni di euro nel 2011 a 367,8 milioni di euro nel 2019, crescita che è stata in parte rallentata durante il periodo pandemico. In particolare, a fronte di una quantità abbastanza stabile registrata dalle case d’asta, diminuite da 85 nel 2011 a 79 nel 2019, le gallerie e gli antiquari presentano un calo più significativo di circa 600 e 300 unità rispettivamente. Nonostante la diminuzione generalizzata di queste due ultime categorie, che ha portato ad una maggiore concentrazione del mercato, il loro giro di affari è più che raddoppiato nei nove anni presi in considerazione, a fronte di una crescita delle case d’asta più moderata. In ogni caso, la crescita del mercato ha evidenziato la capacità di società virtuose di rispondere ad un aumento della domanda nel settore in maniera efficiente, garantendo una riorganizzazione interna del mercato.

In termini di fatturato, è possibile analizzare le variazioni presentate dal mercato tra il 2019 e il 2020, le quali evidenziano come nel 2020 il 28% degli operatori hanno registrato un fatturato tra i 65 e i 200 mila euro, mentre per i restanti, il volume di affari spazia dai 200 mila

⁷³Teleborsa, «Arte, qual è il valore dell’industria in Italia?», FinanzaRepubblica.it, consultato 20 maggio 2022, https://finanza.repubblica.it/News/2021/11/11/arte_qual_e_il_valore_dellindustria_in_italia_-79/.

euro ai 5 milioni, con un restante 1% che vanta di un fatturato tra i 10 milioni e i 20 milioni di euro. È possibile, inoltre, notare una lieve diminuzione del volume del mercato derivante dall'estero di 3 punti percentuali, passando dal 28% nel 2019 al 25% nel 2020. La variazione è infatti giustificata dalle restrizioni dovute alla pandemia nell'organizzazioni di eventi, mostre e aste necessaria per pubblicizzare l'offerta nazionale sui mercati internazionali.

1. Tabella



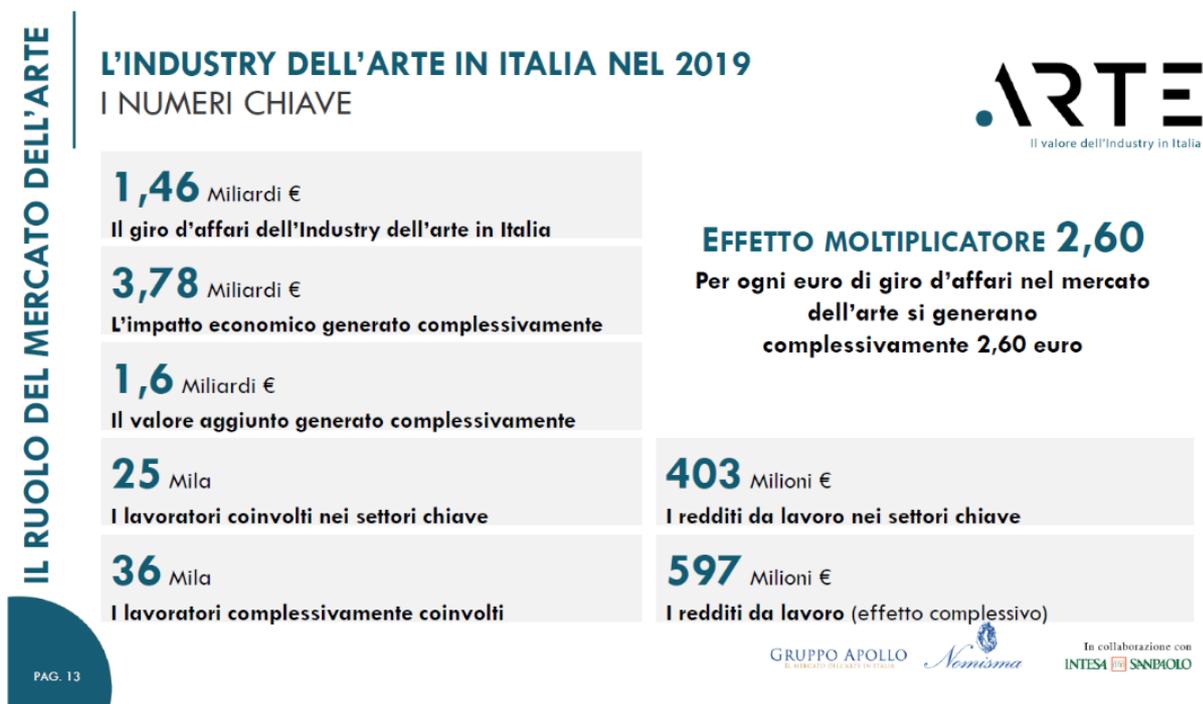
("Il Valore Dell'Industry Dell'Arte In Italia - Nomisma" 2021)

Dunque, i dati confermano la capacità di risposta dei player ai cambiamenti esogeni che hanno influenzato negativamente il mercato, operatori che sono riusciti ad arginare le perdite di profitti, dimostrando ancora una volta una organizzazione efficiente del mercato dell'arte. Questo è stato possibile grazie all'utilizzo di piattaforme tecnologiche e a infrastrutture telematiche interne sofisticate, le quali hanno visto un progressivo sviluppo incentivato dalla situazione pandemica. Riportiamo l'esempio delle case d'asta, le quali durante la crisi pandemica hanno portato avanti la loro attività grazie all'organizzazione di aste online supportate e promosse da campagne pubblicitarie sui social, che hanno permesso la loro proiezione internazionale su mercati esteri. L'utilizzo di strumenti digitali è inoltre confermato dal numero di transazioni effettuate nel 2020, pari a 221 rispetto alle 224 del 2019.

Come accennato in precedenza, il funzionamento del mercato dell'arte è garantito dallo svolgimento di attività affiliate. Tra di queste vi è la logistica, la quale misura un volume di 70 milioni di euro a fronte degli 80 miliardi generati in generale nel settore di riferimento. L'attività svolta per le case d'asta, i musei e le fondazioni ha registrato 1,2 miliardi di opere movimentate tra l'Italia e l'estero. Il mercato delle assicurazioni, alla base delle transazioni sul mercato dell'arte, ha subito in maniera più significativa gli effetti della pandemia, dovuta a una riduzione nel *circuito delle mostre*⁷⁴, seguito dal settore delle fiere, le quali sono state cancellate a causa della crisi.

A fronte dei dati raccolti, è dunque possibile ricostruire il ruolo rivestito dal mercato dell'arte a livello nazionale e il suo impatto sull'economia, il quale, ottenuto attraverso il modello delle tavole input output, ammonta a 3,78 miliardi di euro. Nella Tabella 2. Vengono inoltre riportati i numeri chiave dell'indagine.

2. Tabella

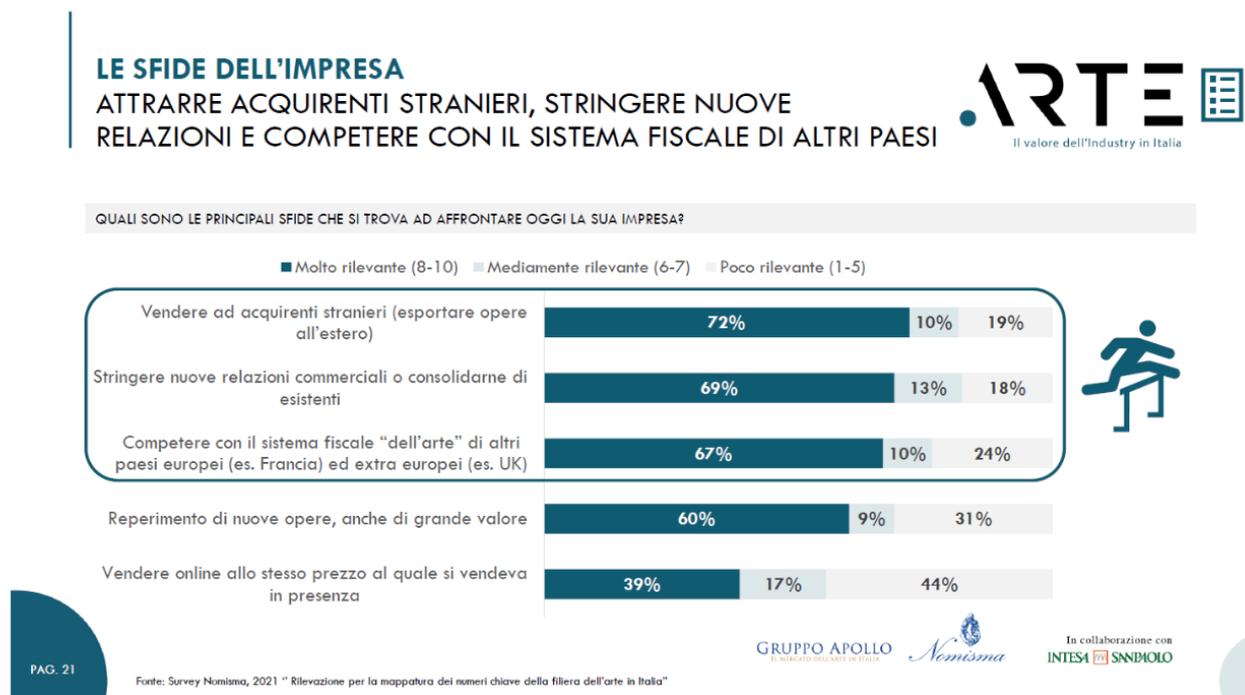


("Il Valore Dell'Industry Dell'Arte In Italia - Nomisma" 2021)

⁷⁴ Nomisma, «Il valore dell'Industry dell'arte in Italia», 7 dicembre 2021, <https://www.nomisma.it/il-valore-dellindustry-dellarte-in-italia/>.

L'analisi si conclude con un prospetto di nuove sfide da affrontare per rendere il mercato dell'arte italiano più competitivo a livello europeo e internazionale, grazie all'aumento di vendite verso paesi stranieri e l'acquisizione di nuove relazioni commerciali. Inoltre, le previsioni di un sistema fiscale più favorevole e l'agevolazione alla circolazione delle opere d'arte all'interno dell'Unione Europea e con paesi extra UE rappresentano i due presupposti per aumentare la competitività del mercato italiano sul piano internazionale. Ad essi, vanno sommati una necessaria riduzione della burocrazia e un sistema normativo più efficiente che includa una semplificazione della normativa relativa al commercio, a cui si affianca una previsione strategica del lungo periodo definita e condivisa a livello nazionale. Accanto alla previsione di una normativa più liberale, lo studio prevede la potenziale creazione di nuova occupazione.

3. Tabella



("Il Valore Dell'Industry Dell'Arte In Italia - Nomisma" 2021)

CONCLUSIONE

L'ultimo capitolo è incentrato sugli aspetti pratici maggiormente rilevanti che caratterizzano il mercato dell'arte, prendendo in considerazione una prospettiva privata, incentrata sulla conservazione e tutela non più di un patrimonio pubblico, ma di uno personale. Vengono dunque enfatizzati i possibili limiti che possono essere riscontrati da parte di investitori e collezionisti nell'acquisto di opere d'arte, tra cui il commercio delle stesse e la loro possibile classificazione come opere di "significativo interesse", che le vede partecipi di una legislazione restrittiva. A fronte dei limiti, entrano in campo altri tipi di considerazioni fatte dagli investitori, tra cui i costi annessi alla compravendita e la liquidità del mercato, legata allo sviluppo dello stesso.

Dal confronto tra la normativa pubblica e le considerazioni private, si vengono a configurare riflessioni sulle possibili conseguenze legate al rispetto di una legislazione restrittiva, quali l'elusione normativa e il disincentivo alla condivisione pubblica dei beni culturali di proprietà privata. Vengono inoltre analizzate le possibili soluzioni che vedrebbero la composizione di un equilibrio tra gli interessi pubblici, volti alla tutela e alla conservazione di una appartenenza nazionale, espressione anche di un patrimonio culturale, e gli interessi dei privati che incentivano lo sviluppo di un mercato dell'arte potenzialmente più efficiente e competitivo su scala europea.

Le conclusioni ottenute attraverso l'analisi normativa svolta coincidono con le sfide future riportate dallo studio proposto dall'Osservatorio Nomisma, il quale enfatizza l'importanza della crescita del mercato dell'arte. Dunque, ciò che scaturisce dalle due analisi si configura in una duplice considerazione: da una parte la configurazione di una normativa che coinvolga maggiormente gli interessi privati nella formulazione delle decisioni, soprattutto riguardanti il commercio delle opere d'arte, così da poter incentivare questi ultimi all'investimento nel mercato, senza arrivare all'estrema liberalizzazione dello stesso; dall'altra l'attuazione di una imposizione fiscale meno gravosa, che consenta di rendere l'Italia maggiormente competitiva a livello nazionale e internazionale. L'attuazione di queste due considerazioni permetterebbe dunque all'industria italiana dell'arte di crescere, senza portare al fenomeno dello "spoglio", limitato dalla previsione di un incentivo alla detenzione e alla restituzione di opere d'arte nel Paese, riconosciuto dall'attuazione di una tassazione più favorevole. Dunque, affinché gli

effetti siano quelli desiderati, diventa necessaria l'esecuzione combinata delle due disposizioni.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

«Art. 816 codice civile - Universalità di mobili - Brocardi.it». Consultato 30 maggio 2022. <https://www.brocardi.it/codice-civile/libro-terzo/titolo-i/capo-i/sezione-ii/art816.html>.

«Art. 10 codice dei beni culturali e del paesaggio (D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)», 22 gennaio 2004. <https://www.brocardi.it/codice-dei-beni-culturali-e-del-paesaggio/parte-seconda/titolo-i/capo-i/art10.html?q=10+cculpa&area=codici>.

Altalex. «Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo, testo coordinato 22/01/2004 n. 42 G.U. 24/02/2004», 12 aprile 2022. <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/11/20/codice-dei-beni-culturali-e-del-paesaggio>.

Archivio Centrale dello Stato. «Nuovo art. 9 Costituzione: cosa cambia per i beni culturali – Archivio centrale dello Stato», 25 febbraio 2022. <https://www.acs.beniculturali.it/nuovo-art-9-costituzione-cosa-cambia-per-i-beni-culturali/>.

«Artdreamguide: Svizzera. Introduzione - gallerie private e sistema dell'arte in Svizzera». Consultato 8 maggio 2022. http://www.artdreamguide.com/svizzera/_home/gall.htm.

Barillà, Anna Silvia, e Marilena Pirrelli. «Arte e fisco, in Italia prelievo pesante». *Il Sole 24 ORE*, 14 luglio 2009. <http://www.ilsole24ore.com/art/arteconomy/2009-07-14/arte-e-fisco-italia-prelievo-pesante-174150.shtml?uuid=AYmwRu7>.

Bartolucci, Luca. «Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale», n. 4/2021 (6 luglio 2021). https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2021_4_08_Bartolucci.pdf.

Bassetti, Mariolina, e Renato Pennisi. «IL MERCATO DELL'ARTE in “XXI Secolo”». Treccani, 2010. [https://www.treccani.it/enciclopedia/il-mercato-dell-arte_\(XXI-Secolo\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/il-mercato-dell-arte_(XXI-Secolo)).

BeBeez. «Presentato il rapporto di Nomisma “Il valore dell’arte in Italia”», 13 novembre 2021. <https://bebeez.it/arte/presentato-il-rapporto-di-nomisma-il-valore-dellarte-in-italia/>.

Bifulco, Raffaele, Alfonso Celotto, e Marco Olivetti. *Commentario alla Costituzione*. Torino: UTET Giuridica, 2006.

Borio di Tigliole, Roberto. *La legislazione italiana dei beni culturali, con particolare riferimento ai beni ecclesiastici*. Milano: Galli Edizioni, 2018.

Bracchitta, Loredana, e Stefano Monti Bragadin. *La Gestione Dei Beni Culturali*. Maggioli Editore, 2019.

Branca, Giuseppe. *Commentario della Costituzione*. Bologna: Zanichelli, 1975.

Bruno, Ilaria. *La nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali: il dibattito sulla tutela*. Il Filarete, CCLXXII. Milano: LED, Edizioni Universitarie di lettere economia diritto, 2011.

Calabi, Giuseppe. *Le Opere D’arte E Le Collezioni*. Milano: Wolters Kluwer, 2020.

Cammelli, Marco. «Il Mibac: dalle origini ad oggi. I tre tempi del Ministero dei beni culturali», 2016. <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/3/cammelli.htm>.

«Capitolo 1. Ordinamento e competenze del Ministero per i beni culturali e le attività culturali». Consultato 30 marzo 2022. https://shop.enneditore.it/pub/media/catalog/product/file/mibac_2020_-_L-593-597_estratto_pdf.pdf.

Catani, Enzo, Gianluca Contaldi, e Fabrizio Marongiu Buonaiuti. «La tutela dei beni culturali nell’ordinamento internazionale e nell’Unione europea», 24 novembre 2018. <https://u->

pad.unimc.it/retrieve/handle/11393/266030/110198/Catani%2C%20Contaldi%2C%20Maro%20ngiu%20Buonaiuti%20-%20Presentazione.pdf.

Clementi, Francesco, Lorenzo Cuocolo, Francesca Rosa, e Giulio Enea Vigevani. *La Costituzione Italiana, Commento Articolo Per Articolo*. Bologna, 2018.

«Convenzione per la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato», 11. Consultato 10 aprile 2022. https://unescoblob.blob.core.windows.net/documenti/cd7415bf-1146-4199-a573-4d7bab1f7e60/Convenzione_conflitto_armato_italiano%201954.pdf.

Costituzione Italiana. «Art. 9 costituzione - Brocardi.it». Consultato 25 maggio 2022. <https://www.brocardi.it/costituzione/principi-fondamentali/art9.html>.

Curti Gialdino, Carlo, e José Manuel Durão Barroso. *Codice dell'Unione Europea Operativo*. Napoli, 2012.

Deloitte. Private. «Il Mercato dell'arte e dei beni da collezione». Deloitte. Private, 2020. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/financial-services/ArtFinance_report2020_Deloitte.pdf.

Di Micco, Domenico, Marcilio Toscano Franca Filho, e Geo Magri. *Circolazione, cessione, riciclaggio: alcuni profili giuridici dell'arte e del suo mercato*. Torino: Università degli studi di Torino, 2020.

«Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the Return of Cultural Objects Unlawfully Removed from the Territory of a Member State and Amending Regulation (EU) No 1024/2012 (Recast)», 28 maggio 2014, 10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0060>.

Di San Luca, Guido Clemente, e Rita Savoia. *Manuale di diritto dei beni culturali*. Napoli: Jovevne Editore, 2008.

Esamearchitetto. «Tutela del Paesaggio: il Codice dei beni culturali e del paesaggio». Consultato 2 giugno 2022. <http://www.esamearchitetto.info/tutela-del-paesaggio-breve-analisi-della-normativa-vigente/>.

European Commission. «I protagonisti del settore del patrimonio culturale: le istituzioni europee». Consultato 27 maggio 2022. <https://culture.ec.europa.eu/it/node/228>.

Ferretti, Alessandro. *L'organizzazione del MiBAC*. Napoli, 2009. <https://bretella.wordpress.com/lorganizzazione-del-mibac/>.

Galletti, Antonella. «Patrimonio Culturale e identità Europea», s.d. Consultato 19 marzo 2022.

Gargallo Di Castel Lentini, Filippo. *Evoluzione storica e giuridica della tutela dei beni culturali dall'unità d'Italia al Codice Urbani. Cenni sulla tutela paesistica*. Diritto all'ambiente, 2000. http://dirittoambiente.net/file/territorio_articoli_119.pdf.

Gazzetta Ufficiale. «Decreto Legge 14 dicembre 1974, n. 657». Consultato 9 marzo 2022. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1974/12/19/074U0657/sg>.

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. «Art. 3 Trattato sull'Unione europea — Europedirect», 26 ottobre 2012. <https://www.assemblea.emr.it/europedirect/formazione/a-scuola-d-europa/i-nostri-percorsi-didattici/percorsi-didattici-2018-2019/insegnanti/europa-futuro-plurale/stefania-schede-approfondimento/note/art-3-trattato-sull-union-eeuropea>.

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. «Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Versione Consolidata)», 26 ottobre 2012. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>.

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea#PARTE TERZA - POLITICHE E AZIONI INTERNE DELL'UNIONE#TITOLO XIII - CULTURA#Articolo 167 (ex articolo 151 del TCE), 202 OJ C § (2016). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E167>.

Gazzetta Ufficiale. «Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59». 10. Ott20, 26 ottobre 1998. <https://web.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/98368dl.htm>.

Gazzetta Ufficiale. «Legge 1° giugno 1939, n. 1089. Tutela delle cose d'interesse artistico o storico», 8 agosto 1939. https://www.librari.beniculturali.it/it/documenti/Normativa/Legge_1_giugno_1939_n_1089.pdf.

Gazzetta Ufficiale n. 243 del 17 ottobre 1997. «Legge 8 ottobre 1997, n. 352 “Disposizioni sui beni culturali”», 17 agosto 1997. <https://www.parlamento.it/parlam/leggi/97352l.htm>.

Graziani, Pietro, Vincenzo Pandolfino, e Maria Piera Sette. *Beni Culturali E Ambientali*. Roma: Bonsignori, 2004.

Greco, Angelo. «Articolo 9 Costituzione italiana: spiegazione e commento». La legge per tutti, 9 febbraio 2022. https://www.laleggepertutti.it/533930_articolo-9-costituzione-italiana-spiegazione-e-commento.

Il sole 24Ore Arteconomy24. «Arte, come viene tassata nel mondo - Il Sole 24 ORE». Consultato 2 giugno 2022. <https://st.ilsole24ore.com/art/arteconomy/2009-07-14/arte-come-viene-tassata-mondo-174913.shtml?uuid=AYNzRu7>.

«IVA sull'acquisto di opere d'arte; imposte sull'importazione; Droit de Suite». Consultato 8 maggio 2022.

https://www.arteprima.org/public/web/documenti/IVA_sullarte_in_Europa_e_nel_mondo_-_Schema.pdf.

«L'art 167 TFUE come tentativo degli Stati membri a limitare gli intervent». Consultato 19 marzo 2022. <https://123dok.org/article/art-tfue-tentativo-stati-membri-limitare-intervent.oz1m0lpz>.

La Stampa - Finanza. «Arte, qual è il valore dell'industria in Italia?», 11 novembre 2021. <https://finanza.lastampa.it/News/2021/11/11/arte-qual-e-il-valore-dellindustria-in-italia-/NzlfMjAyMS0xMS0xMV9UTEI>.

Leo, Angela. «Le radici “tutte” italiane della tutela del patrimonio culturale. - Vaglio Magazine», 2019. <https://www.vagliomagazine.it/le-radici-tutte-italiane-della-tutela-del-patrimonio-culturale/>.

Lombardi, Stefano, e Sara Carboni. *Diritto Dei Beni Culturali*. Milano: Wolters Kluwer-CEDAM, 2021.

«MIBAC-Ministero». Consultato 30 marzo 2022. <https://www.leonardodavinci-italy.it/entitazionali/ministero-beni-e-attivit%C3%A0-culturali>.

Ministero della Cultura. «La Storia del Ministero». Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo. Consultato 2 aprile 2022. <https://www.beniculturali.it/ministero>.

Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. «Patrimonio paesaggistico». Consultato 24 maggio 2022. <http://www.molise.beniculturali.it/index.php/patrimonio-paesaggistico>.

Nazzicone, Loredana. «L'art. 9 della Costituzione». *Associazione Nazionale Magistrati | LA MAGISTRATURA* (blog), 10 febbraio 2022. <https://lamagistratura.it/commentario/lart-9-della-costituzione/>.

Negri Clementi, Gianfranco, e Silvia Stabile. *Il Diritto Dell'arte, La Protezione Del Patrimonio Artistico*. Vol. III. Milano: Skira Editore, 2014.

Nomisma. «Il valore dell'Industry dell'arte in Italia», 7 dicembre 2021. <https://www.nomisma.it/il-valore-dellindustry-dellarte-in-italia/>.

Onu. «Centro di Ateneo per i Diritti Umani - Università di Padova | Strumenti internazionali: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966)». Centro di Ateneo per i diritti umani «Antonio Papisca», 31 agosto 2020. https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-economici-sociali-e-culturali-1966/12.

Piarulli, Emanuele. «Nascita, Evoluzione e Attualità». Consultato 6 marzo 2022. <https://www.articolo9dellacostituzione.it/uploads/incontri-visti-dai-ragazzi/031012/Nascita-evoluzione-attualit%C3%A0-art9.pdf>.

«Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio, del 18 dicembre ... - EUR-Lex», 20 febbraio 2017. <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/export-of-cultural-goods.html>.

Sabella, Marco. «Arte, il valore dell'industria in Italia è di circa 4 miliardi, 36mila gli addetti-Corriere.it». Corriere della sera - Economia, 11 novembre 2021. https://www.corriere.it/economia/lavoro/21_novembre_11/arte-valore-dell-industria-italia-circa-4-miliardi-36mila-addetti-59106a3e-42e0-11ec-84b2-370e2b694419.shtml.

Savy, Daniela. «I confini della competenza dell'Unione europea nel settore culturale». *I confini della competenza dell'Unione europea nel settore culturale*, 2015. <https://core.ac.uk/reader/55141700>.

Sciortino, Flavia. «Giuseppe Bottai e la riforma dei Beni culturali - Metropolitan Magazine», 3 settembre 2020. <https://metropolitanmagazine.it/giuseppe-bottai/>.

Senato della Repubblica. «La Costituzione - Articolo 9 | Senato della Repubblica». Consultato 24 maggio 2022. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-9>.

Senato della Repubblica. «La Costituzione - Articolo 11 | Senato della Repubblica». Consultato 25 maggio 2022. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-11>.

Senato della Repubblica. «La Costituzione - Articolo 33 | Senato della Repubblica». Consultato 24 maggio 2022. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-ii/articolo-33>.

Senato della Repubblica, «La Costituzione - Articolo 42 | Senato della Repubblica», consultato 27 maggio 2022, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-iii/articolo-42>.

Senato della Repubblica. «La Costituzione - Articolo 117 | Senato della Repubblica». Consultato 25 maggio 2022. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-117>.

Senato della Repubblica. «La Costituzione - Articolo 118 | Senato della Repubblica». Consultato 25 maggio 2022. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-ii/titolo-v/articolo-118>.

Senato della Repubblica. «Dossier. Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», 7 febbraio 2022. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01331845.pdf>.

«Stato ed enti locali nella organizzazione del MiBACT». Consultato 2 aprile 2022.
https://www.brocardi.it/tesi-di-laurea/stato-enti-locali-nella-organizzazione-mibact/322_estratto.pdf.

Swissinfo.ch. «La Svizzera, crocevia del traffico di opere d'arte», 1 aprile 2015.
https://www.swissinfo.ch/ita/nascosti-nei-caveaux_la-svizzera--crocevia-del-traffico-di-opere-d-arte/41357542.

Teleborsa, «Arte, qual è il valore dell'industria in Italia?», FinanzaRepubblica.it, consultato 20 maggio 2022,
https://finanza.repubblica.it/News/2021/11/11/arte_qual_e_il_valore_dellindustria_in_italia_-79/.

Ufficio Federale della cultura. «Patrimonio Europeo», 2013.
<https://www.bak.admin.ch/bak/it/home/patrimonio-culturale/patrimonio-europeo.html>.

Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini UDSC, «Pubblicazioni imposta sul valore aggiunto», consultato 30 maggio 2022,
<https://www.bazg.admin.ch/bazg/it/home/dokumentation/publikationen/publikationen-mehrwertsteuer.html>.

Ufficio Stampa MiBac. «Musei, Al via la rivoluzione di Franceschini, direttori selezionati con bandi internazionali. Franceschini: Italia volta pagina, nasce sistema museale nazionale», 23 dicembre 2014. <https://www.beniculturali.it/comunicato/musei-al-via-la-rivoluzione-di-franceschini-direttori-selezionati-con-bandi-internazionali-franceschini-italia-volta-pagina-nasce-sistema-museale-nazionale>.

UNESCO, Accordo Multilaterale. «Recupero e Protezione dei Beni culturali - Ecologia. Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale», 16 novembre 1972.
<https://www.unesco.beniculturali.it/pdf/ConvenzionePatrimonioMondiale1972-ITA.pdf>.

Valterza, Renato. «Il mercato dell'arte in Italia vale quattro miliardi di euro», 11 novembre 2021. <https://www.agi.it/cultura/news/2021-11-11/quanto-vale-mercato-arte-italia-14516621/>.

Volpe, Giulio. *Manuale Di Diritto Dei Beni Culturali*. Padova: CEDAM, 2013.

Wikipedia. «Legislazione italiana dei beni culturali». In *Wikipedia*, 27 febbraio 2022. https://it.wikipedia.org/w/index.php?title=Legislazione_italiana_dei_beni_culturali&oldid=125956553.

Wikipedia. «Ministero della cultura». In *Wikipedia*, 30 maggio 2022. https://it.wikipedia.org/w/index.php?title=Ministero_della_cultura&oldid=127646441.