

Modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e altre disposizioni concernenti la valorizzazione sussidiaria dei beni culturali e l'istituzione del circuito "Italia in scena"

1. Sintesi della proposta di legge

La proposta di legge si compone di quattro articoli.

L'articolo 1, dedicato ai "principi e finalità", specifica che la proposta intende favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini sia come singoli sia come associazioni nella valorizzazione dei beni culturali.

L'articolo 2 introduce nel codice dei beni culturali e del paesaggio gli articoli 121 bis e 121 ter. **L'articolo 121 bis** istituisce, presso il ministero della cultura, **l'Anagrafe digitale degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali di appartenenza pubblica**, con lo scopo di censire le principali informazioni relative ai beni culturali pubblici e alla loro gestione. Tutte le amministrazioni pubbliche che abbiano la proprietà o comunque la disponibilità di beni culturali sono tenute alla comunicazione e all'aggiornamento di dati. Per quanto attiene alla tenuta dell'Anagrafe e alle modalità della sua implementazione si rinvia a un decreto del Ministro della cultura, previa intesa in sede di conferenza unificata, da emanare entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge. **L'articolo 121 ter** istituisce presso l'Anagrafe **l'Albo digitale della sussidiarietà orizzontale**, allo scopo di censire i soggetti privati interessati alla gestione indiretta dei beni culturali pubblici, nel rispetto di quanto previsto dal codice dei beni culturali e dal codice dei contratti pubblici. Le modalità di funzionamento dell'albo sono stabilite con decreto del Ministro della cultura sentite l'autorità garante della concorrenza e del mercato e l'ANAC.

L'articolo 3 prevede la **Strategia nazionale di valorizzazione dei beni culturali**, denominata **Italia in scena**, che dovrà essere definita, entro 24 mesi, dal ministro della cultura, previa intesa in sede di conferenza unificata, sulla base dell'Anagrafe digitale e con il coinvolgimento dei soggetti iscritti nell'Albo digitale. La strategia sarà definita sulla base dei principi di accesso ed effettiva fruizione dei beni culturali, con particolare attenzione alle aree interne, ai comuni montani, e piccoli borghi; di partecipazione dei soggetti privati alla valorizzazione, con verifica dei livelli di qualità; di realizzazione di idonee iniziative di comunicazione istituzionale, anche digitale; di definizione di nuove linee di promozione e valorizzazione dei beni culturali privati (senza oneri a carico dei proprietari). Viene autorizzata **la spesa di 5 milioni di euro** a decorrere dall'anno 2025.

L'articolo 4 prevede **misure di semplificazione** dei prestiti d'arte e di **competitività** del mercato dell'arte e del sistema museale nazionale. In particolare:

- il **primo comma** prevede che **l'autorizzazione per le mostre ed esposizioni**, di cui all'articolo 48 del codice, sia rilasciata entro il termine di 3 mesi dalla data della richiesta, e che l'istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e l'autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) garantiscano la sostenibilità delle polizze assicurative stipulate in occasione dei prestiti di opere d'arte.
- Il **secondo comma** dispone che **le autodichiarazioni all'esportazione** di cui all'art. 65 del codice abbiano la stessa durata dei titoli che vanno a sostituire (ossia 5 anni).
- Il **terzo comma** prevede che ai fini dell'applicazione dell'art. 68 e fermi restando gli altri criteri previsti al comma 4, per **le opere di autori stranieri** l'autorizzazione all'esportazione non possa comunque essere negata qualora non sia accertata la specifica attinenza delle stesse alla storia della cultura in Italia.
- Infine il **quarto comma** prevede che siano definiti i criteri, i limiti e gli importi per la determinazione dei compensi, dei gettoni di presenza e dei rimborsi spese da riconoscere ai **componenti dei consigli**

di amministrazione dei musei statali, rinviando a un decreto del Ministro della cultura, di concerto con il MEF, adottare entro quattro mesi.

2. Valutazioni Ministero della cultura – Dipartimento per la tutela del patrimonio culturale – Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio.

Il giudizio sulla proposta di legge, che riguarda sia la valorizzazione sia la tutela del patrimonio culturale italiano, è complessivamente positivo.

Articolo 1

L'articolo 1, nell'esplicitare la finalità di promuovere la partecipazione dei soggetti privati, sia come singoli sia come associazioni, alla valorizzazione e quindi alla gestione del patrimonio culturale nazionale, si pone in attuazione **dell'articolo 9 Cost.**, norma cardine che inserisce tra i principi fondamentali costituzionali la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione¹.

Il coinvolgimento di soggetti privati nello svolgimento di attività di interesse generale trova il suo fondamento costituzionale nei **principi di solidarietà**, di cui all'articolo 2, e **di sussidiarietà orizzontale**, di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione². In attuazione di tali principi, il ministero della cultura favorisce e promuove il coinvolgimento dei soggetti privati nello svolgimento delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, attraverso strumenti e modelli sempre più diffusi, nei musei statali e nelle soprintendenze, di sponsorizzazione e partenariato pubblico- privato. Il ricorso a partnership private da parte del ministero, nel rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità nella scelta del partner codificati nel codice dei contratti pubblici, ha infatti consentito il restauro e la conservazione di numerose opere d'arte e di siti di interesse culturale nonché la gestione e la pubblica fruizione del patrimonio culturale pubblico.

Il ruolo dei soggetti privati nella gestione del patrimonio culturale pubblico gode pertanto, oltre che di un esplicito fondamento costituzionale e di un *favor* normativo da parte del legislatore, anche di un riconoscimento istituzionale sempre più diffuso e testimoniato dai numerosi partenariati pubblico-privati nel settore culturale.

Articolo 2

Proprio la diffusione così ampia negli ultimi anni del modello del partenariato nel campo culturale consente di esprimere un giudizio positivo anche sugli **strumenti predisposti ad hoc nella proposta di legge**, quali l'istituzione **dell'Anagrafe digitale** degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali di appartenenza pubblica nonché **dell'Albo digitale** della sussidiarietà orizzontale. La digitalizzazione delle procedure è infatti ormai uno degli strumenti più efficaci per attuare i principi di trasparenza e di lotta alla corruzione. In questo contesto l'anagrafe digitale del patrimonio culturale pubblico e delle modalità della gestione dello stesso, nonché la creazione di un albo digitale dei soggetti interessati alla gestione indiretta di detto patrimonio non può che essere accolta con favore.

¹ **Art. 9 Cost.** *La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.*

² **Art. 2 Cost.** *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*

Art. 118, quarto comma, Cost. *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

Occorre peraltro ricordare che l'**art. 115 del codice dei beni culturali** ("Forme di gestione") prevede che le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta, specificando che la gestione diretta è svolta a cura di strutture organizzative interne alle amministrazioni, mentre la gestione indiretta è svolta da soggetti terzi, concessionari o affidatari dei servizi di gestione, anche in forma integrata o congiunta con le amministrazioni interessate.

Il **codice del Terzo settore** (d.lgs. n. 117/2017, artt. 55 e ss.) riconosce il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento nello svolgimento delle attività di interesse generale. Il **nuovo codice dei contratti pubblici** (d.lgs. n. 36/2023, art. 6) dà ampio riconoscimento al ruolo dei soggetti del Terzo settore nei rapporti con le amministrazioni pubbliche, attraverso modelli organizzativi di amministrazione condivisa, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa. Il nuovo codice dei contratti pubblici (artt. 8 e 134) specifica inoltre che per tutte le attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, l'amministrazione può stipulare contratti gratuiti, ferme restando le prescrizioni dell'amministrazione preposta alla loro tutela in ordine alla progettazione e all'esecuzione delle opere e delle forniture e alla direzione dei lavori e al loro collaudo. Il codice dei contratti pubblici riconosce il valore del partenariato pubblico privato nei campi della fruizione culturale e della ricerca scientifica, volto alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Con riferimento alla proposta in esame, tuttavia, si esprimono perplessità nell'inserimento dell'Anagrafe e dell'Albo digitali nel codice dei beni culturali, la cui previsione potrebbe invece essere normata *a latere* del codice. Inoltre, parte del dato normativo (per esempio, i dati da censire – cfr. comma 3 art. 121 bis) potrebbe essere demandata ai decreti ministeriali attuativi già previsti. Si segnala inoltre come possibile criticità operativa l'aver posto in capo alle amministrazioni a cui afferiscono i beni culturali l'onere della comunicazione e dell'aggiornamento dei dati censiti nell'Anagrafe, che implica la necessità di rinvenire tra le (scarse) risorse disponibili quelle da adibire a tale scopo.

Articolo 3

Si esprime un giudizio positivo anche sulla proposta di definire una vera e propria **strategia nazionale di valorizzazione** dei beni culturali ("**Italia in scena**") che consenta di individuare quali siano gli obiettivi comuni della valorizzazione, sulla base dei principi di massima fruizione e di accessibilità dei beni e dei siti culturali, anche più difficilmente accessibili e/o conosciuti; di collaborazione pubblico privato nella gestione del patrimonio culturale al fine di assicurare l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità delle attività; di comunicazione istituzionale anche digitale; di coinvolgimento dei beni culturali privati.

Articolo 4

Con riferimento infine alle **misure di semplificazione dei prestiti d'arte e di competitività del mercato dell'arte**, le stesse sono in linea con l'azione ministeriale avviata negli ultimi tre anni in conseguenza del confronto con esperti del settore, nel rispetto del codice e a garanzia della tutela e dell'integrità del patrimonio storico e artistico della nazione.

4.1. Per quanto attiene alla previsione di un **termine di tre mesi per il rilascio delle autorizzazioni per mostre ed esposizioni**, si rileva che attualmente l'**art. 48 del codice dei beni culturali** ("Autorizzazione per mostre ed esposizioni") prevede solo il termine "in entrata", disponendo che la richiesta sia presentata almeno quattro mesi prima dell'inizio dell'evento (termine che comunque la DG ABAP ha recentemente precisato trattarsi di termine ordinatorio, non ostativo all'esame della pratica di prestito). La previsione di un termine procedimentale anche "in uscita", volto a dare certezza agli organizzatori degli eventi, appare comunque conforme alla normativa sul procedimento amministrativo e sui termini procedurali, e non si ravvisano perciò ragioni ostative alla sua introduzione.

Inoltre, considerato che la movimentazione delle opere d'arte, spesso di ingentissimo valore, in occasione dei prestiti per mostre richiede obbligatoriamente l'assicurazione *all risks* da chiodo a chiodo, condizione che incide notevolmente sui costi delle manifestazioni, appare apprezzabile la previsione di un intervento delle Autorità del settore (IVASS e AGCM) volto ad assicurare la sostenibilità dei costi delle polizze³.

4.2. La proposta interviene anche sulla **durata delle autodichiarazioni** oggi previste per consentire l'uscita delle opere d'arte dal territorio italiano disponendo che la stessa sia pari alla durata degli atti che le stesse vanno a sostituire, ossia gli attestati di libera circolazione, la cui efficacia è pari a 5 anni.

La proposta segue alla riforma del 2017, con la quale si è novellato **l'articolo 65 del codice dei beni culturali**, stabilendo che non è soggetta ad autorizzazione l'uscita dal territorio nazionale dei seguenti beni: a) le opere d'arte di autore vivente o non aventi ancora settant'anni (prima della novella erano cinquanta); b) i beni di autore non più vivente e aventi almeno settant'anni e di valore inferiore a 13.500 euro (a eccezione di: reperti archeologici; smembramento di monumenti; incunaboli e manoscritti). In questi casi, l'interessato ha l'onere di presentare all'Ufficio esportazione un'autodichiarazione comprovante che il bene rientra in una delle predette categorie, sottratte ad autorizzazione in uscita (cfr. legge n. 124/2017, art. 1, comma 175).

A seguito della riforma, le autodichiarazioni per l'uscita di opere d'arte oggi sono tre: AAC per le opere fino a 50 anni; D50 per le opere tra 50 e 70 anni; DVAL per le opere con più di 70 anni e valore fino a 13.500 euro. La questione della loro durata è già al vaglio dell'amministrazione. Infatti, dopo l'introduzione con la legge n. 124/2017 delle due nuove dichiarazioni (D50 e DVAL) per consentire l'esportazione delle opere tra 50 e 70 anni e per le opere con più di 70 anni e valore fino a 13.500 euro, si era fin da subito posto il problema di determinarne la durata in mancanza di una previsione espressa, a cui l'Ufficio legislativo MIC ha dato un primo riscontro indicando la durata di 6 mesi, in analogia con la validità generale delle autodichiarazioni (nota prot. 17995 del 18 giugno 2021). Tale durata semestrale si è poi rivelata nella pratica poco funzionale, considerato soprattutto che dette dichiarazioni non hanno valore di titolo all'esportazione di per sé, ma hanno comunque bisogno della vidimazione degli uffici esportazione, ai quali vanno necessariamente presentate tramite il sistema informatico SUE, con conseguente allungamento dei termini di rilascio. La Direzione generale ABAP ha perciò richiesto un nuovo parere all'Ufficio legislativo (su cui si è in attesa di riscontro) esprimendo avviso favorevole all'estensione della durata a 5 anni, pari a quella degli attestati di libera circolazione che le stesse vanno a sostituire.

4.3. La proposta prevede poi che, in caso di richiesta, **ai sensi dell'articolo 68 del codice dei beni culturali**, di attestato di libera circolazione relativamente a un'opera di autore straniero, l'autorizzazione non possa essere negata qualora non sia accertata la specifica attinenza di tali opere con la storia della cultura in Italia, fermi restando gli altri criteri previsti dal citato art. 68.

Al riguardo, si rileva che tale principio è già stato esplicitato dal ministero, aderendo alla giurisprudenza consolidata, con la **circolare DG ABAP numero 28 del 2024**, in cui si è precisato che al fine di tutelare un'opera straniera in sede di esportazione è necessario individuare, in via preliminare, il legame di detta opera con l'Italia.

L'art. 68, comma 4, del codice dei beni culturali prevede: *“Nella valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione gli uffici di esportazione accertano se le cose presentate, in relazione alla loro natura o al contesto storico-culturale di cui fanno parte, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, a termini dell'articolo 10. Nel compiere tale valutazione gli uffici di esportazione si attengono a indirizzi di carattere generale stabiliti con decreto del Ministro, sentito il competente organo consultivo”.* Tali Indirizzi sono oggi stabiliti nel DM n. 537

³ **Art. 48, comma 4, Codice beni culturali:** *Il rilascio dell'autorizzazione è inoltre subordinato all'assicurazione delle cose e dei beni da parte del richiedente per il valore indicato nella domanda previa verifica della sua congruità da parte del Ministero.*

del 2017, recante “Indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell’attestato di libera circolazione da parte degli uffici esportazione delle cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico”. Il **decreto ministeriale 537/2017** elenca i seguenti **sei elementi di valutazione**: **1.** qualità artistica dell'opera; **2.** rarità (in senso qualitativo e/o quantitativo); **3.** rilevanza della rappresentazione; **4.** appartenenza a un complesso e/o contesto storico, artistico, archeologico, monumentale; **5.** testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo; **6.** testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazioni significative tra diverse aree culturali.

In via ordinaria, onde poter negare il richiesto attestato di libera circolazione, contestualmente avviando il procedimento di dichiarazione di interesse culturale dell’opera, è necessaria la compresenza di almeno due tra i criteri sopraindicati di cui al DM 537/2017. Con riferimento alle opere straniere, considerato che la dichiarazione di interesse culturale incide sulla proprietà privata e lega indissolubilmente l’opera al patrimonio culturale nazionale, con conseguente divieto di uscita definitiva dal territorio italiano, il ministero ha perciò chiarito, con la circolare sopra richiamata, che in via preliminare all’azione di tutela è necessario che gli uffici esportazione procedano a individuare il collegamento dell’opera straniera con il patrimonio culturale italiano.

4.4. Quanto infine alla misura proposta al fine di accrescere la competitività del **sistema museale nazionale**, mediante determinazione dei compensi dei gettoni di presenza e dei rimborsi spese da riconoscere ai componenti dei consigli di amministrazione dei musei statali, sulla questione, pur condividendone le finalità di trasparenza e omogeneità delle procedure, ci si rimette alle valutazioni del competente dipartimento per la valorizzazione del ministero. Tuttavia, si segnala che la questione riguarda anche, in astratto, gli altri istituti autonomi ministeriali dotati di consiglio di amministrazione.

Il Capo Dipartimento per la Tutela del patrimonio culturale
(dott. Luigi La Rocca)*

*nonché avocante i poteri direttivi della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio (Decreto di avocazione Capo DIT Rep.n.1 del 01.08.2024)