Antonella Anselmo - Giuliano Lemme - Mario Midiri
(*a cura di*)

IL PATRIMONIO CULTURALE

Tutele, innovazione digitale, transizione ecologica

GIUFFRÈ
GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

Acquista qui

INTRODUZIONE

Nelle pagine del Volume il lettore — sia esso l'amministratore che pondera interessi, il giudice, l'avvocato e lo studioso della materia — troverà un quadro normativo, giurisprudenziale e dottrinale che dà conto dei principali profili rilevanti ed è aggiornato agli sviluppi recenti.

Senza dimenticare le radici e la storia delle garanzie normative del patrimonio culturale, comprensivo dei beni culturali e dei beni paesaggistici, particolare attenzione è dedicata ai processi di mutamento innescati dalla doppia transizione (ambientale e digitale) e alle loro implicazioni sul sistema delle tutele. Mentre in passato il diritto dei beni culturali e del paesaggio si confrontava soprattutto con il diritto di proprietà, oggi non lo si può comprendere se non si tiene conto delle trasformazioni in atto (Giancarlo Montedoro), che trovano un riscontro anche a livello costituzionale nella riforma degli artt. 9 e 41 Cost. (l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1) con il nesso, ivi enunciato, tra la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e l'interesse delle future generazioni.

Il filo conduttore che lega i capitoli dell'Opera — frutto della collaborazione tra studiosi di diversa formazione e competenza disciplinare, alcuni titolari del delicato ufficio di Giudice amministrativo — è dunque quello di un contesto dinamico, in cui le spinte innovative pongono un problema di armonizzazione con i principi fondamentali. In questa prospettiva, uno dei punti di maggiore interesse è come coniugare il *favor* legislativo — e del diritto UE — per le fonti energetiche rinnovabili, parte delle politiche industriali non climalteranti, con la garanzia del nucleo essenziale del patrimonio culturale quale elemento che caratterizza l'identità culturale nazionale e, per il suo tramite, il patrimonio culturale europeo (art. 3 TUE). Questa istanza di approfondimento ha trovato piena rispondenza nei contributi qui offerti.

La complessità di questo settore dell'ordinamento è resa evidente dall'interagire di distinti livelli di fonti normative, esposte e analizzate nella Parte prima da Marco Gestri, con riguardo al quadro europeo e

Acquista qui

internazionale e al ruolo dell'Unesco (capitolo 1) e poi da Sandro Amorosino, con riferimento ai beni culturali di interesse religioso e alla sequenza, nella loro disciplina, di atti pattizi e atti normativi interni (capitolo 2). Segue il saggio di Antonella Anselmo sulla circolazione dei beni, che unisce ampi richiami di storia della legislazione con l'analisi puntuale di profili applicativi, quali, in particolare, l'attestato di libera circolazione (e il suo eventuale diniego), le questioni relative all'esportazione, alle certificazioni di ingresso e agli attestati di libera circolazione a scarico; non manca, alla fine, la chiara esposizione delle questioni sorte nell'esercizio dei poteri di autotutela della P.A. e delle azioni di recupero di beni culturali usciti illecitamente dal territorio nazionale (capitolo 3).

Grande attenzione è prestata ai profili di organizzazione pubblica, alla prassi, alla giurisprudenza. È nel fluire dei casi — sorti nel concreto agire dell'Amministrazione e nei rapporti interprivati, poi rivalutati nella fase del riesame giudiziale — che si manifesta l'accresciuta complessità di un sistema normativo in cui interagiscono interessi disomogenei, bisognosi di composizione, nello spirito della giurisprudenza costituzionale in base alla quale non vi sono "valori tiranni" (e dunque, l'interesse culturale, elevato a principio fondamentale dall'art. 9 della Costituzione, non può più essere inteso come automaticamente prevalente su tutti gli altri interessi che vi si possano opporre). È l'Amministrazione che è chiamata in prima istanza a concretizzare i bilanciamenti delineati o postulati dal legislatore: e qui si apre la questione (che affiora in numerosi passaggi dell'opera: si veda, in particolare, Dario Simeoli) della "delega di bilanciamento" all'amministrazione — e alla giurisdizione — insita in norme la cui struttura è aperta all'integrazione, e se essa possa valere quale tecnica ordinatoria efficace per calibrare le regole sulle mutevoli esigenze dei casi concreti.

L'importanza di questi temi giustifica l'esame del ruolo, costituzionalmente rilevante, dell'Amministrazione, considerata sia nel suo apparato centrale (e qui si veda nella Parte seconda il capitolo 1 di Silvia Cirillo sulle norme di organizzazione degli uffici ministeriali e sul loro assestamento), sia con riguardo alla rete dei musei, su cui fornisce un quadro limpido e aggiornato, attento anche ai profili di gestione dei servizi aggiuntivi, Giuseppe Piperata (capitolo 2).

Essenziale, alla luce della crescente attenzione ai profili economici di gestione della cultura, è l'analisi sui profili tributari condotta da Maria Cecilia Fregni (capitolo 3). Se infatti l'impresa, così come (indirettamente) definita all'art. 2082 c.c., si caratterizza per l'econo-

Acquista qui

micità della gestione, molti notano che gran parte dei soggetti che gestiscono la cultura in senso lato (musei *in primis*) non possono in genere aspirare ad un equilibrio dei conti, dal momento che i costi eccedono (spesso di gran lunga) i ricavi. La leva tributaria, dunque, risulta decisiva come "motore ausiliario" di sviluppo della cultura.

Un rilievo del tutto speciale hanno nell'economia dell'Opera — considerate le sue finalità pratiche (di ausilio agli operatori del diritto) e scientifiche (di ricostruzione dei punti di equilibrio ordinamentali e delle tensioni aperte) — i saggi che compongono la Parte terza sul sistema delle tutele, curati dai Giudici amministrativi, i quali hanno dato un essenziale apporto conoscitivo e di riflessione, traducendo in riflessione scientifica l'esperienza diretta sul fronte della giurisdizione. Il lettore troverà richiamati i passaggi chiave della giurisprudenza in materia e l'analisi anche di sentenze recentissime, che forniscono un quadro esauriente sulle ragioni di continuità e sui fattori di mutamento, sempre tenendo presente i nessi tra la funzione giurisdizionale, la concretezza dell'agire amministrativo e la potestà normativa.

Tra i punti affrontati, basti menzionare — per l'importanza sistematica e pratica, e per il carattere sintomatico di un processo di più ampia portata — la messa in discussione, nell'ambito della tutela paesaggistica, dell'idea della centralità *a priori* delle valutazioni tecniche delle Soprintendenze. Emerge, invero, nelle operazioni di bilanciamento — tanto più nella sede del procedimento unico, legislativamente prescritta in part. per l'autorizzazione degli impianti FER — l'interesse ambientale, declinato anche, secondo quanto ammesso da pronunce recenti, come promozione delle infrastrutture produttrici di energia non climalteranti. È un tema delicato, offerto alla riflessione del lettore, che troverà su questo, come su altri problemi aperti, tutti gli elementi conoscitivi necessari per orientarsi.

Sono dunque da segnalare le penetranti osservazioni introduttive sui "dilemmi giurisprudenziali" aperti, a firma del Presidente Giancarlo Montedoro e poi, sulle modalità di bilanciamento nei conflitti « ambientali », il capitolo 2, di Dario Simeoli: un ricco affresco sulle spinte di semplificazione ed accelerazione procedimentale e sulle implicazioni del principio d'integrazione delle tutele, enunciato già a livello di ordinamento euro-unitario nella prospettiva dello sviluppo sostenibile (art. 11 TFUE).

Il tema dello spessore del sindacato giurisdizionale, tra il rispetto della discrezionalità dell'Amministrazione — e soprattutto della sfera delle valutazioni tecniche — e l'esigenza di una tutela effettiva, artico-

Acquista qui

lata anche alla luce del principio di proporzionalità, permea il saggio sulle tutele, diretta e indiretta (capitolo 3), affidato a Floriana Rizzetto, che affronta anche l'importante e discussa problematica del bene culturale immateriale quale espressione di identità culturale, tra ragioni di salvaguardia dei "beni culturali-attività" e necessario ancoraggio alla *res*.

Ancora, compongono un trittico armonico i capitoli sui beni paesaggistici e sulla loro individuazione, alla luce della Convenzione europea del paesaggio e del Codice dei beni culturali (capitolo 4, di Davide Ponte); sul rapporto tra urbanistica, ambiente e paesaggio e sull'assetto delle attribuzioni tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale (capitolo 5, di Maria Laura Maddalena); sui piani paesaggistici e sull'autorizzazione paesaggistica, con dettagliata disamina dei profili procedimentali, dei poteri di inibizione e di sospensione degli interventi e dell'apparato sanzionatorio (capitolo 6 di Davide Ponte). Non poteva mancare un approfondimento sui centri storici come beni culturali urbanistici (capitolo 7, di Floriana Venera Di Mauro), con esame delle spinte alla riqualificazione del centro storico mediante interventi in deroga alla pianificazione urbanistica e una conclusiva sottolineatura della centralità della pianificazione.

Il quadro delle tutele è infine completato dalla disamina dei profili penalistici condotta da Paola Balducci (capitolo 8), con ampio richiamo dell'evoluzione della normativa di diritto internazionale e del ruolo dell'Unione Europea (Convenzione di Delfi e Convenzione di Nicosia), nonché dal capitolo 9, sullo speciale regime di tutela del patrimonio storico della Prima guerra mondiale, introdotto dalla legge n. 78/2001 (Pierpaolo Carbone).

La Parte quarta è dedicata all'impatto dei processi innovativi e al rapporto tra arte e nuove tecnologie. Il saggio di apertura di Giuliano Lemme fa il punto sulla tutela dell'ambiente, della salute, e della libertà di impresa nella dimensione dell'art. 41 Cost. come novellato dalla l. cost. n. 1/2022, soffermandosi sulle implicazioni pratiche della tutela integrata del paesaggio. Un *focus* è poi offerto dal capitolo 2 sull'impatto dell'economia delle piattaforme sull'ambiente urbano (Mario Midiri), con analisi del caso Airbnb alla luce della giurisprudenza euro-unitaria e delle esigenze di salvaguardia dell'identità socio-culturale delle nostre città e con esame del regolamento (UE) 2024/1028, che assicura alle autorità pubbliche locali i dati sulle locazioni a breve termine, di cui esse potranno avvalersi per porre regole appropriate sull'attività ec[illegible]torici e nel rispetto del

Termine estratto capitolo

Acquista qui

Sezione non inclusa

Acquista qui

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

I. Fonti normative e voci attinenti

c.c.	codice civile
c.c.i.i.	codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14)
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
circ.	circolare
c. nav.	codice della navigazione
cod. cons.	Codice del consumo
Cost.	Costituzione della Repubblica italiana
c.p.	codice penale
c.p.a.	codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, all. 1)
c.p.c.	codice di procedura civile
c.p.p.	codice di procedura penale
c. propr. ind.	codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30)
cpv.	capoverso
d.C.G.	decreto del Capo del Governo
d.C.p.S.	decreto del Capo provvisorio dello Stato
d.dir	decreto direttoriale
dir.	direttiva
disp.	att. c.c. disposizioni di attuazione e transitorie del codice civile
disp. coord. c.p.	disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale
disp. att. c.p.c.	disposizioni di attuazione e transitorie del codice di procedura civile
disp. prel.	disposizioni sulla legge in generale (preliminari al codice civile)
disp. trans.	disposizioni transitorie e finali della Costituzione italiana
d. interm.	decreto interministeriale
d.l.	decreto-legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.lgs.C.p.S.	decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato
d.lgs. lt.	decreto legislativo luogotenenziale

Acquista qui

d.lgs.	P.C. decreto legislativo emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri con poteri di Capo provvisorio dello Stato
d.lgs. P.R.	decreto legislativo del Presidente della Repubblica
d.l. lt.	decreto-legge luogotenenziale
d. lt.	decreto luogotenenziale
d.m.	decreto ministeriale
d.P.C.M.	decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
d.P.G.R.	decreto del Presidente della Giunta regionale
d.P.R.	decreto del Presidente della Repubblica
G.U.	Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana
G.U.C.E.	Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europea
G.U.U.E.	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
l.	legge
l.d.	legge delega
l.	fall. legge fallimentare
l. p.	legge provinciale
l. r.	legge regionale
norme att. c.p.p.	norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale del 1988
prot.	protocollo
r.d.	regio decreto
r.d.l.	regio decreto-legge
r.d.lgs.	regio decreto legislativo
reg.	regolamento
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TCEE	Trattato che istituisce la Comunità economica europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
T.U.	testo unico
TUE	Trattato dell'Unione europea
TUIR	Testo unico imposte sui redditi
TUSP	Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175)

II. Organi giudiziari e Autorità indipendenti

App.	Corte di appello
App. pen.	Corte di appello penale
Ass.	Corte di assise
Ass. app.	Corte di assise di appello
Cass.	Corte di cassazione - Sezioni civili
Cass. pen.	Corte di cassazione - Sezioni penali
Cass., Sez. un.	Corte di cassazione - Sezioni unite
Cons. giust. amm.	Sicilia Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana
Cons. Stato	Consiglio di Stato
Cons. Stato, Ad. Plen.	Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria
Corte conti	Corte dei conti
Corte cost.	Corte costituzionale

Acquista qui

Corte EDU	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
CGCE/CGUE	Corte di Giustizia della Comunità europea/Unione europea
G. pace	Giudice di pace
Pret.	Pretura
TAR	Tribunale amministrativo regionale
Trib.	Tribunale civile
Trib. CE/UE	Tribunale di I grado della Comunità europea/Unione europea

III. Enciclopedie

D. I.	Digesto Italiano
Dig. disc. pen.	Digesto delle discipline penalistiche
Dig. disc. priv., sez. civ.	Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile
Dig. disc. priv., sez. comm.	Digesto delle discipline privatistiche, Sezione commerciale
Dig. disc. pubbl.	Digesto delle discipline pubblicistiche
Enc. dir.	Enciclopedia del diritto
Enc. forense	Enciclopedia forense
Enc. giur. Treccani	Enciclopedia giuridica Treccani
N. D. I.	Nuovo digesto italiano
Nss. d. I.	Novissimo digesto italiano

IV. Riviste

A.s.	Aggiornamenti sociali
An. giur. ec.	Analisi giuridica dell'economia
Arch. civ.	Archivio civile
Arch. giur.	Archivio giuridico
Arch. loc. e cond.	Archivio delle locazioni e del condominio
Arch. pen.	Archivio penale
Arch. resp. civ.	Archivio della responsabilità civile
Arg. dir. lav.	Argomenti di diritto del lavoro
Banca borsa tit. cred.	Banca borsa e titoli di credito
Bollettino d'Arte	Bollettino d'Arte (BdA)
Cass. pen.	Cassazione penale
Cons. St.	Consiglio di Stato (Il)
Contratti	I Contratti
Contr. impr. Europa,	Contratti e impresa Europa
Corr. giur.	Corriere giuridico (Il)
Corte bresc.	Corte bresciana
Corr. merito	Corriere del Merito (Il)
Danno e resp.	Danno e responsabilità
Dir.	Diritto (Il)
Dir. agroalimentare	Diritto agroalimentare
Dir. amm.	Diritto amministrativo
Dir. aut.	Diritto di autore (Il)
Dir. com. sc. int.	Diritto comunitario e degli scambi internazionali

Acquista qui

Dir. comm.	Diritto commerciale (Il)
Dir. comm. int.	Diritto del commercio internazionale
Dir. cost.	Diritto costituzionale
Dir. eccl.	Diritto ecclesiastico
Dir. e giust.	Diritto e giustizia
Dir e soc. Riv. trim.	Diritto e società - Rivista trimestrale
Dir. econ.	Diritto ed economia
Dir. fall.	Diritto fallimentare e delle società commerciali (Il)
Dir. fam.	Diritto di famiglia e delle persone (Il)
Dir. giur.	Diritto e giurisprudenza
Dir. giur. agr. amb.	Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente
Dir. ind.	Diritto industriale (Il)
Dir. inform.	Diritto dell'informazione e dell'informatica (Il)
Dir. lav.	Diritto del lavoro (Il)
Dir. lav. mercati	Diritto Lavoro Mercati
Dir. mercato lav.	Diritto del mercato del lavoro (Il)
Dir. pen. proc.	Diritto penale e processo
Dir. prat. amm.	Diritto e pratica amministrativa
Dir. prat. lav.	Diritto e pratica del lavoro
Dir. prat. soc.	Diritto e pratica delle società
Dir. prat. trib.	Diritto e pratica tributaria
Dir. proc. amm.	Diritto e processo amministrativo
Dir. pubbl. comp. eur.	Diritto Pubblico Comparato ed Europeo
Dir. rel. ind.	Diritto delle Relazioni Industriali
Dir. sic. lav.	Diritto della sicurezza sul lavoro
Dir. umani e dir. intern.	Diritti umani e diritto internazionale
Dir. Unione europea	Diritto dell'Unione europea (Il)
Ec. amb.	Economia e ambiente
Ec. lav.	Economia e lavoro
Equilibri, Riv. sviluppo sostenibile	Equilibri: rivista per lo sviluppo sostenibile
Europa dir. priv.	Europa e diritto privato
Fall.	Fallimento e le altre procedure concorsuali (Il)
Fin. loc.	Finanza locale (La)
Foro ambr.	Foro ambrosiano (Il)
Foro amm.	Foro amministrativo (Il) (dal 2014)
Foro amm. CDS	Foro amministrativo C.d.S. (Il) (fino al 2013)
Foro amm. TAR	Foro amministrativo TAR (Il) (fino al 2013)
Foro it.	Foro Italiano (Il)
Foro nap.	Foro napoletano
Foro pad.	Foro Padano (Il)
Giorn. dir. amm.	Giornale di diritto amministrativo
Giorn. dir. lav.	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
Giur. cass.	Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione - sezioni civili
Giur. comm.	Giurisprudenza commerciale
Giur. cost.	Giurisprudenza costituzionale

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

I.
IL PATRIMONIO CULTURALE

Acquista qui

CAPITOLO 1

IL PATRIMONIO CULTURALE NAZIONALE, EUROPEO E DELL'UMANITÀ

di *Marco Gestri*

SOMMARIO: 1. Premessa. — Sezione I. - *Il quadro europeo*. — 2. Costruzione dell'identità europea e sviluppo di un'azione comunitaria in materia culturale. — 3. Portata, finalità e strumenti della competenza dell'Unione in materia di cultura. — Sezione II. - *Il quadro internazionale e il ruolo dell'Unesco*. — 4. L'UNESCO: struttura e competenze. — 5. La Convenzione del 1954 sulla protezione dei beni culturali nei conflitti armati e i relativi Protocolli addizionali. — 6. La Convenzione del 1972 sul patrimonio mondiale. — 7. La Convenzione sul patrimonio culturale immateriale.

1. Premessa.

È ormai assurto a luogo comune che in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale entri in gioco un articolato sistema di norme, che si sviluppa su diversi livelli (internazionale, europeo, statale, regionale e locale). Il presente scritto mira a delineare il ruolo che nella *subiecta materia* hanno assunto le fonti e gli attori sovranazionali e internazionali. In particolare, nella Sezione I si procede ad illustrare il progressivo consolidarsi di azioni in materia culturale nel quadro dapprima delle Comunità europee e quindi dell'Unione europea e a disegnare l'attuale portata delle competenze delle istituzioni dell'Unione. Nella Sezione II si rivolge invece l'attenzione al livello universale di regolamentazione, concentrandosi in particolare sullo storico contributo apportato in questo settore dall'Organizzazione delle Nazioni unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO). Contributo realizzatosi soprattutto grazie all'adozione, sotto gli auspici della medesima organizzazione, di alcune convenzioni internazionali che hanno avuto un rilevantissimo impatto concreto e normativo e hanno influenzato in maniera decisiva gli sviluppi del diritto dei beni culturali ad ogni livello.

Acquista qui

2. Costruzione dell'identità europea e sviluppo di un'azione comunitaria in materia culturale.

Nella versione originaria il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, non prevedeva alcuna attribuzione di competenze alla Comunità in materia culturale.

Un'azione nel settore si era del resto sviluppata nel contesto del Consiglio d'Europa, istituito a Londra nel 1949, prima organizzazione regionale a carattere politico volta a promuovere una più stretta cooperazione tra i Paesi europei. In particolare, i membri del Consiglio d'Europa avevano adottato a Parigi il 19 dicembre 1954 la Convenzione culturale europea, in vigore dal 1955 (1). Tale strumento si fondava sulla convinzione che, al fine di realizzare tale cooperazione, risultasse indispensabile una più profonda conoscenza reciproca tra i popoli europei e un'azione comune al fine di salvaguardare e promuovere la cultura europea; in concreto, le parti si impegnano a incentivare tra i propri cittadini lo studio delle lingue, della storia e della civiltà degli altri popoli e della comune civiltà europea. Si tratta di un accordo quadro, che prevede di per sé stesso obblighi limitati; la Convenzione culturale ha peraltro costituito la base per l'intensa cooperazione giuridica che si è sviluppata nel quadro del Consiglio d'Europa nei settori della cultura, istruzione, gioventù e sport (2). La Convenzione del 1954 ha inoltre rivestito una grande importanza sotto il profilo concettuale, per aver posto per la prima volta l'attenzione sulla rilevanza della cultura ai fini dell'integrazione tra i popoli europei ed aver fatto riferimento ai concetti di cultura europea e di *common cultural*

(1) ETS No. 018.

(2) Ci limitiamo soltanto a richiamare, per quanto concerne la materia culturale, la Convenzione di Londra del 1969 sulla protezione del patrimonio archeologico (ETS No. 066), oggetto di revisione a La Valletta nel 1992 (ETS No. 143); la Convenzione di Granada del 1985 sulla salvaguardia del patrimonio architettonico (ETS No. 121); la Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze nel 2000 (ETS No. 176); la Convenzione europea di Strasburgo del 2001 per la protezione del patrimonio audiovisivo europeo (ETS No. 183); la Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la [illegible] (ETS No. 199); la Convenzione di

Termine estratto capitolo

Acquista qui

Capitolo 2

I BENI CULTURALI DI INTERESSE RELIGIOSO

di *Sandro Amorosino*

Sommario: 1. I BBCC di interesse religioso non sono solo quelli di proprietà "religiosa". — 2. L'interesse religioso: profili storico-culturali. — 3. (*Segue*) Profili di "derivazione" costituzionale e pattizia. — 4. L'art. 9 del Codice dei BBCC e del paesaggio. — 5. Le intese settoriali tra Stato e confessioni religiose non derogano al regime giuridico generale dei BBCC. — 6. I contenuti precettivi delle intese riguardano le forme organizzative e le procedure della collaborazione. — 7. Natura giuridica delle intese: accordi programmatici di durata in tema di promozione e regolazione della collaborazione bilaterale.

1. I BBCC di interesse religioso non sono solo quelli di proprietà "religiosa".

L'art. 9 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004 e s.m.i.) — *breviter* "il Codice" — reca in rubrica « Beni culturali di interesse religioso », ma nel testo identifica tali beni soltanto in quelli di proprietà di enti della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose.

Esistono, tuttavia, alcuni beni il cui interesse culturale è di natura religiosa, che non appartengono ad enti o istituzioni delle confessioni religiose.

Com'è noto, dopo l'Unità d'Italia le leggi eversive del patrimonio degli enti ecclesiastici disposero l'acquisizione coattiva allo Stato di numerosi immobili, molti dei quali (ad esempio: conventi) — di interesse culturale — erano adibiti ad usi, in senso lato religiosi, anche non specificamente di culto.

Della maggior parte di tali immobili — successivamente adibiti ad università, caserme, uffici pubblici — s'è "persa", nel tempo, la "provenienza" religiosa originaria, permanendo quella culturale sotto altro profilo (ad esempio: architettonica).

Di altri, invece, è rimasta la valenza culturale religiosa, anche ove è venuto meno l'esercizio del culto.

Acquista qui

Un esempio del primo tipo è costituito, a Venezia, dall'*ex* Convento dei Tolentini, attiguo all'omonima chiesa, dichiarato BBCC per motivi storico-architettonici, da moltissimi decenni divenuto sede dell'(allora) Istituto Universitario di Architettura (ora Università IUA).

Un esempio del secondo tipo è costituito dall'antichissima abbazia montana, con la contigua chiesa/santuario, di S. Maria del Patire, in territorio di Corigliano Rossano, sul versante jonico della Provincia di Cosenza.

Il convento, in decadenza, fu soppresso ed espropriato già in era napoleonica, ma la valenza culturale religiosa, oltre che storico-artistica, della chiesa è tuttora fortemente percepita tanto che il "Patire" è richiamato, tra gli elementi fondativi della comunità, nello Statuto del comune risultante dalla recente fusione dei due antichi centri Corigliano e Rossano.

Esistono, dunque, beni di interesse religioso non di proprietà ecclesiastica o di altre confessioni religiose.

Simmetricamente: esistono beni culturali di proprietà di enti ecclesiastici o di altre confessioni che non hanno valenza religiosa.

Un esempio è costituito dall'antico Caffè Greco, in Via Condotti, a Roma, le cui mura (non l'esercizio commerciale) sono di proprietà di un ente della Comunità Ebraica.

In sintesi: l'espressione BBCC di interesse religioso comprende cose di accertato interesse culturale anche non di proprietà di organi o enti della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, ma dello Stato, di enti pubblici o di privati. Ad essi si applica per la gestione (in senso lato) il regime ordinario previsto nel Codice.

All'origine della "sovrapposizione" tra valenza religiosa ed appartenenza ad enti od organi "confessionali" è stata la scelta degli estensori dell'Accordo del 1984, tra Stato e Santa Sede (di modifica del Concordato del 1929) e, a cascata, del "Codice del 2004", di assoggettare ad un peculiare regime di gestione solo i BBCC di interesse e di appartenenza religiosa, che sono la massima parte, ma non tutti quelli appartenenti alla *species*.

L'erroneità della "sovrapposizione" tra interesse (culturale) religioso e beni di istituzioni ed enti a matrice religiosa è stata rilevata dalla dottrina (1).

---

(1) D. Vaiano, *I BBCC di interesse religioso* in *Beni culturali e paesaggistici*, A. Crosetto, D. Vaiano, Torino, Giappichelli, 2018, 42 ss.

Acquista qui

Margiotta Broglio (2) ha rilevato che lo stesso art. 9, comma 2, d.lgs. n. 42/2004 attraverso l'articolato rinvio alle intese consente di ampliare l'ambito della collaborazione tra Stato e confessioni all'intera gestione dei BBCC di interesse religioso anche non di proprietà di enti o istituzioni "confessionali" (ad esempio la cappella di uno storico palazzo di una famiglia nobile). La collaborazione può riguardare anche i beni culturali « non di interesse religioso » di proprietà degli enti confessionali.

Gullo (3) ha proposto una corretta tripartizione: i beni culturali di interesse religioso, così definiti perché adibiti al culto; gli altri beni di interesse religioso, di proprietà di enti religiosi; i beni « non di interesse religioso » di proprietà di enti o istituzioni di matrice religiosa.

Per completezza vanno aggiunti i beni di interesse religioso di proprietà di enti "laici", pubblici o privati.

Il riscontro, nel Codice, dell'esistenza di beni di interesse storico-religioso a prescindere dalla natura giuridica dei proprietari si rinviene all'art. 10, comma 3, lett. *d*), d.lgs. cit. « le cose mobili e immobili che rivestono un interesse particolarmente importante... quali testimonianze dell'identità e della storia di istituzioni ... religiose ».

2. L'interesse religioso: profili storico-culturali.

Le cose mobili ed immobili di interesse religioso — al pari di quelle appartenenti alle altre, numerose, categorie di BBCC ("nominate" nel Codice in forza di "stratificazioni" successive) — costituiscono « testimonianze materiali di civiltà » in ragione della loro inerenza al fenomeno religioso, ch'è una componente costitutiva di tutte le culture, in senso antropologico, delle comunità.

Ne consegue che nel nostro ordinamento sono identiche le procedure di *verifica* (se si tratta di cose appartenenti a soggetti pubblici, ad enti privati senza scopo di lucro o ad enti ecclesiastici civilmente riconosciuti) oppure, negli altri casi, di *dichiarazione* di interesse culturale; procedure all'esito delle quali anche le cose, immobili e mobili, di interesse religioso vengono qualificate giuridicamente "beni culturali" ed assoggettate al comune regime giuridico di tutela.

---

(2) F. Margiotta Broglio, *Commento all'art. 9*, in Aa.Vv., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, C. Barbati e G. Sciullo, Bologna, Il Mulino, 2007, 84 ss.

(3) N. Gullo, *Commento all'art. 9* in Aa.Vv., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, 87 ss.

Acquista qui

L'esercizio della funzione di gestione, per quanto attiene alla salvaguardia alla fruizione/valorizzazione dei BBCC di interesse religioso, appartenenti alle diverse confessioni, è soggetto ad un regime peculiare che, *ex* art. 9 Codice dei beni culturali e del paesaggio, trova fondamento in *intese*.

Le ragioni per cui gli estensori del "Codice" hanno dedicato una disposizione apposita ai BBCC di un interesse religioso sono essenzialmente due, una storico-culturale, l'altra "costituzionale".

Sotto il profilo storico-culturale è l'eccezionale rilevanza che la religione, specie nella sua declinazione cattolica (ma non solo), ha avuto nella storia, nella cultura e nella produzione artistica del nostro Paese.

Com'è noto le comunità religiose si aggregano in strutture organizzative di vario modello (ad esempio: complesse e "verticali", come la Chiesa Cattolica, o più "snelle", come il rabbinato e le Comunità, nel caso della religione ebraica).

Gli Stati — intesi come configurazione dei pubblici poteri dell'era moderna (4) — hanno dovuto, e devono, rapportarsi, negoziare ed accordarsi, oppure confliggere, con le istituzioni delle comunità religiose in ordine alla delimitazione dei rispettivi ambiti di interesse e potere.

In tema di BBCC — rispetto ai precedenti "separatismi", eredità dello Stato liberale, poi di quello "dirigista" e dello stesso Concordato (5) — negli ultimi cinquant'anni si è verificata una convergente evoluzione, sia sul versante dello Stato, con l'istituzione, nel 1974, del Ministero dei BBCC, sia sul versante della Chiesa: nel medesimo anno la Conferenza Episcopale Italiana pubblicò le « Norme per la tutela e la conservazione del patrimonio storico-artistico della Chiesa in Italia ».

Analoghi orientamenti sono maturati negli organismi rappresentativi di altre confessioni.

Si sono creati, dunque, i presupposti culturali per un approccio necessariamente collaborativo e consensuale alla tematica dei beni di interesse religioso.

Si è compreso, infatti, che era ormai insufficiente il mero « ri-

(4) M. S. Giannini, *Introduzione al diritto costituzionale*, a cura di A. Scognamiglio, S. Amorosino, A. Giannini, Roma, Bulzoni, 1984, 11 ss.

(5) G. Pastori, [illegible] 1984 in AA.Vv., *Beni culturali*

Termine estratto capitolo

Acquista qui

Capitolo 3

LA CIRCOLAZIONE DEI BENI CULTURALI

di *Antonella Anselmo*

Sommario: 1. Per un approccio cubista alle identità culturali. — 2. Verso il Regno d'Italia. — 3. Bottai e l'ingente danno al patrimonio nazionale. — 4. L'articolo 9 della Costituzione. — 5. Diritti umani, cultura e pace nelle relazioni internazionali. — 6. L'integrazione culturale europea: le diversità e il retaggio comune. — 7. Le regole nel Regno Unito e in Francia. — 8. L'uscita definitiva dal territorio nazionale. — 9. Semplificazione amministrativa e trasparenza: la legge n. 124/2017. — 10. L'attestato di libera circolazione. — 11. Le dichiarazioni: valore, autenticità e attribuibilità: fatto o giudizio? Responsabilità amministrativa degli enti *ex* d.lgs. n. 231/2001. — 12. Gli Indirizzi ministeriali, la discrezionalità tecnica e il sindacato del giudice amministrativo. — 13. Il diniego di attestato di libera circolazione. — 14. I beni archeologici. — 15. Pertinenze, collezioni, opere straniere. — 16. Il vincolo relazionale. — 17. L'esportazione. — 18. Certificazioni di ingresso e attestati di libera circolazione a scarico. — 19. L'autotutela e il dilemma della buona fede. — 20. La confisca recuperatoria: la difficile quadratura del cerchio per l'"Atleta di Fano".

1. Per un approccio cubista alle identità culturali.

Sabino Cassese, nel descrivere il pensiero di Massimo Severo Giannini, ne loda la capacità di scomporre i piani dei singoli istituti giuridici per cogliere fino in fondo le implicazioni, comprendere i nessi tra il diritto e le altre scienze ma, soprattutto, di interpretare le norme adeguandole ai contesti sociali e storici. In altri termini individua un vero e proprio metodo, che definisce cubista. Dalla considerazione del neo-stato pluriclasse, derivato dall'introduzione del suffragio universale, nasce con Giannini la teoria sulla configurazione di più interessi pubblici, spesso confliggenti, che debbono trovare una composizione attraverso la ponderazione, essenza stessa della discrezionalità amministrativa.

Anche il diritto sconta la crisi di verità, soprattutto nell'era della conoscenza e della transizione digitale. Tuttavia, la crisi offre al giurista

Acquista qui

la possibilità di dubitare di quella razionalità assoluta, cara alla scuola eleatica, per avvicinarsi al mondo reale, composito e contraddittorio, e proporre soluzioni adeguate affinché il diritto possa tornare alla funzione di strumento di giustizia sociale.

Nel settore dei beni culturali, l'approccio cubista appare quanto mai attuale a fronte della complessa interazione tra organizzazioni sovranazionali, nazionali e fonti multilivello.

Allo Stato, al quale si riferivano le ricostruzioni dei grandi amministrativisti delle prime generazioni, da Orlando a Santi Romano, a Zanobini, si sono aggiunte l'Unione Europea e le organizzazioni internazionali, con rispettivi ordinamenti, finalità e sistemi valoriali.

La più generale crisi politica della rappresentanza e del parlamentarismo pone anche il dilemma del luogo più appropriato di produzione delle norme. In Italia, mutuando il metodo lobbistico europeo, si assiste al dialogo permanente tra le istituzioni e gli operatori economici che sollecitano politiche di riforma, mentre si fa sempre più esiguo il dibattito nelle aule parlamentari e in seno alle comunità.

Alla legge si aggiungono disposizioni di dettaglio rinvenibili in decreti ministeriali, atti d'indirizzo e circolari (1). Un fascio di disposizioni che non sempre assolvono alla funzione di semplificazione, ma anzi si tramutano in ulteriore stratificazione di regole mutevoli nel breve lasso temporale.

Il quadro normativo trova una sua composizione nell'elaborazione della giurisprudenza amministrativa che, nel pieno rispetto delle prerogative dell'Amministrazione, ascolta le domande di giustizia e opera costantemente un intervento di riequilibrio.

La complessità delle attuali interazioni rende quanto mai instabili i principi stessi della materia: l'identità come espressione del valore

(1) In pochi anni l'Amministrazione ha adottato il decreto ministeriale del 6 dicembre 2017, n. 537, intitolato « Indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell'attestato di libera circolazione da parte degli uffici esportazione delle cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico »; il d.m. n. 246/2018 « Condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale dei beni culturali »; l'atto di indirizzo n. 13/2019 in materia di « uscita dal territorio nazionale, ingresso nel territorio nazionale ed esportazione dal territorio dell'Unione europea dei beni culturali e delle cose di interesse culturale (artt. 64-*bis* e 74 d.lgs. n. 42/2004) »; il decreto ministeriale 31 luglio 2020, n. 367 che ha reso operativo il criterio delle soglie di valore; numerosi atti di indirizzo e circolari interpretative.

Acquista qui

culturale radicato e il territorio (2) come contesto di riferimento del bene culturale, che permette l'attribuzione del significato culturale ad opera della sua comunità.

Oggi, per effetto di questa estrema complessità, il patrimonio culturale si è moltiplicato: nazionale, europeo o dell'umanità. Sebbene il metodo multilivello sia improntato al principio di collaborazione tra le autorità, nondimeno la compresenza di diverse identità ne relativizza l'essenza, evidenziando i limiti della nozione. Per tale ragione si assiste ad una crescente tensione trasformativa del tutto nuova che impone la massima attenzione per la salvaguardia dei diritti fondamentali.

La disciplina sulla circolazione dei beni culturali, con i suoi divieti e limiti, è il terreno delle più acute contrapposizioni tra protezionismo e spinte liberistiche (3).

Gli opposti interessi, fugati i rischi di « panculturalismo » (4), possono tuttavia comporsi se indirizzati all'accesso alla conoscenza, diritto fondamentale (5) per l'elevazione e lo sviluppo della persona nella società solidaristica.

Lo Stato di cultura (6), oggi più che mai, costituisce una condizione fondamentale che permette il più ampio sviluppo della personalità.

Parte della dottrina ha delineato un vero diritto soggettivo alla fruizione, come componente essenziale dell'identità personale, della

---

(2) A. Pinelli, *Storia dell'arte e cultura della tutela. Le "Lettres à Miranda" di Quatremère de Quincy*, in *Riv. Ricerche storia dell'arte*, Carocci editore, 1979. Il documento è all'origine della consapevolezza dei nessi tra opera d'arte e contesto di origine.

(3) J.H. Merryman, *Two ways of thinking about cultural property*, in *The American Journal of International Law*, 1986, 831 ss. La visione comparatistica fu espressa da Ettore Cincotti in occasione dell'approvazione della legge l. 30 giugno 1909, n. 364, c.d. "Rosadi".

(4) L'approccio omnicomprensivo, senza criteri selettivi, rischia di rendere indistinguibili i valori stessi del patrimonio culturale. Per il criterio materiale, ancorato alla *res* e ai valori spirituali che questa esprime, vd. artt. 1, 2, 10 e 11 nonché, quale specifica ipotesi, l'art. 7-*bis* d.lgs. n. 42/2004.

(5) L'art. 19 Dichiarazione universale dei diritti umani (1948) proclama la libertà di cercare, ricevere e condividere informazioni e idee attraverso ogni media e a prescindere dai confini. Sul ruolo proattivo delle istituzioni vd. *Freedom of information act* (FOIA).

(6) E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, Morano editore, 1961.

Acquista qui

dignità e della cittadinanza (7). Analogamente la giurisprudenza ha abbandonato da tempo la visione proprietaria (8) per approdare alla visione personale-collettivistica dei beni culturali (9).

Dal punto di vista storico, il sentire identitario (10) sorge dalle culture e si evolve in modo lento e progressivo. Occorrono secoli per giungere alla nazione e quindi all'identità nazionale in senso moderno (11). È Dante Alighieri, con sguardo rivolto alla classicità, a individuare nella lingua lo strumento per rivendicare autonomia e identità (12). Ma anche le arti, le architetture, le stesse città, con le loro forme e trasformazioni, sono « linguaggio » formale e simbolico: aperto all'intera popolazione, accessibile, comune. Contesto fisico e spirituale della cittadinanza, e dunque del diritto, come regola di buon governo e giustizia (13).

---

(7) R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, n. 4/2016, T. Montanari, *Costituzione italiana: articolo 9*, Carocci editore, 2018; G. Sciullo, *Tutela*, in C. Barbati, M, Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017, 162.

(8) Il concetto giuridico di patrimonio (dal latino *patrimonium*, derivato da *pater*, 'padre', e *munus*, 'compito') ha assunto fin dall'origine il significato di cose appartenenti al padre. In senso moderno indica il fascio dei rapporti giuridici attivi e passivi.

(9) Cass., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 524; Corte cost. 18 luglio 2014, n. 210.

(10) L'identità nazionale è una nozione molto controversa, spesso prodotta da ineguaglianze, oppressioni e discriminazioni socio-economiche: si parla di cultura coloniale, che cancella quella indigena, di cultura del vincitore che annienta quella del popolo vinto, ovvero di cultura patriarcale, che rende invisibili le tante artiste e letterate.

(11) Sui limiti alla coesione sociale vd. G. Leopardi, *Discorso sopra lo stato presente del costume degli italiani*, 1824. Fondamentali gli studi di Jervis sull'individualismo e quelli sul familismo amorale di Banfield, 1958.

(12) « Ahi serva Italia, di dolore ostello, nave senza nocchiere in gran tempesta, non donna di provincie, ma bordello », in *Purgatorio*, Canto VI, vv. 76-78. In onore di Dante, scrive Boccaccio: « Fiorenza, intra l'altre città italiane più nobile, secondo che l'antiche istorie e la comune oppinione de' presenti pare che vogliano, ebbe inizio da' Romani... » (Trattatello, Toled., 1351/55, p. 8.4). Dal Vocabolario TLIO risulta che il termine italiano si diffonde, nelle varie accezioni, nel corso del Trecento.

(13) Sulla valenza delle arti figurative come chiavi di lettura del diritto, vd. U. Brasiello, *Arti figurative e cognizione del diritto*, Roma, Apollinaris, 1944; J.J.Bachofen, *Diritto e Storia*, [illegible] a cura di M. Ghelardi e Andreas Cesana [illegible] Atti del Convegno *La 'Villa*

Termine estratto capitolo

Acquista
qui

II.
ORGANIZZAZIONE E SOGGETTI

Acquista qui

CAPITOLO 1

I MODELLI ORGANIZZATIVI: ASSETTO ORGANIZZATIVO E AMBITI FUNZIONALI DEL MIC

di *Silvia Cirillo*

SOMMARIO: 1. La storia del Ministero. — 2. Il modello organizzativo: Direzioni o Dipartimenti? — 2.1. I diversi modelli organizzativi in cui sono articolati i Ministeri. — 2.2. Modello organizzativo dipartimentale del Ministero della cultura attualmente vigente. — 3. Amministrazione centrale e periferica. — 4. I rapporti con le autonomie territoriali. — 4.1. Riparto di competenze tra Stato e Regioni. — 4.2. Coinvolgimento degli enti territoriali, secondo il vigente regolamento di organizzazione del MIC. — 4.3. Partecipazione dei privati alla gestione del patrimonio culturale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale.

1. La storia del Ministero.

La nascita di quello che oggi conosciamo come Ministero della cultura risale al 1974, quando il d.l. n. 657/1974, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1975, n. 5, varato dal Governo Moro-La Malfa, istituì per la prima volta il Ministero per i beni culturali e per l'ambiente, in ragione della necessità di « affidare unitariamente alla specifica competenza di un Ministero appositamente costituito la gestione del patrimonio culturale e dell'ambiente al fine di assicurare l'organica tutela di interessi di estrema rilevanza sul piano interno e internazionale », come espressamente affermato nelle premesse del citato decreto e come sottolineato dagli studiosi dell'epoca [1] che vedevano in tale intervento legislativo la miglior attuazione dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione.

La predetta istituzione del Ministero, invero, arrivava al termine di un lungo percorso di analisi e approfondimento che aveva visto nelle relazioni conclusive della Commissione Franceschini prima (1966) e

[1] M. DALLARI, *Sull'organizzazione del Ministero per i Beni culturali e ambientali*, in *Foro amm.*, LII, dicembre 1976, n. 12.

Acquista qui

della Commissione Papaldo poi (1970) le prime affermazioni della necessità di affidare le funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali ad un'amministrazione autonoma che accentrasse su di sé le funzioni sinora frammentate tra diversi corpi istituzionali, con ricadute in termini di depauperamento del patrimonio culturale.

Al neo istituito Ministero furono inizialmente devolute le attribuzioni in materia di antichità, belle arti, accademie, biblioteche, diffusione della cultura e sicurezza del patrimonio culturale, fino a quel momento spettanti al Ministero per la pubblica istruzione, nonché le funzioni relative alla discoteca di Stato, prima attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Da quel momento, l'assetto organizzativo del Ministero — nonché la sua stessa denominazione — ha visto l'avvicendarsi di molteplici modifiche.

Con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, il Ministero assunse per la prima volta la denominazione che manterrà per lungo tempo, seppur con diverse variazioni, ossia quella di Ministero per i beni e le attività culturali (noto come « MiBAC »).

Il citato decreto legislativo, adottato in attuazione della legge Bassanini (l. n. 59/1997) che mirava a un più ampio riordino dell'Amministrazione statale nell'ottica di razionalizzarne le funzioni a seguito del trasferimento di alcune di esse alle autonomie territoriali, attribuiva al neo istituito MiBAC, oltre alle funzioni esercitate dal previgente Ministero per i beni culturali e per l'ambiente, le competenze in materia di spettacolo e sport prima esercitate da alcune strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri (2).

Nel corso del tempo, a fasi alterne è stata altresì attribuita al MiBAC la competenza in materia di turismo, assegnata per la prima volta al Ministero nel 2013, poi trasferita al Ministero delle politiche agricole nel 2018 (Governo Conte I), ritrasferita al MiBAC nel 2019 (Governo Conte II) e infine scorporata dal Governo Draghi che, con il d.l. n. 22/2021, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 aprile 2021, n. 55 (3), ha istituito l'autonomo Ministero del turismo e ha ridenominato il MiBAC in Ministero della cultura, denominazione che il Dicastero mantiene ancora oggi.

(2) Vedasi anche C. Barbati, *L'organizzazione statale: il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo* in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020.

Termine estratto capitolo

Acquista qui

Capitolo 2

I MUSEI

di *Giuseppe Piperata*

Sommario: 1. Il museo: un istituto, la sua storia, la sua attualità. — 2. La disomogeneità del settore museale: dimensioni delle differenze e possibili ricomposizioni definitorie. — 3. Sistema museale pubblico e sistema museale privato: differenze scontate e convergenze possibili. — 4. Il regime giuridico di disciplina delle strategie di tutela, valorizzazione e fruizione dei musei del settore pubblico. — 5. Istituzione, organizzazione e gestione dei musei del settore pubblico. I sistemi e le reti museali. — 6. I regimi giuridici del governo dei musei pubblici: i musei statali. — 7. (*Segue*) I musei pubblici non statali, con particolare riferimento ai musei locali. — 8. I servizi aggiuntivi dei musei al crocevia tra gestione, fruizione e valorizzazione.

1. Il museo: un istituto, la sua storia, la sua attualità.

Il museo è un'istituzione con alle spalle una storia di secoli, che vive un presente di grande vitalità e centralità. In Italia, il più recente rapporto Istat registra, in crescita, la presenza di 4.416 luoghi di cultura, tra musei, aree archeologiche, monumenti e complessi monumentali, di cui 3.938 sono non statali e 478 a titolarità statale. La categoria più numerosa è rappresentata proprio dai musei e dalle raccolte di collezioni, 3.392 (il 76,8% del totale), mentre 726 sono i monumenti (16,4%) e 298 le aree archeologiche (6,7%) (1). Si aggiunga che la presenza nel territorio di infrastrutture museali è anche un indice per misurare la condizione di benessere della popolazione italiana, come dimostra il Rapporto BES 2023, secondo il quale vi sono 1,46 musei aperti al pubblico ogni 100 km^2 del territorio nazionale (2).

(1) Cfr. Istat, *Indagine sui musei e le istituzioni similari*, 2022, disponibile online su *istat.it*.

(2) Cfr. Istat, *Il benessere equo e sostenibile in Italia - 2023*, Roma, Istat, 2024, 201 ss.

Acquista qui

È opinione diffusa quella secondo la quale il museo rappresenta uno spazio dedicato alla conservazione di oggetti e patrimoni significativi e preziosi e, allo stesso tempo, un luogo meritevole di essere visitato proprio per ciò che conserva. Al suo interno viene custodito e protetto ciò che proviene dal passato e che deve essere tramandato a coloro che verranno dopo. È stato, infatti, affermato che « la forma-museo come noi la conosciamo è un modo tipicamente occidentale di conservazione e trasmissione della memoria collettiva: essa comporta l'esistenza di raccolte di testimonianze soprattutto materiali » (3).

L'istituto museale, come oggi viene inteso, prende il nome da un'esperienza con tutt'altre caratteristiche. Nell'accezione antica del termine, infatti, museo, *mouséion*, indicava il luogo sacro alle Muse, un contesto funzionale allo studio e all'incontro per discutere e confrontarsi con tutto ciò che atteneva alle arti e alle lettere. È solo durante il Rinascimento che si sperimentano le prime esperienze museali nel loro significato più moderno, esperienze che subito dopo la Rivoluzione francese e negli anni a seguire porteranno alla trasformazione di gallerie e di grandi collezioni private esistenti in istituzioni museali, le quali cominceranno proprio in questo periodo a diffondersi e a imporsi come modello culturale pensato per dare forma ai luoghi destinati a raccogliere le testimonianze del passato e metterle a disposizione del pubblico (4). Il museo diviene così una istituzione essenziale in tutte le società avanzate (e non solo) e un compito cui devono provvedere i pubblici poteri, stante anche l'esigenza di garantire in questo modo le aspettative (che si stavano consolidando in veri e propri diritti) di accesso da parte dei cittadini a tutto ciò che testimonia la storia e rappresenta la cultura e l'arte di una nazione (5). Ed è proprio in questo contesto che anche la legislazione inizia ad occuparsi del fenomeno

(3) V. Falletti, M. Maggi, *I musei*, Bologna, Il Mulino, 2012, 21.

(4) La storia dell'istituzione museale, dalle origini ad oggi, ha formato l'oggetto di tanti e importanti lavori scientifici. Tra i più significativi si possono ricordare, in particolare l'opera in tre volumi di K. Pomian, *Il museo. Una storia mondiale*, I-III, Torino, Einaudi, 2021-2023, nonché V. Falletti, M. Maggi, *I musei*, cit.; R. Fontanarossa, *Collezionisti e musei. Una storia culturale*, Torino, Einaudi, 2022; M. Montella, *Musei e beni culturali. Verso un modello di* governance, Milano, Mondadori Electa, 2003; K. Schubert, *Museo. Storia di una idea*, Milano, Il Saggiatore, 2004.

(5) Cfr. K. Pomian, *Il museo. Una storia mondiale. II. L'affermazione europea, 1789-1850*, Torino, Einaudi, 2022, e nella prospettiva più giuridica U. Borsi, *Musei*, in *D.I.*, XV, Torino, Utet, 1904-1911, 1138, secondo il quale, il rafforzamento del processo di formazione dei musei « è simbolo d'una società evoluta, d'una civiltà intellettuale fiorente ». Sull'origine e evoluzione del diritto di accesso ai musei, cfr. M.

Acquista qui

museale, in modo da darne una disciplina diretta a definirne i caratteri identificativi, l'assetto organizzativo e le funzioni da svolgere, nonché a provare a risolvere anche i molteplici problemi in ordine alla peculiarità dei beni destinati ad essere raccolti in tali strutture (6).

Questi sintetici cenni a quella che è stata l'evoluzione storica che ha interessato il museo permettono di desumere alcuni tratti caratteristici di questa peculiare istituzione. Infatti, per prima cosa, è facile cogliere da quanto detto sopra che il museo è stato sempre al passo con i tempi, assumendo ruoli diversi a seconda dei cambiamenti, anche profondi, che hanno interessato la società. « Nel tempo, il museo ha sempre reagito con precisione sismica ai mutamenti politici e sociali. Il suo più autentico successo è il risultato di una flessibilità e di una capacità di adattamento eccezionali, doti che altre istituzioni culturali non possiedono » (7): flessibilità e adattabilità hanno così permesso al museo non solo di attraversare più epoche, ma anche di diffondersi come affidabile modello culturale universale.

Ma è un'altra la caratteristica, a nostro avviso più significativa, del museo e attiene alla missione che è chiamato a compiere. È interessante notare che il museo non esaurisce il suo compito nella conservazione e tutela di oggetti di pregio artistico o archeologico o, *lato sensu*, culturale (« la missione dei musei è altrove ») (8), ma provvede a tale missione nella prospettiva di realizzare anche altri obiettivi, determinati dal rapporto del museo stesso con il tempo e con lo spazio. Per l'istituzione museale la custodia e la tutela di un patrimonio non sono mai fine a sé stesse, ma sempre strumentali al compimento di una funzione più ampia e rivolta alla soddisfazione di interessi generali ampiamente promossi dall'ordinamento. Raccogliere, conservare, esporre testimonianze del passato o manifestazioni artistiche più re-

---

Carcione, *Dal riconoscimento dei diritti culturali nell'ordinamento italiano alla fruizione del patrimonio culturale come diritto fondamentale*, in *Aedon*, 2013, n. 2.

(6) Per una ricostruzione, anche in chiave storica, della legislazione quantomeno italiana in materia di musei, si rinvia a A. Emiliani, *Musei e museologia*, in *Storia d'Italia. I documenti. Istituzioni e società civile*, Torino-Milano, Einaudi-Il Sole 24 Ore, 1973-2005, XVIII, spec. 1639 ss.; P.C. Marani, R. Pavoni, *Musei*, Venezia, Marsilio, 2006, spec. 95 ss.; C. Mazzanti, *Dalla memoria alla conoscenza. Forma e autonomia dei musei nell'ordinamento italiano*, Milano, Franco Angeli, 2024, spec. 39 ss.; A. Roccella, *Manuale di legislazione dei beni culturali*, Bari, Cacucci, 2017; G. Sciullo, *Le innovazioni legislative*, in *Museo contro museo*, a cura di P.A. Valentino, G. Mossetto, Prato, Giunti, 2001, 5 ss.

(7) K. Schubert, *Museo. Storia di una idea*, cit., 14.

(8) R. Fontanarossa, *Collezionisti e musei. Una storia culturale*, cit., XXIII.

Acquista qui

centi o espressioni culturali del presente sono azioni che si giustificano solo se anche orientate verso altre mete, mete educative come la promozione della bellezza e del sapere o della conoscenza di patrimoni storici e nazionali o anche sociali come l'integrazione e il benessere culturale o l'eredità culturale intergenerazionale. In pratica, il museo è chiamato a svolgere più funzioni per poter compiere una sua precisa missione nella società. Le missioni ammesse sono le più varie, tranne una, secondo le voci più tradizionali e risalenti nel tempo, quella puramente egoistica e lucrativa. È stato, infatti, sostenuto che « ogni fine di lucro si presume bandito dall'esercizio di quella funzione di cultura a cui servono i musei » (9). Ma non mancano ricostruzioni più recenti che evidenziano la necessità di aprire i musei verso dinamiche di mercato, per recuperare anche risorse economiche ovviamente nella prospettiva di migliorare l'efficienza della struttura e la qualità dei servizi offerti (10). Si aggiunga, poi, che nel suo rapporto con lo spazio un museo può rivelarsi persino strategico come fattore di sviluppo economico e turistico dei territori, in ogni caso, senza mai arrivare a considerare il museo solo « come un'attrazione turistica e non come un potente necessario mezzo di educazione collettiva » (11).

Conservare il patrimonio ad esso affidato rimane sempre una costante prevalente nell'azione che il museo deve compiere, ma la missione cui esso deve tendere è destinata a cambiare. Sempre. E tale cambiamento appare influenzato da tanti fattori. Il primo è il tempo. Tradizionalmente il museo è stato (e in parte continua ad essere) l'istituzione chiamata a conservare il passato per poi farlo transitare verso le generazioni future. Oggi, tuttavia, esso è sempre più spesso memoria del presente: « si passa da un patrimonio governato dalla storia a un patrimonio destoricizzato e declinato in patrimonio culturale, etnologico, naturale, gastronomico, ecc. », è stato notato (12). Altro fattore di trasformazione è quello tecnologico, con processi di innovazione in grado di cambiare anche i patrimoni da conservare (sempre meno legati alla materialità) e le modalità di fruizione degli

(9) U. Borsi, *Musei*, cit., 1146.

(10) C. Barbati, *L'impresa museale (a proposito di una possibile dimensione economica della cultura)*, AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, Giappichelli, 2012, II, 1364 ss.

(11) G.C. Argan, *La crisi dei musei italiani* (1957), in *Per la salvezza dei beni culturali*, Roma, Colombo, 1967, II, 157 ss.; [illegible] *Il capitale culturale*, 2021, n. 24, 379.

(12) F. H[illegible] [illegible] *Musei di crisi*, in *Il Mulino*, 2020.

Termine estratto capitolo

Acquista qui

Capitolo 3

LA TASSAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE: LE IMPOSTE DIRETTE

di *Maria Cecilia Fregni*

Sommario: 1. Premessa: il *favor* del legislatore fiscale. — 2. La tassazione degli immobili di interesse storico-artistico: imposte dirette. — 2.1. Detraibilità e deducibilità delle spese sostenute per interventi di manutenzione, protezione o restauro conservativo. — 3. Agevolazioni fiscali concesse ai finanziatori di beni e attività culturali. — 3.1. Il regime fiscale dell'*Art bonus*. — 4. Il pagamento delle imposte dirette mediante cessione di beni culturali.

1. Premessa: il *favor* del legislatore fiscale.

Il patrimonio culturale è oggetto di attenzione e disciplina anche sotto il profilo fiscale, sia dal lato dei soggetti detentori di beni od operanti nel settore culturale, che dal lato dei soggetti che erogano nei confronti di essi sovvenzioni, somme di denaro o altro, o contribuiscono attraverso sponsorizzazioni. In questo particolare ambito si pone il problema del bilanciamento di due interessi costituzionalmente protetti (1): da un lato quello dell'interesse fiscale, ossia l'interesse della comunità alla riscossione dei tributi nella misura e secondo le modalità indicate dalla legge, ai fini del finanziamento dei servizi pubblici. Di esso sono espressione l'art. 2 Cost., che pone un dovere inderogabile di solidarietà economica, e l'art. 53 Cost., che, sancendo il principio di capacità contributiva (secondo cui « tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva »), intro-

(1) Cfr. M.C. Fregni, *Il regime fiscale*, in *Diritto e gestione dei beni culturali* a cura di C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciullo, 2° ed., Bologna, Il Mulino, 2013, 227 ss. Si esprime in termini di "importanza paritetica" nella scala di valori costituzionali A.M. Gaffuri, *Il regime fiscale*, in *Diritto dei beni culturali* a cura di F. Gaffuri, Milano, Le Monnier Università, 2023, 174, secondo cui il legislatore è "autorizzato" a far prevalere, a sua discrezione, la difesa del patrimonio culturale e paesaggistico sull'interesse alla percezione dei tributi.

Acquista qui

duce però anche un limite, nel senso che vengono sottoposti a tassazione solo fatti espressivi di una forza economica del soggetto (quale il reddito, il patrimonio e gli incrementi patrimoniali, il consumo e gli affari, il trasferimento di beni, ecc.) (2), e che rientrino nella sfera di disponibilità del soggetto medesimo. L'interesse pubblico deve trovare un bilanciamento con il diritto fondamentale affermato nell'art. 9 Cost., relativamente alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico (3).

Da questo bilanciamento nasce l'esigenza di promuovere e contribuire alla tutela del patrimonio culturale anche attraverso la leva fiscale, che si esprime in questi casi attraverso un insieme di agevolazioni ed esenzioni. Il principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost. può essere infatti derogato nei casi in cui la norma fiscale di favore si pone a tutela di un interesse costituzionalmente protetto, quale è, in specie, quello della tutela del patrimonio culturale della Nazione. Vengono dunque concesse agevolazioni ed esenzioni in ragione del rilievo che è riconosciuto, nel sistema dei valori costituzionali, ai beni e alle attività culturali.

Per quanto concerne l'apparato normativo fiscale attualmente in vigore, due sono gli aspetti critici da rilevare già in premessa.

Un primo aspetto critico è rappresentato dal fatto che la normativa fiscale non è stata ancora concentrata in un'unica legge o testo unico, che disciplini tutta la fiscalità del settore. La l. 2 agosto 1982, n. 512, intitolata « Regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale » (4)

---

(2) Cfr. F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario. Parte generale,* 15°ed., Utet, Milano, 2024.

(3) Su cui v. S. Franzoni, *Costituzione e patrimonio culturale*, in *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale* a cura di M.C. Fregni, M. Gestri, M. Santini, Torino, Giappichelli, 2021, 59 ss., nonché G. Marini, *Rilevanza costituzionale della tutela e della valorizzazione dei beni culturali,* in *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale. Prime riflessioni* a cura di R. Cordeiro Guerra, A. Pace, C. Verrigni, A. Viotto, Torino, Giappichelli, 2019, 33 ss.

(4) Scriveva G. Falsitta nella *Prefazione* della collettanea da lui curata *Il regime tributario e amministrativo dei beni culturali. Atti del convegno svoltosi a Saint Vincent,* in *Il Fisco,* 1986, 5: « Tre sembrano gli obiettivi assegnabili in astratto ad una razionale disciplina di diritto tributario dei beni culturali e di fatto assegnati ai suoi propugnatori alla legge n. 512. Con essa si è inteso, innanzi tutto, tentare di incrementare il patrimonio in beni culturali di pertinenza pubblica; in secondo luogo, si è voluto facilitare o rendere meno gravoso e costoso il possesso-conservazione dei beni in questione da parte dei privati che ne siano proprietari; e infine si è cercato di facilitare la circolazione o commercio giuridico, evitando sostanziali forme di manomorta ».

Acquista qui

si configura non come un testo organico, ma si limita ad introdurre (o riformulare) norme di favore nelle leggi che disciplinano le singole imposte (5). Le sue disposizioni sono ancora per la maggior parte applicabili, anche se alcune di esse risultano trasfuse nei testi unici successivamente approvati nei vari settori dell'ordinamento tributario. A parte questa legge, che ha subìto nel tempo una serie di interventi successivi, sinora le norme fiscali che interessano i beni culturali vanno rintracciate nelle singole leggi d'imposta, con il rischio di frammentazione e disorganicità.

Un secondo aspetto critico è rappresentato dal fatto che i richiami normativi alle leggi amministrative non sono stati ancora aggiornati (o lo sono solo per le norme aggiunte o modificate di recente), creando qualche problema in ordine ad una diretta e certa trasposizione nelle norme fiscali. Non solo non è stato effettuato un aggiornamento in ordine agli organismi richiamati e alla nuova struttura organizzativa del Ministero della Cultura, ma, anche, le norme fiscali richiamano ancora in modo espresso la l. 1° giugno 1939, n. 1089, intitolata « Tutela delle cose d'interesse artistico e storico » (abrogata dal d.lgs. n. 490/1999) o il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, ossia il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni ambientali e culturali. Simili disposizioni hanno la forma di norme di rinvio recettizio, o materiale, e in linea di principio dovrebbero conservare valore pur dopo l'abrogazione della legge richiamata. Ciò spiega perché, nel seguito di questo scritto, si continuerà a fare riferimento a queste leggi, e non solo al Codice dei beni culturali e del paesaggio (di seguito Codice), approvato con il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, con cui è stato abrogato il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, contenuto nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490. È però da ritenere che quelle norme di rinvio siano da intendere come norme di rinvio c.d.

(5) La l. n. 512/1982 è intervenuta in specie introducendo una serie articolata di disposizioni: Esenzioni dalle imposte dirette per gli immobili con destinazione ad usi culturali (art. 1); Aggiornamento dei redditi catastali degli immobili vincolati (art. 2); Oneri deducibili dal reddito delle persone fisiche e giuridiche (art. 3); Esclusione dall'attivo ereditario ai fini dell'imposta di successione (art. 4); Riduzione dell'aliquota dell'imposta di registro (art. 5); Pagamento dell'imposta di successione mediante cessioni di beni culturali (art. 6); Pagamento delle imposte dirette mediante cessione di beni culturali (art. 7); Agevolazioni in caso di donazioni (art. 8); Disposizioni per la regione siciliana e per le province autonome di Trento e Bolzano (art. 9); Istituzione di capitolo di spesa nello stato di previsione del Ministero della Cultura per manifestazioni di particolare interesse nazionale ed internazionale (art. 10); Tasse di ingresso ai monumenti, musei, gallerie e scavi (art. 11).

Acquista qui

mobile, e, quindi, da riferire in chiave evolutiva al Codice (6). Se così non fosse, avremmo una conseguenza incongrua, certamente non voluta dal legislatore: vale a dire la quasi totale cessazione degli aiuti fiscali al settore, per effetto della sopravvenuta entrata in vigore del TU prima e del Codice poi.

A tutela dell'interesse fiscale sono previsti, come si vedrà, misure e strumenti di controllo. Poiché le provvidenze fiscali sono comunque funzionali agli interessi affidati alle cure del Ministero della cultura, a quest'ultimo sono attribuiti compiti di collaborazione con le autorità fiscali, al fine di impedire l'utilizzo indebito o elusivo dei regimi di favore predisposti dalle leggi d'imposta. In vari casi i benefici fiscali sono subordinati all'esperimento di complesse procedure di autorizzazione, avviate di concerto tra le amministrazioni del Ministero dell'Economia e Finanze e del Ministero della Cultura.

2. La tassazione degli immobili di interesse storico-artistico: imposte dirette.

I beni culturali possono appartenere a soggetti pubblici e privati, imprenditori, enti appartenenti al Terzo settore, persone fisiche esercenti o meno un'attività di lavoro autonomo. La diversa indole dei titolari o possessori influenza il regime fiscale della detenzione, conservazione e mantenimento dei beni medesimi, nonché del loro sfruttamento e circolazione (7).

Nella prospettiva eurounitaria, i benefici fiscali riconosciuti dal legislatore italiano alle imprese potrebbero a rigore rientrare nel divieto di aiuti di Stato di cui all'art. 107 TFUE, qualora fossero considerati selettivi. In realtà lo stesso art. 107, § 3, lett. *d*), TFUE riconosce la cosiddetta eccezione culturale, nel senso che possono considerarsi compatibili con il mercato interno « gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune » (8).

(6) M.C. Fregni, *Il regime fiscale*, cit., 228.

(7) In tal senso A.M. Gaffuri, *op. cit.*, 174.

(8) Cfr. A.M. Gaffuri, *op. cit.*, 175, il quale sottolinea inoltre che, sebbene i beni per i quali sono riconosciuti benefici fiscali non specifici debbano trovarsi nel territorio dello Stato, le [illegible] degli aiuti possono essere sta

Termine estratto capitolo

ISBN 978-88-28-85782-2

€ 78,00

024221293