

Francesco Giovanni Albinetti

Dal potere autorizzatorio di tipo conformativo alle fattispecie normative abilitanti. Verso nuovi paradigmi in tema di amministrazione del patrimonio culturale

(doi: 10.7390/93107)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2019

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 1, 2019, issn 1127-1345 Home Indice Ricerca Risorse web

L'amministrazione del patrimonio culturale

Dal potere autorizzatorio di tipo conformativo alle fattispecie normative abilitanti. Verso nuovi paradigmi in tema di amministrazione del patrimonio culturale [*]

di **Francesco Giovanni Albisinni**

Sommario: [1. Premessa](#). - [2. La libera riproduzione di beni culturali](#). - [3. L'abilitazione legale e regolamentare allo svolgimento delle attività inerenti alla trasformazione del territorio in aree sottoposte a vincolo paesaggistico](#). - [4. La libera circolazione internazionale delle opere d'arte di modesto valore tramite il meccanismo dell'autodichiarazione](#). - [5. Conclusioni](#).

From conformative authorization to enabling normative regimes. Towards new paradigms in the regulation of cultural heritage

The essay highlights the shift from traditional conformative powers of authorization towards new, lighter form of regulations in the administration of the cultural heritage. The analysis is carried out on the three areas of free reproduction of cultural heritage, minor building interventions in areas subject to landscape constraints and international trade of artwork objects. This metamorphosis of public powers causes a meaningful evolution of the features of protection and enhancement of the cultural heritage.

Keywords: Enabling normative regimes; Free reproduction of cultural heritage; Landscape constraints; International trade of artwork objects; Protection and enhancement of cultural heritage.

1. Premessa

Il visitatore di un museo statale che, all'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, avesse voluto effettuare una fotografia di un'opera d'arte ivi custodita, avrebbe dovuto preventivamente fare domanda al direttore dell'istituto museale, attendendo di essere autorizzato, e versando successivamente un canone di pagamento per la riproduzione effettuata. Allo stesso modo, i proprietari di un immobile, ricompreso negli elenchi delle "bellezze naturali" di cui alla legge di tutela del 1939, dovevano astenersi da ogni intervento sul loro bene, anche di semplice manutenzione, prima di aver ottenuto dalla Soprintendenza una specifica autorizzazione paesaggistica. Anche il privato proprietario di un'opera d'arte, seppure di modesto valore, non poteva disporre autonomamente l'uscita in via definitiva dal territorio nazionale, senza il preventivo rilascio di un attestato di libera circolazione da parte dei competenti uffici.

Nonostante si sia operato un riferimento temporale ad oltre sessanta anni fa, relativo al periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione, la disciplina delle attività sopra menzionate è rimasta sostanzialmente invariata fino agli anni recenti, a testimonianza di come il 'governo' del settore del patrimonio culturale sia sempre stato esercitato tramite penetranti poteri autorizzatori di tipo conformativo. Occorre tuttavia segnalare che - nell'ambito dell'intensa attività di riforma che ha interessato, da cinque anni a questa parte, la disciplina del patrimonio culturale in Italia [1] - si registra il crescente ricorso a strumenti di innovazione disciplinare, diversi per ambito applicativo e per contenuti, ma riducibili ad un processo di transizione verso forme di abilitazione normativa all'esercizio di attività, inerenti il patrimonio culturale, affrancate dal tipico regime autorizzatorio pubblicistico che connota la materia, di cui occorre verificare coerenza e adeguatezza rispetto ai principi costituzionali in tema di arte e cultura. Con tali modifiche normative, infatti, il legislatore non ha solamente ricondotto a vere e proprie 'aree di libertà' lo svolgimento di alcune attività private inerenti alla fruizione del patrimonio culturale, ma ha anche inciso profondamente sulle modalità di esercizio delle funzioni amministrative di tutela e valorizzazione, tradizionalmente estranee - in questo settore - ad un tipo di disciplina, quale quello che è stato recentemente introdotto.

L'analisi proposta verrà dunque condotta con riferimento a tre principali, recenti, interventi normativi realizzati nel settore del patrimonio culturale, per verificare fino a che punto queste finalità siano state raggiunte, con riferimento alle riproduzioni di beni culturali, all'ambito paesaggistico, alla circolazione delle opere d'arte.

2. La libera riproduzione di beni culturali

L'ordinamento italiano ha per lungo tempo assunto una posizione prudente, con riferimento alla possibilità di effettuare riproduzioni dei beni culturali di appartenenza pubblica. Fino a pochi anni fa, del resto, chiunque volesse realizzare una fotografia - anche per fini esclusivamente personali - all'interno di un museo, o altro istituto o luogo della cultura, doveva richiedere apposita autorizzazione agli uffici del ministero, che avevano in consegna il bene oggetto della riproduzione.

La disciplina più risalente, emanata nel 1923, relativa alle riproduzioni mediante fotografia di 'beni culturali' - allora questa definizione non era stata ancora sviluppata - stabiliva che: "*Chiunque voglia riprodurre mediante fotografie cose immobili o mobili, che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico, le quali siano di pertinenza dello Stato, ovvero custodite negli Istituti artistici governativi, deve fare domanda al Sovrintendente dei Monumenti, o a quello delle Gallerie, o a quello dei Musei, secondo la competenza, o ai Direttori degli Istituti medesimi*" [2].

Qualora fosse stata rilasciata la "*concessione di fotografare le cose indicate nella domanda*" [3], il concessionario era tenuto a trasmettere due copie di ogni negativo al ministero della Pubblica Istruzione - allora competente per le belle arti - ed una copia alla direzione dell'Istituto in cui si trovavano le cose fotografate.

Chi effettuava la riproduzione fotografica veniva dunque individuato quale concessionario, e la legge non prevedeva alcuna distinzione in ordine alla finalità per cui veniva richiesta la riproduzione, se lucrativa o meno, prevedendo un corrispettivo indifferenziato, peraltro non consistente in una somma di denaro, ma nella trasmissione di due copie dei negativi delle fotografie realizzate.

Queste disposizioni, pur se risalenti nel tempo, testimoniano la differenza, già ben presente all'inizio del secolo scorso, tra riproduzioni che non implicano un contatto fisico con il bene oggetto di tutela, come appunto quelle fotografiche, e quelle che invece lo necessitano, come le riproduzioni tramite calchi. Queste ultime infatti erano soggette a disposizioni ben più rigide. La legge Bottai del 1939 prevedeva, in linea generale, il divieto di effettuare riproduzioni con calchi di beni culturali. Soltanto il Ministro poteva autorizzare, sentito il massimo organo consultivo, purché ciò fosse compatibile con le esigenze di tutela [4].

Venticinque anni più tardi la materia delle riproduzioni fotografiche di beni culturali è stata oggetto di un nuovo intervento normativo, che ha meglio precisato le diverse, possibili ipotesi di riproduzione [5].

È stata innanzitutto prevista e disciplinata la concessione d'uso di beni culturali di appartenenza pubblica - segnatamente, quelli in consegna al ministero della Pubblica Istruzione, che allora era competente per le cose d'arte - per ripresa cinematografica o televisiva. Il canone dovuto per tali riprese veniva determinato tenendo conto, quanto all'ammontare, del carattere dell'attività che intendeva svolgere il concessionario. È interessante osservare che, secondo tali disposizioni, "*Nessun canone è dovuto per manifestazioni aventi fini culturali o artistiche, né per servizi televisivi che si propongano specificamente la illustrazione delle opere d'arte o del monumento*" [6]. Dunque, pur essendo richiesta l'autorizzazione alle riprese, viene in quel momento riconosciuta a livello legislativo, valutandola positivamente, l'esigenza di favorire la diffusione della cultura, in attuazione dei principi costituzionali che regolano la materia [7].

Anche le riproduzioni fotografiche sono state, in tale occasione, disciplinate più puntualmente, introducendo - soltanto ai fini della determinazione del canone dovuto - la distinzione tra "*scopo artistico o culturale*" [8], per il quale non era previsto alcun canone, che richiama un possibile uso personale, e "*scopo di lucro*" [9], nel qual caso il permesso di effettuare fotografie veniva rilasciato dietro versamento di un canone, la cui misura era stabilita in via preventiva e generale dal ministero delle Finanze, d'intesa con il ministero della Pubblica Istruzione per tutto il territorio nazionale [10]. In ogni caso, il soprintendente o il direttore dell'istituto in cui si trovavano le cose, oggetto di riproduzioni, potevano "*dettare apposite prescrizioni*" [11], per assicurare il rispetto delle esigenze di tutela.

Con la sistemazione della materia - disposta con il Testo Unico del 1999 [12] prima ed il [Codice del 2004](#) [13] poi - il fenomeno delle riproduzioni è stato inquadrato nell'ambito dei possibili usi individuali dei beni culturali, in un rapporto di genere a specie [14]. Il potere di autorizzare la riproduzione è riconosciuto in capo al responsabile dell'istituto, che ha in consegna i beni stessi, a cui è anche demandato il compito di determinare il canone di concessione ed i corrispettivi dovuti, sulla base di alcuni parametri predefiniti per legge [15]. In via legislativa viene, peraltro, anche stabilita un'esenzione dal canone per le riproduzioni "richieste da privati per uso personale o per motivi di studio" [16]. La previsione dell'esenzione dal canone viene dunque legata all'uso personale o ai motivi di studio, ma era pur sempre necessario ottenere la prescritta autorizzazione, anche per riproduzioni rispondenti a tali finalità.

Le ragioni di simili limitazioni vanno ricercate nella tradizionale impostazione della disciplina italiana relativa ai beni culturali, incentrata sulla funzione di tutela, a discapito della valorizzazione e della fruizione, e sulla 'coseità' dei beni oggetto di tutela, ritenuta prevalente rispetto ai valori immateriali, di cui tali beni sono portatori [17].

Questo assetto non poteva però mantenersi immutato, a fronte delle sollecitazioni scaturenti dallo sviluppo di nuove tecnologie e dalle indicazioni provenienti da altri ordinamenti.

Con riferimento al primo profilo, infatti, è evidente che il mutato contesto di riferimento tecnologico, in cui le riproduzioni, effettuate con mezzi propri dai visitatori dei musei e degli altri istituti e luoghi di cultura, hanno raggiunto una qualità molto elevata e possono essere realizzate in modo immediato e - se effettuate con alcune cautele, come ad esempio senza l'utilizzo di *flash* - senza pregiudizi per i beni culturali, impone un ripensamento della preventiva, generalizzata richiesta di autorizzazione. Non solo. Sono mutate anche le modalità della diffusione delle riproduzioni di beni culturali, che non sono più esclusivamente fissate su supporti fisici, ma vengono condivise in misura prevalente in via telematica, tramite *app*, *social network* ed ulteriori strumenti informatici [18]. Cambiano così anche le modalità della fruizione, che non si limita più al momento della visita ad un museo, ma prosegue nella successiva condivisione dell'esperienza vissuta e nella relazione instaurata con il bene culturale.

Al contempo, in molti altri ordinamenti nazionali, ed anche a livello europeo [19] si è affermato il principio della "libertà di panorama" [20], consistente nella libertà di riprodurre fotograficamente monumenti ed opere artistiche o architettoniche. Si configura, in questi casi, una deroga alla tutela del diritto d'autore, che non opera con riferimento alle riproduzioni relative alle opere sopra menzionate, ma il principio, interpretato estensivamente, in molti ordinamenti si applica anche alle opere d'arte, incidendo così sulla disciplina di tutela.

Nonostante questo, la possibilità di effettuare liberamente riproduzioni di beni culturali è avvenuta, nell'ordinamento italiano, tramite avvicinamenti progressivi, frutto di diverse mediazioni, a testimonianza della difficoltà di distaccarsi dai tradizionali strumenti amministrativi di controllo e da una concezione dei beni culturali incentrata fortemente sulla loro tutela, piuttosto che sui profili inerenti valorizzazione e fruizione.

Un primo passaggio fondamentale si è verificato nel 2014, quando è stato introdotto il principio della libera riproduzione di beni culturali [21]. Così con il decreto-legge "Art Bonus" [22], con cui ha preso avvio un'intensa stagione di riforme del diritto del patrimonio culturale, si è stabilito che - se attuate per "finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale" - le attività di "riproduzione" e di "diffusione" delle immagini dei beni culturali sono libere [23]. La libera riproduzione viene però consentita solamente se attuata con modalità che non comportino alcun contatto fisico con il bene, né l'esposizione dello stesso a sorgenti luminose, né l'uso di stativi o treppiedi, per evidenti ragioni di praticità e per non causare alcun pregiudizio ai beni.

Al momento della conversione in legge di questo testo normativo, tuttavia, il legislatore ha ritenuto di escludere dall'ambito applicativo della norma i beni bibliografici ed archivistici, motivando la scelta sulla base di esigenze di tutela, perché la consultazione di quei beni, a fini di riproduzione, sarebbe potuta risultare pregiudizievole [24]. Ha altresì specificato che la divulgazione non è soggetta a preventiva autorizzazione, purché la circolazione delle immagini avvenga in modo da non poter essere ulteriormente riprodotte a scopo di lucro, neanche indiretto [25].

Un successivo intervento normativo, disposto con la legge annuale di concorrenza del 2017, ha ri-esteso l'ambito di applicazione oggettivo della disposizione, includendo nel novero dei beni culturali liberamente riproducibili anche quelli bibliografici ed archivistici, purché questi ultimi siano liberamente consultabili e non soggetti a limiti di ostensione, per ragioni di riservatezza [26]. In altre parole, è stato sancito il principio secondo cui ciò che è consultabile è liberamente riproducibile, purché naturalmente nel perseguimento delle finalità sopra ricordate. A questo proposito, l'ulteriore importante novità introdotta è rappresentata dalla previsione secondo cui sono esentate dal canone, in caso di uso personale o per motivi di studio, non soltanto le riproduzioni richieste dai privati ma anche quelle "eseguite" [27] da questi ultimi, esplicitando così - nel Codice dei beni culturali e del paesaggio - il riferimento alla possibilità che i privati, visitatori di un museo, possano eseguire in proprio le riproduzioni di beni culturali.

Ne consegue, pertanto, l'importanza della distinzione tra finalità di lucro ed utilizzi personali o finalizzati esclusivamente alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale, che non rilevano più solamente ai fini della obbligatorietà di corrispondere o meno un canone d'uso, ma che diventano il discrimine per stabilire la natura libera, o soggetta ad autorizzazione, dell'attività di riproduzione [28].

3. L'abilitazione legale e regolamentare allo svolgimento delle attività inerenti alla trasformazione del territorio in aree sottoposte a vincolo paesaggistico

Per comprendere appieno la portata dei mutamenti della disciplina che consente lo svolgimento di attività inerenti alla trasformazione del territorio, in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, occorre ricordare che mentre la tutela dei beni culturali è stata tradizionalmente finalizzata ad una 'intangibilità' delle cose, oggetto di tutela, che è necessario preservare nella loro integrità, i beni paesaggistici sono inquadrati in un contesto di riferimento necessariamente diverso [29], che non può rispondere alle medesime logiche.

Se inizialmente, nelle leggi di tutela del 1939, si fa riferimento alle "bellezze naturali" [30] in quanto tali, precipuamente intese, operando in una certa misura un parallelo con le "cose d'interesse artistico e storico" [31], successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, con l'inclusione della tutela del 'paesaggio' tra i principi fondamentali del nostro ordinamento [32], si afferma progressivamente una concezione più articolata dell'oggetto e delle modalità della tutela paesaggistica. Le ragioni sono da rinvenire nel carattere 'dinamico' della nozione di paesaggio, e nella imprescindibilità dell'intervento umano su di esso, che lo modifica e lo conforma. Alla fine degli anni '60, del resto, la dottrina già poneva in luce che "[i]l paesaggio è l'espressione di una dinamica di forze naturali ma anche, e soprattutto, di forze umane. [Esso] è un fatto fisico oggettivo, ed al tempo stesso farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità" [33]. L'intervento umano, in questo ambito, non rappresenta dunque una intrusione, ma anzi in certi casi è la trasformazione dovuta all'azione antropica ad aver reso uno specifico territorio meritevole di tutela sotto il profilo paesaggistico. La natura 'dinamica' del paesaggio è stata successivamente confermata dalla Corte costituzionale, che ha posto in rilievo "il carattere non più conservativo e statico, ma gestionale e dinamico (l'intervento umano è valutato positivamente se controllato e mirato)" [34] della tutela del paesaggio.

Aderendo a quest'impostazione, che non esclude l'azione antropica, ma anzi la considera, entro certi limiti, fisiologica e finanche necessaria, gli interventi in aree sottoposte a vincolo paesaggistico non sono aprioristicamente esclusi, ma occorre effettuare una preventiva valutazione di compatibilità, per verificare se essi possano determinare un'alterazione dello stato dei beni vincolati, tale da pregiudicare i valori paesaggistici insiti nel bene protetto. Fin dalla legge del 1939, infatti, è precluso ai proprietari di immobili sottoposti a vincolo di "introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge" [35], dunque individuando nel possibile pregiudizio al valore paesaggistico il discrimine, per considerare un determinato intervento come consentito o meno.

La valutazione sulla compatibilità o meno del singolo intervento è affidata allo strumento amministrativo dell'autorizzazione paesaggistica, già presente nel 1939 ed oggi compiutamente disciplinata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio [36]. Essa si configura come un'autorizzazione preventiva agli interventi, e si concretizza in un apprezzamento tecnico-discrezionale con cui si opera un giudizio di compatibilità del progetto di opere ed interventi proposto con le caratteristiche del bene che richiedono protezione.

Proprio perché il limite è da rinvenire nel pregiudizio arrecato, ci sono alcune tipologie di interventi che, in quanto tali, sono idonee ad incidere sul valore paesaggistico, che sono state fissate a livello legislativo. Così, con disposizione introdotta nel 1985 ed oggi contenuta nel Codice di settore, non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica né per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo, a condizione che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, né per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, purché non alterino in via permanente lo stato dei luoghi con costruzioni edilizie né per ulteriori attività relative alla gestione delle risorse forestali, quali il taglio colturale e la forestazione [37]. Il comune denominatore di questi interventi è la mancata alterazione dello stato dei luoghi, conseguente alla natura delle attività svolte, che - se effettuate senza abusi - non possono recare pregiudizio ai beni oggetto di tutela.

Anche in un caso ulteriore non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica. I piani paesaggistici possono infatti individuare aree, gravemente compromesse o degradate, nelle quali la realizzazione degli interventi volti al recupero ed alla riqualificazione non necessita del rilascio dell'autorizzazione [38], proprio perché, anche in questo caso, non si rischia di cagionare un pregiudizio, ma anzi, data la situazione in cui versano le aree degradate, l'intervento ha certamente una finalità migliorativa [39].

Accanto a queste ipotesi di interventi 'liberi', è stato introdotto, al contempo, l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica 'semplificata', da rilasciare in caso di interventi c.d. di "lieve entità", la cui disciplina è stata demandata ad un regolamento ministeriale attuativo [40].

Su questo assetto ha inciso in misura significativa una disposizione del decreto-legge "Art Bonus" [41], che ha consentito di riformare l'intero ambito degli interventi liberi e di lieve entità. La norma infatti ha demandato ad un successivo regolamento attuativo il compito, da una parte, di modificare ed integrare il precedente regolamento riguardante gli interventi di lieve entità sottoposti a procedimenti semplificati, e, dall'altra, di individuare le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, non soltanto con riferimento alla casistica già esistente di interventi di lieve entità, ma anche definendo ulteriori interventi minori, privi di rilevanza paesaggistica.

Il legislatore ha così cercato di restituire, meglio precisandola, un'"area di libertà" agli interventi minori, innocui per il paesaggio, ed al contempo di snellire il peso burocratico delle iniziative dei privati e della loro relazione con il bene, tramite la riforma del procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica.

La norma di legge è molto rilevante perché per la prima volta si consente di individuare, a livello regolamentare, gli interventi liberi nelle aree vincolate, non solamente specificando casistiche predefinite a livello legislativo, ma anche identificandone di nuove, secondo lo schema classico del regolamento di delegificazione.

L'art. 149 del Codice di settore, infatti, non sembra contenere in via esclusiva l'indicazione di tutti gli interventi, non soggetti ad autorizzazione paesaggistica, ma si pone piuttosto come norma di chiusura del sistema di tutela, chiarendo che quella tipologia di interventi, in quanto tali, non integrano un pregiudizio al bene paesaggio e dunque sono comunque consentiti, non impedendo dunque l'individuazione di altre ipotesi di esenzione [42].

Il regolamento attuativo, emanato nel 2017 [43], ha dunque individuato numerose ipotesi - ben trentuno [44] - di interventi liberi, esenti dall'autorizzazione paesaggistica. Coerentemente con l'indicazione della norma primaria non ha solamente specificato l'ambito degli interventi già previsti dall'art. 149, d.lg. n. 42/2004, ma ne ha anche individuati di nuovi, in particolare fondandoli sul bilanciamento tra la tutela del paesaggio ed altri interessi pubblici. Così, ad esempio, risponde a questa logica - con prevalenza della tutela dell'ambiente e del ricorso a fonti di energia rinnovabili - la categoria relativa all'installazione di pannelli fotovoltaici, purché non visibili da luoghi pubblici esterni, o, ancora, quella relativa agli interventi indispensabili per l'eliminazione di barriere architettoniche, consistenti in rampe di altezza non superiore a 60 centimetri. Sono questi solamente alcuni dei casi, in cui non è richiesta alcuna autorizzazione paesaggistica per effettuare l'intervento, che in linea generale è libero se attiene a fisiologiche finalità di gestione e conservazione del bene oggetto di tutela.

Questo principio subisce due temperamenti, tra loro di segno opposto.

In primo luogo, tramite un'attenzione specifica ai beni paesaggistici più 'vulnerabili'. Così alcune categorie di interventi sono libere - quale, ad esempio, quello attinente all'installazione di condizionatori - soltanto a condizione di non interessare beni paesaggistici individuati puntualmente con una dichiarazione di notevole interesse pubblico, quali le c.d. "bellezze individue" [45]. In questi casi la specifica esigenza di tutela, puntualmente esplicitata nel provvedimento di vincolo, prevale sull'esigenza di superamento del regime autorizzatorio, e pertanto l'intervento 'transita' nel regime del procedimento autorizzatorio semplificato, anch'esso disciplinato dal regolamento n. 31/2017 [46].

In secondo luogo, tramite il ricorso a logiche premiali ed incentivanti. Qualora i piani paesaggistici regionali siano dotati di specifiche prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione e la tutela del bene paesaggistico, individuato dal piano, alcuni degli interventi sottoposti a procedimento semplificato sono suscettibili di essere ricompresi tra quelli a carattere libero, con un effetto diametralmente opposto alla disciplina di cui sopra [47].

4. La libera circolazione internazionale delle opere d'arte di modesto valore tramite il meccanismo dell'autodichiarazione

Le regole sulla circolazione internazionale dei beni culturali assumono decisiva rilevanza, ai fini della tenuta complessiva del sistema di tutela. Se, infatti, l'ordinamento non stabilisse chiaramente quali beni sono esclusi dalla possibilità di circolazione internazionale e se non fosse dotato di un efficace sistema di controllo, idoneo a verificare celermente quali opere d'arte vengono trasferite in via definitiva all'estero, ne risulterebbe gravemente compromessa la capacità di proteggere e conservare tali beni. Per questa ragione il Codice di settore, del resto, stabilisce che il controllo sulla circolazione internazionale "è finalizzato a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti" [48] e che tale funzione costituisce un "preminente interesse nazionale" [49].

La disciplina è il frutto della compresenza dei diversi interessi che ineriscono ai beni culturali [50], tra i quali può assumere consistenza anche quello del privato proprietario di un'opera d'arte, i cui diritti sul bene di sua proprietà risultano, in caso di diniego all'esportazione, fortemente compressi.

Per questa ragione le limitazioni alla circolazione internazionale sono differenziate, a seconda della proprietà del bene e di alcune sue caratteristiche intrinseche.

Possono essere individuate tre differenti ipotesi.

È vietata, in via generale, la fuoriuscita in via definitiva dal territorio nazionale delle principali categorie di beni culturali mobili, siano essi di proprietà pubblica o privata. È invece ammessa in altri casi - riguardanti opere d'arte, ma non individuate quali beni culturali - a seguito del rilascio di apposita autorizzazione, con cui viene conferito un attestato di libera circolazione. Alcuni ulteriori beni, infine, possono essere liberamente trasferiti all'estero, senza necessità di una preventiva autorizzazione.

Innanzitutto non è dunque consentita l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica dei beni culturali mobili di proprietà pubblica e privata [51]. Inoltre le cose mobili di proprietà pubblica, o di enti privati senza fine di lucro, se risalenti oltre un periodo di tempo predeterminato - inizialmente fisato in cinquant'anni - non possono uscire dal territorio nazionale fino a quando non sia stata effettuata la verifica della sussistenza, o meno, dell'interesse culturale.

È invece consentita, ma soggetta ad autorizzazione, l'uscita definitiva dal territorio nazionale di altre cose di rilievo culturale [52]. Si tratta delle cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, e siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni; degli archivi e dei singoli documenti, appartenenti a privati, che presentino interesse culturale; di ulteriori specifiche categorie di cose, individuate dall'art. 11 del Codice (fotografie, mezzi di trasporto di oltre settanta anni, beni e strumenti di interesse per la storia della scienza). Occorre rilevare che, in questi casi, oggetto del provvedimento autorizzatorio sono cose non necessariamente già individuate quali beni culturali, per le quali potrebbe non essere intervenuta alcuna dichiarazione attestante la sussistenza di un interesse culturale. È proprio con il procedimento autorizzatorio per l'uscita in via definitiva che, se gli uffici competenti rilevano la sussistenza di un simile interesse, negano l'autorizzazione, sottoponendo contestualmente il bene al procedimento ordinario di dichiarazione d'interesse culturale [53]. Si verifica dunque una sorta di "inversione logica" tra i procedimenti che interessano le cose d'arte, in quanto è solamente al momento in cui viene richiesta l'autorizzazione per la definitiva fuoriuscita dal territorio nazionale che viene valutata la sussistenza dell'interesse culturale e la necessità di avviare il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale. Questo legame che intercorre con l'accertamento in ordine alla sussistenza dell'interesse culturale e, dunque, con la nozione stessa di bene culturale accentua ulteriormente la rilevanza della funzione, che non consiste in una mera attività di controllo, ma rappresenta un vero e proprio strumento di chiusura del sistema di tutela.

Presupposto della sottoposizione a procedimento autorizzatorio è dunque, oltre alla sussistenza dell'interesse culturale, che va accertato in tale sede procedimentale, l'età del bene, che deve risalire - secondo quanto stabilito originariamente dal Codice - ad oltre cinquant'anni.

Di converso, rientrano nella terza ipotesi, e non sono dunque soggette ad alcuna autorizzazione per l'uscita definitiva dal territorio nazionale, le opere artistiche - di pittura, scultura e grafica - e di oggetti d'arte di autori viventi o la cui esecuzione non risalga a più di cinquanta anni.

Questo assetto è stato profondamente modificato da un recente intervento normativo, che ha ampliato in misura significativa l'"area di libertà" in cui possono operare i soggetti, che intendono esportare in via definitiva un'opera d'arte all'estero.

Così con la legge annuale della concorrenza del 2017 il novero delle ipotesi escluse dall'autorizzazione è stato ampliato anche alle "cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500" [54].

Il legislatore ha dunque introdotto, adeguandosi alla metodologia già prevista dalla disciplina dell'Unione europea [55] e di altri Stati membri, una soglia di valore, al di sotto della quale anche opere risalenti nel tempo, per le quali sussista un interesse culturale, non devono essere sottoposte, ai fini della loro definitiva fuoriuscita dal territorio nazionale, al procedimento autorizzatorio. Sono stati però esclusi da questa ipotesi i reperti archeologici, i manoscritti e le opere derivanti da smembramenti di monumenti, in ragione del pregiudizio che potrebbe derivarne, in caso di fuoriuscita di tali beni dal territorio nazionale.

È l'interessato, tramite auto-dichiarazione effettuata ai sensi del d.p.r. n. 445/2002, a dover comprovare all'ufficio di esportazione che le cose da trasferire all'estero rientrino nelle ipotesi per le quali non è prevista l'autorizzazione. Specifiche disposizioni attuative [56] hanno chiarito che la prova del valore della cosa, decisiva ai fini dell'inclusione o meno tra le ipotesi non soggette ad autorizzazione, possa essere fornita tramite documento da cui risulti il prezzo della compravendita dell'oggetto, intervenuta nel corso degli ultimi tre anni, o per mezzo di una stima di un perito iscritto ad appositi albi.

Inoltre è stato disposto, in via generalizzata, l'allungamento della soglia temporale di rilevanza al fine della tutela, da cinquanta a settanta anni dalla data della creazione dell'opera, in caso di artista defunto, dunque ampliando il novero delle opere che, in via presuntiva, non sono soggette al procedimento di accertamento della sussistenza di interesse culturale.

A fronte di tali aperture, che riducono il numero delle opere d'arte per le quali occorre richiedere l'autorizzazione per l'uscita definitiva, il legislatore però ha introdotto una nuova categoria di beni culturali. Si tratta delle "cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione" [57]. È stata pertanto emanata una norma di salvaguardia,

volta ad evitare che, in ragione delle nuove ipotesi introdotte, per cui non è prevista l'autorizzazione all'uscita definitiva, possa disporsi il definitivo trasferimento all'estero di opere soltanto sulla base del loro valore venale, senza adeguata valutazione di ulteriori elementi.

Così, se da una parte si riduce la discrezionalità amministrativa, dall'altro si procede ad un suo ampliamento, per evitare depauperamenti significativi del patrimonio culturale nazionale.

È interessante osservare, peraltro, che in questo caso, in realtà, i controlli preventivi dell'amministrazione continuano ad essere sussistenti. L'esame delle disposizioni attuative [58] chiarisce infatti che l'ufficio esportazione, in un termine relativamente breve (entro 10 giorni dall'autodichiarazione), deve verificare se ricorrano i presupposti per avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale particolarmente importante o di eccezionale interesse. Dunque prima della definitiva fuoriuscita dal territorio nazionale permane un controllo pubblico, che può implicare - qualora venga avviato e concluso positivamente il procedimento per la dichiarazione culturale - l'inapplicabilità della disposizione che esclude la necessità di un'autorizzazione all'uscita dal territorio nazionale dell'opera d'arte di modesto valore [59].

5. Conclusioni

Da questo articolato complesso di interventi normativi risulta, con evidenza, l'emergere di nuovi paradigmi e di nuovi attori, pubblici e privati, chiamati ad originali percorsi di attuazione dei principi costituzionali in tema di "sviluppo della cultura" e di "tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione", ed insieme la necessità di nuove forme di azione amministrativa coerenti con il mutato disegno disciplinare.

Le tre discipline esaminate integrano tre casi - aventi naturalmente differenti presupposti applicativi e diversa intensità - in cui l'attività del soggetto privato viene fatta fuoriuscire dall'area della regolazione amministrativa, intesa come potere conformativo *ex ante*. Per questo la formula più idonea a rappresentare tali fenomeni sembra essere quella della "fattispecie normativa abilitante", in cui la norma - primaria o regolamentare - predetermina i comportamenti e le attività consentite, eliminando la mediazione dell'attività amministrativa. Si ingenera in questo modo un vero e proprio mutamento in ordine alle modalità di relazione del soggetto privato con il bene, oggetto di tutela, sia esso riconducibile alle categorie di bene culturale o di bene paesaggistico. Così, ad esempio, con riferimento alla riproduzione di beni culturali, sarà proprio l'attività dei fruitori, consistente non soltanto nella realizzazione di una fotografia, ma soprattutto nella successiva condivisione e la circolazione in rete, a rendere possibile l'ulteriore fruizione, seppur mediata, da parte di soggetti terzi.

Ne scaturiscono naturalmente implicazioni rilevanti anche per quanto attiene alla funzione di tutela. La prima conseguenza è che la sottrazione di alcune attività dall'ambito oggettivo di applicazione della disciplina di tutela ha una ricaduta sullo svolgimento di tale funzione, sotto i profili organizzativi e finanziari, da parte dei pubblici uffici. Così, con riferimento all'abilitazione legale e regolamentare in ambito paesaggistico, più risorse delle soprintendenze potranno essere destinate alla valutazione degli interventi maggiormente impattanti, che incidono in misura più rilevante sul bene paesaggio e devono, pertanto, essere oggetto di attento esame. Ciò non garantisce, in via automatica, un miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, ma può favorirne la razionalizzazione.

La funzione di tutela, peraltro, per quanto riguarda le ipotesi esaminate, non scompare, ma si trasforma da preventivo accertamento a verifica successiva, di inibizione di eventuali abusi. Si tratta di un cambiamento significativo, nell'ambito di una disciplina, quella del patrimonio culturale, da sempre orientata ad una marcata potestà pubblica, che si traduceva nel conferimento alle strutture pubbliche competenti di importanti poteri autorizzatori e conformativi. Questo assetto, come si è visto, sta progressivamente mutando, chiamando la pubblica amministrazione a nuove forme di verifica, successive e non preventive. Con riferimento alla diffusione di riproduzioni di immagini di beni culturali, ad esempio, l'amministrazione dovrà essere preparata ad inibire tutti gli eventuali utilizzi per finalità lucrative, in assenza di autorizzazione e pagamento del canone. Queste considerazioni, peraltro, valgono soltanto in parte con riferimento all'ipotesi della circolazione internazionale, in cui, come si è visto, permangono forme di controllo preventivo, in ordine all'eventualità di avviare il procedimento di dichiarazione di interesse culturale delle opere d'arte, che si intende esportare. Questo assetto è coerente con la finalità del potere esercitato in questo caso, che deve assicurare che non venga consentita la fuoriuscita, in via definitiva, di beni potenzialmente facenti parte del patrimonio culturale nazionale, di cui occorre preservare l'integrità.

Anche il soggetto privato, peraltro, assume in questi casi un ruolo decisivo in relazione all'esercizio della funzione di tutela. Nelle due ipotesi della circolazione internazionale dei beni culturali e degli interventi in aree soggette a vincolo paesaggistico, è il privato che deve preventivamente valutare se la sua attività è 'libera' o meno, assumendosi dunque oneri amministrativi e responsabilità [60].

Nonostante questo, si può osservare che tutti e tre i casi esaminati costituiscono dei tentativi evidenti di configurare reali ipotesi di ampliamento delle 'aree di libertà' dei privati, poiché il legislatore, primario e secondario, si è assunto la responsabilità di chiarire quali sono le attività libere, secondo una logica di reale valutazione normativa *ex ante* di specifica individuazione dei comportamenti esclusi dalla regolazione amministrativa preventiva. Soltanto nel caso delle riproduzioni di beni culturali le formule utilizzate sono più generiche, probabilmente in ragione dell'imprevedibilità e della velocità degli sviluppi tecnologici, che non consentono definizioni troppo puntuali, pena una loro rapida obsolescenza. Gli interventi paesaggistici liberi sono, invece, analiticamente individuati e descritti, tramite una minuta regolazione di dettaglio che prevede anche dei temperamenti per adattarsi alle situazioni contingenti, senza tradire però la logica di fondo dell'intervento normativo. In questo modo, pur attribuendogli oneri e responsabilità, si amplia la sfera di libertà del privato, garantendogli la certezza del diritto e (auspicabilmente) della sua applicazione.

I processi qui esaminati - pur se emersi, in maniera così rilevante, solamente negli ultimi anni - non sembrano, in conclusione, estranei alla logica sottesa al dettato costituzionale, ma anzi si pongono in linea di continuità con esso. Da tempo, infatti, si è affermata una lettura unitaria dei due commi dell'articolo 9 della Costituzione, secondo cui il patrimonio culturale rappresenta uno strumento da utilizzare per la promozione dello sviluppo culturale della società e dei soggetti che la compongono [61]. In questo senso, allora, la maggiore libertà attribuita ai privati, nell'ambito delle relazioni che si instaurano con il patrimonio culturale, conferisce consistenza sempre più marcata al "diritto al bene culturale" [62], sviluppo coerente della visione evolutiva sottesa alla Costituzione stessa in tema di sviluppo della cultura.

Note

[*] Una precedente versione di questo scritto, dal titolo "Nuovi paradigmi e nuovi attori in tema di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, fra Costituzione e processi di liberalizzazione" è stata presentata al Convegno annuale AIPDA 2018 "Arte, cultura e ricerca scientifica. Costituzione e Amministrazione".

[1] Oggetto di profonda innovazione normativa, che interessa tanto le fonti primarie quanto quelle secondarie, sia sotto il profilo organizzativo che con riferimento alla disciplina sostanziale degli istituti. V. L. Casini, *Una «revolution in government»? La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 2, pagg. 694-721.

[2] Art. 1, regio decreto 29 marzo 1923, n. 798, recante "Norme sulla riproduzione mediante fotografia, di cose mobili ed immobili di interesse storico, paleontologico, archeologico ed artistico".

[3] Art. 2, r.d. n. 798/1923.

[4] Art. 52, legge 1 giugno 1939, n. 1089, recante "Tutela delle cose d'interesse artistico e storico", che così disponeva: "È vietato di trarre calchi dagli originali di cose indicate nell'art. 1 di proprietà dello Stato o di altro ente o istituto pubblico. Il Ministro per l'educazione nazionale sentito il Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti, può autorizzare la esecuzione di calchi qualora le condizioni dell'originale lo consentano".

[5] Legge 30 marzo 1965, n. 340, recante "Norme concernenti taluni servizi di competenza dell'Amministrazione statale delle antichità e belle arti".

[6] Art. 3, co. 4, l. n. 340/1965.

[7] Art. 9, co. 1, Cost., secondo cui: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica".

[8] Art. 5, co. 2, l. n. 340/1965.

[9] Art. 5, co. 3, l. n. 340/1965.

[10] La misura di tale canone è stata definita in via generale con il decreto ministeriale 20 febbraio 1967, recante "Determinazione del canone per le riprese fotografiche eseguite negli immobili artistici, storici, archeologici in uso al Ministero della pubblica istruzione", ove si prevedeva che: "a) per ogni ripresa fotografica, di ciascun oggetto, fino al numero di 10, il canone è fissato in L. 2000; per la prima e la seconda ripresa il canone è dovuto nella misura minima di L. 5000; b) per ogni ripresa di ciascun soggetto, successiva alle prime 10, il canone è fissato in L. 1000."

[11] Art. 5, co. 3, l. n. 340/1965.

[12] D.lg. 29 ottobre 1999, n. 490, recante "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della L. 8 ottobre 1997, n. 352".

[13] D.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

[14] V. W. Cortese, *Artt. 107-108*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. Cammelli, il Mulino, 2004, pagg. 423-428.

[15] Ai sensi dell'art. 108, co. 1, d.lg. n. 42/2004, si tratta dei seguenti parametri: "carattere delle attività cui si riferiscono le concessioni d'uso; [...] mezzi e delle modalità di esecuzione delle riproduzioni; [...] tipo e del tempo di utilizzazione degli spazi e dei beni; [...] uso e destinazione delle riproduzioni, nonché benefici economici che ne derivano al richiedente."

[16] Art. 115, co. 4, d.lg. n. 490/1999, successivamente trasposta nell'art. 108, co. 3, d.lg. n. 42/2004.

[17] Su questi profili, v. l'analisi di L. Casini, «Tudo es peregrino y raro...»: Massimo Severo Gianni e i beni culturali, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 3, pagg. 987-1005.

[18] V. C. Tosco, *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, il Mulino, 2014, pagg. 155-167.

[19] V. art. 5, par. 3, lett. h), Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.

[20] V. L.S. Faggioni, *La libertà di panorama in Italia*, in *Dir. ind.*, 2011, 6, pagg. 535-545.

[21] V. G. Gallo, *Il decreto Art Bonus e la riproducibilità dei beni culturali*, in *Aedon*, 2014, 3.

[22] D.l. 31 maggio 2014, n. 83, recante "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106.

[23] V. art. 12, co. 3, lett. b), d.l. n. 83/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 106/2014.

[24] La vicenda, e le ragioni di tale scelta, sono esaminate in M. Modolo, A. Tumicelli, *Una possibile riforma sulla riproduzione dei beni bibliografici ed archivistici*, in *Aedon*, 2016, 1.

[25] V. art. 12, co. 3, lett. b), d.l. n. 83/2014, così come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, l. n. 106/2014.

[26] Art. 1, co. 171, lett. b), num. 1), legge 4 agosto 2017, n. 124 [https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-08-14&atto.codiceRedazionale=17G00140&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3DRicerca_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D124]

[27] Art. 1, co. 171, lett. a), l. n. 124/2017, che ha modificato l'art. 108, co. 3, d.lg. n. 42/2004.

[28] V. A. Lazzaro, *Innovazione tecnologica e patrimonio culturale tra diffusione della cultura e regolamentazione*, in *federalismi.it*, 2017, n. 24.

[29] Sulla tutela dei beni paesaggistici v. M. Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam, 1991; R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Giuffrè, 4 ed., 2014, pagg. 185-261; G. Piperata, *Paesaggio*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, il Mulino, 2017, pagg. 243-284.

[30] Legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante "Protezione delle bellezze naturali".

[31] Legge 1 giugno 1939, n. 1089, recante "Tutela delle cose d'interesse artistico e storico".

[32] Art. 9, co. 2, Cost.

[33] A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. II, Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, 1969, pagg. 385-387.

[34] Corte costituzionale, sentenza 24 giugno 1986, n. 151.

[35] Art. 7, co. 1, l. n. 1497/1939.

[36] V. art. 146, d.lg. n. 42/2004. In dottrina, v. M.R. Spasiano, *Articolo 146*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M.A. Sandulli, Giuffrè, 2 ed., 2012, pagg. 1116-1132.

[37] V. art. 149, d.lg. n. 42/2004.

[38] Art. 143, co. 4, d.lg. n. 42/2004.

[39] Integrandone dunque quelle forme di "restauro" del paesaggio, cui fa riferimento L. Casini, *Natura vs. cultura: restaurare il paesaggio*, in L. Casini, *Ereditare il futuro*, il Mulino, 2016, pagg. 141-153.

[40] Art. 146, co. 9, d.lg. n. 42/2004. Sulla base di tale norma è stato emanato il d.p.r. 9 luglio 2010, n. 139, recante "Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità".

[41] Art. 12, co. 2, d.l. n. 83/2014: "Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità, nonché allo scopo di operare ulteriori semplificazioni procedurali, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Con il medesimo regolamento sono altresì individuate:

a) le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia nell'ambito degli interventi di lieve entità già compresi nell'allegato 1 al suddetto regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica;

b) le tipologie di intervento di lieve entità che possano essere regolate anche tramite accordi di collaborazione tra il Ministero, le Regioni e gli enti locali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, con specifico riguardo alle materie che coinvolgono competenze proprie delle autonomie territoriali."

[42] In questo senso P. Carpentieri, *Autorizzazione paesaggistica semplificata*, Maggioli, 2017, pagg. 33-40.

[43] Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, recante "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata". V. S. Amoroso, *Il nuovo regolamento di liberalizzazione e semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche (D.P.R. N. 31/2017)*, in *Urb. App.*, 2017, 3, pag. 327 ss. e P. Carpentieri, *Autorizzazione paesaggistica semplificata, op. cit.*

[44] Elencate all'Allegato A del d.p.r. n. 31/2017.

[45] Si tratta delle cose di cui all'art. 136, co. 1, lett. a), b) e c), d.lg. n. 42/2004. Questa definizione ricomprende tuttavia anche i "nuclei e centri storici" che, se ricompresi in quanto tali nella categoria di beni paesaggistici per i quali alcuni interventi non potrebbero essere considerati liberi, ampliavano in misura significativa l'ambito oggettivo di applicazione dell'esclusione. Per questo, nel regolamento, l'esclusione dall'ipotesi di interventi liberi non è riferita ai centri storici nella loro interezza, ma solamente "agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale" che ne fanno parte, dunque a quegli immobili per i quali sia intervenuta un'ulteriore, puntuale, apposizione di vincolo.

[46] Per le modalità di attuazione di questo meccanismo v. Allegato A, d.p.r. n. 31/2017, voci A.2, A.5, A.7, A.13 ed A.14.

[47] Art. 4, d.p.r. n. 31/2017.

[48] Art. 64-bis, co. 1, d.lg. n. 42/2004.

[49] Art. 64-bis, co. 2, d.lg. n. 42/2004.

[50] V. L. Casini, *Retenzione vs. esportazione: la circolazione internazionale delle opere d'arte*, in L. Casini, *Ereditare il futuro*, il Mulino, 2016, pagg. 123-132.

[51] Art. 65, co. 1, d.lg. n. 42/2004.

[52] Art. 65, co. 3, d.lg. n. 42/2004.

[53] Art. 68, co. 6, d.lg. n. 42/2004.

[54] Art. 1, co. 175, lett. g), n. 3), legge 4 agosto 2017, n. 124, che ha sostituito l'art. 65, co. 4, d.lg. n. 42/2004.

[55] Regolamento (CE) n. 116/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativo all'esportazione di beni culturali.

[56] Decreto del ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo del 17 maggio 2018, recante "Condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale di beni culturali".

[57] Art. 1, co. 175, lett. a), n. 1), l. n. 124/2017, che ha introdotto la lettera d-bis) all'art. 10, co. 3, d.lg. n. 42/2004.

[58] Art. 7, decreto del ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo del 17 maggio 2018, recante "Condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale di beni culturali".

[59] Art. 65, co. 4, d.lg. n. 42/2004.

[60] V., su questi profili, L. Torchia, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, in particolare pag. 24-25 e B.G. Mattarella, *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 12, pag. 1328.

[61] V. F. Merusi, *Articolo 9*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, Zanichelli, 1975, pagg. 434-460.

[62] R. Cavallo Perin, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 2016, 4, pagg. 495-510.

copyright 2019 by [Società editrice il Mulino](#)
[Licenza d'uso](#)

[inizio pagina](#)