

24.01.08

**Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni integrative e correttive al Codice dei beni culturali e del paesaggio in relazione ai beni culturali.**

**Relazione illustrativa.**

**I. Premesse generali.**

La legge 6 luglio 2002, n. 137, all'articolo 10, comma 1, ha delegato il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, *“uno o più decreti legislativi per il riassetto e, limitatamente [alla materia dei beni culturali e ambientali], la codificazione delle disposizioni legislative”* vigenti, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati al comma 2 dello stesso articolo 10.

Per quel che riguarda i beni culturali ed il paesaggio (così dovendo intendersi la formula normativa *“beni culturali e ambientali”* adoperata dal legislatore delegante, anche sulla scorta della autorevole interpretazione che di analoga formula, usata all'articolo 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, ha dato il giudice costituzionale, da ultimo con le sentenze n. 51 del 6 - 10 febbraio 2006, e n. 182 del 20 aprile - 5 maggio 2006), il Governo ha esercitato la delega conferitagli adottando il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio (di seguito *“Codice”*), entrato in vigore il giorno 1 maggio 2004 (v. articolo 183, comma 7, Codice).

La delega, tenuto conto della complessità della materia oggetto di riordino normativo, ha anche previsto un periodo di verifica, dopo la sua prima attuazione, a seguito del quale e sulla base, evidentemente, dell'esperienza maturata dall'Amministrazione o di rilievi ed esigenze avanzate da categorie e rappresentanti istituzionali di settore, vi fosse la possibilità di apportare integrazioni e correzioni alle disposizioni già emanate senza dover fare ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare. Perciò il comma 4 del citato articolo 10, nella sua originaria formulazione, ha testualmente previsto che *“Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo, entro due anni dalla data della loro entrata in vigore”*. Nei termini di cui sopra, dopo una prima fase di attuazione delle disposizioni del Codice, sono stati emanati i seguenti decreti integrativi e correttivi: il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 156,

con riguardo ai beni culturali; ed il decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, con riferimento al paesaggio.

Tuttavia, le modifiche così apportate al testo del 2004 non hanno esaurito l'esigenza di riordino progressivo della materia; ciò è tanto vero che il Parlamento, con l'articolo 1, comma 3, della legge 23 febbraio 2006, n. 51, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 273, ha novellato il testo del comma 4 dell'articolo 10 della l. n. 137/2002, portando a quattro anni dalla data di entrata in vigore della legislazione delegata "principale" il lasso temporale entro il quale sarebbe stato possibile procedere all'adozione di decreti integrativi e correttivi della stessa.

Ed infatti la prima sperimentazione applicativa del Codice nel testo corretto ed integrato dai dlgs. n. 156 e n. 157 del 2006 ha fatto emergere, anche a seguito di ulteriori verifiche e confronti, sia fra gli uffici dell'Amministrazione che con le istituzioni culturali e territoriali, le seguenti esigenze, da soddisfare nel rispetto dei principi e criteri direttivi già fissati con la legge di delega:

- puntuale ottemperanza degli accordi internazionali, soprattutto in materia di circolazione delle cose di interesse storico ed artistico, ma anche adeguata considerazione, in ragione delle previsioni del Codice, degli obblighi derivanti dall'adesione dell'Italia ad una serie di convenzioni internazionali in materia di salvaguardia delle diversità culturali e del patrimonio culturale immateriale, nonché di disciplina e gestione del paesaggio;

- attenta riconsiderazione della disciplina di tutela dei beni archivistici, anche con riguardo agli assetti istituzionali di settore, sui quali lo stesso legislatore parlamentare è intervenuto, in vigore del Codice, con l'articolo 14-*duodecies*, comma 1, della legge 17 agosto 2005, n. 168, di conversione del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, determinando non poche reazioni critiche con riguardo sia al metodo che al merito della modifica apportata all'articolo 42 del Codice con l'inserimento di un comma, il 3-*bis*, disciplinante la istituzione dell'archivio storico della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- definizione di una più stringente disciplina di salvaguardia del patrimonio culturale in proprietà sia di enti pubblici, sia di soggetti giuridici privati non perseguenti scopo di lucro, sia, ancora, di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, in caso di attivazione di procedimenti di dismissione o comunque di utilizzazione di detto patrimonio nell'ottica di una sua mera valorizzazione economica, da attuarsi anche attraverso il recupero dell'impianto normativo del d.P.R. 7 settembre 2000, n. 283, sollecitato in particolare da enti ed associazioni con finalità istituzionali nei settori della salvaguardia e conservazione del patrimonio culturale, perché ritenuto più rispondente alle esigenze della tutela.

Per quanto riguarda specificamente il patrimonio degli enti ecclesiastici legalmente riconosciuti, si è dovuto anche rimediare ad una lacuna di disciplina normativa, evidenziata dal Consiglio di Stato in sede consultiva ( v. il parere reso dalla Sezione II il 17 gennaio 2007 con riguardo al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica n. 10379/2004). Infatti, secondo il massimo organo di giustizia amministrativa, la mancata riproposizione, nel testo normativo rinveniente prima dal

dlgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (recante il Testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali), e poi dal Codice, della formula che la legge di tutela del 1° giugno 1939, n. 1089, aveva utilizzato per estendere la relativa disciplina (anche) agli enti ecclesiastici (“*enti ed istituti legalmente riconosciuti*”: v., per tutti, articolo 4, primo comma l. n. 1089/1939) costituirebbe un ostacolo insormontabile per la sottoposizione degli enti religiosi, tra l’altro, all’autorizzazione preventiva in caso di dismissione del patrimonio culturale di loro proprietà; attesa l’estensione del patrimonio culturale in proprietà di enti religiosi, è apparso pertanto indispensabile recuperare la formula normativa utilizzata dal legislatore del 1939. Né è da ritenere che l’inserimento di tale formula possa costituire una ulteriore restrizione alla proprietà degli enti ecclesiastici - e quindi risolversi nella violazione di uno dei limiti fondamentali posti dalla legge di delega all’attività del legislatore delegato, che impegna quest’ultimo a legiferare “*senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata*” (v. il comma 2, lettera d, dell’articolo 10 della l. n. 137/2002), se si considera che la legge 8 ottobre 1997, n. 352, recante, all’articolo 1, i principi e criteri direttivi per l’esercizio, da parte del Governo, della delega ad emanare “*un testo unico nel quale siano riunite tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di beni culturali e ambientali*” (v. art. 1, co. 1, l. ult. cit.), stabiliva che alle disposizioni del 1939 riguardanti la disciplina degli enti ecclesiastici, ancora vigenti alla data di entrata in vigore della citata legge di delega, potessero essere “*apportate esclusivamente le modificazioni necessarie per il loro coordinamento formale e sostanziale, nonché per assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti*” (v. art. 1, co. 2, lett. b l. ult. cit.); mentre l’eliminazione del riferimento agli “*istituti ed enti legalmente riconosciuti*” e la sua sostituzione con la formula “*persone giuridiche private senza fine di lucro*”, attuata dal dlgs. delegato, il n. 490/1999 (v. art. 5, co. 1, dlgs. cit.) non risponde ad alcuna esigenza di coordinamento delle disposizioni di tutela all’epoca vigenti, né formale, né sostanziale. E’ peraltro da aggiungere che lo stesso Consiglio di Stato, nella parte conclusiva del parere sopra citato, pur ribadendo l’esistenza di una lacuna nella disciplina di tutela riguardante gli enti ecclesiastici, sottolinea tuttavia come nelle disposizioni modificative dei Patti Lateranensi (in particolare, all’articolo 12, comma 1, della legge 25 marzo 1985, n. 121, che ha recepito e dato esecuzione all’accordo del 18 febbraio 1984 tra l’Italia e la Santa Sede) sia sancito il principio della leale collaborazione per la tutela del patrimonio storico e artistico, al quale devono ispirarsi i rapporti fra lo Stato italiano e la Santa Sede e come, alla stregua di tale principio, già a legislazione vigente (e quindi in costanza del vuoto di disciplina sopra evidenziato), in considerazione delle particolari finalità di tutela per le quali l’alienazione dei beni culturali è soggetta ad autorizzazione preventiva, “*le due Parti potrebbero concordare con l’interpretazione seguita dall’Amministrazione, eliminando ogni perplessità derivante dalla formulazione letterale della disposizione nella parte in cui individua i suoi destinatari*”. E poiché finora gli enti religiosi hanno sempre richiesto la preventiva autorizzazione alla vendita di beni culturali presenti nel loro patrimonio, concordando di fatto con l’interpretazione seguita al riguardo dall’Amministrazione, la modifica della formulazione letterale delle disposizioni del Codice al fine di sottoporre in

modo inequivoco alla disciplina da esse dettata anche gli enti ecclesiastici non sembra configurarsi come compressione 'ulteriore' della proprietà di detti enti;

- ridefinizione dell'assetto delle competenze, fra Stato, regioni ed altri enti pubblici territoriali, in materia di paesaggio, al fine di assicurare una azione di governo, *in subiecta materia*, coerente con i contenuti culturali che la definizione costituzionale di "... *paesaggio... della Nazione*" (v. articolo 9, secondo comma, della Costituzione) implica e con la preminenza che la tutela del paesaggio riveste – come ha recentemente ribadito la Corte Costituzionale, peraltro confermando un orientamento giurisprudenziale oramai consolidato - rispetto alla cura "*degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali...*" (v., in termini, la sentenza n. 367 del 24 ottobre – 7 novembre 2007); ma tenendo anche conto della ratifica della Convenzione europea del paesaggio, intervenuta con legge 9 gennaio 2006, n. 14, e della idea di 'paesaggio' come mero contesto territoriale - 'spazio' naturale, rurale, urbano e periurbano - che essa esprime e che costituisce l'ambito vasto entro il quale si collocano i tratti di paesaggio in senso culturale, considerati dal richiamato articolo 9 della Costituzione e costitutivi, essi soli, dell'identità nazionale.

Per la parte che qui interessa, si darà conto delle correzioni ed integrazioni proposte, con lo schema in esame, in riferimento alle problematiche più propriamente pertinenti alla materia dei beni culturali.

## **II. La espressa applicazione delle disposizioni di tutela agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti che siano titolari di patrimoni culturali.**

Le vicende esposte in precedenza, che hanno determinato la pronuncia del Consiglio di Stato in sede consultiva sopra richiamata, hanno reso indispensabile la reintroduzione, in tutte le disposizioni di tutela contenenti la individuazione dei soggetti destinatari, della formula utilizzata dal legislatore del 1939 per fare riferimento agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

Pertanto, già all'**articolo 1**, comma 5, si è fatto ricorso all'inserimento della formula tradizionale, che fa riferimento agli enti ed agli istituti legalmente riconosciuti, per chiarire che gli enti ecclesiastici - che in tale formula sono ricompresi, conformemente a quanto argomentato dal Consiglio di Stato -, al pari di ogni altro soggetto che non sia ascrivibile alla tipologia dei soggetti qualificabili come pubblici alla stregua dei parametri formali e sostanziali ricavabili dall'ordinamento vigente - e non sia quindi tenuto, nello svolgimento della propria attività, al perseguimento di pubbliche finalità - sono esclusivamente obbligati a garantire la conservazione (attraverso il complesso di interventi puntualmente individuati all'articolo 29 del Codice medesimo) dei beni di cui essi abbiano la materiale disponibilità in quanto proprietari, possessori o detentori, qualora detti beni pertengano al patrimonio culturale.

All'**articolo 10**, comma 1, si è provveduto alla espressa inclusione degli 'enti ed istituti legalmente riconosciuti' (scil.: degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti) fra i soggetti giuridici le cui cose immobili e mobili, ove caratterizzate da interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, sono qualificabili come beni culturali. E' appena il caso di evidenziare quanto tale integrazione sia significativa, anche ai fini dell'applicazione, ai beni di detti enti che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre cinquanta anni, dello speciale regime giuridico previsto dall'articolo 12, co. 1, del Codice medesimo, nelle more della verifica della sussistenza, per gli stessi beni, dell'effettivo interesse culturale.

All'**articolo 30**, comma 2, gli 'enti ed istituti legalmente riconosciuti' sono stati espressamente ricompresi fra i soggetti gravati da specifici obblighi di diligente collocazione e conservazione del loro patrimonio culturale, nel rispetto delle disposizioni impartite dalla competente soprintendenza.

All'**articolo 56**, comma 1, lett. b), e comma 2, lett. b), gli 'enti ed istituti legalmente riconosciuti' sono stati esplicitamente annoverati fra i soggetti per i quali la alienazione di beni culturali di proprietà, ivi compresi gli archivi o i singoli documenti, è sottoposta ad autorizzazione preventiva.

### **III. Le modifiche alla disciplina della circolazione internazionale.**

Le esigenze rappresentate hanno imposto, quanto al profilo internazionale della disciplina di tutela, in rapporto ai nuovi ambiti presi di recente in considerazione (salvaguardia delle diversità culturali e protezione del patrimonio culturale immateriale) una ridefinizione di settori disciplinari contigui ma non perfettamente coincidenti, al fine di evitare interpretazioni fuorvianti sia degli obblighi assunti in via pattizia con altri Stati, sia, e per converso, dei confini fra la tradizionale tutela relativa alle "cose" di interesse storico ed artistico e la salvaguardia afferente a manifestazioni e valori della cultura immateriale. Inoltre, una più puntuale riflessione sui temi della circolazione internazionale degli oggetti di interesse storico ed artistico ha consentito di estrapolare, dal sistema delle disposizioni vigenti (che, in proposito, non sono solo quelle del Codice ma, come già detto, anche quelle rinvenienti dalle leggi di recepimento di accordi internazionali ratificati in diversi momenti storici e che di tale loro stratificazione temporale risentono sia nella *ratio* ispiratrice che nella terminologia adoperata), una serie di principi utili a tracciare linee-guida nella pratica della tutela in un settore, quale quello della circolazione internazionale, di estrema delicatezza per la difesa della integrità del patrimonio culturale nazionale.

In particolare, per quanto attiene al primo dei profili sopra considerati, si è provveduto all'integrazione del Codice mediante l'inserimento, fra le disposizioni generali della materia, di una norma (**articolo 7-bis**) che, a seguito della ratifica di due Convenzioni internazionali promosse dall'UNESCO e sottoscritte a Parigi, rispettivamente, il 20 ottobre 2005 (in materia di protezione e promozione delle diversità delle espressioni culturali, per la quale v. la legge 19 febbraio 2007, n. 19) e

il 3 novembre 2003 (con riguardo alla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, sulla quale v. la legge 27 settembre 2007, n. 167), ha delimitato gli ambiti disciplinari di pertinenza del Codice, da una parte, e delle citate Convenzioni dall'altra, stabilendo che le espressioni di identità culturale collettiva prese in considerazione dalle citate Convenzioni sono assoggettabili alle disposizioni del Codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali, e per queste sussistano i presupposti e le condizioni per la tutela stabiliti dall'articolo 10 del Codice medesimo.

Con **gli articoli 64-bis, 87 e 87-bis**, tenuto conto sia degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario (si vedano, segnatamente, la direttiva 93/7/CEE del Consiglio, del 15 marzo 1993, e successive modifiche, già recepita con legge 30 marzo 1998, n. 88, poi rifiuta nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali; ed il regolamento CEE n. 3911/92 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, e successive modificazioni, in attuazione del quale con la medesima l. n. 88/1998, poi rifluita nel dlgs. n. 490/1999, furono dettate disposizioni modificative della l. n. 1089 del 1939), sia dei vincoli conseguenti all'adesione e alla ratifica di alcune Convenzioni internazionali (intese a regolare la restituzione, fra gli Stati aderenti, degli oggetti d'arte illecitamente circolanti sul mercato internazionale: si vedano la Convenzione UNESCO sulla illecita importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali, adottata a Parigi il 14 novembre 1970 e ratificata con legge 30 ottobre 1975, n. 873, nonché la Convenzione dell'UNIDROIT sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati, adottata a Roma il 24 giugno 1995 e ratificata con legge 7 giugno 1999, n. 213), sia, infine, di disposizioni di legge ordinaria ancora vigenti (si veda l'articolo 1, comma 3, della legge 19 aprile 1990, n. 84), sono stati fissati, in via integrativa, i principi generali della circolazione internazionale delle cose di interesse storico ed artistico, statuendo nell'ordine:

- che il controllo sulla circolazione internazionale è finalizzato a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti, così come individuate sia in base al Codice che alle disposizioni previgenti. Con tale disposto si è inteso sgombrare il campo da un equivoco interpretativo ingenerato dalla non felicissima formula del comma 3 dell'articolo 1 della l. n. 84/1990, tuttora vigente (e del quale si propone, contestualmente l'abrogazione: v. articolo 5, comma 1, lett. a, dello schema di decreto in questione), che da alcuni interpreti ed operatori è stata letta come un limite alla tutela, esercitabile nei soli confronti degli oggetti d'arte ascrivibili al patrimonio culturale nazionale, creando così una inversione logica, in ragione della quale l'ascrizione al patrimonio storico ed artistico della Nazione, ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione, non sarebbe conseguenza dell'interesse culturale accertato negli oggetti esaminati, bensì costituirebbe *conditio sine qua non*, di natura metagiuridica, perché la stessa attività accertativa possa legittimamente esplicarsi;

- che l'esercizio della funzione di controllo sulla circolazione internazionale delle cose d'arte, effettuato in conformità ai principi fissati dal Codice medesimo (ed in ordine ai quali si dirà *amplius* nell'illustrazione delle correzioni ed integrazioni apportate all'art. 68), nonché agli obblighi assunti in sede comunitaria ed

internazionale, sulla base dei trattati e delle convenzioni sottoscritti, costituisce funzione di preminente interesse nazionale. Si è in tal modo restituito alla dimensione normativa un assunto già contenuto nell'articolo 11, comma 1, della l. 30 marzo 1998, n. 88, di recepimento della direttiva 93/7/ CEE, e di esecuzione delle disposizioni del regolamento CEE n. 3911/92, in precedenza richiamati, che attribuisce allo Stato membro della Comunità, e per esso ad un'autorità centrale appositamente individuata (la quale, per il nostro Paese, è rappresentata dal Ministero: v. già articolo 3, comma 1, della l. 88/1998, ed attualmente articolo 76, comma 1, Codice), l'esercizio delle funzioni previste dagli atti comunitari sia in materia di circolazione di cose d'arte che di loro restituzione in caso di circolazione illecita;

- che, con riferimento al regime della circolazione internazionale, i beni costituenti il patrimonio culturale non sono assimilabili a merci. Con tale statuizione si è inteso dare recepimento al principio sancito dall'articolo 30 del Trattato istitutivo della Comunità, e successive modificazioni, secondo il quale le esigenze di "protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale" consentono di lasciare "imprejudicati", nelle varie legislazioni nazionali degli Stati membri, "i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito" delle cose d'arte, per la cui circolazione, pertanto, non opera l'obbligo, statuito agli articoli 28 e 29 del Trattato, di eliminazione delle restrizioni quantitative, o di altre misure ad esse equivalenti, alla libera circolazione delle merci in ambito infracomunitario. E' tuttavia da aggiungere che la misura derogatoria prevista dal citato articolo 30 del Trattato è da ritenersi dettata all'esclusivo fine di consentire la protezione delle sole cose che, in ragione del loro peculiare interesse, valutato alla stregua della legislazione nazionale di settore dello Stato interessato, siano ascrivibili al patrimonio artistico, storico od archeologico di detto Stato; ed è, pertanto, di stretta interpretazione. Infatti, l'ultimo periodo del citato articolo 30 dispone che "tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli stati". Il che equivale a disporre che le cose d'arte che non accedano al livello di interesse stabilito dalla legge nazionale dello Stato dal quale esse provengono per essere ascritte al patrimonio culturale di detto Stato, mantengono il loro *status* giuridico di merci, ancorché di particolare pregio, la cui circolazione infracomunitaria non può subire alcun tipo di limitazione od ostacolo. Le implicazioni di tale principio hanno ispirato la stesura delle disposizioni dettate dal Codice in materia di circolazione internazionale, nonché le modifiche tecniche apportate, con il presente schema di decreto integrativo e correttivo, agli articoli 68, 71, 72 e 74, di cui si dirà più diffusamente in seguito.

Alla medesima *ratio* ispiratrice, intesa alla definizione del patrimonio culturale nazionale esclusivamente in funzione degli impegni assunti in sede internazionale, rispondono anche gli artt. 87 e 87-bis, che sostanziano la nuova Sezione V del Capo dedicato alla disciplina della circolazione internazionale delle cose d'arte.

Infatti, l'art. 87-bis chiarisce in modo inequivoco che le tipologie di "beni culturali" che la l. n. 873/1975 (di recepimento della Convenzione UNESCO di Parigi del 14 novembre 1970) elenca come costitutive del patrimonio culturale dello

Stato (v. articoli 1 e 4 l. cit.) non hanno valore assoluto, né esauriscono la gamma delle cose d'arte eventualmente tutelabili a termini di legge nazionale, ma semplicemente delimitano l'ambito degli oggetti rispetto ai quali sussiste l'obbligo, per lo Stato, di adottare, fra l'altro, le "*misure atte ad impedire e prevenire l'importazione, l'esportazione e il trasferimento di proprietà illecite di beni culturali*" fra gli Stati firmatari della Convenzione, prescritte dalla Convenzione medesima (v., ad es., gli articoli 5, 6, 7, 10 e 12, dal quale è peraltro ripresa la formulazione normativa da ultimo riportata).

Analogamente, l'articolo 87 circoscrive nel medesimo modo la portata dell'Annesso alla Convenzione dell'UNIDROIT, adottata a Roma il 24 giugno 1995, il quale riporta una elencazione di tipologie di beni la cui illecita sottrazione o circolazione internazionale, fa insorgere, negli Stati parti della medesima Convenzione, gli obblighi di assistenza reciproca e di restituzione dei beni previsti dall'articolato, recepito con legge 7 giugno 1999, n. 213.

Per quel che riguarda le modifiche apportate all'**articolo 68**, si fa presente che quelle di cui ai commi 1, 2, 3, 6 e 7 sono dovute ad esigenze di *drafting* derivanti dalla necessità di rimediare ad errori tecnici di stesura delle disposizioni. Esse sono intese, infatti, a sgombrare il campo da possibili equivoci: gli oggetti d'arte che, a termini dell'articolo 65, comma 3, vanno presentati agli uffici d'esportazione, sono "cose", ancorché di interesse storico od artistico. Infatti la sussistenza, in esse, di un qualche interesse di tal fatta, constatabile *ictu oculi*, in uno con la loro ultracinquantennalità e la non esistenza in vita dell'autore, costituiscono i presupposti necessari per l'operatività delle disposizioni di tutela in materia. Solo in presenza di tali presupposti, l'interessato può ritenersi obbligato a presentare l'istanza per ottenere il permesso di libera circolazione e l'ufficio di esportazione legittimato ad esaminare l'oggetto presentato onde stabilire, sulla base di un accertamento tecnico condotto secondo standard valutativi metagiuridici, se l'interesse storico od artistico che connota il detto oggetto sia di rilevanza tale da giustificare l'imposizione del diniego alla sua uscita definitiva e il contestuale avvio della procedura per la sua formale "dichiarazione", dalla quale conseguono effetti costitutivi (l'acquisizione dello status di "bene culturale") che determinano l'iscrizione della "cosa", dichiarata "bene culturale", ad elemento costitutivo del patrimonio storico ed artistico della Nazione, ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione, ed in conformità a quanto disposto dalla legge di settore (si vedano, in particolare, le statuizioni di cui agli articoli 2, comma 2, 10 e 12 del Codice).

L'integrazione proposta al comma 4 del medesimo articolo 68 è finalizzata a ripristinare il fondamento normativo dei principi e criteri direttivi cui deve informarsi l'attività degli uffici di esportazione al momento dell'accertamento del grado di interesse storico ed artistico delle "cose" presentate per l'autorizzazione all'uscita dal territorio nazionale. Detti principi e criteri (valutazione della sussistenza e rilevanza dell' "*interesse artistico, storico, archeologico, etnografico, bibliografico, documentale o archivistico*" delle cose, "*considerate in se stesse o in relazione al contesto storico-culturale di cui fanno parte*"), già a suo tempo stabiliti dall'articolo 35, primo comma, della l. n. 1089/1939, come sostituito dall'articolo 1 del decreto



legge 5 luglio 1972, n. 288, a sua volta sostituito, in sede di conversione, dalla legge 8 agosto 1972, n. 487, sono stati anche ulteriormente esplicitati, in attuazione di quanto disposto dal secondo comma del citato articolo 35 della l. n. 1089/1939 (*“Nella valutazione da compiere ai sensi del precedente comma i competenti uffici si attengono ad indirizzi di carattere generale stabiliti rispettivamente dalla Direzione generale delle antichità e belle arti, dalla Direzione generale delle accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura del Ministero della pubblica istruzione e dalla Direzione generale degli archivi di Stato del Ministero dell’interno”*) con un apposito atto di indirizzo, emanato però dalla sola Direzione generale per le antichità e le belle arti (v. circolare del 13 maggio 1974), il quale è tuttora vigente.

Il fondamento normativo di detti principi e criteri è stato mantenuto anche quando l’articolo 35 della l. n. 1089/1939 è stato ulteriormente novellato dall’articolo 17 della l. n. 88/1998 (v., infatti, i commi 1 e 5 del nuovo testo dell’art. 35).

Invece al momento in cui, in attuazione della delega prevista dall’articolo 1 della l. n. 352 del 1997, è stato redatto ed emanato il dlgs. n. 490 del 1999, detti principi e criteri sono stati parzialmente pretermessi, posto che il contenuto del comma 1 dell’articolo 35 della l. n. 1089/1939, come rinveniente per effetto della seconda sua novellazione ex articolo 17 della l. n. 88/1998, non è stato recepito nel nuovo testo normativo, mentre il comma 5 del medesimo articolo 35 è stato riprodotto al comma 5 dell’articolo 66 del dlgs. 490/1999. Ed è a tale presumibile errore tecnico che si intende rimediare con la proposta integrazione del comma 4 dell’articolo 68 del Codice. Che si sia trattato, a suo tempo, di un errore tecnico è un dato che sembra ricavarsi dalla stessa delega legislativa, che consentiva, come già detto in precedenza, di apportare modificazioni alle disposizioni, al momento della loro rifusione nel redigendo Testo unico, solo se necessarie per garantire *“il loro coordinamento formale e sostanziale, nonché per assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti”* (v. articolo 1, comma 2, lett. b, l. n. 352/1997), mentre la eliminazione dal contesto normativo dei principi cui si sarebbe dovuta informare l’attività valutativa e di controllo degli uffici di esportazione non appare essere rispondente ai richiamati criteri fissati dalla delega per apportare modifiche alle disposizioni vigenti.

A tale pretermissione non si è posto rimedio al momento della redazione del Codice né al momento della redazione dei primi decreti integrativi e correttivi in quanto si è ritenuto che comunque i principi e criteri di cui all’ormai abrogato articolo 35 della l. n. 1089/1939 continuassero ad essere il presupposto della prassi operativa degli uffici di esportazione, i quali, nel controllo degli oggetti presentati per il rilascio dell’attestato di libera circolazione effettuavano, e tuttora effettuano, le valutazioni tecniche di competenza attenendosi agli indirizzi amministrativi che la circolare del 13 maggio 1974, emanata dalla Direzione generale per le antichità e le belle arti ed in precedenza richiamata, aveva fissato proprio in attuazione dei principi e criteri stabiliti dal richiamato articolo 35; a conferma di tale orientamento la stessa Amministrazione aveva successivamente emanato un’altra circolare, la n. 4261 del 17 luglio 1998, per ribadire la perdurante validità dell’atto di indirizzo del maggio 1974.

Viceversa, alcune fra le più rappresentative associazioni perseguenti, per fine statutario, la salvaguardia del patrimonio culturale, hanno interpretato la mancata conferma normativa dei principi e criteri di cui al più volte citato articolo 35 come una sorta di delegificazione dei criteri che presiedono alla tutela dell'integrità del patrimonio culturale rispetto alla sua circolazione oltre i confini nazionali e ne hanno pertanto richiesto la riproposizione.

Alle medesime esigenze di *drafting* di cui all'articolo 68, commi 1, 2, 3, 6 e 7 sono dovuti gli interventi correttivi di cui agli **articoli 65**, comma 3, lett. c; **69**, comma 3; **70**, commi 2 e 3; **71**, commi 3 e 7; **72**, commi 1, 2, primo periodo, e 4; **73**, comma 1.

Qualche chiarimento ulteriore meritano gli interventi integrativi ovvero correttivi effettuati sulle norme di seguito indicate:

- all'**articolo 70**, comma 1, l'inserimento proposto con l'inciso qui evidenziato in neretto "*l'ufficio di esportazione, qualora non abbia già provveduto al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione, può proporre al Ministero l'acquisto coattivo...*" è inteso a chiarire, a seguito delle incertezze operative insorte presso gli uffici responsabili, che l'ufficio di esportazione, una volta compiute le proprie valutazioni tecniche ed emesso il relativo provvedimento conclusivo, sia che esso consti nel rilascio della richiesta autorizzazione all'uscita, sia che esso consti nel suo diniego, esaurisce la funzione di controllo attribuitagli dalla legge ed il conseguente potere di assumere provvedimenti autoritativi in ordine alle cose presentate per la circolazione internazionale. Per conseguenza, la proposta di acquisto coattivo delle cose medesime, ove formulata in momento successivo all'emissione dell'autorizzazione ovvero (come più di frequente la prassi ha evidenziato) del diniego di autorizzazione alla loro uscita dal territorio nazionale, risulterebbe illegittima perché effettuata in carenza di potere. Onde evitare ulteriori equivoci interpretativi, l'inciso chiarisce che il potere di proposta di acquisto può essere esercitato solo qualora l'ufficio di esportazione non abbia già esaurito il suo potere di controllo con l'emissione di una pronuncia definitiva, sia positiva che negativa;

- all'**articolo 72**, comma 2, l'inserimento, in fine all'attuale comma, di un periodo aggiuntivo finalizzato a stabilire che per comprovare la legittima provenienza dall'estero delle cose d'arte per le quali si richiede il rilascio dell'attestato di spedizione o di importazione temporanee, non è ammessa la produzione, da parte degli interessati, di atti di notorietà o di dichiarazioni sostitutive dei medesimi, e che quindi la regolare circolazione internazionale di oggetti d'arte è uno di quei fatti a diretta conoscenza dell'interessato che, in eccezione all'ordinaria regola di cui all'articolo 47, comma 1, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, deve essere provato con adeguate documentazioni emesse dai Paesi di provenienza degli oggetti stessi (per l'ammissibilità di siffatta eccezione v. il comma 3 dell'articolo 47 d.P.R. cit.), è destinato a contrastare comportamenti elusivi del principio di diritto internazionale in base al quale l'unica circolazione legittima di un oggetto d'arte è quella che si svolge in conformità alla legislazione del Paese dal quale l'oggetto medesimo proviene: per l'ambito infracomunitario, v. direttiva 93/7/CEE, articolo 1, punto 2, primo alinea; a livello più generale, v. gli analoghi principi contenuti nelle convenzioni internazionali

dell'UNESCO e dell'UNIDROIT sopra richiamate e dallo Stato sottoscritte e ratificate (v., rispettivamente, articolo 3 della Convenzione UNESCO e Capitolo I, punto 1, lettera *b*, della Convenzione dell'UNIDROIT);

- agli **articoli 74 e 75** sono state apportate integrazioni e correzioni finalizzate ad evitare discrasie fra statuizioni comunitarie e norme nazionali, dovute o ad imprecisioni meramente formali o ad errori tecnici: si veda, ad esempio, la previsione, di cui all'articolo 74, comma 5, attuativa, in parte, dell'articolo 2 del regolamento CEE n. 3911/92, ai sensi della quale gli oggetti d'arte regolarmente provenienti da altro Stato membro della Comunità mantengono lo status giuridico ad essi attribuito in base alla legislazione di tutela del Paese dal quale sono stati spediti legittimamente; ovvero, ancora, la statuizione di cui al comma 3 dell'articolo 75, con la quale, ad emendamento di un errore tecnico di recepimento della direttiva comunitaria (già presente nell'articolo 2, comma 3, lett. *c*, della l. n. 88/1998, e poi tralattivamente riproposto sia all'articolo 73, comma 3, lett. *c*, del dlgs. n. 490/1999, sia all'articolo 75, comma 3, lett. *c*, del Codice), si è chiarito che, ai fini del legittimo avvio dell'azione di restituzione fra Paesi membri della Comunità, per l'Italia sono da considerare come beni culturali rispetto ai quali è ammessa l'azione di restituzione non solo i beni di enti ecclesiastici che siano stati registrati negli inventari degli enti medesimi, ma anche quei beni che, con fondi pubblici, siano stati catalogati, essendo l'operazione di catalogazione, sotto il profilo della valenza scientifica e della conseguente idoneità alla puntuale ricognizione degli oggetti di valore storico od artistico, perfettamente equipollente all'operazione di inventariazione, differenziandosi da quest'ultima solo quanto ad iniziativa dell'attività ed a finanziamento della medesima. Una interpretazione meramente letterale della formula comunitaria, finirebbe per sottrarre all'area della tutela la gran parte del patrimonio ecclesiastico che per tradizione oramai risalente nel tempo, è nella sua gran parte catalogato a cura delle soprintendenze, con fondi di provenienza statale o regionale, anche in attuazione, da ultimo, dell'articolo 2, comma 3, del d.P.R. 4 febbraio 2005, n. 78, con il quale è stata data attuazione all'Intesa tra il ministro per i beni e le attività culturali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmata il 26 gennaio 2005, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche.

Ad esigenze di carattere logico obbediscono, infine, le correzioni apportate all'**articolo 76**, con la soppressione, al comma 2, lettere *b*, *c* ed *f*, dell'aggettivazione "culturale" posta accanto alla parola "bene" essendo indubbio che nella specifica *sedes materiae*, concernente appunto l'assistenza nello svolgimento dell'azione di restituzione, la disciplina ivi dettata non possa avere ad oggetto altro che beni culturali, come peraltro espressamente enunciato in principio del medesimo comma 2.

All'**articolo 78**, comma 3, è stata apportata una correzione resa necessaria dalle modifiche introdotte al comma 3 dell'articolo 75, di cui s'è detto sopra.

E' infine da segnalare che il Capo V, recante la disciplina della circolazione internazionale, tenuto conto delle nuove disposizioni introdotte, è stata suddiviso in cinque Sezioni, in luogo delle attuali quattro: una prima, dedicata ai principi della

materia (art. 64-*bis*); una seconda, contenente le disposizioni regolanti i procedimenti di uscita dal e di ingresso nel territorio nazionale (artt. 65 – 72), una terza destinata a disciplinare l'esportazione extracomunitaria (artt. 73 e 74); una quarta relativa all'azione di restituzione in ambito infracomunitario (artt. 75 – 86); ed infine una quinta, volta a confermare la validità delle convenzioni internazionali UNESCO ed UNIDROIT, per la restituzione degli oggetti d'arte illecitamente circolanti fra i Paesi sottoscrittori (artt. 87 e 87-*bis*).

#### **IV. Le integrazioni alla disciplina di tutela dei beni archivistici.**

Per quel che attiene ai beni archivistici, le integrazioni e correzioni proposte hanno inteso innanzitutto rimediare ad illogicità e contraddizioni della disciplina di settore, conseguenti ad una non sempre puntuale e coordinata riproduzione delle disposizioni di tutela rinvenienti dal d.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409. In particolare, nella trasposizione delle disposizioni relative agli obblighi gravanti sugli enti pubblici in ordine alla conservazione ed all'ordinamento dei propri archivi, è stato pretermesso uno dei principi cardine della disciplina dettata con l'articolo 30, primo comma, lett. *c*), del d.P.R. ult. cit., concernente l'obbligo di "*istituire separate sezioni di archivio per i documenti relativi ad affari esauriti da oltre quaranta anni, redigendone l'inventario*" (obbligo che, sia detto per inciso, era rinveniente già dall'articolo 20, commi secondo e terzo, della legge 22 dicembre 1939, n. 2006, recante la prima sistemazione organica della materia). La inottemperanza a detto obbligo, accertata dal soprintendente archivistico, e perpetuata anche dopo una specifica diffida ad adempiere, determinava l'insorgere della potestà, per il soprintendente archivistico, di disporre il deposito coattivo presso l'archivio di Stato di quei documenti che si sarebbero dovuti costituire in sezione separata, nonché l'esecuzione, sui medesimi documenti, degli interventi di restauro ritenuti urgenti, con spese a carico dell'ente inadempiente (v. articolo 33 d.P.R. n. 1409/1963). Agli enti che invece avessero almeno provveduto alla separata inventariazione dei documenti in questione, era data facoltà, qualora impossibilitati ad istituire l'autonoma sezione d'archivio, di depositare il materiale che avrebbe dovuto costituire tale sezione presso il competente archivio di Stato, che si sarebbe fatto anche carico tanto della conservazione (salve le operazioni di deposito, le cui spese rimanevano a carico dell'ente proprietario) quanto del restauro dei documenti (v. articolo 34 d.P.R. ult. cit.).

Tale complessa disciplina, intesa a creare degli incentivi, per gli enti interessati, ad assolvere con diligenza ai propri doveri di conservazione del patrimonio archivistico di rilievo storico, non è risultata, però, fedelmente riprodotta nelle omologhe disposizioni del d.lgs. n. 490/1999, in quanto, ad esempio, all'articolo 40, comma 1, che avrebbe dovuto riproporre la statuizione di cui all'articolo 30, primo comma, lett. *c*, del d.P.R. n. 1409/1963, è stato menzionato il solo obbligo, per gli enti pubblici, "*di ordinare i propri archivi e inventariare i propri archivi storici, costituiti dai documenti relativi agli affari esauriti da oltre quaranta anni*", senza

alcun riferimento al connesso obbligo di loro erezione in sezioni separate d'archivio. Il che ha conseguentemente fatto venir meno ogni correlazione fra l'inottemperanza a tale obbligo e la potestà ministeriale di deposito coattivo di dette sezioni d'archivio (la cui espressa previsione, nonostante il richiamo fattone in rubrica, è scomparsa dalla disposizione in cui l'articolo corrispondente del d.P.R. n. 1409/1963 – il 34 – è stato rifiuto: v. articolo 47 d.lgs. n. 490/1999), nonché la potestà di provvedere al restauro dei documenti, ove urgente, con spese a carico degli enti inadempienti (v. l'articolo 34 del d.P.R. n. 1409/1963 in rapporto all'articolo 46 del dlgs. n. 490/1999, redatto con un procedimento del tutto analogo a quello illustrato per l'articolo 47 del medesimo dlgs.).

Il Codice, nel riprendere, agli articoli 30, comma 4, 43, comma 1, e 32, comma 2, le corrispondenti disposizioni di cui agli articoli 40, comma 1, 47 e 46 del dlgs. n. 490/1999, le ha riprodotte pressoché puntualmente, riproponendo, così, la cesura logica e disciplinare sopra evidenziata.

A tale discrasia ha inteso porre rimedio sia l'inserimento dell'obbligo di costituire sezioni separate d'archivio con i documenti relativi ad affari esauriti da oltre quaranta anni, proposto all'**articolo 30**, comma 4, sia l'aggiunta, all'**articolo 43**, di un comma 2, che ripristina l'esercizio del potere del soprintendente archivistico di disporre il deposito coattivo negli archivi di Stato di quei documenti che sarebbero dovuti confluire in sezioni separate, o, in alternativa, l'istituzione d'ufficio di tale sezione separata presso l'ente inadempiente, con spese a carico del medesimo. Non sono stati invece proposti interventi integrativi all'articolo 32, comma 2, in quanto, prevedendo detta disposizione l'estensione della potestà ministeriale di disporre interventi di restauro diretti anche alle fattispecie disciplinate dal comma 4 dell'articolo 30, è apparso sufficiente avere inserito, fra le dette fattispecie, anche quella consistente nell'obbligatorietà della costituzione, nei casi di legge, di sezioni separate d'archivio, la cui inottemperanza determina il legittimo esercizio, da parte del Ministero, anche del potere di intervento diretto, testé richiamato.

Altri interventi integrativi e correttivi hanno riguardato gli articoli 41, 42, 44, 63, 122, 123 e 128.

All'**articolo 41**, comma 2, è stata aggiunta, in fine, la previsione della possibilità del deposito volontario presso gli archivi di Stato, da parte delle amministrazioni interessate, dei documenti di interesse storico presenti nei loro archivi, ancorché non ancora ricompresi entro la soglia temporale che importa il loro versamento obbligatorio, accanto alla fattispecie del deposito facoltativamente consentito, alle medesime amministrazioni, dal direttore dell'archivio di Stato, sulla base di uno stato di necessità determinato dal pericolo di dispersione o di danneggiamento dei documenti medesimi.

Peraltro, in tal caso, su richiesta degli uffici dell'Amministrazione, si è data dignità normativa ad una prassi diffusa, la quale non era regolata né dal d.P.R. n. 1409/1963 (che all'articolo 23, secondo comma, disciplinava solo il versamento in deposito di documenti più recenti quando minacciati dal pericolo di dispersione o danneggiamento, ed agli articoli 34 e 39 le diverse fattispecie del deposito volontario presso gli archivi di Stato, rispettivamente da parte delle amministrazioni pubbliche e

da parte dei privati, di quella parte dei loro archivi già di interesse storico per il decorso del lasso temporale previsto dalla legge), né dal dlgs. n. 490/1999 (il quale, agli articoli 30, comma 2, e 48, aveva ripreso le sopra citate disposizioni del d.P.R. n. 1409/1963), e neppure dal Codice (che agli articoli 41, comma 2, nel testo attualmente vigente, nonché 44, comma 5, ha ripreso le previsioni di deposito volontario sopra menzionate, con riferimento alle amministrazioni pubbliche, posto che, quanto al versamento di documenti da parte di privati, il Codice medesimo lo ha disciplinato con riferimento all'istituto del comodato).

Alla medesima *ratio* (recepimento in sede normativa, di istanze provenienti dalla prassi operativa degli uffici), oltre che ad una logica di tipo premiale nei confronti di quegli enti che abbiano gestito con diligenza il patrimonio archivistico di pertinenza, risponde l'intervento integrativo proposto all'**articolo 44**, comma 5, in fine, con il quale, in deroga al principio secondo cui "*le spese per il deposito sono a carico dell'ente*" che lo richiede (principio ripreso, pressoché in termini, dall'articolo 48, comma 2, del dlgs. n. 490/1999), è stato previsto che delle dette spese possa farsi carico, in tutto o in parte, lo stesso Ministero, "*in ragione del particolare pregio dei beni e del rispetto degli obblighi di conservazione da parte dell'ente depositante*".

Quanto all'**articolo 42**, l'intervento correttivo proposto si sostanzia nella abrogazione, riportata nell'integrazione alla norma abrogativa di chiusura del Codice, l'articolo 184, del comma 3-*bis*, introdotto, come detto in precedenza, dalla novella al Codice disposta con l'art. 14-*duodecies*, comma 1, della legge 17 agosto 2005, n. 168, di conversione del decreto legge 30 giugno 2005, n. 115. Delle reazioni critiche unanimi del mondo delle istituzioni culturali e delle associazioni di settore s'è già accennato in premessa. Qui preme mettere in evidenza altri due dati: il primo concerne il rapporto cronologico tra la legge che ha novellato l'articolo 42, e la disposizione (articolo 1, comma 3, della legge 23 febbraio 2006, n. 51, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2005, n. 273) che ha ampliato di altri due anni i limiti temporali della delega legislativa al Governo per introdurre decreti integrativi e correttivi al Codice. L'antecedenza della novella con la quale è stato introdotto il richiamato comma 3-*bis* rispetto all'ampliamento dei margini temporali previsti per la elaborazione di decreti integrativi e correttivi al Codice non può lasciar adito a dubbi in ordine alla legittimità di un intervento correttivo che coinvolga anche le disposizioni novellate, soprattutto quando, come è accaduto per quella in questione, la sua approvazione è stata fortemente contrastata prima e criticata dopo. Il secondo dato, non meno rilevante, sul quale vale la pena di soffermarsi è rappresentato dal fatto che la novella introdotta non ha finora prodotto alcun effetto concreto sull'assetto e la conservazione dei documenti di pertinenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri in quanto il relativo regolamento di attuazione non è stato ancora predisposto. Il che testimonia della sostanziale inutilità di detta disposizione ai fini della tutela del patrimonio archivistico della Presidenza, e quindi della sua espungibilità dal sistema normativo, senza danno alcuno per il sistema stesso.

Quanto all'intervento correttivo sull'**articolo 63**, per la parte che interessa la vigilanza sul commercio o sulla acquisizione da parte di privati di documenti di interesse storico (v. comma 4), la modifica proposta scaturisce essenzialmente da

esigenze di mero *drafting*, finalizzate ad esplicitare la omogeneità di disciplina fra fattispecie in ordine alle quali una formulazione non del tutto felice della norma di recepimento della regolamentazione rinveniente dall'articolo 37 del d.P.R. n. 1409/1963 ha determinato qualche perplessità applicativa segnalata dagli uffici.

Infatti, la statuizione originaria predisposta per la vigilanza sull'acquisizione di documenti di interesse storico da parte di privati o sul loro commercio da parte di antiquari o case d'asta (v. articolo 37 cit.), prevedeva, per i privati che avessero nella loro disponibilità documenti di data anteriore all'ultimo settantennio, l'obbligo di "*darne notizia al sovrintendente archivista competente e al prefetto della Provincia*"; analogo obbligo era stabilito, per il privato, anche in caso di acquisizione successiva di detti documenti, la cui denuncia doveva essere effettuata entro i novanta giorni dall'acquisizione (primo comma). Il secondo comma riservava al soprintendente archivistico la potestà di accertare d'ufficio l'esistenza di archivi o anche di singoli documenti di interesse storico, in proprietà di privati, per evidenti fini di tutela.

Similmente, al terzo e al quarto comma, la detta disposizione stabiliva che "*tutti coloro che esercitano il commercio di documenti, nonché i titolari di case di vendita*", oltre ai "*pubblici ufficiali preposti alle vendite mobiliari*" erano tenuti a comunicare al soprintendente archivistico l'elenco dei documenti posti in vendita; ed entro tre mesi dalle comunicazioni, il soprintendente medesimo aveva facoltà di notificare "*i provvedimenti di sua competenza*": ossia, esattamente come per i commi primo e secondo, le iniziative di tutela assunte. Infatti, nelle due ultime fattispecie citate, il silenzio serbato dal soprintendente per i tre mesi sopra detti equivaleva ad autorizzazione alla vendita.

Il dlgs. n. 490/1999, nel recepire la disposizione testé richiamata, l'aveva suddivisa in due distinti articoli, uno relativo alla disciplina dei poteri ispettivi sugli archivi dei privati e sugli obblighi gravanti su questi ultimi in caso di possesso di documenti anteriori all'ultimo settantennio (v. articolo 9); e l'altro relativo alle prerogative del Ministero in caso di commercio di documenti (v. articolo 64), i quali, tuttavia, riproducevano pressoché fedelmente i contenuti normativi dell'articolo 37 del d.P.R. n. 1409/1963.

Viceversa, in sede di prima codificazione della disciplina *de qua*, la norma è stata riproposta, nella sua originaria organicità, nell'ambito del comma 4 dell'articolo 63 sopra citato, con una formulazione che alcuni uffici hanno però segnalato essere non chiarissima quanto a definizione delle potestà del soprintendente archivistico nell'esercizio delle funzioni di tutela. La proposta correttiva è semplicemente intesa a meglio esplicitare che tali potestà sono esercitabili, così come la disciplina tradizionale della materia già prevedeva, sia in ordine alle comunicazioni fatte dai privati che in relazione a quelle effettuate dagli antiquari o dalle case d'asta, nonché dai pubblici ufficiali preposti alle vendite mobiliari.

Per quel che concerne le integrazioni proposte agli **articoli 122 e 123**, si segnala che esse sono finalizzate, quanto al comma 2 dell'articolo 122, ad incardinare in testa all'amministrazione titolare dell'archivio contenete documenti non ancora liberamente consultabili, a termini del comma 1 dell'articolo 122, ancorché riversati presso gli archivi di Stato, la responsabilità delle decisioni in ordine alla loro

consultabilità in esito ad istanze di accesso, avanzate dagli interessati ai sensi delle vigenti disposizioni sull'accesso alla documentazione amministrativa; e quanto al comma 2 dell'articolo 123, ad esplicitare meglio che la consultazione di documenti ancora riservati a termini del comma 1, lett. *a*, dell'articolo 122, benché assentibile secondo le modalità previste dal comma 1 del citato articolo 123, quando consentita, è da considerarsi eccezionale, e quindi il relativo atto di assenso non può ritenersi valido oltre i casi espressamente considerati e per soggetti diversi da quelli specificamente autorizzati.

Infine, con l'integrazione prevista al comma 2 dell'**articolo 128** si è inteso rammentare la perdurante efficacia anche dei provvedimenti di tutela emanati ai sensi dell'articolo 22 della prima legge organica in materia di archivi, la n. 2006/1939, la cui citazione era stata invece pretermessa sia dal dlgs. n. 490/1999, all'articolo 13, sia dal Codice, all'articolo 128 in esame.

## **V. Gli interventi correttivi della disciplina delle dismissioni o delle concessioni in uso di immobili pubblici di interesse culturale.**

Con il primo intervento integrativo e correttivo del Codice in materia di beni culturali, attuato, come detto, con il dlgs. n. 156/2006, per quel che concerne gli immobili pubblici si è provveduto anzitutto ad emendare il testo dell'articolo 12, onde espungere dal dettato normativo il riferimento, contenuto nel comma 10 del citato articolo, al meccanismo procedurale, previsto dall'articolo 27, comma 10, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, in base al quale "*la mancata comunicazione nel termine di centoventi giorni*" degli esiti della verifica della sussistenza dell'interesse culturale nell'immobile pubblico oggetto dell'accertamento tecnico da parte degli uffici ministeriali "*equivale ad esito negativo della verifica*". Detto meccanismo, impropriamente definito del silenzio-assenso, era stato ampiamente criticato da più parti e, ancorché non avesse mai concretamente operato, perché le soprintendenze erano sempre riuscite a completare nei centoventi giorni prescritti gli accertamenti tecnici ad esse demandati ed a comunicarne i relativi esiti, aveva comunque determinato una soluzione di continuità nel sistema della tutela, rispetto al quale non operavano, per espressa previsione della stessa legge generale sul procedimento amministrativo, misure acceleratorie o semplificative delle procedure se non in quanto compatibili con il principio della "eccezione culturale", rinveniente dall'articolo 9 della Costituzione.

Il complesso organico di interventi correttivi qui proposto è dettato invece dall'esigenza, da più parti segnalata ed in particolar modo sostenuta da enti ed associazioni con finalità istituzionali nei settori della salvaguardia e conservazione del patrimonio culturale, di mettere a punto una più stringente disciplina di controllo, da attuarsi anche attraverso il recupero dell'impianto normativo del d.P.R. n. 283/2000, in caso di attivazione, da parte di enti pubblici o privati non perseguenti scopo di lucro, di procedimenti di dismissione, o comunque di utilizzazione del



patrimonio culturale di proprietà, nell'ottica di una sua mera valorizzazione economica.

Pertanto le modifiche proposte agli **articoli 55, 56 e 57** rispondono alla finalità di adeguamento della disciplina del Codice alle modalità dettate, per la medesima materia, dal d.P.R. n. 283/2000, salve le ineliminabili differenziazioni conseguenti alla diversa soluzione, in termini sostanziali e procedurali, data alla verifica dell'interesse culturale, che nel Codice costituisce oggetto di un autonomo procedimento, disciplinato puntualmente all'articolo 12, il cui espletamento è propedeutico all'avvio del distinto procedimento (necessario solo nel caso in cui la verifica dell'interesse culturale abbia dato esito positivo) finalizzato al rilascio dell'autorizzazione all'alienazione del bene culturale, mentre nel citato d.P.R. n. 283/2000 detti procedimenti non contemplavano fasi necessariamente distinte (v., in particolare, articolo 10, commi 6 e 7, d.P.R. ult. cit.).

In particolare, ai commi 2, 3, 4, 5, 6 e 8 dell'articolo 55 sono state recepite, salvi i necessari adattamenti, tenuto conto di quanto in precedenza esposto, le modalità e condizioni per la presentazione della richiesta di autorizzazione a vendere e per il suo rilascio, riportate partitamene agli articoli 7, 8 e 10 del d.P.R. n. 283/2000, mentre i commi 1 e 7 costituiscono il necessario raccordo, da un lato, con la generale disciplina dei beni costituenti il demanio culturale, a termini degli articoli 53 e 54 e, dall'altro, con lo *status* giuridico di bene vincolato, che l'immobile pubblico di cui è stata autorizzata la vendita ha acquisito a seguito della verifica positiva del suo interesse culturale e conserva anche dopo la vendita.

All'articolo 56, si è provveduto ad aggiornare, con gli opportuni adattamenti, anche il procedimento di autorizzazione all'alienazione dei beni di accertato interesse culturale ma non ascritti al demanio ai sensi dell'articolo 53 e per i quali non sia operante il regime di inalienabilità definito ai commi 1 e 2 dell'articolo 54; mentre all'articolo 57 si è disciplinata, come fattispecie residuale, la cessione di beni culturali in favore dello Stato che non abbisogna, com'è ovvio, di preventiva autorizzazione.

Gli **articoli 55-bis e 57-bis** sono destinati, nell'ordine, a disciplinare l'operatività della clausola risolutiva espressa, già prevista dall'articolo 11 del d.P.R. n. 283/2000, e ad estendere l'applicabilità delle procedure di controllo di cui agli articoli 55, 56 e 57 ad ogni procedura di dismissione o di valorizzazione e utilizzazione a fini economici di beni immobili pubblici di interesse culturale, prevista dalla normativa vigente ed attuata mediante l'alienazione ovvero la concessione in uso o la locazione degli immobili medesimi. Tale ultima previsione normativa è apparsa necessaria anche in ragione di quanto statuito ai commi 210, 259 e 262 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) in materia.

Infine le modifiche proposte agli **articoli 53 e 54** rispondono, nel primo caso, all'esigenza di chiarire che, riguardo ai beni del demanio culturale, è solo la legislazione di settore che stabilisce non solo le modalità, ma anche i limiti e le condizioni per la loro eventuale dismissione od utilizzazione per finalità che devono essere comunque compatibili con le esigenze della tutela (per quel che riguarda la correzione di cui al comma 2 dell'articolo 53); nel secondo caso, alla finalità di dare

un assetto più organico alla articolazione delle diverse fattispecie di inalienabilità: infatti, con la correzione proposta all'articolo 54, vengono raggruppate al comma 1 di detto articolo le fattispecie di inalienabilità permanente relative a tipologie di beni ascrivibili al demanio; al comma 2 del medesimo articolo sono invece riportate fattispecie di inalienabilità permanente concernenti beni pubblici non demaniali (v. comma 2, lett. c), e fattispecie di inalienabilità temporanea, con riguardo a tipologie di beni pubblici non ancora sottoposti a verifica di interesse culturale, ai sensi dell'art. 12 (v. comma 2, lett. a).

## **VI. Gli ulteriori interventi integrativi e correttivi in materia di beni culturali.**

La disciplina dei beni culturali è stata altresì interessata da una serie di interventi integrativi e correttivi che hanno riguardato gli articoli di seguito indicati per le ragioni contestualmente specificate.

L'**articolo 10** è stato emendato al comma 3, lett. *d* ed *e*, per rendere inequivocabile, all'interprete ed all'operatore pratico, che anche testimonianze materiali significative per la storia della produzione economica e della ricerca scientifica vanno a pieno titolo ascritte fra le tipologie di "cose" tutelabili, in ragione del grado del loro interesse per la storia della civiltà in genere, secondo l'insegnamento già rinveniente dalle "Dichiarazioni" finali della Commissione parlamentare d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio, istituita con legge 26 aprile 1964, n. 310; e per evitare possibili equivoci interpretativi in ordine all'ambito di operatività della previsione che ha ad oggetto la sottoponibilità a tutela delle "*collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti*", la quale non può ovviamente riguardare le raccolte pubbliche, il cui interesse è sancito per legge, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 10.

Ad esigenze di *drafting*, intese ad evitare reiterazioni di termini suscettibili di ingenerare confusioni in sede applicativa, risponde la correzione proposta al comma 4, lett. *b*, dello stesso articolo 10, che consiste nella soppressione della qualificazione in senso storico del "*pregio*" da cui devono, fra l'altro, essere caratterizzate le "cose" d'interesse numismatico ai fini della loro eventuale sottoposizione a tutela, in quanto la valenza storica che le deve caratterizzare è già ricompresa fra le ragioni di ordine generale (alla luce del rimando che il primo periodo del comma 4 fa alla lett. *a* del comma 3), che importano la tutelabilità delle tipologie di "cose" distintamente elencate nelle varie lettere dello stesso comma 4.

All'**articolo 11** le correzioni apportate, sia in rubrica che al comma 1, e l'integrazione proposta con l'aggiunta del comma 2, sono destinate a chiarire che le tipologie di oggetti di cui detta disposizione si occupa sono sottoposte a quelle sole norme del Codice che risultano espressamente richiamate per ciascuna delle tipologie considerate, senza che l'applicazione puntuale delle disposizioni indicate dalle varie lettere in cui si articola il comma 1 della statuizione in esame comporti l'automatica ascrivibilità di dette tipologie nell'ambito dei beni culturali. Anzi la novella del

comma 2 ha proprio la funzione di precisare che il riconoscimento, alle cose indicate al comma 1, dello *status* di “beni culturali” può conseguire solo ad una indagine di natura tecnico-discrezionale intesa ad accertare la presenza, in tali cose, del grado di interesse storico ed artistico e delle altre condizioni richieste dall’articolo 10 per la loro sottoposizione a tutela mediante formale “dichiarazione”.

Le integrazioni di cui agli **articoli 12 e 15**, rispettivamente ai commi 8 e 3, sono destinate a dare adeguato rilievo agli strumenti della innovazione tecnologica nello svolgimento delle attività istituzionali.

Invece le integrazioni e correzioni degli **articoli 18 e 19** si propongono, per quanto riguarda l’articolo 18, di razionalizzare la distinzione e distribuzione delle competenze in materia di vigilanza sui beni culturali, per cui al comma 1 si ribadisce la affermazione di portata generale in ordine alla pertinenza di detto potere al Ministero, anche con riguardo ai contesti in cui i beni stessi sono inseriti, mentre al comma 2 del medesimo articolo si conferma l’apertura a forme di intesa e coordinamento con le regioni quando la vigilanza debba esercitarsi su beni culturali di proprietà delle regioni medesime o di altri enti pubblici territoriali; e, per quel che concerne l’articolo 19, si chiarisce che il potere ispettivo ha ad oggetto non solo l’esistenza e lo stato di conservazione ovvero di custodia dei beni culturali, ma anche l’ottemperanza, da parte degli obbligati, alle prescrizioni impartite per la tutela dei contesti vincolati.

Ad esigenze di *drafting* e di raccordo con i sopraesposti poteri di vigilanza rispondono le correzioni apportate agli **articoli 20**, comma 1, e **21**, commi 1, lett. *a* e *b*, e 3.

Analogamente, le correzioni di cui agli **articoli 14, 25, 26 e 29** tengono conto della necessità, nei primi due casi, di effettuare citazioni omogenee della legge generale sul procedimento amministrativo e di richiamarne le speciali procedure previste per il caso di ricorso alla conferenza di servizi; negli altri due, di aggiornare le denominazioni dei Ministeri alla luce delle ultime modifiche apportate alle pertinenti disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2006, n. 233.

Gli interventi di cui agli **articoli 33**, comma 4; **38**, comma 2; **39**, comma 3; **104**, comma 3, sono dettati dall’esigenza di tener conto dell’effettivo assetto organizzativo delle città metropolitane.

Gli interventi sugli **articoli 37, 38**, comma 1, e **39**, comma 2, sono finalizzati, nell’ordine, a chiarire che il contributo in conto interessi è erogabile, oltre che nel caso di contrazione di mutuo, anche in ogni altro caso di accesso al credito per la esecuzione di interventi di conservazione su beni, mobili o immobili, sottoposti a tutela; a stabilire che la fruizione di contributi pubblici, a qualsiasi titolo erogati, comporta l’obbligo di consentire l’accesso alla visita dei beni restaurati con detti contributi; a confermare la competenza, in via generale, del Ministero a farsi carico della progettazione e della esecuzione degli interventi conservativi sui beni culturali in proprietà dello Stato.

La correzione apportata all'**articolo 46**, comma 5, è intesa a rendere conforme il criterio di citazione della legge generale sul procedimento amministrativo con quello già adottato agli articoli 14 e 25.

L'intervento effettuato sull'**articolo 49**, comma 1, è indirizzato, da un lato, a rendere più chiara la portata del divieto di collocare o affiggere manifesti e cartelli pubblicitari sugli edifici e nei luoghi vincolati; dall'altro, a definire con esattezza l'ambito di operatività della potestà autorizzatoria del soprintendente, stante il suo carattere derogatorio rispetto al principio consistente nel generale divieto sancito al primo periodo del medesimo comma; dall'altro ancora, a stabilire che l'onere di trasmettere l'assenso rilasciato dal soprintendente, al fine di acquisire il provvedimento favorevole finale, grava su chi è interessato all'acquisizione di detto provvedimento.

All'**articolo 52**, comma 1, l'intervento proposto intende adeguare la terminologia alla tipologia di interessi effettivamente tutelati dalla norma.

A mero *drafting* risponde la correzione di cui all'**articolo 60**, comma 1. Anche la novella del comma 4 dell'**articolo 62** è intesa esclusivamente a rendere più piana la lettura del riparto dei tempi fra il Ministero e gli altri enti pubblici territoriali interessati in caso esercizio della prelazione a fronte di una omessa denuncia di vendita o di una sua segnalazione tardiva o incompleta.

All'**articolo 63**, comma 3, la previsione dell'esercizio, da parte dei carabinieri preposti alla tutela del patrimonio culturale, previa delega del soprintendente, di funzioni ispettive in ordine alla puntuale ottemperanza, da parte degli esercenti il commercio di " *cose antiche o usate* ", dell'obbligo di annotazione dettagliata, sul registro di commercio, delle cose, il cui valore economico sia superiore a quello definito, per ciascuna tipologia di esse, dal Ministro con apposito decreto, è stata inserita su richiesta del Comando carabinieri. Si è ritenuto di accedere a detta richiesta in quanto si è dell'avviso che l'esplicazione, da parte dei carabinieri, di tale funzione costituisca attività di pubblica sicurezza e quindi mero supporto alla vera e propria azione di tutela, che rimane di pertinenza del soprintendente. A puro *drafting* rispondono sia le correzioni apportate ai commi 1 e 4 del detto articolo 63, sia quelle di cui all'**articolo 64**.

Anche l'intervento integrativo proposto all'**articolo 90**, comma 1, è destinato a rendere più organico l'esercizio coordinato di funzioni di pubblica sicurezza e di funzioni di tutela, pur nella chiara distinzione di compiti, fra carabinieri addetti alla tutela del patrimonio culturale e funzionari delle soprintendenze.

All'**articolo 92**, comma 1, lett. *b*, su espressa richiesta della competente Direzione generale, viene precisato che il premio di rinvenimento comunque non spetta al concessionario dell'attività di ricerca qualora l'attività medesima costituisca uno dei suoi scopi statuari ovvero una delle sue finalità istituzionali: si è in tal modo risolto per via normativa il problema della regolazione di uno degli aspetti più delicati della concessione di scavo quando affidatari della conduzione di indagini archeologiche siano istituti di ricerca od universitari.

Gli interventi sugli **articoli 94 e 96** sono di *drafting*.

Le integrazioni apportate all'**articolo 101**, comma 2, lettere *a)* e *b)* sono invece intese a completare la gamma delle funzioni il cui esercizio costituisce, per così dire, l' "in sé" di ogni struttura museale o bibliotecaria.

Le correzioni apportate all'**articolo 102**, commi 2 e 5, sono dettate dall'esigenza di riportare a coerenza il sistema della valorizzazione, dopo le radicali modifiche cui sono state sottoposte le disposizioni fondamentali della materia (v., in particolare, gli artt. 112, 115 e 116) ad opera del dlgs. n. 156/2006, mediante l'eliminazione della previsione di trasferibilità di beni culturali dallo Stato alle regioni in attuazione di disposizioni (v. articolo 150 del dlgs. 31 marzo 1998, n. 112) che non hanno prodotto alcun effetto all'epoca della loro vigenza (infatti nessun trasferimento di beni culturali è avvenuto fra Stato e regioni in attuazione dell'articolo 150 del dlgs. testé citato) e che peraltro sono oramai abrogate per espressa previsione dell'articolo 184 del Codice.

Le modifiche di cui all'**articolo 107**, comma 2, danno puntuale conto dell'assetto della disciplina in materia di riproduzioni a seguito della emanazione dell'apposito decreto ministeriale previsto dalla disposizione nella sua precedente formulazione (v. d.m. 20 febbraio 2005).

All'**articolo 112**, comma 9, si è introdotta, la possibilità, per tutti i soggetti pubblici impegnati in attività di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale, ivi compresi i soggetti appositamente costituiti a tale scopo ai sensi del comma 5 dell'articolo in questione, di ricorrere anche ad accordi con le associazioni culturali o di volontariato che abbiano per statuto compiti di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali.

All'**articolo 115**, comma 6, si è ritenuto di dover rendere ancora più incisivi i poteri di vigilanza sull'operato dei concessionari delle attività di valorizzazione attraverso la previsione della possibilità di risoluzione del rapporto concessorio in presenza di un inadempimento del concessionario anche di non rilevante gravità, a differenza di quanto è attualmente disposto. Invece la correzione apportata al comma 3 risponde ad esigenze di *drafting*.

L'**articolo 119** è stato integralmente novellato sia a seguito dei mutamenti organizzativi intervenuti in relazione ai soggetti istituzionali che costituiscono gli interlocutori naturali del Ministero *in subiecta materia*, sia in ragione dell'ampliamento, su richiesta degli uffici ministeriali, della platea dei destinatari delle attività formative, che escono così dall'ambito riservato rappresentato dal solo sistema nazionale di istruzione per divenire momento ed occasione di promozione dello sviluppo della cultura su basi sociali le più ampie possibili in rapporto alle risorse disponibili.

Le modifiche apportate all'**articolo 120**, comma 1, sono intese a meglio definire l'ambito oggettivo della sponsorizzazione nonché quello soggettivo, considerato in rapporto ai possibili beneficiari. E' inoltre ribadito il potere di vigilanza del Ministero sia per quanto riguarda la compatibilità fra le iniziative ipotizzate come suscettibili di sponsorizzazione e le esigenze della tutela, sia in ordine alla corretta realizzazione delle iniziative autorizzate a beneficiare del contributo rinveniente dallo sponsor.

All'**articolo 182**, l'aggiunta di una lettera *e*) al comma 1-*bis* e le ulteriori modifiche apportate ai commi 1-*ter* e 1-*quinquies* sono finalizzate ad ampliare la platea dei soggetti cui può essere attribuita la qualifica di restauratore, in presenza di determinati requisiti. L'ampliamento è ottenuto sia estendendo la possibilità di riconoscere detta qualifica anche alla figura dei collaboratori restauratori, a condizione che essi che possano vantare un'esperienza pluriennale nell'attività di restauro svolta direttamente, in forma subordinata o di collaborazione coordinata e superino la prova di idoneità; sia estendendo al 30 giugno 2007 il termine entro il quale è richiesto il possesso dei prescritti requisiti.

Infine, l'art. 3 dello schema di decreto elenca le abrogazioni conseguenti alle disposizioni correttive introdotte nel Codice e provvede, attraverso una norma di interpretazione autentica, a chiarire che l'abrogazione, a suo tempo disposta dall'art. 166 del Testo Unico n. 490/1999, dell'art. 5 della legge n. 352/1997 (concernente i contributi in conto interessi per gli interventi di restauro, ora disciplinati all'art. 37), del Codice, non comprende la relativa norma di copertura finanziaria, contenuta al comma 5, che resta pertanto vigente.

\*\*\*

**Il presente provvedimento non comporta oneri a carico della finanza pubblica e pertanto non si provvede a redigere la relazione tecnica.**