

LA RIFORMA DEL CODICE DEI BENI CULTURALI TRA UNA MAGGIORE EFFICIENZA GESTIONALE E UNA RINNOVATA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

*Stefania Cavaliere **

SOMMARIO: 1. Il filo conduttore del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio – 2. Il perché della riforma e i nuovi articoli introdotti nel Codice del 2004 – 2.1. L'Anagrafe digitale degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali di appartenenza pubblica – 2.2. L'Albo digitale della sussidiarietà – 3. Italia in scena – 4. Ulteriori modifiche al Codice dei beni culturali in materia di semplificazione dei prestiti d'arte e di competitività del mercato dell'arte – 5. Musei più concorrenziali e più produttivi – 6. Qualche notazione conclusiva.

1. – Il rapido sviluppo economico e tecnologico degli ultimi decenni ha permesso l'elevazione dei livelli medi di istruzione e l'aumento del tempo libero, tutte circostanze che hanno dato vita a un profondo cambiamento della società, che ha interessato, tra l'altro, anche il modo di intendere la cultura e di conseguenza i suoi beni ¹. Il regime di questi ultimi, da sempre strettamente connesso al loro valore non è più solo legato alla materialità, ma è diventato espressione della imprescindibile funzione sociale ed economica dei beni culturali, ormai considerata componente determinante dello sviluppo intellettuale della collettività ².

Il merito del Codice dei beni culturali emanato con d.lgs. n. 42/2004 è proprio l'aver evidenziato e normato la circostanza che questi ultimi non sono e non possono essere ritenuti una *res* statica ma, al contrario, un volano di sviluppo e mezzo necessario per la promozione della cultura nonché del benessere immateriale e materiale dei cittadini ³. La “nuova” concezione si lega strettamente

* Professoressa associata di Diritto dell'economia, Università degli studi di Bari Aldo Moro.

¹ Rapporto “Cultura e democrazia, le prove. Come la partecipazione dei cittadini alle attività culturali migliora l'impegno civico, la democrazia e la coesione sociale: lezioni dalla ricerca internazionale”, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, in www.cultureactioneurope.org, 6 luglio 2023.

² Così, G. Pitruzzella, *La nozione di bene culturale*, in *Aedon*, n. 1/2000, par. 2.

³ Sul nuovo modo di intendere il bene culturale nel Codice dei beni culturali, V. Piergigli, *I*



all'evoluzione esegetica dell'art. 9 Cost.⁴ ed evidenza come il Codice abbia inteso dare compimento ai principi scaturenti da tale disposizione costituzionale e soprattutto al moderno concetto di patrimonio culturale della Nazione.

Con il decreto legislativo n. 42 si è, infatti, definitivamente superata l'ottica puramente materiale e statico-conservativa, legata alla visione estetica e patrimonialistica contenuta nelle leggi Bottai, rimaste in vigore per sessanta anni (abrogate solo dopo l'emanazione del Testo Unico sui beni culturali del 1999⁵) a favore di una visione dei beni culturali come beni destinati naturalmente alla pubblica fruizione e alla valorizzazione, strumenti di crescita culturale e oggetto di diritti sociali ed economici nello stesso tempo⁶. L'altro elemento innovativo contenuto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio è senza dubbio quello di aver attuato la riforma del Titolo V della Costituzione e aver collegato la valorizzazione e la gestione al principio di sussidiarietà orizzontale⁷, evidenziando l'importanza della collaborazione tra pubblico e priva-

beni culturali: interpretazione evolutiva di una nozione giuridica consolidata, in V. Piergigli, A. L. Maccari (a cura di), *Il Codice dei beni culturali tra teoria e prassi*, Milano, 2006, 26 ss.; A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2004, 21 ss.

⁴ Sull'art. 9 Cost., relativamente al patrimonio culturale e prima della riforma, F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna – Roma, 1975, 434 ss.; M. S. Giannini, *Sull'articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di A. Falzea*, Milano, 1991, 442 ss.; M. Cecchetti, *Art. 9*, in A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 226 ss.; F. Benelli, *Art. 9*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 71 ss.

⁵ Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

⁶ S. Foà, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, 146 ss., afferma che vi è un "diritto culturale" dei cittadini-utenti inteso come pretesa ad ottenere determinate prestazioni e a godere di determinati beni desumibile dall'art. 9 Cost. Per F. Sgrò, *La duplice natura dei diritti culturali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo. La nascita dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale*, Napoli, 2016, 63, i diritti culturali sono collegati all'art. 9 Cost. perché, a mente di tale articolo, la Repubblica deve impegnarsi nella cura, nella promozione e nello sviluppo dei beni e dei dati culturali. Sul tema, mi sia consentito rinviare a S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, Bari, 2018, 28 ss.

⁷ Sul quale, tra i tanti, F. Giglioni, *Principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale*, in M. Clarich (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2025, 201 ss.; B. Celati, *Sussidiarietà orizzontale e attività di rilevanza economica. Beni comuni, servizi pubblici locali e impresa*, in D. Donati (a cura di) *La cura dei beni comuni, tra teoria e prassi. Un'analisi interdisciplinare*, Milano 2024, 311 ss.; E. Del Prato, *Sostenibilità, precauzione, sussidiarietà*, in *Contratto impresa Europa*, n. 3/2023, 424 ss.; L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2020, 1; F. Leotta, *Possiamo fare a meno della sussidiarietà "verticale" nel riparto di competenze legislative delineato nel titolo V della seconda parte della Costituzione? Osservazioni a*

to in tema di beni culturali⁸, in compimento del principio pluralista contenuto nelle disposizioni costituzionali riferiti alla cultura (artt. 9 e 33)⁹. Leggendo le norme del Codice del 2004, invero, è palese il netto favore per la sussidiarietà che è stata definita il filo conduttore di tale decreto¹⁰, sia nella sua declinazione verticale che in quella orizzontale. Ciò si evidenzia specialmente nella disciplina contenuta negli artt. 6, 111, 112 e 115 del Codice in oggetto. Tali disposizioni mostrano una scelta innovativa, se non una vera e propria svolta ideologica rispetto alla precedente normativa¹¹, in quanto attuano il su-

marginale del d.d.l.cost. S. 1429-d, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2016, 1 ss.; M. Mengozzi, *Sussidiarietà orizzontale e servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012: un rapporto difficile ma non impossibile*, in *Scritti in onore di A. D'Arena*, Milano, 2015, 1865 ss.; V. Tondi Della Mura, *Il «tempo» della sussidiarietà. Un'introduzione*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2013; G. C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e Democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2008; V. Baldini, *Autonomia e responsabilità come valori costituzionali ed effettività dei diritti sociali. Per una lettura «evolutiva» del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Av.Vv., Scritti in onore di Vincenzo Attripaldi*, Napoli, 2010, 799 ss.; S. Troilo, *I rapporti tra P.A. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrazione italiana*, 2007, 325 ss.; A. D'Arena, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Id.*, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, 15 ss.; V. Tondi Della Mura, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2007, 2 ss.; F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, n. 1/2007; L. Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Bari, 2006; S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2006, 1 ss.; A. Poggi, *Il principio di sussidiarietà e il «ripensamento» dell'amministrazione pubblica*, in *www.astrid-online.it*, n. 4/2005; A.L. Tarasco, *Beni, patrimonio e attività culturali. Attori privati e autonomie territoriali*, Napoli, 2004, 113 ss.

⁸ Su tale concetto, N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2001, 30 ss., ma, anche, P. G. Rinaldi, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi di valorizzazione dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 156/06. Una rilettura critica*, in L. Degrassi (a cura di), *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008, 206 ss.

⁹ Per P. Rossi, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2018, 1 ss., il partenariato pubblico privato può vantare un significativo ancoraggio con le finalità costituzionalmente garantite dall'art. 9 Cost.

¹⁰ M. A. Cabiddu, *Il quadro costituzionale*, in M. A. Cabiddu, N. Grasso (a cura di), *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2004, 17 ss.; L. Zanetti, *Commento all'art. 112*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al D. Lgs. 22/1/2004 n. 42*, Bologna, 2004, 442 ss.

¹¹ D. Vaiano, *Art. 111*, in G. Trotta, N. Aicardi, G. Caia (a cura di), *Commento al codice*, in *Le*

peramento della riserva pubblica degli interventi sui beni culturali, coinvolgendo i due settori privato/pubblico per dare origine a soluzioni più efficienti.

Il *favor* per il conferimento della gestione e valorizzazione dei beni culturali ai privati è particolarmente confermato e sviluppato soprattutto nella nuova formulazione dell'art. 115, IV comma, che ha “convertito” il tradizionale tipo di “gestione conservativa”¹² (come era considerata nella l. n. 1089/1939) in una “gestione dinamica”, disponendo che lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici ricorrono alla “gestione indiretta” al fine di assicurare un “miglior” livello di valorizzazione dei beni culturali, rispetto a quello che si realizzerebbe attraverso una gestione diretta (attuata solo dall'Ente pubblico) di essi. Tale scelta, sempre secondo l'articolo appena menzionato, però, deve essere operata tenendo conto della sostenibilità economico-finanziaria e dell'efficacia (la c.d. *Best Value*) “sulla base di obiettivi previamente definiti”.

2. – Il Codice del 2004, pertanto, ha realizzato un deciso cambio di rotta nella politica dei beni culturali, percepibile prima di tutto sul piano culturale e ideologico¹³, sottolineando che essi rappresentano *asset* strategico da valorizzare anche con la partecipazione dei privati.

La riforma al d.lgs n. 42/2004 introdotta con la l. n. 40/2026 si inserisce nell'ambito di tale nuova prospettiva, migliorandone la portata con il fine di superare alcune inadeguatezze, aporie e lacune, risultate in seguito evidenti con l'applicazione pratica delle norme del decreto appena menzionato e a causa della naturale evoluzione tecnologica, sociale, culturale¹⁴. Nella novella si evidenzia anche il tentativo di allineare la normativa italiana alla Convenzione di Faro¹⁵, ratificata dal nostro Paese nel 2020, la quale promuove una concezione

nuove leggi civili commentate, n. 5-6/2005, 1441 ss.

¹² Così, M. Cammelli, *Introduzione*, in C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciallo (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2025, 15 ss.

¹³ D. Vaiano, *Art. 111*, in G. Trotta, N. Aicardi, G. Caia (a cura di), *Commento al codice*, cit., 1441.

¹⁴ Così, G. Morbidelli, *Il codice dei beni culturali e del paesaggio vent'anni dopo*, in *Aedon*, n. 2/2025, 122 ss.

¹⁵ Adottata il 27 ottobre 2005 a Faro. Su tale convenzione, S. Crobe, F. Schilleci, *La Convenzione di Faro come diritto al patrimonio culturale*, in A. M. Colavitti, F. Schilleci (a cura di), *Comunità di pratiche e cura: prospettive per il ridisegno dei territori, Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione*, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU “Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”, Cagliari, 15-16 giugno 2023, Roma-Milano, 2024, 71 ss.; A.

che favorisce la partecipazione dei cittadini al patrimonio culturale per stimolare lo sviluppo economico sostenibile, enfatizzando il legame tra la comunità e il suo patrimonio¹⁶. L'ultimo periodo dell'art. 1 della legge n. 40, infatti, dichiara di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati nella valorizzazione dei beni culturali e dell'impresa culturale e creativa, quale attività d'interesse generale indispensabile per formare e preservare l'identità e la memoria storica della comunità nazionale e delle comunità locali, capace di promuovere lo sviluppo della cultura e di superare i divari territoriali e sociali favorendo occasioni di crescita economica".

Il riformatore ha inteso, poi, snellire le procedure amministrative per eventuali interventi da compiere sul patrimonio culturale al fine di facilitare maggiormente gli interventi di valorizzazione¹⁷ e di gestione¹⁸.

La valorizzazione, fino all'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio era rimasta un concetto farraginoso e solo con questo decreto è stata definita quella funzione che riguarda, come la parola stessa ci suggerisce, la messa in valore dei beni culturali ovvero un'attività che migliora questi ultimi in modo da renderli più apprezzabili e più accessibili¹⁹. La gestione, alla quale, come si è detto, il Codice ha dato un significato più moderno e dinamico, seb-

Mussatti, *La Convenzione di Faro e le espressioni di cultura immateriale in Italia: il caso dell'ecomuseo*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2022, 1027 ss.; V. Di Capua, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune*, in *Aedon*, n. 3/2021, 162; M. Cammelli, *La ratifica della convenzione di Faro: un cammino da avviare*, in *Aedon*, n. 3/2020, 186 ss.; A. Gualdani, *L'Italia ratifica la convenzione di Faro: quale incidenza nel diritto del patrimonio culturale italiano*, in *ivi*, 272 ss.

¹⁶ Sul legame tra i beni culturali e le comunità che li abitano, G. Barni, *Governare il patrimonio come bene comune: partecipazione, mutualismo e nuove istituzioni civiche*, in *Economia della cultura*, n. speciale 2026, 30 ss.

¹⁷ L. Casini, *I principi in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, F. Caringella, R. Chieppa, B. G. Mattarella (diretto da), *I principi*, Milano, 2025, 784 ss. Sulla funzione di valorizzazione nel Codice dei beni culturali, G. Severini, *La valorizzazione dei beni culturali: la decodificazione per la codificazione*, in *Aedon*, n. 2/2025, 141 ss.; F. Caporale, *La valorizzazione dei beni culturali. Analisi giuridica delle trasformazioni in corso*, Napoli, 2024.

¹⁸ L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, L. Piperata, G. Sciallo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, 191 ss.

¹⁹ In questo senso, la Relazione ministeriale illustrativa al d.lgs. n. 42/2004, in G.U. n. 45 del 24 febbraio 2004, S.O. n. 28. Per una ricostruzione del concetto di valorizzazione, L. Casini, *La funzione di valorizzazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, L. Piperata, G. Sciallo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 201 ss.

bene a volte un po' ambiguo²⁰, deriva attualmente da un'interpretazione sistematica delle disposizioni in esso contenute sulla valorizzazione, le quali permettono di qualificarla come il complesso di tutte quelle attività organizzative, procedurali ed economiche, esercitate nel campo dei beni culturali dalle pubbliche amministrazioni²¹, ovvero come l'insieme dei modi mediante i quali si può disporre della cosa sia materialmente che giuridicamente²².

Il legislatore attuale, confermando ed estendendo il *favor* per l'attribuzione della valorizzazione e della gestione ai soggetti privati, sembra, con la recente legge, voler meglio definire il principio di sussidiarietà orizzontale relativo ai beni culturali cui già si era fatto riferimento negli anni '90 del secolo scorso (ricordiamo in particolare la legge c.d. Ronchey) e che aveva trovato una disciplina più definita nel Codice.

Nel primo periodo di applicazione della normativa prevista nel 2004, tuttavia, si ebbe un orientamento restrittivo nei confronti dell'intervento dei privati, soprattutto di quelli che avevano uno scopo di lucro, privilegiando soggetti non lucrativi, come fondazioni o associazioni i²³, mentre nel tempo tale situazione si è via via evoluta, attraverso una sorta di "specializzazione" delle forme di partenariato pubblico-privato²⁴. Il legislatore delegato del Codice, sebbene conscio delle difficoltà sottese all'attuazione delle forme di gestione indiretta, evidenziate dalle modifiche alla relativa disciplina operate dai decreti correttivi del 2006²⁵ e del 2008²⁶, ha favorito una sorta di "esternalizzazione controllata"²⁷ ritenendo la stessa, un'efficiente modalità per lo snellimento

²⁰ G. Clemente Di San Luca, R. Savoia, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2005, 322 ss.

²¹ In questo senso, P. Carpentieri, *Art. 115*, in R. Tamiozzo (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 506.

²² Sulla definizione di gestione, S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, cit., 17 ss.

²³ L. Casini, *Venti anni di Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, n. 2/2025, 130.

²⁴ M. Pignatti, *I modelli di Partenariato Pubblico-Privato nella gestione e valorizzazione dei beni culturali come strumento per la creazione di ecosistemi innovativi e di sviluppo economico e sociale*, in *DPCE online*, n. 1/2022, 91 ss.; M. C. Spena, *La complessa relazione tra valorizzazione dei beni culturali e forme di intervento privato: contratto di sponsorizzazione e digitalizzazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 2/2022, 139 ss.

²⁵ D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156.

²⁶ D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 62.

²⁷ A. L. Tarasco, *L'esternalizzazione delle funzioni dei beni culturali, profili problematici di diritto dell'economia*, in *Urbanistica e appalti*, n. 10/2007, 1204 ss.; C. BARBATI, *Esternalizzazioni e*

dell'azione amministrativa e, soprattutto, per risolvere taluni problemi di natura economica relativi all'amministrazione del patrimonio culturale ²⁸. L'art. 115 del decreto legislativo n. 42 nel comma III dispone, con un periodo non particolarmente semplice da interpretare: "La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni appartengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, qualora siano conferitari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti...", evidenziando che, per gestire in maniera indiretta i beni culturali, occorre adottare un particolare procedimento concessorio ²⁹. Per le altre forme di cooperazione per la valorizzazione e gestione dei beni culturali ³⁰, benché richiamate, soprattutto nell'art. 6 del provvedimento in commento, non vi è, invece, una regolazione precisa, tanto che si è spesso fatto riferimento al Codice dei contratti pubblici dove, al contrario del Codice dei beni culturali e del paesaggio, vi sono norme più pertinenti e puntuali.

Le disposizioni relative all'applicazione della sussidiarietà orizzontale contenute nel decreto legislativo del 2004 erano, quindi, da migliorare ³¹, ma i tempi non erano ancora maturi poiché vi era ancora il timore che ampliare la partecipazione dei privati (per lo più imprenditori, ovviamente, più inclini alla realizzazione di utili personali che all'interesse collettivo) non potesse garantire appieno l'interesse pubblico ³². La riforma del 2026, invece, completa e perfe-

beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibile, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 4-5/2006, 159 ss.

²⁸ D. Manacorda, *I beni culturali tra ricerca tutela valorizzazione e gestione*, in A. Bellini, P. Petrarola, A. Robbiati Bianchi (a cura di), *Individuazione e tutela dei beni culturali. Problemi di etica, diritto ed economia*, Roma, 2018, 41 ss.

²⁹ D. Vaiano, *Commento all'art. 115. Le nuove leggi civili commentate. Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2005, 1453 ss.; S. Bellomia, *Principi della valorizzazione dei beni culturali*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 876 ss.

³⁰ F. Cortese, *Tipologie e regime delle forme di collaborazione tra pubblico e privato*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato. L'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, 2011, 36 ss.

³¹ A. Papa, *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio tra propensione all'esternalizzazione e tentazione di ritorno al passato*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 2/2007, 1000 ss.

³² F. Tumino, *Le imprese nel nuovo codice dei beni culturali: piuttosto due passi indietro*, in *Economia della cultura*, n. 4/2004, 565 ss.

zione il sistema della sussidiarietà orizzontale relativo alla valorizzazione e alla gestione dei beni culturali, rendendolo più dinamico e soprattutto maggiormente adeguato alle realtà locali. A questo scopo, la novella introduce nel Codice dei beni culturali e del paesaggio gli artt. 121 *bis* e 121 *ter*, rubricati rispettivamente “Anagrafe digitale degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali di appartenenza pubblica” e “Albo digitale della sussidiarietà orizzontale” che recepiscono la ormai imprescindibile transizione digitale del patrimonio culturale nella consapevolezza che internet e le piattaforme *web*, stanno oramai configurando inediti scenari di comunicazione, condivisione e scambio della fruizione dei suoi beni ³³.

2.1. – L’Anagrafe digitale degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali di appartenenza pubblica, introdotta con l’art. 121 *bis* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, è istituita presso il Ministero della Cultura e registra le informazioni relative alle forme di gestione e alla conformità dei livelli di qualità della valorizzazione del patrimonio culturale quale strumento per attuare concretamente la transizione digitale di quest’ultimo ³⁴. Questo *database* servirà a censire una mappatura totale di tutti i beni culturali pubblici, i musei e i luoghi della cultura al fine di raccogliere e rendere accessibili i relativi dati nonché di monitorare più efficacemente, attraverso la tecnologia ³⁵, le attività a essi relative. Non vengono catalogati solo i dati storici, ma anche il loro stato di conservazione, la modalità di gestione (diretta o indiretta) del patrimonio storico artistico, tutti elementi che permettono di valutare in maniera ottimale

³³ V. M. Sessa, A. Pentimalli Biscaretti Di Ruffia, *L'amministrazione digitale della tutela: opportunità e sfide dei processi in atto*, in *Aedon*, n. 2/2025, 264 ss.; R. Pellegrino, *Strumenti giuridici per la digitalizzazione del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 3/2024, 251 ss.

³⁴ Sul rilevante fenomeno della transizione digitale di beni culturali, G. Tucci, L. Fiorini, *Dai dati alle informazioni: accessibilità e condivisione di modelli 3D per una digitalizzazione sostenibile del patrimonio culturale*, in Aa.Vv., Atti del Convegno CSN ICOMOS CIPA, “Documentazione del Patrimonio culturale”, Napoli, 2025, 13 ss.; P. Liverani, *Apertura dei Dati nel Settore dei Beni Culturali*, in A. Pagano, B. Foschi, S. Iachello (a cura di), *Porte aperte al CNR: patrimonio culturale nelle transizioni verde e digitale*, Roma, 2025, 86 ss.; V. M. Sessa, A. Pentimalli Biscaretti di Ruffia, *L'amministrazione digitale della tutela: opportunità e sfide dei processi in atto*, in *Aedon*, n. 2/2025, 264 ss.; S. Cavaliere, *La transizione digitale nei beni culturali*, in *Economia pubblica*, n. 1/2025, 89 ss.

³⁵ Sulle implicazioni della digitalizzazione del patrimonio culturale e l'uso delle banche dati, P. Carpentieri, *Digitalizzazione, banche dati digitali e valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3 /2020, 263 ss.

l'adozione di eventuali forme alternative di quest'ultima nell'ottica di una maggiore promozione della partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale medesimo, verificando in modo più preciso i livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione, anche con specifico riferimento ai dati pertinenti alla loro maggiore accessibilità, efficienza e sostenibilità economico finanziaria ³⁶.

Nel caso un bene culturale sia soggetto a gestione diretta, nell'Albo sarà evidenziato se vi è assenza di fruizione del bene e se vi è un'eventuale dichiarazione di interesse per forme di gestione indiretta; se il bene è sottoposto a gestione indiretta, invece, sarà anche registrato l'identificativo dell'atto concessorio, del contratto o della convenzione che regola il rapporto, le modalità di assegnazione, la relativa durata, i diritti e gli obblighi delle parti. Particolare attenzione è dedicata anche agli immobili in disuso, che saranno censiti con indicazione dello stato di conservazione e delle possibili prospettive di recupero.

La logica alla base dell'istituzione dell'Anagrafe digitale è dare vita a una strategia che armonizzi la dimensione culturale con quella manageriale e tecnologica, con lo scopo di creare i presupposti di una gestione più efficiente ed efficace legata a una concezione della valorizzazione come fattore edificante della cittadinanza attiva e, quindi, della partecipazione consapevole dei cittadini al patrimonio culturale ³⁷. Con la transizione digitale, si potrà custodire e permettere una fruizione migliore del bene valore comune ³⁸, consentendo di realizzare attività di rilevanza economica e sociale più proficue tramite l'ausilio dei dati che facilitano i percorsi di studio e approfondimento innovativi. I dati, le cui procedure di funzionamento, le metodologie di raccolta, le tipologie, le forme e le modalità di accesso e di pubblicazione sono stabilite con decreto del Ministro della cultura, potrebbero schiudere, infatti, opportunità di grande rilevanza non solo per la ricerca scientifica, ma anche per l'informazione, la didattica e la formazione, permettendo di elaborare migliori strategie per una crescita locale più sostenibile ³⁹. L'Anagrafe, poi, grazie all'ausilio dell'intelli-

³⁶ G. Mancini Palamoni, *Lo sviluppo sostenibile del patrimonio culturale tra emergenze e tecnologie digitali*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 1/2022, 267 ss.

³⁷ I. Baldriga, *Estetica della cittadinanza. Per una nuova educazione civica*, Firenze, 2020, 13 ss.

³⁸ G. Rebori, *La transizione digitale*, in *Sviluppo & organizzazione*, 2018, 28 ss.; S. Cavaliere, *La transizione digitale nei beni culturali*, cit., 99; A. Lazzaro, *Innovazione tecnologica e patrimonio culturale tra diffusione della cultura e regolamentazione*, in *www.federalismi.it*, dicembre 2017, 2 ss.

³⁹ P. Carpentieri, *Digitalizzazione, banche dati digitali e valorizzazione dei beni culturali*, cit., 267 ss.

genza artificiale e ai sensori IoT, potrà anche integrare uno strumento utilissimo per evidenziare la necessità di interventi di manutenzione perfino prima che il danno sia effettivamente visibile.

Tale sistema, tuttavia, non sarà subito operativo poiché per la sua attuazione sarà necessario emanare il su citato decreto del Ministro della Cultura, che, secondo la legge in esame dovrà essere adottato entro diciotto mesi dalla sua data di entrata in vigore, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Vi è da rilevare, poi, che la transizione digitale era comunque in atto, tanto che le fondamenta della, se così può chiamarsi, carta d'identità digitale dei beni culturali (l'Anagrafe) erano già state create con il Catalogo Generale del Patrimonio Culturale gestito dall'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione del Ministero della Cultura, costituito al fine di definire le regole e gli *standard* per catalogare e documentare i beni culturali in tutta Italia. Anche Europeana⁴⁰ rappresenta una piattaforma digitale simile all'Anagrafe, sebbene riguardi i beni storici artistici europei. Peraltro, nel 2022 era entrato in vigore il Piano nazionale di digitalizzazione del Patrimonio culturale⁴¹, una piattaforma metodologica operativa che offre linee guida e riferimenti tecnici per promuovere e organizzare il processo di trasformazione digitale partecipata, condivisa e sostenibile nei diversi settori dell'ecosistema culturale, attuato con la collaborazione dell'Istituto Centrale per la Digitalizzazione del Patrimonio culturale e la *Digital Library* e potenziato con i fondi del PNRR, il quale ha dedicato il primo intervento della Componente 3 della Missione 1, proprio al Patrimonio culturale per la prossima generazione e alla digitalizzazione delle opere d'arte⁴².

Ovviamente, come ogni innovazione⁴³, la tecnologia, da un lato porta con sé enormi vantaggi, ma dall'altro può implicare qualche ombra. Il documento digitale, per esempio, è paradossalmente più fragile della pietra o della carta.

⁴⁰ A. Isaac, B. Haslhofer, *Europeana linked open data—data.europeana.eu*, in *Semantic Web Journals*, 2013, 291; J. Purday, *Think culture: Europeana.eu from concept to construction*, in *The Electronic Library*, n. 6/2009, 919 ss.

⁴¹ L. Moro, *Il Piano nazionale per la digitalizzazione del patrimonio culturale*, in R. A. Genovese (a cura di), *Il Patrimonio culturale tra la transizione digitale, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo umano*, Napoli, 2021, 63 ss.; N. Barbuti, *La digitalizzazione dei beni documentali metodi, tecniche, buone prassi*, Milano, 2022, 12 ss.

⁴² A. Negri, *La digitalizzazione del patrimonio culturale nel PNRR*, in *www.digitallibrary.cultura.gov.it*, 2025.

⁴³ M. Cammelli, G. Piperata, *Patrimoni culturali: innovazioni da completare; tensioni da evitare*, in *Aedon*, n. 1/2022, par. 2.

Un *file* salvato da parecchi anni, infatti, può diventare obsoleto e rischia di divenire illeggibile con la conseguente necessità di mantenere l'infrastruttura aggiornata tramite investimenti economici continui ed esosi. Altri problemi sono i costi ecologici da affrontare poiché conservare in grandi *server farm* i *petabyte* di immagini 3D ad altissima risoluzione ha un impatto energetico e un'impronta carbonica non indifferente⁴⁴. Allo stesso modo, anche la tutela della cybersicurezza crea incognite in quanto, una banca dati che contiene la geolocalizzazione esatta e tutti i dati dei beni culturali è un bersaglio per attacchi digitali che potrebbero oscurare o manipolare i dati.

L'Anagrafe dovrebbe, quindi, per essere davvero efficace, trovare un sistema capace di garantire che l'enorme mole di dati sia conservata in maniera sicura, accessibile a tutti e sostenibile nel lungo periodo, tematica strettamente collegata alle criticità delle tecniche di digitalizzazione della PA⁴⁵ e al CAD⁴⁶.

2.2. – L'altro articolo che la legge di riforma ha aggiunto al Codice dei beni culturali è, come anticipato, l'art. 121-*ter*, che istituisce l'Albo digitale della sussidiarietà orizzontale da inserirsi in un'apposita sezione dell'Anagrafe digitale. Tale Albo è stato introdotto per censire i privati interessati alla gestione indiretta dei beni culturali di appartenenza pubblica, fornire indicazioni sulla qualità di questa attività e per garantire che le informazioni in esso contenute possano garantire la massima accessibilità e concorrenzialità. I soggetti iscritti devono manifestare il proprio interesse in relazione agli avvisi e alle procedure per l'affidamento della gestione indiretta e a eventuali concessioni in uso di beni immobili appartenenti al demanio culturale⁴⁷. Attra-

⁴⁴ M. Bettiol, *La sostenibilità ambientale del digitale: il ruolo dei data center*, Padova, 2023, 11 ss.

⁴⁵ F. Buonocore, *Dalla digitalizzazione alla trasformazione digitale nella PA. La prospettiva organizzativa*, in *Prospettive in organizzazione*, 2020, 1 ss.; E. D'Orlando, G. Orsoni, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2023, 279 ss.; F. Recanati, *Governance e digitalizzazione: sfide e opportunità per la Pubblica Amministrazione*, in *Poliarchiel/Polyarchies*, n. 2/2024, 193 ss.

⁴⁶ F. Esposito, *Digitalizzare la pubblica amministrazione: Il caso SPID tra pratiche digitali e nuove disuguaglianze*, in *Cambio: rivista sulle trasformazioni sociali*, n. 1/2024, 79 ss.; F. Musella, *Digital regulation: come si cambia la Pubblica amministrazione*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 1-2/2022, 3 ss.; E. De Giovanni, *Il Codice dell'Amministrazione digitale: genesi, evoluzione, principi costituzionali e linee generali*, in *Rassegna avvocatura dello Stato*, n. 3/2018, 155 ss.

⁴⁷ Sul tema, L. Ammannati, *La concessione come modello di gestione*, in P. Bilancia (a cura di), *La*

verso l'Albo digitale si cerca di rendere più chiare e ordinate le procedure di coinvolgimento degli imprenditori, rendendo più trasparenti le forme e le modalità di collaborazione degli enti pubblici con i privati. Questi ultimi potranno iscriversi in ogni momento all'Albo, le amministrazioni potranno utilizzare i dati contenuti in questa *database* per predisporre bandi, procedure e programmi di sviluppo culturale e per consultare i privati nella definizione dei piani strategici di sviluppo culturale e dei programmi relativi ai beni culturali di pertinenza pubblica di cui all'art. 112, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio ⁴⁸.

Con decreto del Ministro della cultura, adottato sentite l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità nazionale anticorruzione e previa intesa in sede di Conferenza unificata, saranno stabiliti i requisiti dei candidati, le forme e le modalità delle domande, le categorie in cui l'amministrazione intende suddividere l'Albo e i possibili requisiti minimi per l'iscrizione nonché le forme di consultazione.

Le P.A. avendo a disposizione un elenco di imprenditori con informazioni complete e aggiornate, può compiere le attività di analisi preliminare in maniera più semplice, così come potrà più facilmente progettare e pianificare degli interventi necessari sui beni culturali nel rispetto degli *standard* europei sulla sostenibilità del patrimonio ⁴⁹.

È evidente, quindi, che l'Albo è istituito per rafforzare le forme di collaborazione delle Amministrazioni con soggetti privati aprendo a maggiori opportunità per i partenariati e la gestione indiretta ed evidenzia una più ampia strategia di politica economica volta a ottimizzare la produttività sociale ed econo-

valorizzazione dei beni culturali. Modelli di gestione integrata, Milano, 2006, 157 ss.; D. Sorace, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al principio dell'intesa (una prima lettura del Codice dei beni culturali del paesaggio)*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, 315; N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali*, Torino, 2002, 286.

⁴⁸ A.L. Tarasco, *Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica. Commento all'art. 112*, in G. Leone, A.L. Tarasco (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006, 694 ss.; G. Severini, *Art. 112. Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 851 ss.

⁴⁹ S.F. Musso, *"Principi di Qualità". Un documento per gli interventi sul patrimonio culturale finanziati con fondi europei*, in *Restauro: Conoscenza, Progetto, Cantiere, Gestione*, 2020, 672; M. Marzano, M. Castellini, *Cultural Heritage and Sustainability: What Is State of the Art? A Systematic Literature Review*, in *Sinergie Italian Journal of Management*, n. 2/2024, 61 ss.; European Commission, *EU Policy for Cultural Heritage*, consultabile in www.culture.ec.europa.eu, 2024.

mica degli *asset* culturali nazionali ⁵⁰, tema molto rilevante per il legislatore attuale tanto che per attuare i due registri elettronici ha stanziato la spesa di 500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2026.

La sussidiarietà viene, perciò, considerata come elemento di "efficienza" e strumento elettivo per ottimizzare l'allocazione delle risorse perché spesso il privato (*no profit*, ma anche *profit*) possiede capacità di gestione che la PA stenta ad avere.

3. – L'art. 3 della legge n. 40/2026 introduce un'importante strategia di valorizzazione da attuare entro 24 mesi della sua emanazione che è stata denominata "Italia in scena" e che autorizza una spesa di 4,5 milioni di euro dal 2026, per dare un impulso concreto al partenariato pubblico-privato anche sostenendo interventi correttivi in caso di gestione non congrua. Sulla base delle rilevazioni effettuate nell'ambito dell'Anagrafe digitale degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali di appartenenza pubblica e con il coinvolgimento dei soggetti privati iscritti nell'Albo digitale della sussidiarietà orizzontale, infatti, si prevede che il Ministro della cultura, previa intesa in sede di Conferenza unificata, definisca a livello nazionale gli obiettivi comuni e la nuova strategia di valorizzazione dei beni culturali. Quest'ultima, a mente dell'articolo appena citato, dovrà garantire l'accessibilità e l'effettiva fruizione degli istituti, dei luoghi della cultura e dei beni culturali di pertinenza pubblica, con particolare attenzione alle aree interne, ai Comuni montani e ai piccoli borghi. La fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura, peraltro, è un tema ampiamente sviluppato nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale ha dedicato buona parte del Titolo II della Parte II proprio a essa, evidenziando come quest'ultima sia, invero, una funzione autonoma ⁵¹ rispetto alla valorizzazione e alla tutela, ma, comunque, strettamente collegata alle due attività menzionate e basilare per il patrimonio nazionale perché servizio pubblico ⁵² per la collettività.

⁵⁰ M. Pignatti, *I modelli di Partenariato Pubblico-Privato nella gestione e valorizzazione dei beni culturali come strumento per la creazione di ecosistemi innovativi e di sviluppo economico*, in *DPCE online*, n. 1/2022, 91 ss.; M. Del Baldo, *Imprenditorialità, cultura e territorio: un trionfo sostenibile*, in *Saggi e Repertori della Società di Studi Romagnoli*, 2022, 215 ss.

⁵¹ A. Perini, *Art. 102, Fruizione degli istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 797 ss.

⁵² L'art. 1 del decreto n. 146/2015 include insieme a valorizzazione e gestione anche la fruizione nei livelli essenziali tra i servizi pubblici essenziali; a mente dell'art. 1 dello stesso decreto si

L'altro punto nodale cui si riferisce la riforma è la necessità di facilitare la partecipazione dei privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale pubblico, attraverso nuove forme di gestione, tra cui forme speciali di partenariato pubblico-privato derogatorie rispetto a quelle relative al partenariato generale⁵³, in modo da assicurare una migliore tutela e fruizione pubblica del bene culturale e per assicurare nello stesso tempo l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità economico-finanziaria degli interventi da effettuare sul bene.

L'art. 3 in esame si riferisce all'art. 89, comma 17, del Codice del terzo settore e all'art. 134 del Codice dei contratti pubblici. Il primo dei due articoli citati consente agli enti pubblici di attivare forme speciali di partenariato con gli enti del terzo settore che abbiano una significativa esperienza nell'ambito dei beni culturali o che abbiano gestito nell'ultimo quinquennio almeno un immobile culturale pubblico o privato con attestazione della Soprintendenza competente di poter assicurare un'adeguata manutenzione e apertura al pubblico. Ciò per realizzare valorizzazioni di immobili storico-artistici di proprietà pubblica attraverso collaborazioni a vocazione solidaristica e civica con procedure semplificate⁵⁴. Il secondo articolo richiamato, invece, disciplina il c.d. partenariato speciale pubblico-privato che realizza forme particolari di collaborazione gratuite tra enti pubblici e soggetti privati al fine di assicurare la fruizione del patrimonio culturale e favorire la ricerca scientifica anche in caso di operazioni aventi rilevanza economica⁵⁵. Entrambe le disposizioni hanno in comune la *ratio* di gestire e valorizzare i beni culturali senza oneri a carico della Pubblica Amministrazione e, per questo, con procedure semplificate di selezione del *partner*⁵⁶. La novella ha, quindi, il pregio di aver realizzato un esplicito

assoggettano i lavoratori preposti a tali attività alla legge disciplinante lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, sul tema, S. Cavaliere, *La gestione dei beni culturali*, cit., 28; ma anche F. Liguori, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2018, 2 ss.

⁵³ N. Vettori, *Le "forme speciali di partenariato" per la valorizzazione del patrimonio culturale: lo scopo comune come elemento di specialità*, in *Aedon*, n. 1/2024, 15 ss.

⁵⁴ M.G. Roversi Monaco, *Gli enti del terzo settore e i rapporti di partenariato con gli enti pubblici locali: profili giuridici e possibili evoluzioni nell'organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce del d. lgs. n. 201/2022*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 4/2023, 983 ss.

⁵⁵ M. D'Isanto, *Il Partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, n. 2/2023, 111 ss.

⁵⁶ R. Tuccillo, A. Favale, *Partenariato speciale: dalla concessione alla corresponsabilità. Il partenariato speciale pubblico privato. Un modello di "governance" condivisa nella valorizzazione dei beni*

coordinamento del Codice dei beni culturali e del paesaggio con il Codice dei contratti pubblici e con quello del terzo settore, coordinamento di cui si sentiva la necessità poiché, prima dell'emanazione dell'art. 3 sopra citato, si doveva operare un'interpretazione sistematica e in realtà non del tutto agevole degli artt. 112 e 115 del decreto n. 42/2004 con gli articoli 89 e 134 del decreto n. 36/2023 per attuare i Partenariati speciali.

La lettera c) del medesimo art. 3, comma 1 specifica, poi, che si possono prevedere anche interventi correttivi nei casi in cui la verifica dei livelli di qualità della valorizzazione realizzata attraverso le forme di gestione sopra descritte non abbia raggiunto livelli adeguati. La finalità del legislatore è, quindi, quello di promuovere una migliore fruizione e conoscenza del patrimonio culturale rispetto alla precedente normativa.

Le lettere successive del comma 1 dell'art. 3 prevedono, inoltre, per rendere ancora più efficaci i piani di sviluppo e promozione dei beni culturali, idonee iniziative di comunicazione istituzionale, anche digitale, ritenute parti integranti della valorizzazione dei beni culturali in Italia e all'estero, definendo nuove linee di incentivazione dei beni culturali di appartenenza privata, ma, comunque, senza oneri a carico dei proprietari.

Il riferimento ai partenariati pubblico privato disciplinati nel Codice dei contratti pubblici e in quello del terzo settore, per di più, permette una maggiore semplificazione procedurale che contribuirà a rendere più agevoli gli *iter* amministrativi, con positive ricadute sul *management* dei progetti e sui tempi delle autorizzazioni, incentivando maggiormente il coinvolgimento di capitali privati a favore del patrimonio culturale.

4. – L'articolo 4 della legge in esame, inoltre, introduce modifiche ad alcuni articoli del decreto legislativo n. 42/2004 per semplificare i prestiti d'arte e il mercato dell'arte italiano con il fine di rendere quest'ultimo più competitivo a livello internazionale, snellire la burocrazia dei prestiti da concedere per le mostre e concedere maggiore autonomia ai musei.

La normativa contenuta nel Codice del 2004 sulla protezione e conservazione dei beni culturali, in effetti, era caratterizzata dall'essere molto rigida, mentre, le recenti modifiche, si muovono nel senso opposto e cercano di bilanciare la tutela dei beni culturali con le esigenze economiche e organizzative del

culturali, in *Economia della Cultura*, n. speciale 2026, 93 ss.

settore cercando di realizzare il difficile equilibrio tra semplificazione e apertura al mercato della fruizione delle opere d'arte.

Non è più necessaria l'autorizzazione preventiva del Ministero per il semplice mutamento di dimora o di sede del detentore di un bene culturale, in quanto è stata abrogata la lettera b) comma 1 dell'art. 21 del decreto n. 42/2004 rubricato "Interventi soggetti ad autorizzazione"⁵⁷. Nello stesso tempo, è stato modificato anche il comma 2 del medesimo art. 21 e ciò ha reso la circolazione interna più facile, mantenendo, però, fermo l'obbligo di comunicare il nuovo luogo dove sarà custodito il bene per non perdere la sua tracciabilità.

Attraverso la modifica dell'art. 48, inoltre, si è data certezza dei tempi dell'autorizzazione fissati in massimo 90 giorni⁵⁸ per i prestiti per mostre e si è dato mandato all'IVASS e all'AGCM di controllare i costi e la trasparenza delle polizze assicurative per le opere d'arte⁵⁹ da mobilitare al fine di evitare speculazioni e rendere nello stesso tempo le cessioni economicamente più sostenibili.

Vengono, anche, modificati gli artt. 65 e 68 per semplificare la circolazione internazionale⁶⁰ dei beni culturali più antichi e sotto una certa soglia di valore, regolando con maggiore chiarezza le condizioni della validità temporale delle dichiarazioni per l'esportazione (ora diventata valida per cinque anni⁶¹) e per

⁵⁷ A. Roccella, *Commento all'art. 21*, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 153 ss.; R. Tamiozzo, *Commento agli artt. 20 e 21*, in ID (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005, 97 ss.; E. Boscolo, *Art. 21. Interventi soggetti ad autorizzazione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 245 ss.

⁵⁸ La Circolare del Ministero della Cultura, 8 aprile 2026, n. 23 "Prime indicazioni interpretative sulla l. n. 40/2026" offre indicazioni più dettagliate sul termine e sul suo regime.

⁵⁹ Sul tema delle polizze per i beni culturali, G. Morbidelli (a cura di), *L'assicurazione di opere d'arte e del patrimonio culturale*, Bologna, 2021, ai cui contributi si rinvia; G. Romagnoli, *Intermediazione assicurativa nei rapporti con la Pubblica amministrazione e rischi relativi ai beni culturali*, in *www.federalismi.it*, n. 30/2020, 176 ss.; A. C. Nazzaro, *L'assicurazione dal patrimonio culturale*, in *Diritto del mercato assicurativo e finanziario*, n. 1/2020, 1 ss.

⁶⁰ B. Mastropietro, *La circolazione delle opere d'arte. Profili civilistici*, in *Ambiente e mercato*, n. 1/2025, 1 ss.; Ead, *Circolazione internazionale di opere d'arte e tutela del patrimonio culturale*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 1/2024, 70 ss.; L. Casini, *La circolazione delle opere d'arte tra semplificazioni e complicazioni*, in *Aedon*, n. 3/2023, 388 ss.; G. Sciuillo, *Circolazione*, in M. Cammelli, G. Sciuillo (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, cit., 179 ss.; F. Dell'Aversana, *La circolazione dei beni culturali tra norme giuridiche e regole di mercato*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali, Atti del convegno OGIPAC in memoria di Paolo Giorgio Ferri*, maggio 2021, 211 ss.

⁶¹ Rendere valida la dichiarazione per cinque anni, senza doverla rinnovare ogni sei mesi come accadeva con la vecchia disciplina, riduce significativamente i costi e rende il mercato italiano più

l'ottenimento dell'attestato di libera circolazione ⁶².

Queste modifiche intendono evitare che l'Italia versi in una condizione di eccessiva formalità circa il mercato internazionale dell'arte ⁶³ nel tentativo di renderla un Paese dove è più facile organizzare mostre, comprare e vendere arte. In tali norme è evidente, comunque, lo sforzo di impedire che una disciplina più flessibile possa indebolire la tutela, la quale deve sempre essere posta in primo piano quando si considerano i beni culturali.

La circolazione interna dei beni culturali non è più in via generale assoggettata ad autorizzazione preventiva, ma viene ricondotta a un regime di controllo successivo, con obbligo di denuncia al Soprintendente che, comunque, può prescrivere, entro trenta giorni, dalla richiesta, le misure necessarie a garantire l'integrità del bene durante il trasporto. La pubblica amministrazione non deve più esprimere il suo assenso prima dello spostamento, ma ha il potere di intervenire *ex post* quando sussistano esigenze di conservazione. Il detentore del bene viene così responsabilizzato se intende movimentare un bene, sebbene potrà essere sempre sottoposto a vigilanza pubblica qualora ci siano particolari questioni ostative ⁶⁴. La semplificazione, poi, riguarda gli spostamenti dei beni culturali che si possono definire ordinari, ma non le trasferte per finalità espositive più complicate e rischiose. Il sistema di circolazione si adegua, in tal modo, alle altre normative internazionali ⁶⁵ secondo le quali il controllo pubblico preventivo è riservato ai beni di maggiore rilevanza culturale e valore economico, mentre quelli "minori" sono affidati alla responsabilità dichiarativa del pri-

competitivo rispetto a quelli europei.

⁶² Sull'attestato di cui sopra, G. Sciallo, *L'esportazione definitiva di beni culturali: sistema e criticità*, in *Aedon*, n. 2/2022, par. 2.

⁶³ R. Moulin, *Mercato dell'arte contemporanea e globalizzazione*, in *Economia della Cultura*, n. 3/2000, 273 ss.

⁶⁴ A. Ferretti, *"Italia in scena" e la riforma della circolazione internazionale dei beni culturali*, in *Altalex*, aprile 2026.

⁶⁵ Per es., la Francia, il Regno Unito e la Germania adottano da tempo sistemi analoghi, nei quali l'intervento pubblico è concentrato sui beni di eccezionale rilevanza, lasciando al mercato ampia libertà di circolazione per le opere di minor livello. Sul tema, A. Pirri Valentini, *The international circulation of works of art: how and why to regulate it*, in *The Italian law of cultural heritage a dialogue with the United States*, 2024, 85 ss.; A. Tamma, *Museum Loan Governance in Italy and Europe*, in *International Journal of Arts Management*, 2023, 45, 12 ss.; S.A. Suleimanli, *International legal fight against the illegal circulation of cultural heritage objects in the conditions of economic integration*, in *Baltic Journal of Economic Studies*, n. 5/2022, 36 ss.; F. Rigaux, *Libre circulation des biens culturels et protection des trésors nationaux*, in *European Review of Private Law*, n. 1/1994, 2 ss.

vato. Non solo, la nuova disciplina si conforma al processo di revisione del Regolamento UE n. 116/2009 sull'esportazione di beni culturali verso Paesi terzi e al Regolamento UE n. 880/2019 che detta le norme sull'immissione e importazione di beni culturali.

5. – L'art. 4, comma 7 della legge di riforma intende chiaramente migliorare la condizione dei musei italiani ⁶⁶ e, a tal fine, per promuovere l'efficienza e la qualità della loro gestione, stabilisce che possono essere riconosciuti compensi, gettoni di presenza o rimborsi di spese ai componenti dei consigli di amministrazione dei medesimi Musei, demandando a un decreto del ministro della cultura, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, la definizione dei criteri, dei limiti e degli importi da applicare. Il decreto di cui sopra, nello stabilire gli onorari per il lavoro svolto dai *manager*, dovrà rispettare i principi di proporzionalità e di congruità in relazione alla complessità e alla specificità degli incarichi assunti, nella piena trasparenza delle procedure. L'articolo in esame prevede anche che le amministrazioni competenti debbano provvedere a questi oneri con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente ⁶⁷ e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Tale disposizione evidenzia un dato di fatto difficile da confutare: i dirigenti o gli storici dell'arte sono più incoraggiati a impegnarsi a gestire più competitivamente e professionalmente i musei se sono remunerati in modo congruo ⁶⁸.

La *ratio* di migliorare la fruizione di tutti i beni culturali appartenenti ai musei permea l'ultimo articolo della legge in oggetto, il quale affronta, al primo comma, un problema endemico del patrimonio storico artistico italiano, ovvero, la concentrazione eccessiva di opere allocate nei depositi museali ⁶⁹, il

⁶⁶ E. Di Giovanni, *I musei italiani sono accessibili?*, in *Artribune*, 2024, 99 ss.; L. Di Pietro, F. Musella, *Il libro bianco dei musei statali italiani*, Padova, 2025.

⁶⁷ M. Cerquetti, *Marketing museale e creazione di valore: strategie per l'innovazione dei musei italiani*, Milano, 2014, 21 ss.

⁶⁸ Sulla figura e la professionalizzazione dei manager dei musei, L. Solima, *Gestire il futuro: i musei e la programmazione strategica*, in *Economia e gestione dei beni culturali e dei musei*, 2024, 109 ss.; F. Iannone, A. De Chiara, *Il museo d'impresa: strumento di engagement e heritage management*, in *Micro & Macro Marketing*, n. 3/2019, 435 ss.

⁶⁹ Su tale fenomeno noto come *visible storage* o patrimonio non esposto, L. Corona, *Stored collections of museums: an overview of how visible storage makes them accessible*, in *Collection and Curation*, n. 1/2025, 1 ss.; M. L. Ferruzza, *Conservazione, organizzazione, valorizzazione dei beni in deposito: l'impegno di ICOM in campo nazionale ed internazionale*, in *Foro romano palatino: scavi*

più delle volte, non visibili ai visitatori per mancanza di spazio. Per risolvere la questione, la disposizione appena citata prevede che un decreto del Ministero della Cultura istituisca un elenco, da aggiornare ogni 24 mesi, dei beni appartenenti alle collezioni dei musei statali e non esposti al pubblico, idonei alla circolazione temporanea nel territorio nazionale e che non presentano problemi relativi alla loro conservazione. Tale lista rappresenta uno strumento per pianificare lo spostamento di opere poco visibili in luoghi in cui possono essere più facilmente fruibili, ma sempre nel rispetto della loro tutela. Ciò è evidente in quanto l'art. 6, comma 1, della legge n. 40/2026 espressamente specifica, come rilevato, che tali beni per fare parte della lista ministeriale su citata non devono presentare "criticità conservative" e devono rispettare le prescrizioni dell'art. 48 del Codice del 2004, il quale, in piena attuazione della funzione di tutela (materia, come si sa, di legislazione esclusiva statale ⁷⁰), disciplina le autorizzazioni per mostre ed esposizioni, facendo sempre prevalere le esigenze di tutela del bene sulla valorizzazione/fruizione.

Il comma successivo attribuisce ai Comuni la possibilità di richiedere al Ministero della Cultura di spostare temporaneamente le opere inserite nell'elenco sopra menzionato dal luogo dove sono custodite, al proprio territorio. In questo modo, si attua il principio del decentramento culturale ⁷¹ e, soprattutto, si intende realizzare l'importante riallocazione dei flussi turistici dai luoghi d'arte più visitati ai centri minori, contribuendo a contrastare il fenomeno del monopolio dei grandi attrattori culturali e l'annosa sfida dell'*over tourism* ⁷². Tutto ciò sempre in piena applicazione del principio di sussidiarietà

e ricerche, n. 1/2023, 19 ss.

⁷⁰ Sul tema tra i contributi più recenti, M. De Paolis, *Il vincolo diretto a tutela dei beni culturali: criticità, nodi problematici e modalità applicative*, in *Azienditalia (Online)*, n. 4/2026, 539 ss.; A. Bartolini, *La tutela dei beni culturali a vent'anni dal Codice Urbani*, in *Aedon*, n. 2/2025, 133 ss.; G. Piperata, *La tutela dei beni culturali: consolidamenti ed estensioni*, in *Aedon*, n. 1/2023, 1 ss.; E. Cremona, *La tutela giuridica dei beni culturali tra interesse pubblico e interessi privati. Un percorso storico*, in *Studi senesi*, n. 2/2021, 371 ss.

⁷¹ S. Landi, R. Mazzà, *Reti territoriali, DMO partecipate: costruire sviluppo locale dal basso. Territori, luoghi, destinazioni: identità, anima e forma*, in *Economia della Cultura*, numero spec. 2026, 119 ss.; A.M. Pioletti, R. GRUMO, *Aree interne e patrimonio: un modello strategico per un nuovo sviluppo. Geografia e patrimonio*, in *Società di Studi Geografici*, 2025, 777 ss.

⁷² F. Medico, *Il tempo della legge (regionale) per governare l'“overtourism”*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2026, 166 ss.; D. Testa, G. Nolfi, S. Cali, *Managing overtourism to preserve urban liveability: traditional solutions and new governance approaches*, in *Italian Journal of Public Law*

verticale⁷³ che conferisce le funzioni amministrative (in questo caso la valorizzazione di beni di proprietà statale) all'ente più vicino al cittadino (Comune) che ne faccia richiesta a condizione che se ne assuma le spese e che siano presenti i requisiti previsti dalla novella pena l'inammissibilità del prestito.

Le condizioni necessarie per accedere alla cessione temporanea dei beni delle collezioni dei musei statali non mostrate al pubblico evidenziano la volontà di evitare una dispersione di risorse e di incarichi per soddisfare singoli referenti locali e di evitare esposizioni episodiche perché prevedono *standard* qualitativi di un certo rilievo degli enti che ricevono le opere d'arte che sono contenuti nelle lettere da a) a d) dell'art. 6.

Nella lettera a) si dispone che nel territorio del Comune vi deve essere un museo pubblico con direttore nominato, situazione che sotto il profilo del diritto amministrativo, garantisce che chi riceve il bene possieda una competenza tecnica e scientifica adeguata, in attuazione dei Livelli Uniformi di Qualità per i Musei (c. d. LUQM) del Sistema Museale Nazionale⁷⁴. Nella lettera b) si stabi-

(Online), n. 3/2025, 1005 ss.; C. Videtta, *Il giudice amministrativo e l'overtourism. Una nuova prospettiva culturale?*, in *Aedon*, n. 3/2025, 354 ss.; J. Rickly, *Sovraffollamento turistico e autenticità*, in R. Dodds, R.W. Butler (edited by), *Overtourism*, Berlino/Boston, 2019, 46 ss.; C. Milano, J. M. Cheer, M. Novelli, *Overtourism: un problema globale in crescita*, in *The conversation*, n. 1/2018, 1 ss.

⁷³ D. Gambetta, *Principio di sussidiarietà e valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale: quali coordinate giuridiche per un museo locale "partecipativo"?* in *Ambienteditto*, n. 1/2022, 2 ss. Evidenziano una lettura più verticale della sussidiarietà dopo la Pandemia e con il PNRR, M. Cammelli, G. Piperata, *Patrimoni culturali: innovazioni da completare; tensioni da evitare*, cit., 3.; sull'importanza e il futuro del decentramento istituzionale, M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, n. 3/2017, par. 2.; B. Boschetti, *La valorizzazione dei beni culturali tra principio di sussidiarietà e nuovi modelli organizzativi e procedurali in territorio*, n. 1/2005, 1 ss. Il Codice, nell'ambito degli accordi di valorizzazione dei beni culturali tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, ha sempre posto in primo piano il rispetto dei principi fondamentali fissati dal legislatore, così, S. Gardini, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2016, 403 ss.

⁷⁴ I Livelli Uniformi di Qualità per i Musei sono gli standard minimi di gestione e valorizzazione stabiliti dal Ministero della Cultura per garantire servizi omogenei su tutto il territorio nazionale, definiti dal D.M. 113/2018. Tali livelli costituiscono il parametro fondamentale per l'accreditamento al Sistema Museale Nazionale. A seguito di questo decreto i Musei hanno previsto la Carta dei Servizi e Standard di Qualità, che fissa i principi, le regole di fruizione e gli impegni concreti dell'amministrazione nei confronti del pubblico. A proposito, si v. "Guida per livelli uniformi di qualità per i musei" emanata nel 2015 dalla Commissione per l'attivazione del sistema museale nazionale, l'organo istituito dal Ministero della Cultura (Direzione Generale

lisce che i Comuni richiedenti devono redigere un progetto culturale che associ l'evento espositivo a circuiti turistici, enogastronomici o sportivi già presenti nel territorio, circostanza che mostra l'attuazione della moderna teoria dell'economia della cultura ⁷⁵ dove il bene culturale non è più considerato come un oggetto isolato, ma come un *asset* capace di generare esternalità positive su tutto il tessuto economico locale. Nella lettera c) si ribadisce che l'Ente debba avere la "disponibilità di spazi e strutture idonee" a garantire il rispetto di tutti i requisiti necessari alla conservazione e alla custodia dell'opera d'arte, ribadendo con tale disposizione che la sicurezza e la conservazione di quest'ultima rimangono prioritarie e insindacabili. La lettera d), in ultimo, considera come requisito di favore un eventuale coinvolgimento delle reti museali ⁷⁶ presenti all'interno del territorio, evidenziando come il legislatore consideri positivamente l'incentivazione di forme di cooperazione ⁷⁷ che permettano ai piccoli musei civici di superare l'isolamento, migliorando l'efficacia della fruizione dei beni e la loro competitività ⁷⁸.

6. – Le considerazioni sopra svolte evidenziano come la riforma aggiorna e "modernizza" il Codice dei beni culturali senza modificarne il suo impianto originario, ma cercando di superare quell'approccio burocratico che spesso ha

Musei) con il compito di validare l'accreditamento dei musei, definire, per l'appunto, i livelli uniformi di qualità e promuovere lo sviluppo dell'intero sistema nazionale, consultabile in *www.musei.cultura.it*. sul tema, A. Cipparone, *Accesso al patrimonio, gestione museale e Livelli Uniformi di Qualità. Casi studio in Calabria nel processo di recepimento del dm 113/2018*, in *Aedon*, n. 2/2025, 285 ss.; A. Corno, D. Deana, T. Morocutti, *Quality is never an accident. It is always the result of intelligent effort*, in *Biblioteche oggi*, n. 3/2022, 3 ss.

⁷⁵ Sul concetto di economia della cultura, M. Cerquetti, *Economia e management dei beni culturali: teorie di riferimento*, in *Economia e discipline aziendali*, 2024, 9 ss.; M. Causi, *Economia della cultura trent'anni dopo*, in *Economia della cultura*, n. 4/2021, 541 ss.

⁷⁶ M. Cerquetti, M. Montella (a cura di), *Economia e gestione dei beni culturali e dei musei. Modelli e strumenti per la progettazione del sistema di offerta*, Milano, 2024, 179 ss.; T. Pencarelli, S. Splendiani, *Le reti museali come "sistemi" capaci di generare valore: verso un approccio manageriale e di marketing*/Museum networks as "systems" able to create value: towards a management and marketing approach, in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, n. 2/2011, 227 ss.

⁷⁷ M. Cerquetti, *La gestione delle relazioni tra musei e territorio. Reti, sistemi e distretti culturali*, in *Politiche culturali nella stagione delle riforme*, 2023, 247 ss.; G. Barni, *Governare il patrimonio come bene comune: partecipazione, mutualismo e nuove istituzioni civiche*, in *Economia della Cultura*, n. speciale 2026, 27 ss.

⁷⁸ P. Petrarola, *I musei statali: nuove forme di gestione e rapporti con il territorio*, in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, n. 12/2022, 63 ss.

immobilizzato il sistema culturale italiano. In altre parole, la legge n. 40/2026 segna una svolta più pragmatica della gestione del patrimonio storico artistico nazionale, aggiornando gli strumenti operativi del d.lgs. n. 42/2004 senza comunque abdicare ai suoi principi.

La novella riconsidera, in particolare, la “redditività” del bene culturale. Quest’ultimo non è più valutato come una mera rendita da cui l’Amministrazione percepisce solo canoni concessori “statici”, bensì un bene capace di incentivare lo sviluppo sociale ed economico anche con l’ausilio del privato, che, in attuazione della sussidiarietà orizzontale, realizza un *business* sostenibile e, nello stesso tempo, vantaggioso per sé stesso e per la collettività.

La nuova legge, tuttavia, lascia ancora qualche dubbio sull’annosa sfida di equilibrare i confini tra l’attività di interesse generale (non lucrativa) e l’attività imprenditoriale accessoria da svolgersi sui beni culturali, garantendo che quest’ultima resti funzionale alla prima. Tra le pieghe della riforma si cela, infatti, il dubbio che si possa realizzare una sorta di privatizzazione impropria. Questo perché la legge in commento, pur dichiarando più volte che occorre sempre garantire la tutela pubblica, forse non ha previsto abbastanza garanzie circa l’affido ai terzi della gestione delle opere d’arte (quest’ultimo di per sé senza dubbio positivo se debitamente regolato in modo da salvaguardare l’interesse pubblico) con il rischio di aprire il fianco alla possibilità di “derive” unicamente commerciali e di mero ritorno d’immagine⁷⁹. Ciò potrebbe accadere, per esempio, se le Soprintendenze, che purtroppo sono spesso in carenza di organico, non riuscissero ad avvalersi in tempi congrui delle infrastrutture tecnologiche per attuare l’Anagrafe digitale, con la conseguenza che il loro controllo non avrebbe, in fin dei conti, alcun valore e svuoterebbe di fatto la garanzia pubblica con la realizzazione appunto di una sorta di privatizzazione d’uso del bene. Tale circostanza potrebbe impattare negativamente sulla ricerca scientifica e sulla conservazione degli immobili culturali dismessi o delle collezioni conservate nei depositi a cui si riferisce la legge di riforma, i quali potrebbero essere utilizzati senza che sia garantita l’essenziale fruizione collettiva (secondo i dettami dell’art. 9 Cost. e del Capo I del Titolo II della Parte Seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio), con la pericolosa conseguenza di cadere

⁷⁹ Così, S. Meschini, *Modifiche al codice dei beni culturali con la legge 40/2026 – si punta a digitalizzazione, semplificazioni e apertura ai privati nella valorizzazione*, in www.ancebrescia.it, 07/04/2026.

in balia degli interessi finanziari degli imprenditori legittimati alla loro valorizzazione⁸⁰. Insomma, i beni pur rimanendo formalmente in proprietà dello Stato, produrrebbero di fatto benefici economici e sociali⁸¹ solo per i privati e non per la collettività⁸².

È comunque presto per elaborare un giudizio obiettivo sulla novella del 2026 poiché occorre aspettare la sua attuazione pratica per comprendere se le nuove norme rimodernano e migliorano la valorizzazione dei beni culturali o se, invece, possono effettivamente aprire il fianco a eventuali rischi per il bene pubblico e per l'identità culturale italiana.

⁸⁰ *Modifiche al Codice dei Beni Culturali: tutte le novità della Legge n. 40/2026*, in *www.lavoripubblici.it*, 3/4/2026.

⁸¹ Sui benefici economici del patrimonio culturale, E. De Simone, A. Di Maio, *Alcune riflessioni economiche sulla fruizione dei beni culturali*, in *Web journal on cultural patrimony*, n.1/2026, 163 ss.

⁸² C. Zoli, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, n. 3/2015, 1 ss.; M. Dugato, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica*, in *Aedon* n. 2/2007, 1 ss.

Abstract

L'articolo esamina la riforma al d.lgs n. 42/2004 introdotta con la l. n. 40/2026 evidenziando come essa intende migliorare la portata delle innovazioni introdotte con il Codice dei beni culturali e del paesaggio. In particolare, la novella amplia l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, superando alcune inadeguatezze evidenziate a causa della naturale evoluzione tecnologica, sociale, culturale. Si sottolinea, inoltre, come la riforma allinea la normativa italiana alla Convenzione di Faro, favorendo la partecipazione dei cittadini al patrimonio culturale per stimolare lo sviluppo economico. Si approfondisce anche la nuova disciplina relativa ai prestiti d'arte, la rinnovata competitività del mercato dell'arte e la modernizzazione dei musei.

The paper examines the reform of Legislative Decree n. 42/2004 introduced by Law n. 40/2026, highlighting how it aims to enhance the scope of the innovations established by the Cultural Heritage and Landscape Code. In particular, the newly enacted legislation expands the implementation of the principle of horizontal subsidiarity, overcoming certain inadequacies that have emerged because of natural technological, social, and cultural evolution. Furthermore, it underscores how the reform aligns Italian legislation with the Faro Convention, fostering citizen participation in cultural heritage to stimulate economic development. Finally, the paper provides an in-depth analysis of the new framework governing art loans, the renewed competitiveness of the art market, and the modernization of museums.