

Senato della Repubblica

Commissione permanente 7<sup>a</sup> (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

A.S. 762 – Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di semplificazione delle procedure per la circolazione dei beni culturali e misure di agevolazione fiscale per oggetti d'arte, d'antiquariato e da collezione

## AUDIZIONE

Lorenzo Casini

*Professore ordinario di diritto amministrativo nella Scuola IMT Alti Studi di Lucca e  
Presidente dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA)*

### SOMMARIO:

1. Premessa	2
2. La circolazione delle opere d'arte in Italia	2
3. Le disposizioni sui modi di individuazione dei beni culturali	4
4. Il tema delle soglie di valore	5
5. Le misure sui procedimenti autorizzatori e altre disposizioni	8
6. Conclusioni	9

Roma, 17 ottobre 2023

## LA CIRCOLAZIONE DELLE OPERE D'ARTE TRA SEMPLIFICAZIONI E COMPLICAZIONI

Lorenzo Casini

### 1. *Premessa*

Il presente documento prende in esame il disegno di legge A.S. 762, recante “Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di semplificazione delle procedure per la circolazione dei beni culturali e misure di agevolazione fiscale per oggetti d’arte, d’antiquariato e da collezione” (d’ora in avanti, “ddl 762”).

Dopo alcune considerazioni generali sul regime della circolazione delle opere d’arte in Italia (par. 2), il documento si sofferma su tre ambiti trattati dal provvedimento:

- 1) i modi di individuazione dei beni culturali (par. 3);
- 2) l’innalzamento delle soglie di valore delle cose ai fini di una loro più ampia circolazione (par. 4);
- 3) le misure sui procedimenti di autorizzazione e l’introduzione di un meccanismo di silenzio-assenso (par. 5).

Può sin da ora anticiparsi che il ddl 762 presenta diversi profili problematici, sia di carattere generale (con riguardo alle tecniche di individuazione delle cose da tutelare), sia con specifico riferimento ai procedimenti autorizzatori (se si pensa, per esempio, alle complicazioni e all’incertezze legate alla previsione di un silenzio assenso).

### 2. *La circolazione delle opere d’arte in Italia*

Il ddl 762 detta misure finalizzate a semplificare la circolazione delle cose di interesse storico e artistico<sup>1</sup>.

Tale normativa è stata oggetto di un’importante riforma nel 2017, quando la legge sulla concorrenza n. 124 del 2017 ha apportato importanti modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 (di seguito “Codice”).

---

<sup>1</sup> A. Pirri Valentini, *Il controllo della circolazione internazionale delle opere d’arte*, Milano, Giuffrè, 2023; C. Barbati et al, *Diritto del patrimonio culturale*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2020.

In quell'occasione, Governo e Parlamento hanno recepito molte delle istanze provenienti dal mercato dell'arte per semplificare il quadro normativo e snellire le procedure amministrative. I tempi dei procedimenti avevano infatti raggiunto ritardi non più tollerabili, acuiti dalla cronica carenza di personale del Ministero.

In particolare, con la legge n. 124 del 2017:

- 1) è stato elevato da cinquant'anni a settant'anni la soglia temporale per dichiarare beni culturali le cose mobili, così allineando tale regime a quello delle cose immobili già portato a settant'anni nel 2011;
- 2) conseguentemente, per assicurare allo Stato uno strumento di verifica sull'interesse delle cose mobili passate al nuovo regime settantennale, è stato previsto un nuovo modo di individuazione dei beni culturali, diretto a tutelare le *“le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione”* (nuova lettera d-bis dell'articolo 10, comma 3, del Codice);
- 3) è stato quindi regolato lo specifico procedimento per eventualmente identificare tali cose di eccezionale interesse, la cui dichiarazione è stata attribuita alla Direzione generale centrale (e non al Comitato regionale come negli altri casi di vincolo) (articoli 14, comma 6, secondo periodo – incomprensibilmente non soppresso dal ddl 762 – e 65, comma 4-bis, secondo periodo, del Codice, del quale comma si prevede invece la soppressione);
- 4) è stata prevista per la prima volta una soglia di valore, corrispondente a quella più bassa indicata dalle norme europee, pari a 13.500, al di sotto della quale, una volta autocertificata, risulta possibile l'uscita di cose non ancora dichiarate beni culturali (fermo restando la possibilità di dichiararle come tali in presenza di un interesse culturale);
- 5) è stata elevata da 3 anni a 5 anni la durata dell'attestato di libera circolazione (articolo 68, comma 5, del Codice);
- 6) è stato previsto un decreto attuativo del Ministro della cultura sia per definire e aggiornare gli indirizzi di carattere generale cui gli uffici di esportazione devono attenersi per la valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione, ai sensi dell'articolo 68, comma 4, del Codice, nonché le condizioni, le modalità e le procedure

per il rilascio e la proroga dei certificati di avvenuta spedizione e di avvenuta importazione, ai sensi dell'articolo 72, comma 4, del medesimo Codice; sia per istituire un apposito «passaporto» per le opere, di durata quinquennale, per agevolare l'uscita e il rientro delle stesse dal e nel territorio nazionale.

L'introduzione di queste modifiche è stato il risultato di un intenso lavoro di collaborazione tra il Ministero della cultura e gli operatori, che portò poi in tempi brevi dopo l'entrata in vigore della legge n. 124 del 2017 all'adozione del d.m. 17 maggio 2018, n. 246, recante "Condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale di beni culturali".

Il percorso di applicazione del decreto non ha avuto purtroppo un andamento lineare. A seguito del cambio di legislatura e di Governo avvenuto nel 2018, il Ministero ha adottato alcuni atti – come il ritiro del decreto attuativo emanato nel 2018 e l'adozione di alcune circolari – finalizzati a “congelare” l'entrata in vigore delle nuove misure<sup>2</sup>.

Successivamente, a partire dalla fine del 2019, con il ritorno del Ministro Franceschini al Collegio romano, è stato ripreso il percorso di attuazione della normativa introdotta nel 2017, con lo “sblocco” del decreto attuativo<sup>3</sup> e l'attivazione di un Tavolo permanente per la circolazione delle opere d'arte nel 2021 proprio per monitorare l'attuazione della normativa e agevolarne l'applicazione<sup>4</sup>.

In tale contesto, sarebbe quindi preferibile rafforzare gli uffici amministrativi e continuare l'attuazione sul piano amministrativo, invece di sopprimere norme introdotte da poco tempo o modificarle senza aver prima dato il giusto tempo per verificarne l'efficacia. Ciò anche alla luce dei dati positivi relativi ai procedimenti di autorizzazione negli ultimi 2/3 anni, che hanno finalmente visto l'entrata a regime dei nuovi procedimenti semplificati tramite autodichiarazione.

### 3. *Le disposizioni sui modi di individuazione dei beni culturali*

Come anticipato, il ddl 762 sopprime innanzitutto l'ipotesi di individuazione di bene culturale, introdotta nel 2017, relativa alle cose di eccezionale interesse culturale (la lettera *d-bis* dell'articolo 10, comma 3, del

---

<sup>2</sup> Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 9 luglio 2018.

<sup>3</sup> Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo 31 luglio 2020.

<sup>4</sup> Decreto del Ministro della cultura 2 dicembre 2021.

Codice). Così facendo, viene meno la clausola di salvaguardia prevista proprio per evitare uno “svincolo” automatico delle cose mobili la cui soglia temporale è stata innalzata da 50 a 70 anni.

Tale modifica appare perciò avventata e comunque non priva di rischi per lo Stato, che perderebbe un importante strumento di verifica delle cose che potrebbero integrare il patrimonio culturale della Nazione. In aggiunta, si consideri che dal 2017 a oggi sono state adottate dalla Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero solamente pochissimi provvedimenti di dichiarazione di eccezionale interesse culturale. Inoltre, si ricorda qui che in Francia, Germania e Regno Unito, così come nelle norme europee, la soglia temporale è di cinquant'anni (per cui già l'innalzamento a 70 anni realizzato dall'Italia nel 2017 è stato un cambiamento importante, proprio per questo accompagnato dalla previsione di cui alla nuova lettera *d-bis* dell'articolo 10, comma 3, del Codice).

Parimenti non condivisibile è la modifica proposta dal ddl n. 762 di sostituire il comma 5 dell'articolo 10 del Codice introducendo una soglia unica a settant'anni. In particolare, l'applicazione di tale soglia temporale anche all'ipotesi della lettera d) del comma 3 del medesimo articolo 10 non è corretta: le cose da tutelare con il vincolo c.d. relazionale, infatti, ben possono essere riferite a eventi anche molto recenti della storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, così come possono rappresentare testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose indipendentemente dall'essere trascorso un periodo temporale di almeno settant'anni. A titolo di esempio, il vincolo di cui alla citata lettera d) può essere usato per la dimora o l'archivio o la biblioteca di un artista ancora in vita o anche per una penna a biro usata per firmare un importante Trattato internazionale.

Viceversa, non sembra presentare profili problematici la proposta di innalzare da 50 a 70 anni la soglia temporale prevista per i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica ai fini della circolazione (articolo 11, comma 1, lettera h), del Codice).

#### 4. *Il tema delle soglie di valore*

Maggior complessità presenta la modifica che il ddl 762 realizza all'articolo 65, commi 3 e 4, del Codice.

Qui, come anticipato, la nuova disciplina del 2017 aveva tra l'altro stabilito che:

- 1) è soggetta ad autorizzazione l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica delle cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1 (ossia i reperti archeologici, i pezzi risultanti dallo smembramento di monumenti, gli archivi, gli incunaboli e i manoscritti), sia superiore ad euro 13.500;
- 2) non è soggetta ad autorizzazione l'uscita delle cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1 (ossia i reperti archeologici, i pezzi risultanti dallo smembramento di monumenti, gli archivi, gli incunaboli e i manoscritti).

Rispetto a questo quadro normativo, che aveva per la prima volta introdotto l'applicazione della soglia di valore, seppur commisurata all'importo più basso previsto dalla normativa europea e riportata dal Codice, ossia 13.500 euro, il ddl 762 apporta cambiamenti rilevanti.

In particolare, il ddl in esame abbandona il criterio della soglia di valore più bassa e applica direttamente le soglie europee, recepite dall'Allegato B dello stesso Codice. Ne deriva pertanto che le nuove soglie, arrotondate per eccesso dal ddl, sarebbero le seguenti e verrebbero così utilizzate:

- Euro 15.000 per mosaici e disegni; incisioni; fotografie; carte geografiche stampate;
- Euro 30.000 per acquerelli, guazzi e pastelli;
- Euro 50.000 per arte statuaria; libri; collezioni; mezzi di trasporto; altri oggetti;
- Euro 150.000 per i quadri.

Si tratta di una scelta politica. Nel 2017, la decisione fu di partire con la soglia più bassa anche perché si trattava della prima volta che in Italia veniva applicato questo meccanismo.

Va dato atto che in altri Paesi le soglie sono più alte (in Germania per i quadri vale la soglia di 150.000 euro). La Francia, del resto, ha recentemente

umentato il valore di tutte le soglie. Con il Décret no 2020-1718 du 28 décembre 2020 *modifiant le régime de circulation des biens culturels*, pubblicato sul JORF n. 0314 del 29 dicembre 2020 (entrato in vigore il 1° gennaio 2021), è stato infatti previsto l'innalzamento delle soglie di valore da 1.500 euro a 3.000 euro per i reperti archeologici aventi più di 100 anni e monete più vecchie di millecinquecento anni se non provenienti direttamente da scavi; da 150.000 a 300.000 euro per quadri e pitture; da 30.000 a 50.000 euro per gli acquerelli; da 15.000 a 30.000 euro per i disegni; da 15.000 a 20.000 euro per le incisioni, stampe, serigrafie, litografie e manifesti; da 50.000 a 100.000 euro per i prodotti dell'arte statuaria, le sculture (non rientranti nella categoria dei reperti archeologici) e gli oggetti d'antichità non rientranti nelle altre categorie; da 15.000 a 25.000 euro per le fotografie, pellicole e i rispettivi negativi e per le carte geografiche.

Le motivazioni che hanno spinto il Ministero della cultura francese a intervenire in questa direzione sono diverse, tra le quali: l'esigenza di adeguare le soglie di valore economico alle valutazioni raggiunte dai beni aventi interesse culturale, la necessità di diminuire il numero di richieste di certificati d'esportazione ricevute dagli uffici amministrativi preposti e, infine, l'opportunità per la Francia di attestarsi il primato europeo nel settore del commercio delle opere d'arte in seguito alla fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea. Tuttavia, va comunque ricordato che in Francia le soglie temporali coincidono con quelle previste dal Regolamento Ue, mentre in Italia oggi già vi sono dal 2017 soglie temporali maggiori (70 anni invece di 50).

Se si torna all'Italia, va osservato che introdurre soglie diversificate a seconda della categoria dei beni e molto più elevate rispetto all'attuale soglia di 13.500 euro potrebbe comportare (quale effetto indesiderato e paradossalmente opposto a quello voluto) un allungamento dei tempi procedurali anche nel regime c.d. sotto-soglia.

La differenza principale tra i due regimi oggi – ossia quello sotto-soglia con dichiarazione dell'interessato e quello sopra soglia con richiesta di autorizzazione – risiede nel fatto che le dichiarazioni sono esaminate dai soli uffici esportazione, mentre il procedimento autorizzativo richiede il vaglio anche della Commissione consultiva presso il Servizio IV Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio. L'introduzione del regime dichiarativo per le due “nuove” categorie di cose (quelle incluse nel periodo tra 50 e 70 anni dal 2017 e quelle sopra i 70 anni, ma con valore sotto i 13.500 euro, dal 2019) ha portato ad avere procedure più snelle e tempi più rapidi: ciò anche grazie alla soglia di valore molto bassa oggi prevista. I dati del Ministero della cultura

mostrano, per esempio, che nel 2022 a fronte di oltre 20.000 procedure, oltre 14.000 sono state quelle con dichiarazione di valore (e, di questi, i dinieghi con vincolo sono stati appena 77).

Innalzare la soglia di valore potrebbe perciò complicare il regime dichiarativo e riprodurre alcuni malfunzionamenti del regime autorizzativo, ossia tempi più lunghi.

Fermo restando che varrebbe la pena attendere ancora qualche tempo per valutare con più dati l'efficacia della normativa introdotta nel 2017 e di fatto in vigore dal 2019, nel ddl 762 potrebbe valutarsi, in alternativa, di mantenere una soglia unica, eventualmente più elevata (per esempio fino a 30.000 euro o fino a 50.000 euro).

##### 5. *Le misure sui procedimenti autorizzatori e altre disposizioni*

Il ddl 762 mira anche a semplificare i procedimenti autorizzatori, introducendo uno strumento già chiesto in passato dal mercato, anche nel 2017, ossia il silenzio-assenso.

Così, da un lato, il ddl estende il termine per la conclusione del procedimento di rilascio delle autorizzazioni alla libera circolazione dei beni culturali da 40 a 60 giorni; dall'altro lato, prevede la maturazione del silenzio assenso nel caso in cui il procedimento si protragga oltre il termine di legge (fermi restando i poteri di annullamento di ufficio previsti dalla legge n. 241 del 1990).

La misura è altamente problematica, anche considerato che l'esportazione è un settore oramai presidiato anche dal diritto penale (con l'introduzione nel 2022 del nuovo titolo nel Codice penale dedicato ai delitti contro il patrimonio culturale). Risulta importante per l'interessato la prova della buona fede, molto più difficoltosa in assenza del titolo. Inoltre, dato che è fatta salva l'autotutela, si rischia di creare un effetto distorsivo con probabile aumento degli annullamenti *ex post* d'ufficio, che ad oggi l'amministrazione cerca di limitare per garantire l'affidabilità dei titoli rilasciati.

In prospettiva comparata, va rilevato che un meccanismo simile è stato introdotto da qualche anno in Francia. Il silenzio assenso è stato previsto dalla legge del 12 novembre 2013 *Habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens* ed è ora codificato dall'articolo L. 231-1 del Codice des relations entre le public et l'administration. In Francia, però, il Ministero della Cultura ha a disposizione quattro mesi, a decorrere dalla

presentazione della domanda d'esportazione, per pronunciarsi circa la possibilità di uscita definitiva del bene al di fuori dei confini nazionali (un periodo ben più lungo dei sessanta giorni, più eventuali ulteriori trenta, immaginati dal ddl 762).

L'applicazione del silenzio assenso in Italia non pare dunque una soluzione adeguata perché il rischio di far uscire beni anche molto importanti con la semplice inerzia dell'amministrazione sarebbe comunque alto, con danni e pregiudizi non facilmente riparabili. Sarebbe del resto un caso sostanzialmente isolato nell'ambito della disciplina di tutela, dove l'interesse pubblico in materia di patrimonio culturale tende a prevalere e a richiedere sempre un provvedimento espresso.

Il ddl 762 prevede poi la possibilità di far certificare l'avvenuta spedizione (CAS) e l'avvenuta importazione (CAI) non solo dei beni culturali soggetti ad autorizzazione preventiva all'esportazione (cioè quelli di cui all'articolo 65, comma 3, del Codice) ma anche quelli non soggetti all'autorizzazione preventiva (cioè quelli di cui all'articolo 65, comma 4, del Codice).

Questa norma non sarebbe necessaria, perché tale soluzione è stata già trovata in via interpretativa dal Ministero della cultura con le Circolari della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio n. 25/2022 e n. 33/2023.

Infine, non sembrano invece esservi particolari controindicazioni nelle disposizioni finali del ddl 762, riguardanti alcuni interventi di natura fiscale. In particolare, è prevista l'esenzione dall'IVA per le vendite fino a 20.000 euro di oggetti d'arte, di antiquariato e da collezione importati e ceduti dagli autori, dai loro eredi o legatari, nonché la riduzione dell'aliquota dal 22 al 10 per cento per le cessioni di oggetti d'arte, da collezione o d'antiquariato, di valore inferiore uguale a euro 20.000, ceduti da soggetti diversi dall'autore o dai suoi eredi o legatari.

#### 4. *Conclusioni*

In definitiva, il ddl 762:

- 1) mostra profili problematici rispetto ai modi di individuazione dei beni culturali, incoerenti rispetto alla normativa di tutela prevista dal Codice;

- 2) introduce nuove e più elevate soglie di valore per le cose da sottoporre al regime dichiarativo e non autorizzativo;
- 3) apporta modifiche di apparente semplificazione, come il silenzio-assenso per i procedimenti di autorizzazione alla libera circolazione, che tuttavia appaiono sproporzionati e forieri di ritardi e blocchi.

In termini generali, sarebbe preferibile espungere dal ddl le norme problematiche o non in linea con l'impianto del Codice. E potrebbero valutarsi altri tipi di intervento, come per esempio eliminare la scadenza di cinque anni per i certificati in ingresso, nel momento in cui i beni restano sul territorio nazionale. Oppure, prendendo spunto da quanto avviene in Francia, andrebbe meglio costruita – possibilmente anche con stanziamenti ad hoc – il meccanismo di obbligo di acquisto da parte dello Stato nel caso di diniego all'esportazione e vincolo delle cose già oggetto di vendita.

Parrebbe opportuno, però, limitare le modifiche legislative in questa fase e concentrare tutti gli sforzi nel potenziamento delle risorse finanziarie, umane e strumentali del Ministero della cultura per assicurare la piena attuazione della disciplina introdotta nel 2017. Il riferimento è in particolare all'attivazione della nuova piattaforma elettronica, alla digitalizzazione delle immagini e delle procedure, all'effettivo impiego del passaporto per le opere, nonché nel funzionamento del Tavolo permanente attivato nel dicembre 2021.