

Predella journal of visual arts, n°58, 2025 www.predella.it - Monografia / *Monograph*



Direzione scientifica e proprietà / Scholarly Editors-in-Chief and owners:
Gerardo de Simone, Emanuele Pellegrini - predella@predella.it

Predella pubblica ogni anno due numeri online e due numeri monografici a stampa /
Predella publishes two online issues and two monographic print issues each year

Tutti gli articoli sono sottoposti alla peer-review anonima / All articles are subject to anonymous peer-review

Comitato scientifico / Advisory Board: Diane Bodart, Maria Luisa Catoni, Michele Dantini, Annamaria Ducci, Fabio Marcelli, Linda Pisani, Neville Rowley, Francesco Solinas

Redazione / Editorial Board: Elisa Bassetto, Livia Fasolo, Elena Pontelli, Sara Tonni

Assistenti alla Redazione / Assistants to the Editorial Board: Teresa Maria Callaioli, Angela D'Alise, Matilde Mossali, Domiziana Pelati, Ester Tronconi

Impaginazione / Layout: Elisa Bassetto, Elisa Bernard, Sofia Bulleri, Agata Carnevale, Nicole Crescenzi, Rebecca Di Gisi, Matilde Medri, Elisabetta Tranzillo

Predella journal of visual arts - ISSN 1827-8655

Since its inception, Italy's system for protecting cultural heritage has centered on controlling the international circulation of artworks to prevent the loss of objects of particular historical and artistic value. Italian law empowers the State to block exports of works that, under Ministerial Decree No. 537/2017, display significant cultural interest, assessed case by case. Given Italy's role as a crossroads of artistic exchange, many foreign-origin works have long resided within its borders. Their subjection to protection is now established. Through an analysis of current regulations, judicial rulings, and the recent Circular No. 28 (June 20, 2024), this paper examines the exportability of foreign artworks, clarifying when their retention is justified. It also highlights how the notion of a work's connection to Italian cultural history – often flexibly interpreted – guides decisions on export authorization.

La legislazione italiana in materia di beni culturali, da ultimo disciplinata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio o CBC) si fonda oggi sui principi della tutela e della valorizzazione che, in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio nonché a promuovere lo sviluppo culturale.

Questo quadro normativo è il risultato di un lungo processo di evoluzione sociale, culturale e legislativa, le cui radici affondano alla fine del XVIII secolo. Ciò assume rilievo poiché, per comprendere l'attuale impianto normativo in materia di esportazione di beni culturali, è necessario indagarne la *ratio* attraverso una breve premessa storica, imprescindibile per una comprensione completa di un tema tuttora al centro del dibattito pubblico, come dimostra la partecipazione attiva di numerosi esperti del settore al convegno *Esportare opere, plasmare uno stile*, organizzato dal Ministero della Cultura e svoltosi a Roma il 23 e 24 ottobre 2023¹.

La normativa vigente in Italia si fonda su una concezione del bene culturale come «testimonianza avente valore di civiltà» – definizione elaborata tra il 1964 e il 1967 dalla Commissione Franceschini, istituita a tal fine – che ha sancito in modo definitivo il legame inscindibile tra l'opera d'arte e l'identità nazionale². A sua volta, il concetto moderno di bene culturale – emerso per la prima volta nell'ambito della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, sottoscritta all'Aia il 14 maggio 1954 – si riferisce a un bene immateriale che, pur richiedendo una cosa quale supporto fisico, non si identifica con essa. L'affermarsi di tale concezione ha sancito l'abbandono definitivo dell'idea dell'opera d'arte come semplice oggetto da preservare per le sole qualità estetiche, riconoscendole

invece il ruolo di portatrice di un interesse qualificato, variabile di volta in volta in ragione della sua natura artistica, storica, archeologica, etnoantropologica, archivistica e così via.

Questo collegamento, oggi all'apparenza ovvio, ha posto le basi per l'attuale impianto normativo, improntato sull'idea di bene culturale come simbolo attorno al quale una comunità si raccolgono, si identifica e promuove i propri valori e, che, in quanto tale, deve essere tutelato e, auspicabilmente, valorizzato. Per questi motivi, come si vedrà più avanti, l'uscita di un bene culturale dall'Italia è oggi regolata da norme stringenti, contenute nella Parte II, Titolo I, Capo V del CBC, la cui applicazione richiede di bilanciare, da un lato, il diritto di proprietà del privato e, dall'altro, l'interesse pubblico a garantire che il patrimonio culturale nazionale non venga depauperato di beni di particolare rilevanza artistica, storica o sociale.

Eppure, nonostante il fenomeno della circolazione internazionale di opere d'arte sia radicato nel tempo, la concezione di tutela del patrimonio culturale, mediante l'introduzione di forme di controllo, è relativamente recente. Per quanto di nostro interesse, la ricollocazione di opere in contesti differenti rispetto a quelli di origine ha determinato l'intreccio di tali opere con la storia e la cultura del paese di nuova collocazione, conferendo loro nel tempo una nuova rilevanza che giustifica la loro sottoposizione alla normativa nazionale di tutela. Data la natura di crocevia artistico-culturale dell'Italia nel corso dei secoli, non sorprende che la legislazione in materia di beni culturali abbia attribuito particolare rilievo alle opere che testimoniano interconnessioni e influenze artistiche tra diverse civiltà, a condizione che, come vedremo, tali opere mantengano una specifica attinenza con la storia culturale del nostro Paese. Tuttavia, come frequentemente accade, la normativa si forma ed evolve in risposta a fenomeni storici dirompenti, inizialmente non regolati dal diritto, che interviene solo in un secondo momento per disciplinarne gli effetti.

Ne è prova la storia d'Italia che, complice la prolungata frammentazione statale e la conseguente assenza di identità nazionale, è stata a lungo oggetto di una costante emorragia di opere d'arte, dovuta a saccheggi e in parte frutto di vendite, della quale già si doleva Raffaello Sanzio in una lettera a Papa Leone X, databile tra il 1519 e il 1520³. Non è un caso che gli albori della tutela possano rintracciarsi nel Rinascimento, periodo di rifioritura delle arti nonché di affermazione di alcune signorie come poli culturali, politici ed economici. Proprio in questa epoca si registra per la prima volta l'emersione di provvedimenti specificamente finalizzati al controllo della circolazione delle opere d'arte⁴.

Un primo esempio in tal senso si rinviene nella deliberazione emanata dal Granduca di Toscana Ferdinando de' Medici nel 1602, che stabilì regole ferree riguardo all'esportazione delle opere, disponendo, ad esempio, che quelle più

significative o i cui autori non fossero più in vita non potessero essere esportate senza il rilascio di un'autorizzazione da parte del luogotenente dell'Accademia del Disegno.

Tuttavia, la *ratio* della tutela del tempo era principalmente incentrata sulla concezione dell'arte come simbolo e strumento di propagazione del potere del sovrano, mentre la fruizione pubblica rivestiva un ruolo secondario, se non del tutto marginale; sarà necessario attendere la fine del XVIII secolo per assistere a un vero punto di svolta. Le spoliazioni perpetrata dalle truppe francesi durante la prima campagna d'Italia (1796-1797), in particolare a danno dello Stato Pontificio, generarono nell'Europa contemporanea un autentico moto di protesta, di cui Quatremère de Quincy (1755-1849) fu portavoce, soprattutto tramite il noto pamphlet *Lettres à Miranda sur le déplacement des monuments de l'art de l'Italie*, pubblicato nel 1796. Merito dell'intellettuale e politico francese fu quello di riconoscere la stretta connessione tra l'opera d'arte e il contesto in cui questa è stata realizzata, evidenziando così come il significato dell'opera possa essere compromesso definitivamente qualora questa venga sradicata dal suo contesto originario.

Nel periodo storico in commento, tramite l'armistizio di Bologna del 23 giugno 1796 e il trattato di Tolentino del 19 febbraio 1797, la Francia rivoluzionaria ottenne forzatamente la consegna di numerose opere d'arte dallo Stato Pontificio – tra cui il gruppo scultoreo del *Laocoonte* – che non sarebbero ritornate in Italia prima del 1815, quando Antonio Canova negoziò con Luigi XVIII la loro restituzione⁵. Non stupisce dunque che sia proprio al termine della parentesi napoleonica – caratterizzata da un significativo spostamento di opere d'arte – che videro la luce in tutta Europa i primi strutturati interventi normativi a tutela del patrimonio storico artistico.

Tratto distintivo di questa prima stagione normativa, della quale si può definire precursore l'editto del Cardinale Camerlengo Bartolomeo Pacca del 7 aprile 1820, è stata l'individuazione dello Stato in qualità di garante della conservazione dell'integrità del patrimonio culturale⁶. Il controllo ai confini si afferma dunque storicamente come primo e principale strumento di tutela della conservazione del patrimonio culturale, ruolo di preminenza che, pur non più in modo egemone, riveste tuttora. Del resto, tutti i principali interventi normativi dello Stato italiano in materia di beni culturali si sono mossi su tale solco⁷.

La legge 1º giugno 1939, n. 1089 ("Bottai"), che ha regolato la materia in Italia fino all'entrata in vigore prima del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e successivamente del tuttora vigente decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, è stata la principale normativa in materia di beni culturali per sessant'anni, sopravvivendo alla caduta del regime fascista grazie all'adattamento ai principi costituzionali e a un progressivo aggiornamento.

Per quanto riguarda la circolazione di opere d'arte, la legge Bottai⁸ ancorava il divieto di esportazione delle cose mobili oggetto di tutela⁹ al verificarsi di un «ingente danno per il patrimonio nazionale»¹⁰ in caso di fuoriuscita dai confini nazionali delle stesse. Al fine dell'esportazione dunque, risultava necessario chiedere ed ottenere una licenza, subordinata ad una valutazione compiuta dalla pubblica amministrazione. È significativo che il divieto di esportazione soprattutto si riferisse a tutte le cose tutelate ai sensi della legge Bottai, a prescindere dalla circostanza che la cosa fosse stata oggetto o meno di notifica al privato proprietario di interesse particolarmente importante, ai sensi dell'articolo 3 della legge.

Successivamente, l'originario art. 35 della legge Bottai è stato sostituito dall'articolo 1 del decreto legge 5 luglio 1972, n. 288 (convertito nella legge 8 agosto 1972, n. 487), che ha ulteriormente ampliato la facoltà dell'amministrazione di negare il rilascio delle licenze di esportazione qualora la fuoriuscita della cosa comportasse un «danno per il patrimonio storico e culturale nazionale», formula ancor più ampia rispetto a quella precedente. È evidente che un criterio di valutazione tanto generale si prestasse fin da subito a interpretazioni elastiche; per questo motivo, il medesimo intervento normativo ha precisato al secondo comma che «nella valutazione da compiere [...] i competenti uffici si attengono ad indirizzi di carattere generale stabiliti dalla Direzione generale delle antichità e delle belle arti, dalla Direzione generale delle accademie e biblioteche, e per la diffusione della cultura dal Ministero della pubblica istruzione, e dalla Direzione generale degli archivi di Stato del Ministero dell'Interno».

La Circolare dell'allora Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione generale antichità e belle arti, del 13 maggio 1974, n. 2718, pur ammettendo essa stessa l'oggettiva difficoltà di esprimere criteri generali in «una materia vasta e diversa» come quella in esame, ha indicato i principi di carattere generale ai quali gli uffici esportazione dovevano attenersi al fine di stabilire se l'esportazione di un'opera d'arte potesse costituire o meno danno al patrimonio nazionale. Tali principi sono stati identificati mediante il richiamo a due macrocategorie, riferite i) alla singolarità delle cose stesse e ii) all'interesse delle cose in relazione al contesto storico culturale di cui esse fanno parte.

È significativo constatare che entrambe le suddivisioni contemplavano, rispettivamente, un criterio espressamente dedicato alle opere di origine straniera:

lett. f: «particolare difficoltà di ulteriore acquisizione per restrizioni legali o simili quando si tratti di cosa originaria di altra nazione e di particolare interesse archeologico, storico, artistico, etnografico».

lett. c: «appartenenza ad un'area di civiltà (archeologica, artistica, etnografica) diversa da quella di provenienza dell'oggetto e significativa di rapporti fra le varie civiltà, scuole o zone».

Già la circolare n. 2718/1974 prevedeva che l’italianità dell’opera non costituisse un prerequisito fondamentale per vietarne l’esportazione. Al contrario, l’origine straniera, in particolare se testimonianza di scambi culturali tra civiltà differenti, è stata riconosciuta come un valore aggiunto, tale da giustificare il trattamento all’interno dei confini nazionali.

I principi enunciati dalla circolare n. 2718/1974 hanno guidato l’attività degli uffici preposti all’esportazione fino all’emanazione del decreto del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo del 6 dicembre 2017, n. 537, che ha fornito i nuovi indirizzi di carattere generale per la valutazione dell’esportabilità di un bene di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

Tale novazione è stata preceduta, in primo luogo, dall’emanazione del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), che, pur abrogando la legge Bottai, non ha introdotto modifiche sostanziali in tema di controllo della circolazione dei beni, e, successivamente, dal più rilevante Codice Urbani, il quale ha profondamente riformato la disciplina relativa all’uscita definitiva di un bene di interesse culturale dai confini nazionali.

Per quanto ci occupa, l’art. 68 del CBC dispone che chi intende esportare definitivamente dal territorio della Repubblica un’opera d’arte creata da un artista non vivente, di oltre 70 anni e di valore superiore alla soglia monetaria di 13.500 euro (art. 65, comma 3, CBC) deve richiedere e ottenere un attestato di libera circolazione (disciplinato dall’art. 68, CBC). La richiesta di attestato deve essere presentata attraverso la piattaforma online del Ministero della Cultura (SUE - Sistema informativo degli uffici esportazione), fornendo le informazioni ivi richieste, tra cui figurano la paternità o l’attribuzione, la provenienza e ogni altro dato utile ai fini della valutazione in merito al rilascio dell’attestato di libera circolazione. La richiesta, generalmente presentata dallo spedizioniere incaricato, deve altresì indicare il valore venale del bene.

Tale onere si spiega in virtù della facoltà del Ministero, ai sensi dell’art. 70, CBC, di acquistare coattivamente il bene, qualora l’ufficio esportazione «non abbia già provveduto al rilascio o al diniego dell’attestato di libera circolazione». L’acquisto coattivo da parte dello Stato si giustifica con la straordinaria rilevanza di alcune opere d’arte, che, divenute di proprietà pubblica, potranno essere – almeno in linea teorica – valorizzate mediante la fruizione al pubblico. Il Ministero ha la facoltà di acquisire l’opera per il valore indicato nella richiesta di rilascio dell’attestato; resta tuttavia la possibilità per l’interessato di rinunciare all’uscita del bene dall’Italia, sottraendosi così all’acquisto, salvo che il provvedimento di acquisizione sia già stato notificato. Emerge dunque la funzione di filtro degli uffici di esportazione – più volte sottolineata dalla giurisprudenza¹¹ – i quali,

in qualità di articolazioni periferiche del Ministero, permettono a quest'ultimo di venire a conoscenza di beni culturali di rilevante interesse precedentemente sconosciuti. Si consideri infatti che le opere d'arte di proprietà privata tendono a rimanere sotto traccia fino al momento in cui non viene data loro pubblicità, tendenzialmente in occasione di aste, mostre o, per l'appunto, in occasione della loro esportazione al di fuori dei confini nazionali.

Gli uffici esportazione, entro tre giorni dalla presentazione del bene, devono darne comunicazione ai competenti uffici del Ministero i quali, nel termine di dieci giorni, segnalano ogni elemento conoscitivo utile ai fini della valutazione in merito al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione. Il comma 4 dell'articolo 68 del CBC prevede inoltre che il rilascio o il diniego dell'attestato dipendano dall'accertamento da parte dell'ufficio di esportazione di un interesse, a seconda del caso, artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, ai sensi dell'art. 10. Il medesimo comma dispone, in continuità con il novellato articolo 35 della legge Bottai, che la valutazione dell'ufficio esportazione debba basarsi sugli indirizzi generali stabiliti con decreto del Ministro, atto dotato di efficacia generale ed *erga omnes* che, differentemente dalle circolari (tra cui la n. 2718/1974), non ha valenza meramente interna all'Amministrazione destinataria.

L'attuale formulazione del comma 4 dell'articolo 68 del CBC deriva dalle modifiche apportate allo stesso dall'articolo 2 del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62, che ha rimosso il riferimento al danno arrecato al patrimonio culturale nazionale come criterio per giustificare un diniego di esportazione. Tale scelta, recepita come profondamente innovativa, appare in realtà solamente formale, in quanto va da sé che l'uscita dai confini nazionali di una cosa di interesse culturale ai sensi dell'articolo 10 possa essere fonte di un danno al patrimonio culturale nazionale. Inoltre, ai sensi dell'articolo 68, comma 6, CBC, il diniego del rilascio dell'attestato di libera circolazione comporta l'automatico avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale previsto all'articolo 14, con il conseguente divieto permanente all'esportazione.

La comunicazione di diniego deve essere preceduta da un preavviso, ai sensi dell'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, che disciplina il procedimento amministrativo. L'interessato può rispondere a tale preavviso entro dieci giorni dal ricevimento, producendo proprie osservazioni volte a fornire all'Amministrazione documentazione o informazioni che possano indurre quest'ultima a ritirare il provvedimento di diniego. Compito dell'ufficio di esportazione è quindi analizzare il bene, per il quale è prevista un'ispezione fisica da parte dei funzionari, valutare la congruità del valore indicato e, infine, accertare se esso presenti interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico.

La compressione del diritto di proprietà del privato, derivante dall'eventuale diniego al rilascio dell'attestato di libera circolazione, deve essere giustificata dall'individuazione di un interesse specifico, tale da rendere legittimo il divieto di fuoriuscita dai confini nazionali.

Il decreto del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo del 6 dicembre 2017, n. 537, ha sostituito la precedente circolare del 1974, introducendo gli *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*. È bene sottolineare che, come indicato nella premessa del decreto in commento, l'esigenza di aggiornare i principi deriva, tra le cose, dalla «reciprocità degli scambi culturali tra diverse aree geografiche, estesi ben oltre il semplice riferimento al contesto nazionale», riconoscendo dunque la rilevanza delle (numerose) opere di origine straniera presenti sul territorio italiano e meritevoli di tutela al pari di quelle di origine italiana. Al fine di tutelare al meglio il diritto di proprietà del privato – posto ad ogni modo che il diniego all'esportazione e il contestuale avvio del procedimento di dichiarazione di interesse sono «provvedimenti pienamente giustificati da un alto concetto del bene pubblico in quanto finalizzati alla tutela del patrimonio culturale italiano» – tali provvedimenti devono sempre essere adeguatamente motivati tramite una argomentazione sia critica che storica. Inoltre, il criterio della qualità artistica dell'opera non può, da solo, giustificare il diniego all'esportazione.

I nuovi elementi di valutazione così individuati si riferiscono alla qualità artistica, alla rarità, alla rilevanza della rappresentazione, all'appartenenza a un complesso e/o contesto storico, artistico, archeologico, monumentale, l'essere testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo e, infine, l'essere «testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera». Quest'ultimo criterio si riferisce dunque a quei beni di autore e/o di provenienza straniera o, altresì, di autori italiani ma realizzati per un committente o un mercato straniero. Ciò che rileva, da ultimo, è la specifica attinenza delle opere alla storia della cultura in Italia, criterio valutativo che, come vedremo, si presta facilmente ad un'elasticità insita, tale da aver necessitato l'emanazione di un'ulteriore circolare, la 20 giugno 2024, n. 28, che si occupa specificatamente dell'esportazione di opere di provenienza straniera e sulla quale torneremo più avanti.

A titolo esemplificativo, il decreto ministeriale n. 537/2017 precisa che l'appartenenza di un'opera straniera a una collezione storica italiana costituisce, in astratto, elemento sufficiente per ritenere la stessa rilevante ai fini della storia del collezionismo italiano. Tale criterio è stato applicato nella sentenza del TAR Lombardia-

Milano del 28 novembre 2022, n. 126, riguardante l'opera *Hole Showa 21* (1951, smalto su carta, 32x41cm) dell'artista giapponese Shozo Shimamoto (1928-2013), in cui ha assunto rilevanza l'appartenenza dell'opera alla collezione di Rosanna Chiessi, gallerista di Reggio Emilia e fondatrice dell'associazione italiana intitolata all'artista.

Il decreto ministeriale in esame si fonda, del resto, sull'esperienza di una consolidata giurisprudenza che ha da sempre riconosciuto l'assoggettabilità alla tutela anche delle opere di origine straniera, non dovendosi ritenere che l'italianità di un bene costituisca condizione imprescindibile per vietarne la fuoriuscita dai confini nazionali.

Con riguardo ad una richiesta di attestato di libera circolazione relativa a 7 reperti archeologici di arte del Gandhara, la sentenza del T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II-Q, 23 dicembre 2010, n. 38574, ha evidenziato che «a differenza del bene paesaggistico, che è indissolubilmente legato alla nazione, il patrimonio "reale" rappresenta quel complesso di beni artistici, storici e culturali che si sono affastellati sul territorio nel tempo e siano ancora presenti per effetto delle più diverse e risalenti vicende (guerre, commerci, furti, scoperte, ecc.) a prescindere dal Paese di origine o della cultura di provenienza», concludendo infine: «né l'estraneità delle origini di tali reperti e né la proprietà di tali beni storico-artistici ne fanno certo perdere il loro valore di bene culturale rilevante per la comunità nazionale».

Sul punto, oltre alla giurisprudenza, si sono altresì espressi favorevolmente l'Ufficio legislativo del Ministero della Cultura, con parere del 14 luglio 2009, n. 14926 e la circolare n. 13/2019 della Direzione Generale. È interessante notare che, rispetto alla precedente circolare del 1974, il decreto ministeriale n. 537/2017 ha eliminato il principio relativo alla «particolare difficoltà di ulteriore acquisizione per restrizioni legali o simili quando si tratti di cosa originaria di altra nazione e di particolare interesse archeologico, storico, artistico, etnografico» per soffermarsi ed ampliare il principio relativo all'interesse dell'opera in relazione all'appartenenza della cosa «ad un'area di civiltà (archeologica, artistica, etnografica) diversa da quella di provenienza dell'oggetto e significativa di rapporti fra le varie civiltà».

Sul solco tracciato dal decreto ministeriale n. 537/2017, le corti amministrative hanno nel tempo applicato i criteri ivi espressi, permettendo al contempo l'affermazione di alcuni principi di matrice giurisprudenziale, che analizzeremo tramite il richiamo delle pronunce più significative. Con sentenza del 2 marzo 2011, n. 2540, il TAR Lazio-Roma si è pronunciato in merito a una *commode* francese realizzata nel 1744 da Antoine Robert Gaudreau, celebre ebanista al servizio di re Luigi XV.

Il mobile, originariamente collocato presso la residenza reale del castello di Choisy, giunse in Italia nel 1962, quando la proprietaria dell'epoca vi si trasferì. Fatta eccezione per la permanenza del mobile sul suolo italiano per circa

cinquant'anni, nessun collegamento oggettivo legava l'Italia alla *commode*. In tale sede, l'Amministrazione sostenne che l'elemento di unione tra la *commode* e l'Italia consistesse nel fatto che Philippe Caffieri, collaboratore di Antoine Robert Gaudreau, fosse figlio di un bronzista italiano e ne fosse dunque stato influenzato nella realizzazione del mobile. Tuttavia, il giudice amministrativo di primo grado ha precisato che, se da un lato «deve escludersi che il carattere di nazionalità del bene culturale costituisca una condizione imprescindibile affinché questo possa essere considerato componente del patrimonio culturale» dall'altro non si può ritenere compreso nel patrimonio nazionale «qualunque oggetto di interesse storico artistico sia comunque per ventura presente sul territorio italiano».

Nella medesima sede il Tar ha enunciato il principio della così detta utilità marginale: posto che non qualsiasi oggetto di pregio artistico debba necessariamente rimanere sul suo italiano a prescindere da ogni ulteriore considerazione – in particolare se tale bene è di proprietà privata e dunque non è fruibile dal grande pubblico – è necessario compiere «una valutazione comparativa degli interessi in gioco» all'esito della quale «l'autorità competente può anche ritenere prevalente, rispetto al trattenimento forzoso del "bell'oggetto" che sia per caso presente all'interno dello Stato, l'esigenza di una sua rilocalizzazione nello Stato di appartenenza culturale per il quale abbia forte valore identitario».

Successivamente, la causa è giunta dinanzi al Consiglio di Stato – pronunciatosi con sentenza del 13 aprile 2012, n. 3930 – il quale ha ampliato il concetto enunciato dal Tar poc'anzi riportato, aggiungendo che la promozione della cultura conseguita tramite il patrimonio culturale nazionale «non è limitata solo a quella italiana, ma deve favorire anche la conoscenza di altre culture di cui i beni in questione costituiscano testimonianza di civiltà».

In tale sede, l'Amministrazione ha sostenuto che l'assoggettabilità alla normativa di tutela si dovesse giustificare in base all'ingresso in via definitiva nei confini nazionali del mobile avvenuto diversi anni prima, tale da doverlo ormai considerare parte della storia recente d'Italia. Come vedremo più avanti attraverso l'analisi della circolare 20 giugno n. 28, tale pronuncia ha contribuito alla formulazione del criterio cronologico secondo il quale la permanenza prolungata di un'opera d'arte all'interno dei confini nazionali rende quest'ultima parte del patrimonio culturale nazionale e ne giustifica la sottoposizione alla normativa di tutela.

Un altro tema di rilievo sul quale la giurisprudenza amministrativa si è soffermata è il concetto di debito nei confronti di una cultura straniera, tema ampiamente discusso e non esente da critiche.

La sentenza del Tar Lombardia-Milano del 16 giugno 2022, n. 1390 ha ritenuto che l'opera di Franz von Stuck (1863-1928), *Ritratto di Olga Oberhummer*, 1907,

olio su tela, 80x68cm, fosse debitrice «del Rinascimento italiano, soprattutto per via della tipologia del ritratto di spalla». L'autore, di nazionalità tedesca, aveva inoltre partecipato alla prima edizione della Biennale di Venezia, contribuendo alla diffusione in Italia del Simbolismo di matrice nordica. A ciò deve aggiungersi che al tempo almeno 6 opere di von Stuck erano presenti in collezioni pubbliche italiane, e dunque fruibili al grande pubblico. Alla luce di tutto ciò, il giudice amministrativo ha stabilito che il legame con la cultura italiana fosse giustificato sia «dalla partecipazione reiterata a mostre italiane [...] sia per il carattere dell'opera quale testimonianza della persistenza e validità dei modelli italiani rinascimentali».

Il medesimo tema è stato oggetto della sentenza del Tar Lazio-Roma del 7 aprile 2017, n. 4395, relativa ad un ritratto ad opera di Salvador Dalí (1904-1989) il cui diniego all'esportazione fu giustificato sulla base del debito artistico che l'autore avrebbe avuto nei confronti dell'Italia e, in particolare, con riguardo alla corrente artistica dei valori plastici. Il dipinto, intitolato *Figura en una taula* (1925, olio su tela, 46x48cm), era stato oggetto di una richiesta di attestato di libera circolazione, negatogli in quanto l'opera sarebbe stata una testimonianza della fase formativa dell'autore, profondamente influenzata dall'Italia. A detta del giudice amministrativo l'opera «prende dichiaratamente a modello l'Italia e si concretizza in testimonianza stilisticamente affini al nostro panorama figurativo coevo» e, conclude, «il ritratto è da considerarsi esemplificativo di un momento circoscritto [...] che è doveroso preservare all'interno dell'ambito culturale comunitario, come esempio cruciale degli intensi scambi culturali verificatisi all'inizio del secolo scorso». Stante le inevitabili interconnessioni culturali e artistiche che da sempre caratterizzano il panorama dell'arte, ci si può chiedere se il criterio in esame, fondato sull'idea di debito nei confronti di altre culture, possa realmente legittimare il trattenimento forzoso sul suolo italiano di un'opera d'arte che, di per sé, non presenta alcun collegamento stringente con l'Italia e la sua cultura.

Con riguardo a una veduta di Roma realizzata da Caspar van Wittel (1653-1736), pittore olandese naturalizzato italiano, celebre per le sue rappresentazioni della capitale, il giudice amministrativo ha confermato che l'opera di un artista non originario dell'Italia, ma che vi ha vissuto e operato fino a ottenerne la naturalizzazione, può essere soggetta a un provvedimento di tutela. Con sentenza n. 1901 del 1° marzo 2011, il Tar Lazio-Roma ha riconosciuto che l'evidente natura di capolavoro dell'opera di van Wittel *Veduta sul Tevere a Castel Sant'Angelo* (1720/1730, olio su tela, 77,5 x 129,5cm), facesse passare in secondo piano «lo stringente onere motivazionale del giudizio di valore sulla rilevanza e significatività dell'opera nella storia dell'arte o della tecnica artistica». In sostanza, il giudice, pur sottolineando la necessarietà del rispetto delle garanzie formali e procedurali prescritte

dalla normativa a tutela del privato, ha ritenuto che «l'obbligo di motivazione dell'amministrazione si attenua in presenza di un riconosciuto capolavoro».

In talune occasioni, l'incerta applicazione della normativa di tutela alle opere di origine straniera ha determinato un significativo allungamento dei procedimenti giudiziari: è il caso riguardante l'opera del pittore fiammingo Frans Floris (1517-1570) *Allegoria della virtù*, rispetto alla quale il contenzioso è durato ben dieci anni. Il Ministero ha progressivamente mutato le argomentazioni poste a fondamento dell'apposizione del vincolo di interesse culturale, via via che le precedenti risultavano smentite, lasciando trasparire un orientamento volto, in sostanza, a garantire la permanenza dell'opera sul territorio nazionale in ogni modo possibile. L'Amministrazione ha dapprima sostenuto che il fondamento dell'applicazione della normativa di tutela derivasse dal soggetto del quadro, asseritamente un'allegoria della città di Genova, per poi affermare che l'opera fosse una testimonianza dei contatti tra l'autore e la committenza genovese ad Anversa e, infine, sostenendo che la rilevanza dell'opera scaturisse dalla sua rarità e dall'eccellenza qualitativa. Infine, il Consiglio di Stato, con sentenza del 10 dicembre 2014 n. 6046 ha accolto l'appello del proprietario dell'opera, criticando l'operato dell'Amministrazione, che ha agito «in modo ondivago e sostanzialmente preconcetto» nonché «sostanzialmente sleale e comunque contraddittorio e inattendibile, avendo frazionato nel corso del tempo le ragioni ostative (effettive o presunte) di cui aveva – o avrebbe dovuto avere – piena contezza sin dal primo esame».

Il requisito della specifica attinenza all'Italia, evidenziato dal decreto ministeriale n. 537/2017, è stato variamente applicato nel corso del tempo, spesso tramite interpretazioni elastiche a tal punto da essere basate meramente su supposizioni. Il Consiglio di Stato, con sentenza del 30 agosto 2023, n. 8074 si è pronunciato in merito all'esportazione di un dittico di Salvador Dalì (1904-1989), *Couple aux tetes pleines de nuages*, (1936, pittura a olio su carta, 82,3x62,5cm), che fu acquistato negli anni Cinquanta dalla promotrice culturale Frances McCann a Parigi e trasportato a Roma nella casa dove ella viveva con il compagno, il compositore italiano Giacinto Scelsi. L'opera rimase appesa nel salotto della coppia fino alla fine degli anni Novanta, quando fu conferita alla Fondazione Scelsi e, oltre a tale collocazione, non ha avuto alcun collegamento con l'Italia. Ciò nonostante, l'Amministrazione ha sostenuto l'esistenza di una «connessione tra Dalì e Scelsi» basata sulla «comunione di intenti tra l'approccio psichico della creazione artistica tipico degli artisti surrealisti come Dalì, ed il modo di comporre improvvisativo e medianico del compositore Scelsi [...] che potrebbe aver contribuito a rafforzare il legame karmico del musicista con il Dittico». In questo caso dunque, il giudice ha riconosciuto la specifica attinenza alla storia della cultura in Italia del dittico in base al solo collegamento con la «complessa e poliedrica figura di Scelsi».

Sulla base della giurisprudenza amministrativa in materia di circolazione internazionale di opere d'arte straniere, il Ministero della Cultura ha delineato dei principi atti a guidare la valutazione degli uffici di esportazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione. Il risultato è la recente circolare 20 giugno 2024, n. 28. La circolare si pone l'obiettivo di rendere omogenea l'azione di tutela in sede di esportazione con riferimento alle opere straniere, che definisce come «opere di autore straniero che non sono state eseguite in Italia». Espandendo il concetto di attinenza alla storia della cultura in Italia dettato dal decreto ministeriale n. 537/2017, la circolare n. 28/2024 dispone che la sottoposizione a tutela delle opere straniere necessiti che le stesse siano testimonianza di una sostanziale congruità culturale con lo sviluppo della storia artistica dell'Italia o che abbiano contribuito in modo attivo a tale sviluppo.

Con riferimento alla rilevanza dell'opera per la storia collezionistica italiana, la circolare n. 28/2024, oltre al già citato caso Shimamoto (Tar Milano, n. 126/2023), si sofferma sulla sentenza del Tar Milano n. 2666/2023, riguardante una stampa fotografica acquerellata e con inchiostro realizzata nel 1940 dall'artista Marcel Duchamp. L'opera fu poi firmata e donata all'amico Arturo Schwartz, gallerista milanese, in occasione di una mostra nel 1964 tenutasi presso l'omonima galleria. Anche in questo caso dunque la provenienza straniera dell'opera è stata riconosciuta e assorbita dal criterio di appartenenza ad una collezione storica italiana.

Con sentenza n. 2601/2023, il Tar Lombardia-Milano si è pronunciato in merito al diniego di esportazione relativo ad un ritratto dell'artista tedesco Christian Schad (1894-1982), raffigurante Lilian Kennard, moglie dell'ambasciatore inglese a Vienna ed ivi realizzato nel 1926 (Christian Schad, *Ritratto di un'inglese*, 1926, olio su tela, 57,5x47cm). L'Amministrazione ha ritenuto che tale dipinto, realizzato successivamente ad un soggiorno dell'autore in Italia, sarebbe il frutto dell'esperienza artistica italiana, dalla quale Schad fu profondamente influenzato. Nell'opera infatti «convergono le suggestioni ricevute dall'artista durante la sua lunga permanenza nel nostro Paese e quelle provenienti dalla sua terra natale». Ancora una volta, dunque, l'influenza artistica italiana su un'opera di autore e provenienza straniera è risultata determinante ai fini della sussistenza del criterio dell'attinenza alla storia della cultura italiana.

Citando il già ricordato caso della *commode* (Consiglio di Stato, n. 3930/2012), la circolare n. 28/2024 affronta e delinea altresì il criterio cronologico. Premesso che non può essere vietata l'uscita dai confini nazionali di qualsiasi bene presente in Italia in via incidentale o di passaggio, si ritiene che la permanenza in Italia di un bene per un periodo significativo, «anche eventualmente in rapporto alla permanenza del bene nel Paese d'origine o in altri Paesi», costituisca un criterio rilevante ai fini della sua sottoposizione alla normativa di tutela. Seppur l'applicazione di tale criterio

debba essere ponderata caso per caso, anche in relazione alla vetustà del bene, si ritiene comunque che la permanenza in Italia di un'opera per oltre settant'anni sia già di per sé significativa, considerando che corrisponde alla vetustà prevista dal Codice Urbani per l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale.

Con specifico riferimento ai criteri evidenziati dal decreto ministeriale n. 537/2017, la circolare n. 28/2024 precisa che l'ufficio esportazione deve innanzitutto documentare il legame dell'opera straniera con l'Italia, facendo riferimento ai principi di matrice giurisprudenziale già richiamati, per poi applicare i criteri d'indirizzo in merito al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione. Una volta accertata l'attinenza dell'opera alla storia della cultura italiana, ai fini del diniego non è necessaria la compresenza del criterio relativo alla testimonianza rilevante di relazioni significative tra diverse aree culturali (criterio n. 6, d.m. n. 537/2017), potendo essere sufficiente il ricorso a due tra gli altri criteri indicati dal decreto. Qualora l'ufficio esportazione non ritenesse l'opera straniera strettamente collegata alla cultura italiana, non potrà deliberare il diniego del rilascio dell'attestato di libera circolazione sulla base dei criteri previsti dal decreto ministeriale n. 537/2017.

In conclusione, l'assoggettabilità alla normativa di tutela nazionale delle opere d'arte provenienti da paesi stranieri non costituisce più un punto controverso, ma un principio consolidato e riconosciuto. Tuttavia, l'applicazione pratica della normativa solleva ancora alcuni dubbi interpretativi, dovuti a un'eccessiva – seppur insita – elasticità delle previsioni in materia, cui si affianca la discrezionalità tecnica di cui gode l'Amministrazione, non sindacabile nel merito in sede di giudizio. È indubbio che la crescente attenzione da parte delle autorità competenti verso la standardizzazione delle procedure relative al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione delle opere d'arte sia un passo positivo e significativo. Questo approccio uniformato degli uffici esportazione rappresenta un tentativo apprezzabile di garantire maggiore chiarezza e trasparenza, riducendo le incertezze che potrebbero compromettere l'efficacia della tutela del patrimonio culturale o comportare un eccessivo aggravio per il privato proprietario. Infatti, poiché il diniego di attestato di libera circolazione comporta una significativa compressione del diritto di proprietà del privato, la legittimità di tale provvedimento deve essere sempre adeguatamente giustificata dalla dimostrazione di un legame chiaro e concreto tra l'opera e il territorio nazionale. Tale requisito, stante la discrezionalità valutativa di cui godono gli uffici esportazione, resta difficile da ricondurre a limiti certi. A questo proposito, la prassi dimostra che sono numerosi i casi in cui le amministrazioni competenti, pur avendo a disposizione gli strumenti necessari per un'analisi rigorosa, hanno privilegiato un'interpretazione particolarmente

elastica delle normative allo scopo di trattenere in Italia un'opera d'arte.

È quindi necessario un ulteriore sforzo per affinare la coerenza dell'applicazione delle norme, bilanciando il rispetto dei diritti individuali con la protezione dell'interesse collettivo alla conservazione del patrimonio culturale. L'emanazione della circolare n. 28/2024 è stata senz'altro un'apprezzabile dimostrazione della volontà del Ministero della Cultura di rendere più uniformi i processi decisionali dei singoli uffici esportazione, in una materia nella quale, anche in ragione dell'insita discrezionalità, permangono rilevanti divergenze applicative.

- 1 Il Convegno, di cui il presente scritto costituisce un ampliamento, è stato altresì organizzato grazie all'Università di Teramo, la Fondazione Luigi Spezzaferro e l'Associazione Antiquari d'Italia.
- 2 *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, a cura di F. Franceschini et al., Roma, 1967, p. 11.
- 3 V. Terraroli, *Raffaello. Lettera a papa Leone X*, Milano, 2020.
- 4 G. Calabi et al., *Le opere d'arte e le collezioni*, Milano, 2020, pp. 144-151.
- 5 P. Wescher, *I furti d'arte. Napoleone e la nascita del Louvre*, Torino, 1988.
- 6 S. Settis, *Ventennale della Pontificia Commissione per i Beni Culturali della Chiesa*, Città del Vaticano, 2011, pp. 39-51.
- 7 A partire dalle prime leggi *ad hoc* – ossia la n. 185/1902 “Nasi” e la n. 364/1909 “Rava-Rosadi” – emanate quasi 50 anni dopo l'unificazione d'Italia e da subito ritenute inadeguate.
- 8 L. n. 1089/1939, artt. 35-41.
- 9 Nello specifico, l'art. 1 della legge n. 1089/1939 sottoponeva a tutela tutte le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, comprese le cose che interessano la paleontologia, la preistoria, le primitive civiltà; le cose di interesse numismatico; i manoscritti, gli autografi, i carteggi i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio.
- 10 L. n. 1089/1939, art. 35: «è vietata l'esportazione dallo Stato delle cose indicate all'art. 1 quando presentino tale interesse che la loro esportazione costituisca un ingente danno per il patrimonio nazionale tutelato dalla presente legge».
- 11 T.a.r. Lazio - Roma, sez. II *quater*, 7 aprile 2017, n. 4395; 20 ottobre 2015, n. 12002; 30 gennaio 2015, n. 1786; 24 marzo 2011, n. 2659.