

## REGIONALISMO DIFFERENZIATO E CIRCOLAZIONE EUROPEA DEI BENI CULTURALI\*

di Caterina Vosa\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. La tutela italiana dei beni culturali quale testimonianza dell'identità del Paese. – 3. La circolazione dei beni culturali. – 4. La circolazione dei beni culturali nella dimensione Europea: quale tutela. – 5. Le prospettive dell'attribuzione alle regioni della competenza in materia di circolazione dei beni culturali, conclusioni.

176

**1. Introduzione.** La regolazione della circolazione dei beni culturali rientra nel più ampio ambito della tutela dei beni culturali che, com'è noto, ha trovato una propria regolamentazione a livello europeo<sup>1</sup> e nazionale.

Con riguardo alla dimensione nazionale, la tutela del patrimonio culturale, ad oggi, trova il proprio fondamento nella Costituzione ed è disciplinata dal Codice Urbani.

La Costituzione del 1948, con una previsione facente parte dei principi fondamentali, ha riconosciuto allo Stato, nella sua interessezza, un compito di primaria importanza nell'attuazione della tutela del patrimonio culturale ed invero, all'articolo 9 della Costituzione ha stabilito il principio secondo cui la Repubblica<sup>2</sup> «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»<sup>3</sup>. Si tratta di una previsione che ha contribuito alla qualificazione dello Stato

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Dottoressa di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli Parthenope.

<sup>1</sup> Per maggiori approfondimenti si veda A. Papa, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, in *Federalismi.it*, 2022.

<sup>2</sup> Secondo A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica – tutela del paesaggio – espropriazione*, in Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969 «L'art. 9 2° comma prende in considerazione la Repubblica e quindi l'intero apparato dello Stato, che tutto è tenuto a conformarsi ai doveri imposti dalla norma. Pur tuttavia, la competenza a determinare i modi di godimento della proprietà resta riservata al legislatore, che non potrà discostarsi dalla norma costituzionale».

<sup>3</sup> Con riferimento al dettato di cui all'articolo 9 della Costituzione, si Legge in U. Iaccarino, *Relazioni (Urbanistica – ambiente – Espropriazione)*, Napoli, 1988, che: «La nozione dell'oggetto e dell'attività di cui la norma citata appare finalizzata, però, non vi è nulla chiara, ed il valore giuridico della norma stessa fa (come ancora oggi lo è) largamente discusso, soprattutto in funzione della individuazione concreta, non tanto della «cultura e la ricerca scientifica e tecnica» quanto del «paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», la cui riunione in un unico concetto normativo sembrava contenere in embrione un'idea di omogeneità delle sue componenti abbastanza lontane dalle concezioni giuridiche dell'epoca. Il dettato costituzionale citato si inseriva storicamente in un complesso di norme con le quali si era data, fino ad allora, una disciplina «settoriale» alla materia, distinguendo tra le varie categorie di beni soggetti a tutela, in funzione di partizioni peraltro largamente discutibili».

italiano, da parte della dottrina italiana, quale «Stato di cultura»<sup>4</sup> e che ha consentito l'introduzione di una tutela nazionale, unitaria, del patrimonio culturale.

L'attribuzione allo Stato del compito di garantire la tutela del patrimonio culturale ha trovato poi una conferma, con la riforma del titolo V della Costituzione, nella previsione di cui all'art. 117 secondo comma lett. s), con il quale è stata conferita la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale idonea a garantire la predisposizione di una normativa unitaria nazionale.

L'esigenza di unitarietà del patrimonio culturale è evidente se si considera che quest'ultimo, al fine di rappresentare al meglio i valori identitari, culturali, nazionali dell'intera nazione, necessita di essere considerato nel suo insieme, come un *unicum* di beni attribuibili allo Stato e non a popolazioni di determinati territori delle singole Regioni.

Sempre nell'ottica di garantire l'integrità del patrimonio lo Stato ha vietato, fatti salvi casi eccezionali, il trasporto beni di interesse culturale al di fuori dei confini nazionali. Si tratta di un'ulteriore garanzia della conservazione di questi ultimi nei luoghi in cui si sono consolidati storicamente, idonea a consentire l'unione dei beni facenti parte della medesima *specie* in collezioni che possano rendere, alle generazioni presenti e future, una visione completa della cultura dell'intera nazione.

Nonostante l'evidente esigenza di unitarietà della tutela dei beni culturali, con le prime istanze autonomiste presentate dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna, tendenti all'attuazione del regionalismo differenziato, quest'ultime hanno insistito affinché la tutela del patrimonio culturale addivenisse ad essere una materia di competenza regionale. Consentendo così ad ogni Regione di regolare, in base alle proprie esigenze, la gestione del patrimonio culturale.

Le predette istanze autonomiste, alla quale si aggiunge ora quella della Liguria, hanno fondato la propria legittimazione sull'art. 116, co. 3, articolo che consentirebbe il trasferimento dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario di tutte le materie<sup>5</sup> di legislazione concorrente, nonché l'attribuzione dei poteri normativi in materia di istruzione, di tutela dell'ambiente ed infine dei beni culturali.

L'obiettivo del regionalismo differenziato<sup>6</sup> sarebbe, in linea teorica, quello di esaltare le

<sup>4</sup> Sul punto E. Spagna Musso, *Lo Stato di culturale nella Costituzione italiana*, Napoli 1961 nonché A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1967.

<sup>5</sup> In particolare, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024, dichiarando incostituzionale l'articolo 1, co. 2, della legge n. 86/2024 che attribuiva intere funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ha chiarito che si tratta di una disposizione illegittima e ciò in quanto consentirebbe il trasferimento di tutte le funzioni e non si specifiche funzioni. Al punto 8.4 considerato in diritto si legge che: «l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. L'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica». La Consulta ha quindi dichiarato incostituzionale l'articolo 1, comma 2, della legge n. 86/2024 nella parte in cui prevede «[l']attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]», anziché «l'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]».

<sup>6</sup> La dottrina si è divisa tra chi ha ritenuto che il regionalismo differenziato potesse essere una vera e propria minaccia all'unità nazionale a causa di una disarticolazione del territorio, tra i tanti si vedano A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, 2, 2019, 30; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, 2, 2019; G.T. Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, Osservatorio sulle fonti, 2024, L. D'Andrea. *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata. Diritti regionali*, *Rivista delle autonomie territoriali*, 1, 2025. Nello stesso senso sul d.d.l. Calderoli si era espresso R. Di Maria, *La procedura per la attuazione del c.d. regionalismo differenziato: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e*

peculiarità territoriali, migliorare l'efficienza amministrativa e responsabilizzare le istituzioni regionali ad adottare norme in materie suscettibili di essere regolate da governi locali.

Con il presente contributo ci si propone, di valutare se sia ipotizzabile l'attribuzione di un'autonomia legislativa e/o regolamentare alle singole Regioni in materia di tutela del patrimonio culturale, ovvero della circolazione, quali potrebbero essere gli effetti di una regolazione differente della circolazione di quest'ultimo ed in particolar modo quali potrebbero essere le implicazioni in un dialogo, come noto, necessario in materia di circolazione dei beni culturali, con l'Unione Europea che come si vedrà *infra* si è occupata di dettare una normativa ad hoc in materia di circolazione dei beni culturali.

Si anticipa che, a parere di chi scrive, l'attribuzione della competenza legislativa alle Regioni in materia di tutela del patrimonio culturale, o in particolare della circolazione di quest'ultimo che è costituito da beni meritevoli di un regime «vincolistico», perché rappresentativi di valori identitari di una nazione, non sarebbero idonee ad essere regolate da governi regionali e ciò in quanto si rischierebbe di ledere l'unitarietà nazionale del patrimonio culturale provocando una frammentazione normativa nazionale nonché un potenziale rischio di dispersione dei beni stessi.

**2. La tutela italiana dei beni culturali quale testimonianza dell'identità del Paese.** In Italia la cospicua presenza di beni culturali sul territorio nazionale ha fatto sì che la tutela di questi ultimi si sia sviluppata molto prima rispetto a quella europea, fondando le proprie radici in provvedimenti adottati durante il corso del XX secolo<sup>7</sup>.

Senza far menzione delle leggi antecedenti, ai fini della presente ricerca, pare utile menzionare la l.n. 1089/1939 c.d. Legge Bottai, che introdusse una disciplina organica inerente la tutela di tutti quei beni aventi caratteristiche estetiche di rilevanza «storico-artistica»<sup>8</sup> e sottopose ad

degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p., in *Italian Papers On Federalism*, 2023, A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella «forma» del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 7 febbraio 2024, VI, il quale ha affermato che «il livello di differenziazione in essa previsto, infatti, è tale che se non interpretato nel contesto del Titolo V e dei suoi principi di fondo rischia davvero una “rottura” dell’impianto costituzionale»; e chi invece l’ha vista come uno strumento capace di garantire il sistema delle autonomie attraverso la loro valorizzazione in modo compatibile con l’unicità nazionale sul punto si veda S. Mangiameli, *L’attuazione dell’art. 116, terzo comma della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); A. Cariola, *Il regionalismo differenziato e le sue procedure*, su diritti regionali; R. Toniatti, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 635 ss.; L. Violini, *L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*

<sup>7</sup> La prima legge che ha avuto ad oggetto la tutela del patrimonio culturale, anche se in senso lato, fu la l. n. 778/1922, *Legge per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* c.d. Legge Croce, che aveva ad oggetto la tutela delle «bellezze naturali» ovvero quelle bellezze paesaggistiche caratterizzate da una particolare relazione con la storia civile e letteraria dell’Italia. Una disciplina capillare del patrimonio culturale si ebbe solo nel 1939 con due normative separate le c.d. Leggi Bottai ovvero la l. n. 1089/1939, *Legge sulla protezione dei beni di interesse artistico e storico* avente ad oggetto la tutela delle cose d’arte, e la l. n. 1497/1939, *Legge sulla protezione delle bellezze naturali* con cui furono predisposte delle norme a tutela delle bellezze naturali. Si legge nel commentario Branca, *Principi fondamentali*, Bologna, 2019, nel commento di cui all’art. 9 che: «la legge 29 giugno 1939 n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali e la legge 1 giugno 1939 n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse storico artistico [...] le due leggi speciali sulla tutela del paesaggio e delle cose di interesse storico ed artistico, espressione delle discipline organiche di settore realizzate dall’ordinamento fascista nel decennio che va dal 1930 al 1940 [...] apparivano, al momento dell’elaborazione della carta costituzionale, un’adeguata risposta all’esigenza di trovare un punto d’incontro fra l’affermazione di determinati valori culturali e lo sviluppo economico».

<sup>8</sup> Sul punto si veda T. Alibrandi, P.G. Ferri, A. Ccerrini, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001.

un regime di tutela, in un'ottica c.d. statica - conservativa<sup>9</sup>, i beni di interesse storico, artistico, archeologico ed etno-antropologico.

È interessante evidenziare che già nel 1939 con le Leggi Bottai venne attribuita una competenza statale<sup>10</sup> in materia di tutela delle cose d'arte sul semplice presupposto che le stesse si trovassero sul territorio italiano<sup>11</sup>.

Come anticipato, la tutela statale dei beni culturali fu poi ribadita nel 1948 con la Costituzione italiana che introdusse nel novero dei principi fondamentali, al secondo comma dell'art. 9, l'onere della Repubblica di tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione. Si tratta di una previsione che ha contribuito all'esaltazione del ruolo primario svolto dalla Repubblica nella tutela del patrimonio culturale.

Con la legge n. 310 del 26 aprile 1964 fu istituita dal Parlamento la *Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, avente il fine di individuare, senza qualsivoglia valenza normativa, la *policy* da attuare in materia di tutela e di valorizzazione<sup>12</sup> del patrimonio culturale<sup>13</sup>.

Il lavoro della Commissione Franceschini confluì nella redazione, nel 1976, di una Dichiarazione che, nonostante non fosse dotata di imperatività, segnò un vero e proprio punto di frattura rispetto alla precedente visione statica ed estetizzante e fece da apripista alla redazione di due proposte di Legge che confluirono nel d.l. n. 657/1974, convertito nella Legge n. 5/1975, istitutiva del Ministero per i beni culturali ed ambientali<sup>14</sup>.

Si è deciso di menzionare il lavoro svolto dalla Commissione Franceschini perché anche quest'ultimo contribuì a sancire il ruolo centrale svolto dallo Stato nella tutela del patrimonio culturale.

La definitiva sistematizzazione della materia inerente alla tutela dei beni culturali ed il conseguente superamento delle Leggi Bottai si è avuta solo al termine del XX secolo con

<sup>9</sup> Si trattava invero di misure volte considerare l'arte come «un oggetto da tenere al riparto dal contatto con la vita, piuttosto che a disposizione dei cittadini come strumento di cultura» cfr. F. Santoro Passarelli, *I beni della cultura, secondo la Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969.

<sup>10</sup> Alla *Legge Bottai* si deve infatti l'introduzione di molteplici attribuzioni allo Stato in materia di intervento e controllo circa l'effettiva tutela conservativa dei beni culturali. Sullo Stato invero inizia ad incombere l'onere di conservare in maniera intatta i segni visivi di una realtà che rappresenta il passato nonché le origini di quella attuale cfr. A. Mansi, *La tutela dei beni culturali*, Padova, 2002.

<sup>11</sup> Si legge in P. Bilancia, *La disciplina italiana dei beni culturali*, in *www.ararteko.eus*, 2017, che la *Legge Bottai* ha cristallizzato in modo efficace la visione politica (la *policy*) dello Stato per tutto il corso del XX secolo nei confronti del patrimonio culturale e ciò in forza di un'idea di conservazione *in situ* dei beni culturali, al fine di limitare fortemente l'esportazione degli stessi. Solo nei più recenti anni si è iniziata ad abbracciare una visione della tutela del patrimonio improntata ad una multilevel governance sia tra Stato e Regioni che in un'ottica Europea.

<sup>12</sup> Come si avrà modo di approfondire infra, con la commissione Franceschini si affrontò per la prima volta il tema della valorizzazione del patrimonio culturale.

<sup>13</sup> Si legge in U. Iaccarino, *Relazioni (Urbanistica – Ambiente – Espropriazione)*, Napoli, 1988: «In Italia, però, il concetto di «bene culturale» come riduzione ad unità logico-giuridica di tutte le categorie di «beni» e di «cose», soggette alla tutela che qui occupa, non trovò immediati sostenitori, almeno in sede legislativa, tanto è vero che, pur avvertendo il legislatore la necessità di una revisione omogenea della normativa in questione, tale esigenza diede luogo alla l. n. 310/1964 di costituzione di una «commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio» (c.d. Commissione Franceschini). Si ebbe, è vero, la riconduzione ad una unità quanto meno «organizzativa» (ai fini della unità della trattazione del problema) delle categorie di «cose» meritevoli di tutela, ma esse furono ancora indicate ciascuna con espressioni dirimenti rispetto alle altre categorie, risentendosi della tradizionale separazione tra di esse a fini normativi».

<sup>14</sup> Con l'istituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali si iniziò a prospettare la distinzione tra le politiche di tutela e le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale, distinzione che si consoliderà in seguito e precisamente con il d.l. n. 112/1998 e su cui si fonderà il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ex art. 117 Cost.

l'adozione, nell'arco di pochi anni, di due decreti legislativi e rispettivamente il d.lgs n. 490/1999 e il d.lgs n. 42/2004 altresì detto Codice Urbani.

In particolare pare necessario soffermarsi sul Codice Urbani, sottoposto ad importanti modifiche ed innovazioni<sup>15</sup> nel 2006, nel 2008 e nel 2014<sup>16</sup>, che rappresenta ad oggi la normativa statale vigente di riferimento circa la tutela dei beni culturali e con il quale è stata dettata una disciplina da applicare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>17</sup>.

La circostanza che il Codice Urbani sia stato emanto in seguito al 1998 ha fatto sì che quest'ultimo facesse proprie le modifiche introdotte dal d.lgs n.112/1998, c.d. *Decreto decentramento*. Si tratta di modifiche poi costituzionalmente attuate con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 che, come anticipato, con la previsione di cui alla lettera s. dell'art. 117 della Costituzione, ha esplicitato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela, ed ha attribuito alle Regioni la residua competenza legislativa in materia di fruizione e valorizzazione<sup>18</sup> di quest'ultimo.

<sup>15</sup> La legge delega del 2002 aveva riconosciuto al Governo il potere di adottare dei decreti legislativi di modificazione e di correzione, pur sempre apportate nel rispetto dei principi di cui alla legge delega.

<sup>16</sup> Nel 2006 con il d.lgs n. 156/2006 e nel 2008 con il d.lgs n. 62/2008 con cui sono state apportate delle modifiche alla parte II del Codice inerente alla tutela dei beni culturali; Nel 2006 con il d.lgs 157 del 24 marzo 2006 e nel 2008 con il d.lgs n. 63/2008 sono state apportate delle modifiche relative alla parte III del Codice, avente ad oggetto la tutela del paesaggio: nel 2014 con il d.lgs 110/2014 sono state apportate ulteriori modifiche al *Codice Urbani*.

<sup>17</sup> In materia di tutela dei beni culturali il sistema regionale italiano non è totalmente uniforme. Infatti l'art. 116 della Costituzione che, come è noto, riconosce a cinque Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige-Südtirol e Valle d'Aosta) forme e condizioni particolari di autonomia in base ai loro statuti, approvati con leggi costituzionali ha consentito, con riferimento al patrimonio culturale, alla Regione Sicilia di avere la potestà legislativa in materia di tutela del patrimonio storico e artistico (art. 14, lett. m)), circostanza ripetutasi in Trentino-Alto Adige/Südtirol, e nelle due Province di Trento e Bolzano che sono titolari della competenza legislativa in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (art. 8, n. 3). Infine, lo Statuto della Regione Valle d'Aosta attribuisce alla Regione la competenza ad approvare leggi regionali per l'integrazione e l'esecuzione delle leggi statali in materia di antichità e belle arti (art. 3, lett. m)). In queste Regioni a statuto speciale, la legislazione statale in materia di beni culturali si applica secondo un criterio suppletivo, quindi nel caso in cui manchi una diversa legislazione autonoma.

<sup>18</sup> Secondo U. Iaccarino, *Relazioni (Urbanistica – Ambiente – Espropriazione)*, Napoli, 1988, la concezione unitaria del bene culturale si iniziò a delineare con il n. 805/1975 avente ad oggetto l'organizzazione del Ministero dei beni culturali. L'autore si sofferma sulla novità assoluta rispetto alla disciplina delle leggi Bottai ovvero la circostanza che l'art. 1 del d.P.R. n. 805/1975 intravedeva già il riparto di competenze tra Stato e Regioni e ciò in quanto, sulla scorta del dettato costituzionale di cui all'art. 9, le competenze del Ministero prevedendo tra l'altro l'introduzione del concetto di valorizzazione tra le competenze spettanti alla tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, archeologici, storici, artistici, archivistici, e librari e nella «tutela» (e non anche nella «valorizzazione») di ogni altro bene nazionale che non rientri nelle competenze di tre amministrazioni statali o che ad esso Ministero sia attribuito da norme successive ed evidenzia che all'art. 2 è prevista una collaborazione da parte delle Regioni con l'amministrazione statale e devono concorrere alla valorizzazione dei beni culturali. L'autore sul punto chiarisce che: «su questa piattaforma di competenze il d.P.R. n. 805/1975 istituisce un «Consiglio Nazionale per i beni culturali ed ambientali» con competenze programmatiche di carattere generale (artt. 3-6), e cinque «Comitati di settore», per i «beni storici ed artistici», per i «beni archivistici», e per i «beni librari e gli istituti culturali» (art. 7), con competenze sostanzialmente consultive, ai quali, però, non corrispondono altrettanti «uffici centrali» la cui previsione (art. 10) è limitata a quattro, uno per i «beni ambientali, architettonici, artistici ed archeologici» (con competenza, quindi, dei primi tre «comitati di settore») uno per i «beni archivistici» (con competenza del quarto «comitato di settore»), uno per i beni librari e gli istituti culturali» (con competenza del quinto «comitato di settore»), ed un altro per gli affari generali ed amministrativi del personale. Già da tale «organizzazione» emerge immediatamente che la unificazione concettuale ai fini della tutela è stata, se così si può dire, recepita, per i beni «ambientali, architettonici, artistici, ed archeologici» tra di loro, ma non anche tra questi ed i «beni archivistici» ed i beni «librari» e nemmeno tra quest'ultimi tra di loro. La ripartizione di competenze (e, quindi, concettuale) utilizzata per la costituzione dei «comitati di settore» si ritrova poi nella indicazione degli «organi periferici» del Ministero (art. 30) che vengono individuati nelle Sovrintendenze: «archeologica» (2° comitato di settore), «per i beni ambientali ed architettonici» (1° comitato

Conseguenza diretta della necessità di applicare in maniera uniforme la normativa di cui sopra è stata l'attribuzione al Ministero per i beni e le attività culturali ed alle sue articolazioni regionali, le Direzioni Regionali e le Soprintendenze, di un ruolo di regolazione ed attuazione della tutela del patrimonio culturale, da assicurare in maniera capillare su tutto il territorio nazionale.

**3. La circolazione dei beni culturali.** Fondamentali a garantire l'unitarietà del patrimonio culturale sono state le limitazioni apposte alla libera circolazione dei beni culturali al di fuori dei confini nazionali.

In particolare, il Codice Urbani ha dettato una disciplina, uniforme, in materia di circolazione dei beni culturali ed ha dedicato alla regolazione di quest'ultima il Capo V.

L'articolo 64 bis, introdotto con le modifiche del 2008, apre il Capo V e, con riferimento alla circolazione internazionale dei beni culturali, sancisce la volontà dello Stato italiano di rispettare gli indirizzi ed i vincoli fissati in ambito comunitario con la ratifica delle Convenzioni internazionali.

Nonostante questa primissima previsione, dalla quale si evince con chiarezza la volontà dell'Italia di affidarsi alle politiche attuate dall'UE in materia di circolazione internazionale con riferimento alla circolazione nello spazio dell'Unione europea l'Italia, diversamente, ha adottato un approccio fortemente nazionale.

Infatti l'Italia ha aderito alla possibilità prevista dal reg. UE n. 116/2009 con la quale è stato consentito ai singoli Stati membri di attuare politiche idonee a tutelare i c.d. «tesori nazionali»<sup>19</sup>. Come si vedrà *infra* si tratta di un'eccezione alla disciplina del predetto regolamento e ciò in quanto con quest'ultimo il legislatore europeo tendeva, seppur ideologicamente, alla costituzione di un patrimonio culturale europeo unico.

A conferma della volontà del legislatore di assicurare la conservazione del patrimonio culturale del territorio nazionale vi sono gli articoli successivi al 64 bis, dai quali emerge che i beni di interesse culturale possono circolare liberamente solo all'interno del territorio nazionale.

Basti pensare, ad esempio, che l'art. 65 del Codice vieta, in ogni caso, l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica dei beni mobili, individuati specificamente dallo stesso articolo, già facenti parte del patrimonio culturale nazionale. Diversamente l'articolo 65 consente, previa denuncia da parte dell'interessato, l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica di altre categorie di beni culturali mobili, unicamente nel caso in cui gli organi competenti del Ministero l'abbiano autorizzata.

Si tratta di un permesso suscettibile di essere rilasciato solo in seguito agli accertamenti di cui all'art. 68 del Codice, svolti da parte degli organi competenti, in seguito ai quali può essere autorizzata la circolazione dei predetti laddove sia stato verificato che l'eventuale esportazione non arrechi danno all'integrità del patrimonio storico - culturale nazionale.

---

di settore) «archivistiche» (4° comitato di settore) e negli «Archivi di Stato» (sostanzialmente corrispondenti al 5° comitato di settore)».

<sup>19</sup> L'art. 36 introducendo un limite all'esportazioni o importazioni per determinate ragioni collegate a qualità artistiche o culturali di determinati beni, crea una categoria del diritto dell'Unione europea denominata «tesori nazionali», che riunisce tutti gli oggetti che ciascuno Stato membro considera come propri tesori nazionali. Con il termine «tesoro» ci si riferisce ad un bene prezioso o raro che, a prima vista, limitativo, o addirittura elitario in questo senso, P. Pescatore, *Le commerce de l'art et le marché commun*, Ride, 1985: «Non si tratta di beni culturali nella loro generalità, ma di oggetti di particolare valore dal punto di vista di una comunità umana, per la loro unicità e la loro importanza come manifestazione del genio artistico o come testimonianza del passato storico. Non si tratta quindi di preservare la maggiore o minore ricchezza di un patrimonio artistico, ma di salvaguardare i suoi elementi essenziali e fondamentali».

Si tratta di misure con cui lo Stato italiano ha inteso limitare, mediante la previsione di specifiche norme *ad hoc*, la circolazione ed in particolare, l'uscita dei beni facenti parte del patrimonio dal territorio nazionale, in modo tale da consentirne la conservazione in *loco*.

Ebbene, sempre al fine di garantire l'integrità del patrimonio culturale nazionale, in caso di esportazione definitiva di beni facenti già parte del patrimonio culturale della nazione, il Codice riconosce un diritto di prelazione dello Stato.

Lo Stato o la Regione in cui si trova l'ufficio competente a rilasciare l'autorizzazione all'uscita definitiva può acquistare, coattivamente, le merci al prezzo pari al valore indicato nella dichiarazione di esportazione<sup>20</sup>.

La possibilità di vietare l'uscita dal territorio della Repubblica è consentita dal Codice Urbani anche nei confronti di quei beni che, nonostante non siano ancora stati dichiarati di interesse culturale, presentano delle caratteristiche e peculiarità che meritano degli approfondimenti.

Invero, la circolazione dei beni, anche solo ipoteticamente, di interesse culturale può essere subordinata, su istanza di parte, al rilascio di un attestato di libera circolazione da parte del Ministero che, laddove dovesse emettere un provvedimento di diniego, darà luogo all'instaurazione della procedura necessaria alla dichiarazione di interesse culturale<sup>21</sup>.

Il Codice Urbani sottopone al rilascio di un'autorizzazione, da parte degli organi competenti, l'uscita di un bene di interesse culturale al di fuori del territorio della Repubblica anche nel caso in cui si tratta di un'uscita temporanea, giustificata dalla partecipazione a manifestazioni «sempre che ne siano garantite l'integrità e la sicurezza» (art. 66).

Diversamente, con riferimento alla circolazione temporanea di un bene culturale (art. 71) per motivi non legati a manifestazioni culturali, il Codice prescrive il rilascio, da parte dell'ufficio di esportazione competente, di un attestato avente il fine di legittimare la circolazione temporanea al di fuori del territorio della Repubblica. L'attestato deve essere corredato da una serie di prescrizioni, impartite dall'organo competente, aventi ad oggetto le modalità di circolazione a cui l'interessato è tenuto ad attenersi.

Il Consiglio di Stato<sup>22</sup> ha confermato che la *ratio* delle suddette norme si ritrova nella volontà

<sup>20</sup> La prelazione statale dei beni culturali trova ancoraggio costituzionale nell'art. 9, che enuncia due principi fondamentali: da una parte, la promozione e lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Da ultimo, Corte Cost., 227/2007, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2007, 4-5, I, in cui si riconosce che «è nell'art. 9 Cost., come già affermato da questa Corte il riferimento è alla già citata sentenza Corte Cost. n. 269/1995 che ha il suo fondamento l'istituto della prelazione riguardo ai beni culturali». Sul punto si rimanda a F. Borriello, *La prelazione artistica tra tutela, fruizione e identità del patrimonio culturale. Prospettiva comparata tra Italia e Paesi Bassi in ambienteditto*, 2021. Sul punto si veda anche A. Papa, *La dismissione di beni culturali pubblici. Note a margine della vendita a privati di un immobile di interesse storico divenuto pubblico in seguito all'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Palma*, vol. II, Torino, 2012.

<sup>21</sup> Si legge in *verifica o dichiarazione di interesse culturale*, su [sabapbo.beniculturali.it](http://sabapbo.beniculturali.it) che: «Un bene mobile o immobile di proprietà privata, per essere dichiarato di interesse culturale, deve presentare un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, oppure, rivestire un interesse particolarmente importante a causa del suo riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose, oppure, nel caso di collezioni o serie di oggetti, rivestire un eccezionale interesse per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica.»

<sup>22</sup> Con specifico riferimento al trasferimento all'estero di un bene considerato culturale, il Consiglio di Stato Sez. VI con la sentenza n. 11204/2023 ha dichiarato che, ai sensi degli artt. 10 e 68 del d.lgs. n. 42/2004, è legittimo impedire il definitivo trasferimento all'estero di opere che rivestano, comunque, un rilievo eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della nazione; la *ratio* della normativa è quella di escludere la circolazione del bene culturale anche nel caso in cui l'esportazione, tenuto conto dell'eccezionale rilevanza del bene, metta a rischio l'integrità e la completezza del patrimonio culturale nel suo insieme, e tale normativa incide sulla nozione di eccezione culturale ex art. 36 del TFUE, quale limite alla libera circolazione di opere. Sul punto cfr. *Beni culturali. Sui limiti alla circolazione dei beni culturali*, su [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

del legislatore di preservare l'integrità e la completezza del patrimonio culturale nel suo insieme, rappresentativo dell'identità di una nazione, la cui tutela è possibile, unicamente, mediante la previsione e l'applicazione di limitazione alla circolazione del bene culturale di particolare pregio o rilevanza.

Dalla rapida ricognizione delle norme, *supra* effettuata, emerge il ruolo centrale che lo Stato svolge nella regolazione della circolazione dei beni culturali. Si tratta di una circostanza che risulta con evidenza, da un lato, infatti, lo Stato garantisce un controllo uniforme circa la circolazione dei beni culturali, controllo attuabile unicamente grazie al Ministero per i beni e le attività culturali ed alle sue articolazioni regionali deputate ad eseguire controlli capillari sull'esportazione dei beni di interesse culturale, sottoposti o meno ad un regime vincolistico; dall'altro, lo Stato, previo il rilascio di autorizzazione preventiva per la circolazione all'interno dello spazio Europeo, si pone l'obiettivo di garantire l'integrità del patrimonio culturale nazionale a discapito di quello, più ampio immaginato dal Regolamento UE 116/2009.

**4. La circolazione dei beni culturali nella dimensione Europea: quale tutela.** L'azione dell'Unione nei confronti dei beni facenti parte del patrimonio culturale si è, in particolar modo, concentrata nella regolazione della circolazione dei beni culturali. Si tratta di una circostanza consequenziale alla ratio su cui ha da sempre fondato l'Unione Europea. Com'è noto invero, il Trattato di Roma del 1957<sup>23</sup> istitutivo dell'UE, fondava sulla libera circolazione delle merci<sup>24</sup> nonché sull'assenza di qualsivoglia barriera doganale. Ciò nonostante, il legislatore europeo ammise delle eccezioni alla libera circolazione dei beni all'interno dello spazio europeo ed in particolare, una di queste riguardava il patrimonio culturale.

Invero il legislatore europeo, in un primo momento, si occupò *latu sensu* di garantire la tutela dei patrimoni culturali nazionali mediante l'introduzione di limitazioni alla libera circolazione mercantile dei beni di interesse culturale. Più precisamente il Trattato, all'art. 36 TUE (attuale art. 30 TUE), prevede la possibilità di apporre delle limitazioni ai liberi scambi commerciali di merci, tra i Paesi che avevano aderito al Trattato CEE, laddove queste ultime fossero state giustificate dalla sussistenza dell'interesse culturale nazionale di un bene.

La sussistenza di quest'ultimo derivava dalla necessità di garantire la tutela, la unitarietà dei

---

<sup>23</sup> Trattato firmato a Roma il 25 marzo del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) cui aderivano sei paesi (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) al fine di creare un'area di libero commercio caratterizzata dal libero scambio tra i paesi aderenti, priva di dazi doganali e con l'intento di collaborare insieme verso l'integrazione e la crescita economica, attraverso la liberalizzazione degli scambi commerciali.

<sup>24</sup> La libera circolazione delle merci è una delle quattro grandi libertà di circolazione proclamate dal Trattato CE nel 1958. La sua realizzazione è un obiettivo primario della Comunità europea e poi dell'Unione Europea. Ad oggi, per attuarla, il TFUE contiene tre disposizioni principali volte a vietare o limitare gli ostacoli di origine nazionale che potrebbero, o talvolta possono ancora, ostacolarla. In primo luogo, il Trattato vieta i dazi doganali sulle importazioni e sulle esportazioni, comprese le tasse di effetto equivalente e i dazi doganali di natura fiscale, tra gli Stati membri (articoli 28 e 30 TFUE). In secondo luogo, il Trattato vieta anche le restrizioni quantitative alle esportazioni e alle importazioni, comprese le misure equivalenti, tra gli Stati membri (articoli 34 e 35 TFUE). In terzo luogo, in materia fiscale, il Trattato impone alla Comunità e poi all'Unione di armonizzare le imposte indirette degli Stati membri nella misura in cui tale armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno (art. 113 TFUE). Le 3 disposizioni si applicano al commercio interno dei beni culturali. Il divieto dei dazi doganali non pone alcun problema particolare.

patrimoni culturali nazionali eccezionali<sup>25</sup> in quanto espressione dell'identità delle civiltà<sup>26</sup> che avevano caratterizzato determinati territori<sup>27</sup>.

Ciò nonostante, successivamente a questo primo approccio fortemente nazionalista, con la sentenza n. 10/1968 la Corte di giustizia europea affermò la corrispondenza dei beni culturali alle merci, ritenendo altresì che il patrimonio culturale fosse suscettibile di valutazione economica, e pertanto secondo un approccio sillogistico<sup>28</sup>, suscettibile di essere regolato dalle norme europee<sup>29</sup>.

L'assimilazione dei beni culturali alle merci fece sì che venissero applicate anche a questi ultimi le norme regolanti il mercato comune europeo e dunque ne derivò un'ampissima circolazione dei beni di interesse culturale all'interno del mercato unico europeo dell'Unione con la conseguente deturpazione dell'unitarietà dei patrimoni culturali nazionali. Questa circostanza fu dovuta all'assenza delle dogane che provocarono una quasi totale mancanza dei controlli relativi alla circolazione delle merci alle frontiere interne e la mancata

<sup>25</sup> Secondo parte della dottrina il Trattato istitutivo della CEE sanciva la c.d. «eccezione culturale» e ciò in quanto prevedeva una deroga alle regole stabilite dai Trattati dell'Unione circa la libertà di scambio e concorrenza tra i diversi paesi membri, deroga che legittimava l'intervento regolativo e finanziario dei pubblici poteri nazionali con la conseguente esclusione della competenza europea in materia di tutela dei beni culturali nel nome del riconoscimento di una dimensione sopra comunitaria. Sul punto cfr. M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura – Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2022.

<sup>26</sup> Al fine di comprendere il ruolo del patrimonio culturale, rappresentativo delle identità del Paese si consenta il rimando a A. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale – Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, 2006, 4.

<sup>27</sup> L'applicazione della tutela dell'Unione nei confronti dei beni facenti parte del patrimonio culturale, in virtù della dichiarazione di un interesse «nazionale» portò, parte della dottrina a ritenere che, dalla lettura dell'art. 36 del Trattato CEE, fosse possibile desumere il riconoscimento, da parte della Comunità Europea, di una vera e propria dimensione comunitaria del patrimonio culturale nazionale nella quale ogni Stato membro doveva cooperare per impedire l'illecita esportazione dei beni culturali nazionali anche in assenza di specifiche previsioni nazionali. Sul punto si veda consultare A. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale – Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, cit. secondo cui: «nell'ottica comunitaria la «specialità», riconosciuta ai beni culturali, non comporta l'abdicazione da ogni funzione di regolazione della materia e di non intervento in presenza di distorsioni nell'attuazione dei principi comunitari. Emblematica al riguardo la sequenza delle pronunce di condanna della Corte di Giustizia della Comunità nei confronti dell'Italia, ed aventi ad oggetto la tassa di esportazione prevista fino al 1972 dall'art. 37, l. n. 1089/1939»; sul punto si veda anche E. Fanara, *Commento all'art. 36*, in Commentario CEE, diretto da R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi, I, Milano, 1965. Altra parte della dottrina ritenne che l'introduzione di limitazioni agli scambi per i beni culturali legittimasse l'equiparazione, per il diritto dell'Unione europea, dei beni culturali alle merci, e pertanto questi ultimi, in assenza di verifica della sussistenza di un interesse nazionale, fossero suscettibili di essere ceduti liberamente.

Si trattò di un'assimilazione implicita fin dall'entrata in vigore del Trattato istitutivo della Comunità economica europea nel 1958 e, che in seguito, fu esplicitata nella sentenza della Corte giust. n. 10 del 1968 Commissione delle comunità europee contro Repubblica italiana, causa 7/68: «A norma dell'art. 9 del Trattato, la Comunità si fonda su un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci. Per merci ai sensi di detta disposizione si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali. I prodotti contemplati dalla legge italiana [n. 1089/1939], indipendentemente dalle caratteristiche che li distinguono dagli altri beni commerciabili, hanno in comune con questi ultimi la caratteristica di essere pecuniariamente valutabili e di poter quindi costituire oggetto di negozi commerciali. [...] Risulta dalle considerazioni che precedono che detti beni sono soggetti alle norme comunitarie, salvo le deroghe espressamente previste dal Trattato».

<sup>28</sup> La CGCE Corte di giustizia europea, 10 dicembre 1968, Commissione europea, ha pubblicato una relazione sulla libera circolazione delle merci. Commissione contro Italia, causa 7-68, Raccolta, pag. 617 in cui si è pronunciata a favore dell'abolizione di una tassa in vigore in Italia che colpiva l'esportazione in altri Stati membri di oggetti di interesse artistico, archeologico o etnologico perché non conforme alle disposizioni vigenti (art. 30 del TFUE).

<sup>29</sup> L'effetto più concreto di questa assimilazione è stato quello che i beni culturali sono stati integrati all'interno del tariffario doganale dal momento in cui quest'ultimo è stato creato nel 1968.

applicazione di restrizioni alla circolazione dei beni culturali.

C'è da dire che, nonostante nessuno dei Trattati europei che seguì quello istitutivo del mercato unico europeo, avesse introdotto una normativa *ad hoc* avente ad oggetto, espressamente ed in maniera diretta, la tutela dei patrimoni culturali ma anzi, solo al termine di un processo iniziato nel 1984 dal Parlamento Europeo<sup>30</sup>, con l'apposizione delle modifiche al Trattato di Maastricht del 1993, fu inserito l'art. 128 del Titolo IX che si occupò, per la prima volta, espressamente, della tutela comunitaria dei patrimoni culturali nazionali, ovvero di tutti quei patrimoni meritevoli di tutela in quanto di «interesse pubblico di rango primario»<sup>31</sup>.

Con l'art. 128 del Titolo IX nel Trattato di Maastricht<sup>32</sup> l'Unione riconobbe infatti una competenza prettamente statale in materia di tutela del patrimonio culturale, ma al tempo stesso prevede una clausola residuale o in grado di consentire all'allora Comunità europea di intervenire nella tutela del patrimonio culturale, sostituendosi ai singoli Stati membri, nel caso in cui avesse ritenuto di poter raggiungere, in maniera ottimale, gli obiettivi posti dall'art. 128 del Trattato CEE, e ciò attraverso l'attuazione di politiche comunitarie, in luogo di politiche nazionali.

In seguito, alle modifiche apportate al Trattato di Maastricht da parte del Trattato di Amsterdam e del Trattato di Nizza, l'art. 128 Trattato CEE fu letteralmente trasposto

---

<sup>30</sup> All'inizio del 1980, nonostante l'assenza di normativa inerente alla tutela del patrimonio culturale, si iniziarono ad ipotizzare delle prime politiche volte alla tutela del patrimonio culturale e ciò mediante la previsione di un budget da parte della Comunità Europea a favore della Commissione Delors finalizzato alla tutela del patrimonio culturale, con la tenuta da parte del Consiglio Europeo di periodiche riunioni dei Ministri della cultura degli Stati membri. Invero la mancanza di una previsione relativa alla cultura all'interno del Trattato non ha impedito lo sviluppo di iniziative che avessero degli effetti su alcuni dei profili culturali anche solo in via indiretta. Infatti, i principi e degli obiettivi posti dal Trattato in materia di libera circolazione delle merci, concorrenza, dazi doganali, hanno costituito per lungo tempo il fondamento di azioni comunitarie connesse, da un punto di vista economico agli interessi culturali. In particolare, il richiamo all'ex art. 36 del Trattato, che consentiva di invocare esigenze di salvaguardia dei patrimoni storico-artistici a fondamento della legittimità di eventuali deroghe delle legislazioni nazionali alla libera circolazione delle merci, rappresentava una soluzione che consentiva di conciliare la realizzazione del mercato interno con l'esigenza di protezione dei patrimoni culturali nazionali. Tuttavia, si trattò principalmente di politiche intergovernative in cui mancava totalmente il carattere comunitario. Al riguardo Cfr. A. FANTIN, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, in *Aedon* 3/2005; E. VARESE, *La politica culturale europea: cronaca di una storia*, in *Economia della cultura* n. 1, 2000; B. Accettura, *I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, in *Aedon*, 2, 2003; P. Bilancia (a cura di), *la valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005.

<sup>31</sup> Sul punto cfr. B. Accettura, *I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, cit.

<sup>32</sup> La versione finale del trattato di Maastricht è stata sottoscritta il 7 febbraio 1992 - comprensivo del Trattato e delle Dichiarazioni - ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. C 191 del 29 luglio 1992; nella stessa GUCE n. C 224 del 31 agosto 1992. È un trattato che ha apportato delle modifiche al previgente Trattato istitutivo della CEE mediante cui sono state riconosciute delle specifiche competenze all'Unione in materia di cultura, istruzione ed ambiente, prevedendo fra gli obiettivi dell'Unione quello di contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri. Il Parlamento italiano ha ratificato il trattato di Maastricht con la l. n. 454 del 3 novembre 1992, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 277 del 24 novembre 1994. Per maggiori approfondimenti circa la natura e gli obiettivi del Trattato di Maastricht si veda: F. Mosconi, *Il Trattato di Maastricht una Costituzione per l'Europa?*, in *Istor*, 1992 secondo cui «l'accordo raggiunto, infatti, media il duplice senso: in primo luogo tra l'obiettivo di una vera integrazione europea, largamente avvertito come valore positivo, e realtà ed esigenze dell'immediato presente; in secondo luogo tra le posizioni dei singoli Stati in relazione non solo al modo di concepire l'obiettivo ultimo ma, anche e soprattutto, in relazione alle esigenze contingenti della politica e dell'economia di ciascuno».

all'interno del nuovo art. 151<sup>33</sup> Trattato CEE<sup>34</sup> con il quale l'Unione promosse l'attuazione di una tutela del patrimonio culturale dei diversi Stati membri che dovevano impegnarsi a cooperare tra loro. Anche in questo caso veniva ribadita una tutela prettamente integrativa da parte dell'Unione che, in via residuale, poteva appoggiare l'azione dei singoli Stati solo nel caso in cui ciò avesse consentito la più ampia promozione della cultura e della storia dei popoli europei, la migliore salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, gli scambi culturali non commerciali, l'incentivazione delle opere artistiche e letterarie, comprensive anche del settore audiovisivo (co. 2) ed, infine, avesse favorito la cooperazione nei confronti dei paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura (co. 3)<sup>35</sup>.

Oltre alla promozione da parte dell'Unione di una tutela, in materia dei beni culturali, prettamente nazionale, l'azione dell'Unione fu indirizzata anche nel senso di porre rimedio alle conseguenze dannose che la completa assimilazione dei beni culturali alle merci aveva già comportato.

Invero, come anticipato, la costituzione del mercato unico europeo e la conseguente assenza di controlli della circolazione delle merci alle frontiere interne, provocò una vera e propria dispersione dei patrimoni culturali nazionali nel territorio dell'UE. Al fine di limitare la libera circolazione dei beni culturali, l'UE si preoccupò di regolare la circolazione dei beni culturali all'interno del territorio europeo.

Fu pertanto adottato, in via del tutto precauzionale, il reg. UE n. 3911/92 avente ad oggetto l'esportazione di beni culturali, modificato e poi codificato dal reg. UE n. 116/2009 del 18 dicembre 2008 (1.2.1.), ed in via repressiva, la dir. UE n. 93/7 avente ad oggetto la restituzione dei beni culturali trasportati illecitamente al di fuori del territorio di uno Stato membro (1.2.2).

Con il reg. UE n. 116 del 2009 il legislatore europeo introdusse delle procedure comuni volte a garantire un controllo uniforme delle esportazioni all'esterno ed all'interno della Comunità europea sia per quanto riguarda i casi di esportazione indiretta<sup>36</sup>, e dunque quando le merci

<sup>33</sup> L'art. 151 così dispone: «La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando al contempo il retaggio culturale comune. L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, ad appoggiare ed integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori: a) miglioramento delle conoscenze e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; b) conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; c) scambi culturali non commerciali; d) creazione artistica e letteraria compreso il settore audiovisivo. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa. La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del presente Trattato. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta: deliberando in conformità della procedura di cui all'art. 189 B e previa consultazione del Comitato delle regioni, azioni di incentivazione, ed esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio delibera all'unanimità durante tutta la procedura di cui all'art 189 B; deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, raccomandazioni».

<sup>34</sup> Si trattò di una scelta volta a sottolineare la circostanza che l'obiettivo principale dell'Unione fosse la promozione dello sviluppo della cultura dei singoli Stati membri (comma 1), promozione da attuare anche mediante la valorizzazione di una cultura comune, nel rispetto delle diversità nazionali e regionali (co. 4).

<sup>35</sup> Cfr. A. Fantin, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, cit.

<sup>36</sup> Con riferimento alla regolazione dell'esportazione indiretta, il regolamento individua quattro punti principali ed invero il primo punto si pone di dare vita ad una procedura comune per gli stati al fine di consentire il rilascio di un documento standard, la c.d. Licenza di esportazione, avente valenza in tutti gli Stati grazie a cui si può trasportare all'esterno degli Stati di origine verso le frontiere esterne (cfr. artt. 2 e 3). La Licenza di esportazione non si sostituisce ai singoli strumenti previsti dagli Stati tuttavia la circostanza che abbia valenza europea fa sì che gli operatori dei singoli stati membri preferiscono di gran lunga utilizzare il modello unico di licenza di esportazione europea. Esistono tre categorie di licenze di esportazione. Le autorizzazioni di esportazione

«circolano» in Europa prima di lasciare il territorio doganale comunitario, sia con riferimento ai casi di esportazione diretta, ovvero quando un bene culturale viene esportato da uno Stato membro verso un Paese terzo<sup>37</sup>, al di fuori dell'Europa.

Fu predisposto un allegato al reg. UE n. 116/2009 avente ad oggetto l'individuazione delle categorie di beni culturali<sup>38</sup> da sottoporre alle norme del regolamento ed inoltre furono affidati agli Stati membri i controlli relativi al trasporto dei beni culturali<sup>39</sup> (se l'autorizzazione all'esportazione esisteva ed era valida, la merce poteva lasciare il territorio dell'UE. Una copia dell'autorizzazione, timbrata dall'autorità competente dello Stato di esportazione, doveva essere restituita all'autorità di rilascio dello Stato di origine). Questo meccanismo, se da un lato consentiva la verifica dell'autorizzazione da parte dello Stato d'origine circa l'esportazione di un determinato bene culturale, dall'altro non consentiva di verificare, se del caso, la legittimità del movimento che aveva portato il bene nel territorio dello Stato d'origine. L'Unione europea, pertanto, prevede che, al fine di garantire la migliore applicazione del reg. UE n. 116/2009, l'onere per le autorità competenti degli Stati membri a cooperare.

Si tratta di un aspetto che, seppur chiave di volta del sistema, in quanto tendente alla creazione di un mercato dei beni culturali sovranazionale, ad oggi, non è stato ancora attuato in modo del tutto soddisfacente<sup>40</sup>.

In sintesi, pare importante ai fini della presente disamina evidenziare che i menzionati regolamenti hanno sempre teso a dare un ruolo primario ai singoli Stati membri nell'attuazione delle politiche di tutela del patrimonio culturale ivi presente in modo tale da

---

normali sono utilizzate per le esportazioni «normali» cioè su base *ad hoc*. Le licenze aperte specifiche coprono le esportazioni temporanee e ripetute di beni culturali specifici da parte di una persona o di un'organizzazione. Le licenze aperte generali riguardano le esportazioni temporanee di beni culturali appartenenti alla collezione permanente di un museo o di un'istituzione.

<sup>37</sup> Nel caso di spedizioni tra Stati membri, invece, il regolamento non si applica, data la supremazia del principio della libera circolazione delle merci, mitigata dall'eccezione prevista dall'art. 30 TCE (36 TFUE) per gli Stati membri che lo attuano.

<sup>38</sup> Si veda la scheda «Beni culturali, diritto dell'UE» sulla sottocategoria «collezione» o «oggetto di collezione» della categoria «beni culturali», si veda la scheda Collezione, diritto comunitario.

<sup>39</sup> In questo caso gli Stati sono definiti Stati esportatori poiché agiscono per conto degli Stati di origine. Nel caso in cui si tratta dei beni culturali di cui al primo e al secondo trattino della categoria A.1 dell'allegato, ovvero di quei beni che presentino un interesse archeologico o scientifico limitato, lo Stato di esportazione può non richiedere una licenza di esportazione a condizione che non siano il prodotto diretto di scavi, ritrovamenti o siti archeologici in uno Stato membro e che siano legalmente in commercio (art. 2.2, 2).

<sup>40</sup> Il regolamento si applica anche ai casi di esportazione diretta (contro l'art. 2, paragrafo 4), tranne nel caso dell'esportazione di tesori nazionali di valore artistico, storico o archeologico che non sono ascrivibili alla categoria di beni culturali ai sensi del regolamento 116/2009, che è disciplinata dalla legislazione nazionale dello Stato membro di esportazione (art. 2, paragrafo 4). Anche in questo caso sono necessari sia i documenti nazionali che quelli europei (licenza di esportazione). La relazione della Commissione sull'applicazione del Regolamento 116/2009, pubblicata nel giugno 2011 (COM (2011) 382 definitivo), afferma che «gli Stati membri non segnalano difficoltà di rilievo nell'applicazione quotidiana delle disposizioni del regolamento di base e del suo regolamento di applicazione». I servizi doganali applicano strumenti di gestione del rischio per selezionare le partite di merci o le persone da controllare. Diversi Stati membri hanno sfruttato la possibilità di limitare il numero di uffici doganali responsabili dell'espletamento delle formalità di esportazione dei beni culturali, rendendo più efficaci i controlli centralizzati. Tuttavia, la Commissione sottolinea due limiti. In primo luogo, non è generalmente possibile presentare una domanda di licenza di esportazione per via elettronica. In secondo luogo, la cooperazione tra le autorità competenti può e deve essere ancora migliorata, anche se sono già stati fatti degli sforzi, come l'organizzazione di incontri regolari, attività di formazione congiunte e la firma di memorandum d'intesa tra le autorità. In termini quantitativi, il numero di autorizzazioni normali all'esportazione rilasciate era di 16.000 nel 2000, 21.500 nel 2007 e 18.000 nel 2010. I principali Paesi esportatori sono Regno Unito (45%), Italia (26%) e Francia (15%). I rifiuti di autorizzazioni normali rappresentano solo lo 0,3% del numero totale di autorizzazioni rilasciate. Infine, poco meno di 500 spedizioni di merci sono state dichiarate dai servizi doganali del Paese esportatore non conformi al regolamento.

consentire un effettiva tutela da parte singoli Stati membri, seppur, in un costante dialogo tra questi ultimi e l'UE. L'Unione invero si è sempre occupata di conciliare la necessità di consentire la libera circolazione dei beni culturali all'interno dello spazio europeo pur tuttavia garantendo, al contempo, la tutela dei tesori nazionali e l'attuazione, solo in via residuale, delle politiche europee.

**5. Le prospettive dell'attribuzione alle regioni della competenza in materia di circolazione dei beni culturali, conclusioni.** Come anticipato, la competenza statale della tutela dei beni culturali e più in particolare, per quel che rileva in questa disamina, la regolazione statale della circolazione dei beni culturali, trova la propria fonte nell'art. 117 della Costituzione.

Ne consegue che, come ricordato, ogni decisione relativa all'uscita dal territorio nazionale, anche di beni regionali e/o dei privati, compete alle sovrintendenze ed, in ultima istanza, al Ministero.

Tuttavia, le funzioni di cui all'art. 117, co. 2, Cost.<sup>41</sup> rischiano attualmente di essere attribuite alle Regioni.

Da qui, come indicato in premessa il dubbio se la disciplina di questa funzione possa essere trasferita alle regioni ordinarie che ne facciano richiesta.

Come è noto, infatti, il 26.06.2024 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la l. n. 86 recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Tale legge disciplina le modalità di attribuzione che, come accennato consentirebbe, anche, alle regioni a statuto ordinario l'attribuzione di determinate funzioni, di cui all'art. 117, co. 2, attualmente di competenza esclusiva Statale<sup>42</sup>, oltre ad altre materie rientranti nel co. 3 dell'art. 117.

Viene quindi disciplinata la possibilità per lo Stato di riconoscere ad una singola Regione delle quote aggiuntive di autonomia, legislativa ed amministrativa,<sup>43</sup> rispetto a quelle già

<sup>41</sup> L'art. 117, co. 2, lett. s), attribuisce alle competenze esclusive dello Stato la tutela dei beni culturali, tuttavia, c'è da dire che in materia di tutela dei beni culturali il sistema regionale italiano non è totalmente uniforme. Infatti l'art. 116 Cost. che, come è noto, riconosce a cinque Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige-Südtirol e Valle d'Aosta) forme e condizioni particolari di autonomia in base ai loro statuti, approvati con leggi costituzionali ha consentito, con riferimento al patrimonio culturale, alla Regione Sicilia di avere la potestà legislativa in materia di tutela del patrimonio storico e artistico (art. 14, lett. m)), circostanza ripetutasi in Trentino-Alto Adige/Südtirol, e nelle due Province di Trento e Bolzano che sono titolari della competenza legislativa in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (art. 8, n. 3). Infine, lo Statuto della Regione Valle d'Aosta attribuisce alla Regione la competenza ad approvare leggi regionali per l'integrazione e l'esecuzione delle leggi statali in materia di antichità e belle arti (art. 3, lett. m)). In queste Regioni a statuto speciale, la legislazione statale in materia di beni culturali si applica secondo un criterio suppletivo, quindi nel caso in cui manchi una diversa legislazione autonoma.

<sup>42</sup> La predette funzioni verrebbero essere attribuite alle Regioni, con legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

<sup>43</sup> L'attribuzione delle competenze alle regioni in materia di beni culturali, secondo M. Cammelli, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon*, 3, 2019 trasformerebbe «l'art. 116, co. 3 Cost. da strumento di rifinitura e di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura per le specifiche esigenze di singole realtà regionali in una sorta di nuova fase di regionalizzazione (la quarta, dopo i decreti del '72, la stagione del d.p.r. 616/1977, il decentramento delle leggi Bassanini alla fine degli anni '90) con un doppio problema: - generale e sistemico, per il perseguimento di finalità altre e ben diverse da quelle cui è legata la ratio della disposizione, al punto da porre in dubbio la legittimità complessiva del procedimento e del provvedimento finale per un motivo molto vicino alla classica figura dell'«eccesso di potere per sviamento»: un potere cioè utilizzato per finalità diverse da quelle per cui è stato assegnato;

- particolare e analitico, per la conseguente inadeguatezza di tutta la strumentazione specifica legata all'intesa: bilateralità, inemendabilità, riserva di assemblea in luogo di deleghe e relativi decreti legislativi, fino all'irrisolto problema della durata temporale. Un problema, quest'ultimo, destinato a rimanere aperto anche qualora si

previste dalla Costituzione. Come è noto, questa legge è stata oggetto di un giudicato da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024<sup>44</sup> e necessita di una riscrittura.

In ogni caso, tale attesa non fa venir meno il quesito iniziale se sia, effettivamente, attuabile un regionalismo differenziato in materia di tutela del patrimonio culturale<sup>45</sup> e più specificamente in materia di circolazione dei beni culturali ed quali sarebbero gli effetti di simile scelta.

Ebbene, sul punto si evidenzia che laddove, alcune Regioni intendessero richiedere l'attribuzione di tale funzione, ipotesi quanto più probabile vista l'incidenza del patrimonio culturale sul PIL italiano, queste ultime sarebbero competenti anche ad assumere determinazioni circa la circolazione dei beni facenti parte del patrimonio culturale. Pertanto, le conseguenze sarebbero diverse.

Nel caso in cui le istanze delle regioni tendessero ad ottenere la regolazione della circolazione dei beni è evidente, che vi sarebbero incidenze dirette sull'uniformità delle politiche statali attuate a discapito di una maggiore disomogeneità legislativa ed amministrativa.

Volendo analizzare, brevemente, i possibili scenari occorre innanzitutto partire, a parere di chi scrive, dal più incisivo. Invero laddove si dovesse dare attuazione al regionalismo differenziato anche in materia di circolazione dei beni regolata da una disciplina uniforme a livello nazionale, verrebbe automaticamente meno l'applicazione di quest'ultima a favore di singole e differenziate normative regionali. Ancora, il ruolo del Ministero per i beni e le attività culturali nonché, delle sue articolazioni regionali, le Direzioni Regionali e le Soprintendenze, non avrebbero più ragione di esistere in quanto non sarebbe necessario garantire l'applicazione delle medesime norme su tutto il territorio nazionale ma anzi dovrebbero essere designati, in maniera differente, da ogni singola regione, organismi *ad hoc*, deputati, laddove la regione lo ritenesse opportuno, a svolgere un controllo attivo sulle politiche inerenti la circolazione poste in essere dalle diverse Regioni.

Le regioni potrebbero adottare regimi differenziati anche con riguardo alle modalità di circolazione dei beni culturali, rischiando di creare una forte dispersione del patrimonio culturale.

Si è visto, infatti, che i controlli circa la circolazione dei beni culturali sono necessari al fine di garantire l'integrità e la non dispersione del patrimonio culturale nazionale rappresentativo dell'identità di un popolo. Laddove si consentisse di regolare in maniera differente la

---

prevedessero scadenze temporali definite, per la naturale vischiosità degli apparati amministrativi e le concrete difficoltà che verrebbero a crearsi nel riportare il tutto alla situazione precedente».

<sup>44</sup> Con la sentenza della Corte Costituzionale sull'autonomia differenziata delle regioni ordinarie, avente ad oggetto la legge n. 86/2024, ha sottolineato che l'art. 116 Cost. deve essere interpretato in un contesto più ampio, tenendo in considerazione i principi di solidarietà, cooperazione e unità nazionale. Questi principi sono fondamentali per garantire che le forme di autonomia non minaccino l'integrità e la coesione del sistema statale. La Corte ha affermato che l'obiettivo dell'autonomia differenziata deve essere il miglioramento dell'efficienza degli apparati pubblici e la capacità di rispondere alle esigenze locali. Si tratta di una circostanza che implica una maggiore responsabilità politica da parte delle regioni e una risposta più attenta ai bisogni dei cittadini. La sentenza ha, poi, dichiarato illegittimo il meccanismo di trasferibilità delle materie o ambiti di materie tramite intese tra Stato e regioni, sostenendo che la devoluzione delle competenze deve riguardare in modo specifico funzioni legislative e amministrative. Si tratta di una devoluzione che dovrebbe essere giustificata in relazione a ciascuna regione, secondo il principio di sussidiarietà e dunque in modo mirato e specifico, piuttosto che mediante un approccio generalizzato che potrebbe influenzare negativamente l'unità nazionale. La decisione della Corte Costituzionale stabilisce un quadro giuridico più chiaro per l'attuazione dell'autonomia differenziata, delineando i confini entro cui deve muoversi il legislatore. Le regioni che desiderano ottenere forme di autonomia dovranno seguire le indicazioni fornite dalla Corte, dimostrando che le richieste sono giustificate in relazione alle specifiche necessità locali.

<sup>45</sup> Al riguardo si consenta il riferimento a A. Sau, *Beni e attività culturali tra Stato e Regioni: ciò che resta della stagione della regionalizzazione: guardando alla prossima*, in *Aedon*, 1, 2023.

circolazione degli stessi, le Regioni potrebbero anche adottare linee politiche non protese, effettivamente, alla tutela dell'integrità del patrimonio culturale e si rischierebbe che, almeno in ambito comunitario, il patrimonio culturale di alcune Regioni potrebbe circolare in assenza di qualsivoglia o, anche, di blandi controlli o verifiche preventive di interesse culturale con conseguenze disastrose sull'integrità del patrimonio culturale regionale/nazionale.

Si potrebbe addirittura pensare che l'adesione al regionalismo differenziato potrebbe comportare la perdita dell'azione di nazionalità del patrimonio culturale nazionale che conseguentemente e potrebbe essere definito quale patrimonio culturale regionale. Ciò porterebbe il patrimonio culturale a essere non più rappresentativo dei valori identitari e culturali di un'unica nazione della storia di una Regione (non considerando peraltro che il patrimonio culturale nazionale si è consolidato nei secoli e non dal 1948 – anno in cui sono stati definiti i confini delle regioni, più volte in seguito modificati). Nel caso in cui si parlasse di un patrimonio culturale regionale si rischierebbe di eliminare automaticamente la rappresentazione di identità di altri residenti in regioni limitrofe che vedrebbero così leso il loro diritto ad un'identità culturale. Ciò in effetti sarebbe possibile in quanto i confini territoriali regionali sono stati definitivamente previsti con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario con la l.n. 281/1970. È evidente che la costituzione di un possibile patrimonio culturale regionale limiterebbe la rappresentatività identitaria del patrimonio alla sola popolazione della regione e non sarebbe idoneo a rappresentare anche popolazioni, limitrofe appartenenti ad altri territori regionali, che trovano le proprie radici in beni delimitati territorialmente solo nel 1970.

Infine, con riferimento alle politiche europee, nel momento in cui si intendesse aderire al regionalismo differenziato, sarebbe conseguenza diretta l'instaurazione di un dialogo, in materia di circolazione del patrimonio culturale, non più tra Stato ed Unione ma tra le regioni e l'Unione europea.

Tale circostanza non creerebbe pochi problemi e ciò in quanto non si potrebbe effettivamente garantire il controllo capillare ed effettivo del rispetto, da parte delle regioni, delle politiche poste dal Regolamento n. 116/2009. Invero come visto, *supra*, il Regolamento n. 116/2009 è stato predisposto sia con il fine di consentire una regolamentazione uniforme in tutti gli stati membri circa l'individuazione delle categorie di beni culturali da sottoporre alle norme del Regolamento ed anche con l'intento di affidare ai singoli Stati membri i controlli relativi al trasporto o alla circolazione dei beni culturali.

Con riferimento alle categorie dei beni culturali, queste ultime dovrebbero essere definite dalle singole Regioni e pertanto subirebbero senz'altro delle alterazioni tra regione e regione. Ciò comporterebbe che risulterebbe particolarmente complesso per l'UE, in un dialogo con le regioni, effettuare di volta un controllo circa quali beni, in base alla normativa regionale, facciano parte o meno del patrimonio culturale.

Con riferimento, invece, alla circolazione dei beni culturali, come anticipato il Regolamento n. 116/2009 prevede che spetta allo stato membro emettere e sottoscrivere un'autorizzazione all'esportazione al di fuori dell'UE di un bene culturale. Nel caso in cui si affidasse alle singole regioni il predetto compito ogni regione sarebbe competente a decidere in maniera autonoma l'*iter* da seguire per l'autorizzazione a lasciare il territorio italiano del bene culturale e ciò provocherebbe una serie di conseguenze.

Se da un lato, infatti, i regimi regionali disciplinassero in maniera differente i singoli beni, dall'altro disciplinerebbero altresì in maniera differente anche le modalità secondo cui la regione dovrebbe rilasciare l'autorizzazione all'esportazione del bene.

Infine, verrebbe meno uno dei capisaldi del Regolamento n. 116/2009 in quanto lo stesso era stato emanato anche al fine di garantire la cooperazione tra gli Stati membri in virtù del principio ideologico di creazione di un unico mercato sovranazionale. Nel momento in cui il

regime dei beni culturali, o più generalmente la circolazione delle merci, divenisse di competenza regionale allora la cooperazione tra i singoli Stati membri diverrebbe, almeno con riferimento all'Italia, una cooperazione con le singole Regioni Italiane dotate di sovranità in materia di tutela e circolazione dei beni culturali.

In sostanza si tratterebbe di una scelta di non semplice attuazione che comporterebbe il venir meno dell'idea dei beni culturali nazionali sanciti dall'art. 9 Cost., la disgregazione di un *corpus* di beni culturali rappresentativi dell'identità di una singola nazione designata sino ad oggi quale «Stato di cultura» unito, in favore di un'identità regionale; identità che rispecchierebbe un territorio che, come detto, risulta essere di recente creazione.

Si resta in attesa degli ulteriori sviluppi normativi al fine di comprendere se sia un rischio effettivo ovvero una semplice ipotesi.

**Abstract.** La regolazione della circolazione dei beni culturali rientra nel più ampio concetto di tutela dei beni culturali e, in quanto tale, trova una propria regolamentazione a livello europeo, nazionale.

Con la presente disamina, in seguito ad un breve riepilogo del quadro normativo nazionale ed europeo in materia di tutela dei beni culturali, ci si propone di valutare se l'effettiva attuazione del regionalismo differenziato sia ipotizzabile, anche, con riferimento alla circolazione del patrimonio culturale ed eventualmente quali implicazioni potrebbero esservi in un dialogo, necessario, con l'Unione Europea.

**Abstract.** The regulation of the movement of cultural goods is part of the broader concept of the protection of cultural goods and, as such, finds its own regulation at the European, national level. With this examination, following a brief summary of the national and European legal framework on the protection of cultural goods, we aim to assess whether the effective implementation of differentiated regionalism is conceivable, also with reference to the circulation of cultural heritage and, if so, what implications there might be in a necessary dialogue with the European Union.

**Parole chiave.** Tutela del patrimonio culturale – circolazione del patrimonio culturale – regionalismo differenziato – dialogo con l'Europa.

**Key words.** Protection of cultural heritage - circulation of cultural heritage - differentiated regionalism - dialogue with Europe.