

## Il prestito internazionale dei beni culturali per mostre o esposizioni fra tutela e valorizzazione

*The international loan of cultural assets for exhibitions or shows between protection and enhancement*

*Con il commento di Antonella Perini*

### **TAR Veneto - Venezia, Sez. II, ord. 16 ottobre 2019, n. 436**

Pres. Pasi - Est. Mielli

Italia Nostra Onlus *contro* Ministero per i beni e le attività culturali, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna, Galleria dell'Accademia di Venezia *e con l'intervento ad opponendum di* Codacocons e Associazione Articolo 32-97

Beni culturali – Prestito internazionale di opere d'arte – Memorandum tra il MiBACT e il Ministero del Paese estero – Fonte di diritto internazionale – Divieto di uscita di opere d'arte dall'Italia – Valutazione caso per caso – Autorizzazione del Direttore del Museo – Atto amministrativo – Insindacabilità.

(D.lgs. n. 42/2004, artt. 66, co. 2, lett. *a* e *b*, 67, co. 1, lett. *d*).

*Un ricorso in cui si impugnano provvedimenti che consentono il prestito di opere d'arte a un museo straniero deve essere notificato anche al controinteressato, che va*

---

Doi 10.3280/DT2022-035004

Rivista italiana di Diritto del turismo, 35/2022 – ISSN 2039-9022 ISSNe 2039-9391

*identificato nel museo destinatario del prestito. Il Memorandum d'intesa tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo della Repubblica italiana e il Ministero della Cultura della Repubblica francese riguardante il partenariato per il prestito di opere deve essere qualificato come fonte di diritto internazionale. Il divieto espresso dalla lettera b) del secondo comma dell'articolo 66 del codice dei beni culturali esprime un precetto che non può essere rinvenuto in un atto amministrativo in cui si è prevista la possibilità di autorizzare prestiti.*

#### CONSIDERATO

- che non vi sono sufficienti prospettive di un esito favorevole del ricorso tali da giustificare l'accoglimento della domanda cautelare;

- che in rito va rilevato che il ricorso non è stato proposto nei confronti di almeno uno dei controinteressati né a questi notificato prima del suo deposito e dell'instaurazione del giudizio (cfr. art. 41, comma 2, cod. proc. amm.);

- che il Musée du Louvre destinatario del prestito sembra dover essere qualificato come controinteressato in senso tecnico in quanto è menzionato nell'autorizzazione impugnata, ha partecipato al procedimento presentando apposita richiesta (cfr. doc. 5 del secondo elenco allegato alle difese dell'Amministrazione resistente), e subirebbe un pregiudizio alla propria sfera giuridica in caso di accoglimento del ricorso (circa la nozione di controinteressato in senso tecnico ex plurimis cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 marzo 2017, n.1198; Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 febbraio 2016, n. 594);

- che in ogni caso, ad una prima delibazione propria della fase cautelare, anche nel merito delle censure proposte il ricorso non presenta sufficienti elementi di fondatezza;

- che, in disparte l'esame delle eccezioni di inammissibilità dell'impugnazione del Memorandum da approfondire nella fase di merito, non appare sussistere il dedotto vizio di incompetenza del Ministro nella sua sottoscrizione, atteso che, contrariamente a quanto dedotto, lo stesso in quella sede non sembra aver esercitato funzioni di amministrazione attiva spettanti ai dirigenti, ma sembra essere intervenuto nell'esercizio delle proprie funzioni di rappresentanza del Ministero nella stipula dell'accordo di collaborazione interministeriale in un momento in cui le attività istruttorie, concernenti l'individuazione dell'opera oggetto del prestito da parte degli organi competenti, si erano già con-

cluse (l'autorizzazione del Direttore delle Gallerie dell'Accademia era stata anticipata agli organi ministeriali via email il 23 settembre 2019: cfr. doc. 9 allegato alle difese dell'Amministrazione resistente);

- che infatti il Memorandum, che è un atto tipico del diritto internazionale, non costituisce di per sé un vincolo per l'azione amministrativa, come risulta anche dall'art. 7 del medesimo che afferma espressamente che “sarà attuato nel rispetto delle legislazioni italiana e francese”;

- che il Direttore delle Gallerie dell'Accademia con nota prot. n. 2470 del 23 ottobre 2018 (cfr. doc. 9 allegato al ricorso), ha individuato un elenco di opere “generalmente escluse dal prestito”, tra le quali figura quella oggetto del ricorso, ed un secondo elenco di opere per le quali il prestito può essere concesso in presenza di condizioni che devono essere esplicitamente evidenziate e motivate;

- che pertanto la predetta nota ha impropriamente richiamato la previsione normativa di cui all'art. 66, comma 2, lett. b), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in quanto non ha individuato delle opere che in modo assoluto ed inderogabile “non possono comunque uscire” (in questo modo si esprime la norma citata) dal territorio della Repubblica, riservando una decisione da assumere caso per caso;

- che in tal senso depone sia la nota prot. n. 1929 del 4 ottobre 2019 (cfr. doc. 2 del primo elenco allegato alle difese dell'Amministrazione resistente), proveniente dal medesimo organo, in cui si chiarisce che “il carattere identitario dell'opera in oggetto come precisato nell'elenco delle Gallerie dell'Accademia di Venezia, prot. n. 2470 del 23 ottobre 2018, non è assoluto e non esclude tassativamente l'opera dal prestito”, sia la circostanza che in passato sono state oggetto di prestito all'estero altre opere che figurano nel primo elenco (“La Tempesta” di Giorgione, “Visioni dell'aldilà” di Bosch e il disegno di Michelangelo “La caduta di Fetonte”: cfr. docc. da 17 a 21 allegati alle difese dell'Amministrazione resistente);

- che pertanto nel caso in esame il prestito appare dover essere ricondotto nell'ambito della fattispecie di uscita temporanea prevista dall'art. 67, comma 1, lett. d), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che ammette qualora sia “richiesta in attuazione di accordi culturali con istituzioni museali straniere, in regime di reciprocità e per la durata stabilita negli accordi medesimi”;

- che non appare fondata neppure la censura di violazione dell'art. 66, comma 2, lett. a), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, nella parte in cui

impedisce l'uscita dal territorio della Repubblica di beni che possano subire danni nel trasporto o nella permanenza in condizioni ambientali sfavorevoli;

- che infatti gli approfondimenti tecnici che sono stati svolti (cfr. la relazione dell'Opificio delle Pietre Dure prot. n. 5197 del 4 aprile 2019 e la relazione sul prestito dell'Istituto Superiore per la Conservazione e il Restauro del 27 maggio 2019 di cui ai docc. 22 e 23 allegati alle difese dell'Amministrazione resistente), discostandosi motivatamente dai rilievi maggiormente cautelativi precedentemente formulati dal responsabile del Gabinetto Disegni e Stampe delle Gallerie dell'Accademia e dal Funzionario restauratore conservatore (cfr. docc. 10 e 11 allegati al ricorso), sono giunti alla conclusione che le criticità rappresentate possono considerarsi risolvibili con precise cautele sulla movimentazione, sulla riduzione del numero di giorni di esposizione e con condizioni di illuminamento limitate a 25 lux;

- che non appare poter essere sindacata dal giudice amministrativo in sede di legittimità, senza impingere nel merito delle valutazioni riservate all'Amministrazione, la scelta di consentire l'esposizione ripetuta e ravvicinata nel tempo dell'opera (a Venezia dal 17 aprile al 14 luglio 2019; a Parigi dal 24 ottobre al 14 dicembre 2019), che potrà eventualmente comportare, per rispettare gli standard di lux/ora cumulabili per anno a cui l'opera può essere esposta, la sottrazione alla visione del pubblico della medesima per un periodo prolungato per consentirne il riposo al buio;

- che infatti tale determinazione non si pone in contrasto con una specifica previsione normativa, e le scelte relative alle forme e alle modalità di valorizzazione dei beni culturali sono connotate da ampi margini di discrezionalità;

- che pertanto, fermo restando il soddisfacimento delle esigenze di tutela delle opere, le scelte dell'Amministrazione, coinvolgenti la comparazione e ponderazione di molteplici interessi pubblici, possono essere censurate solo in caso di manifesta illogicità, incongruità, travisamento o macroscopici difetti di motivazione o di istruttoria;

- che nel caso all'esame tali vizi dell'azione amministrativa non appaiono sussistere, tenuto conto che l'Amministrazione ha consentito il prestito sottolineando, a supporto della scelta, l'eccezionale rilevanza mondiale dell'esposizione, l'aspirazione del Paese a valorizzare al massimo le potenzialità del suo patrimonio, il valore di collaborazione e

scambio tra Stati espresso nel Memorandum, oltre che (cfr. doc. 2 del primo elenco depositato in giudizio dall'Amministrazione resistente) il ritorno di immagine e di riconoscibilità, anche identitaria, delle Gallerie dell'Accademia di Venezia quale depositario di opere di Leonardo, l'implementazione dei rapporti culturali e museali tra le Gallerie dell'Accademia di Venezia ed il Musée du Louvre, nonché il vantaggio conseguito in forza del prestito per lo scambio con opere di Raffaello Sanzio destinate ad una mostra presso le Scuderie del Quirinale, difficilmente fruibili nel territorio nazionale;

- che pertanto non sussistono i presupposti per l'accoglimento della domanda cautelare;

- che per il principio della soccombenza le spese della presente fase di giudizio sono poste a carico della parte ricorrente in favore dell'Amministrazione resistente e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo, mentre possono essere compensate rispetto agli intervenienti;

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda Sezione, respinge la suindicata domanda cautelare.

*Il commento di*

Antonella Perini \*

## Il prestito internazionale dei beni culturali per mostre o esposizioni fra tutela e valorizzazione

*The international loan of cultural assets for exhibitions  
or shows between protection and enhancement*

La vicenda giurisdizionale dell'Uomo Vitruviano è l'occasione per riflettere sulla complessa disciplina per i prestiti di opere d'arte per esposizioni e mostre. Nonostante la disciplina particolarmente restrittiva, orientata verso la tutela, la circolazione temporanea in ambito internazionale è spesso strumentale alla valorizzazione, sottesa ad interessi diversi, riferibili anche ad obiettivi di natura diplomatica. Le norme sui prestiti danno luogo ad alcuni dubbi interpretativi, in quanto lasciano un certo margine (fisiologico) di discrezionalità, amministrativa o tecnica, mettendo in luci i limiti del sindacato del giudizio amministrativo. – *The jurisdictional case of the Vitruvian Man is an opportunity to reflect on the complex discipline for the loans of works of art for exhibitions and shows. Despite the particularly restrictive discipline, oriented towards protection, temporary circulation in the international context is often instrumental to enhancement, underlying different interests, which can also be referred to objectives of a diplomatic nature. The rules on loans give rise to some interpretative doubts, as they*

---

\* Ricercatrice nell'Università di Padova – antonella.perini@unipd.it.

*leave a certain (physiological) margin of discretion, either administrative or technical, highlighting the limits of the administrative judgment review.*

SOMMARIO: 1. Cenni di inquadramento della disciplina in materia di uscita temporanea di opere d'arte. – 2. La vicenda giurisdizionale del prestito dell'Uomo Vitruviano: il decreto e l'ordinanza del TAR Veneto. – 3. La decisione del TAR Veneto tra valutazioni di ordine politico e valutazioni tecniche. – 4. Considerazioni sul sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche. – 5. Qualche riflessione sul conflitto tra tutela e valorizzazione dei beni culturali.

*(Omissis).*