Relazione al Convegno di Chemnitz 2025 Riccardo Savoia, Presidente sez. V Tar Lazio

Annullamento d'ufficio, tutela del patrimonio culturale e legittimo affidamento

1. L'illustrazione della tematica in argomento parte dall'esame di un caso concreto che ha visto infine l'intervento della Corte costituzionale.

La vicenda trae origine dall'**esportazione nel 2015** di un dipinto descritto come "**scuola italiana del XVI secolo**", in relazione al quale l'attestato di libera circolazione venne rilasciato dall'Ufficio esportazione di Verona senza contestazioni.

Successivi studi e un restauro (2019) hanno rivelato che l'opera era in realtà l'"**Allegoria della Pazienza" di Giorgio Vasari**, esposta poi alla National Gallery di Londra. A fronte di questa scoperta, la Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero della cultura ha annullato nel **2021** l'attestato e ordinato il rientro in Italia dell'opera.

Tuttavia, l'annullamento è avvenuto **oltre sei anni dopo** il rilascio, ben oltre i dodici mesi – prima diciotto- previsti dall'art. 21-nonies. TAR e Consiglio di Stato hanno dato valutazioni divergenti, e quest'ultimo ha rimesso la questione alla Consulta. Il Consiglio di Stato, con ordinanza di rimessione del 2024, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'**art. 21-*nonies*, comma 1, l. 241/1990**, nella parte in cui impone un termine fisso di **dodici mesi** per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione e concessione di vantaggi economici.

Il dubbio di costituzionalità nasce dal fatto che tale limite temporale si applica **indistintamente**, anche quando i provvedimenti riguardano **interessi di rango costituzionale**, quali la **tutela del patrimonio storico-artistico nazionale** (art. 9 Cost.).
Secondo il giudice rimettente, la previsione sarebbe **manifestamente irragionevole**, poiché:

- sacrifica l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio culturale in favore della stabilità del titolo privato;
- impedisce un bilanciamento concreto tra interessi pubblici e privati;
- non consente di considerare la complessità tecnica di valutazioni che emergono solo a distanza di tempo.

La questione è stata prospettata anche alla luce del **principio di buon andamento** (art. 97 Cost.) e degli obblighi internazionali derivanti dalla **Convenzione di Faro**.

Queste le posizioni delle parti, come possono essere sinteticamente riassunte:

Le amministrazioni e il CdS: il termine rigido è irragionevole e preclude la tutela di interessi "super-primari" come il patrimonio culturale; occorrerebbe un termine flessibile ("ragionevole"), valutato caso per caso.

> **I privati (A.S. e TKC Limited)**: il limite annuale tutela il **legittimo affidamento** e la certezza dei rapporti giuridici. L'assenza di un termine certo esporrebbe il mercato dell'arte a un'incertezza permanente, con gravi effetti sulla circolazione internazionale delle opere; dunque i ricorrenti hanno evocato anche CEDU e diritto UE, sottolineando che la certezza del diritto e la protezione della proprietà privata bilanciano la tutela del patrimonio culturale.

La Corte ha ritenuto **inammissibili** le censure fondate sull'art. 117 Cost. e sulla Convenzione di Faro, per carenza di motivazione.

Ha invece riconosciuto **rilevanti e non manifestamente infondate** le questioni riferite agli artt. 3 e 97 Cost., in combinato con l'art. 9 Cost.

Sul merito, la Corte ha stabilito che:

- la disciplina censurata è **parzialmente incostituzionale**, nella misura in cui applica il termine annuale anche alle autorizzazioni riguardanti il patrimonio culturale;
- per tali provvedimenti, il potere di annullamento d'ufficio resta soggetto al solo limite del **"termine ragionevole"**, da valutarsi in concreto;
- il bilanciamento tra tutela del patrimonio e affidamento privato deve avvenire caso per caso, sotto il controllo del giudice amministrativo.

La Corte ha quindi operato una **caducazione parziale**, salvaguardando la certezza dei rapporti negli altri settori, ma ampliando la tutela per i beni culturali.

La sentenza si colloca in una linea giurisprudenziale che riconosce all'**affidamento del privato** un valore primario, ma non assoluto: esso deve cedere quando entrano in gioco interessi **costituzionalmente protetti**.

Dal punto di vista sistemico:

- si riafferma la **centralità dell'art. 9 Cost.**, che non solo tutela i beni culturali come patrimonio collettivo, ma li colloca tra i principi fondamentali;
- si ribadisce che la **certezza giuridica** non può tradursi in "certezza dell'illegittimità";
- si apre la strada a un **controllo giurisdizionale rafforzato** sulla ragionevolezza temporale dell'autotutela, con margini interpretativi che spetteranno al Consiglio di Stato e ai TAR.

Sul piano pratico, la decisione ha un forte impatto sulla **circolazione internazionale delle opere d'arte**: gli operatori del mercato dovranno considerare che l'attestato di libera circolazione non è più blindato dopo dodici mesi, ma rimane sempre riesaminabile entro un termine ragionevole.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 88/2025, compie un passo importante nel **riequilibrio tra interessi pubblici e privati**. Se da un lato riafferma la tutela del **legittimo affidamento** come cardine dello Stato di diritto, dall'altro riconosce che l'**integrità del patrimonio culturale** ha una valenza "super-costituzionale", insuscettibile di essere sacrificata per mere esigenze di stabilità formale.

La pronuncia segna un ritorno al paradigma della **ragionevolezza** come criterio guida dell'autotutela: non più rigidi automatismi, ma valutazioni contestuali e ponderate, che restituiscono al giudice amministrativo un ruolo centrale di garante dell'equilibrio tra memoria collettiva e libertà economiche.

Condivisibili, questi ragionamenti e queste considerazioni, vero?

Peccato però che quanto fin ora letto rappresenti **non** già **la decisione** della Corte costituzionale, **ma** solo **l'elaborazione dell'intelligenza artificiale**: il noto programma **Chatgpt** , richiesto di riassumere la questione **"Vasari Riscoperto"** ha –correttamente, secondo chi scrive- ricostruito l'istituto e la decisione quale sarebbe dovuta essere se la Corte avesse tratto dalle tesi opposte le relative conclusioni.

E dunque torniamo indietro, cioè riesaminiamo la questione partendo dalla norma.

2. Come noto, l'articolo **21-*octies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990** prevede che è annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza. L'articolo **21-*nonies*, comma 1**, della medesima legge specifica che il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio,

sussistendone le ragioni di interesse pubblico (distinte dal mero ripristino della legalità violata), dall'organo che lo ha emanato, o da altro organo previsto dalla legge, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

Ai sensi del comma **2-*bis*** dell'art. 21-*nonies* e per costante orientamento giurisprudenziale l'amministrazione può agire comunque in autotutela, anche decorsi i dodici mesi dall'adozione del provvedimento, tutte le volte in cui il privato, con il proprio comportamento doloso o colposo, abbia, con efficienza causale determinante, contribuito all'invalidità dell'esercizio del potere amministrativo rendendo false rappresentazioni dei fatti oppure dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci (in quest'ultimo caso, per effetto di condotte costituenti reato accertate con sentenza passata in giudicato).

Trattasi di una norma che si spiega e giustifica da sola, senza bisogno di particolare diffusione, essendo evidente che se l'atto è stato frutto di reato o di dichiarazione falsa o manchevole in uno dei suoi elementi principali, l'Amministrazione recupera il potere di annullamento dopo la scadenza del termine ordinario, facendolo decorrere dal momento di conoscenza del vizio.

Il termine di **dodici mesi** dall'adozione del provvedimento non opera quindi tutte le volte in cui si riscontri che il contrasto tra la fattispecie rappresentata e la fattispecie reale sia rimproverabile all'interessato, tanto se determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante, dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, quanto se determinato da una falsa rappresentazione della realtà di fatto, accertata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi. In tali ipotesi, il termine ragionevole, secondo la giurisprudenza amministrativa, ha il suo avvio dal momento della scoperta dell'illegittimità da parte dell'amministrazione, in quanto la stessa si troverebbe, nel periodo antecedente, nell'impossibilità di conoscere fatti e circostanze rilevanti a causa del comportamento imputabile al soggetto che ha beneficiato del provvedimento.

Ma sul punto si tornerà nel prosieguo.

Anche per gli attestati di libera circolazione rilasciati ai sensi dell'art. 68 del Codice di settore, da considerare provvedimenti autorizzativi, il termine per procedere all'eventuale annullamento in autotutela è perciò di dodici mesi decorrenti dalla loro adozione, salvi i casi esplicitati nel comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990: la giurisprudenza ha evidenziato che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo al medesimo un affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte (**cfr. Cons. Stato n. 9962/2023 e 8296/2024**).

Tuttavia, la giurisprudenza ha anche precisato come la non compilazione di voci non obbligatorie del modello di istanza, o anche la non corretta indicazione di paternità, cronologia, provenienza e committenza non possono qualificarsi come falsità o elementi inveritieri. Parimenti, la presentazione all'ufficio esportazione di un dipinto in condizioni conservative non buone, sporco e con una patina che ne offuschi la qualità pittorica in maniera importante non costituisce una falsità e neppure un comportamento idoneo a trarre in inganno esperti che istituzionalmente hanno il delicato e fondamentale compito di esaminare beni di rilevanza culturale. Conseguentemente, secondo il giudice amministrativo, nei casi sopra descritti, non sussiste la falsa rappresentazione utile a superare il termine massimo per l'esercizio del potere di autotutela.

E qui sia consentita una prima riflessione critica sul principio affermato, su cui si tornerà in sede di conclusioni.

Perché- per svelare fin d'ora la tesi finale- se è vero che la tutela dell'interesse sensibile dei beni culturali è garantita dal procedimento in primo grado, riducendosi in secondo grado nel senso di applicarsi lo stesso regime valido per la generalità degli atti amministrativi- il più volte menzionato art.21 *nonies-rectius: novies*-, allora è in sede di prima adozione che va dilatata la nozione di predicabilità del comportamento preteso dal richiedente, proprio attesa la dinamicità e mobilità, per così dire, della valutazione accertativa richiesta, suscettibile, per studi più approfonditi o nuove scoperte, di mutare anche significativamente nel tempo.

Dovrebbe, in buona sostanza, potersi parlare di interesse sopravvenuto dell'amministrazione nell'individuazione del bene culturale, e della sua connessa tutela.

E allora non è vero che l'istante potrebbe omettere significative allegazioni- in un caso la domanda fatta dal marito non consentì una compiuta valutazione da parte dell'organo competente, ben a conoscenza della collezione di appartenenza, però, della famiglia della moglie !-, come non è vero che la presentazione del bene in non perfette condizioni legittimi l'esportazione di ciò che è un vero e proprio ***aliud pro alio.***

3. Orbene con **la sentenza non definitiva n. 8296/2024**, il Consiglio di Stato ha ritenuto *ex officio* sussistenti i presupposti per sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 1, lettere b) e d), e 5, lettere a) e c), della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005 e ratificata dall'Italia con la legge 1° ottobre 2020, n. 133, nella parte in cui, a fronte di un provvedimento a carattere autorizzativo (quale, nel caso di specie, l'attestato di libera circolazione di un'opera) ma incidente su un interesse sensibile e di rango costituzionale come la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, prevede, per l'adozione del provvedimento di annullamento, il rispetto di un limite temporale fisso di dodici mesi (e non, invece, il rispetto del termine flessibile "ragionevole" previsto in generale dalla medesima disposizione). Il Giudice ha espressamente escluso la praticabilità di una esegesi dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990 che consenta di posticipare lo spirare del termine di decadenza per gli interessi sensibili, stante l'inequivocità del suo dato testuale nello stabilire, da un lato, che il termine "non superiore a dodici mesi" sia un tempo massimo inderogabile e, dall'altro, che la sua decorrenza sia "dal momento dell'adozione" del provvedimento di primo grado.

La tipologia di decisione prescelta- vale a dire non l'ordinanza bensì la sentenza parziale- ha consentito al Collegio di escludere, appunto, che la istanza originaria fosse mendace o non completa, in ciò disegnando da un lato il requisito della rilevanza, **ma dall'altro chiudendosi in un angolo, per così dire, rispetto al riespandersi dalla potestà decisoria in caso di reiezione della questione di costituzionalità.**

4. **E invero , a differenza di quanto affermato dall'intelligenza artificiale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 88/2025, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies*, primo comma, della legge n. 241 del 1990 sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, e non fondate le questioni sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.**

Secondo la Corte la previsione del termine finale fisso per l'esercizio del potere di annullamento degli atti autorizzatori, senza eccezioni (o distinguo) per gli interessi culturali, non risulta manifestamente irragionevole e lesiva dell'interesse culturale protetto dall'art. 9 Cost.

Ciò in quanto l'interesse alla tutela del patrimonio artistico nazionale trova un regime di speciale e puntuale protezione nel codice dei beni culturali. In particolare, la disciplina del rilascio o rifiuto dell'attestato di libera circolazione, necessario per l'esportazione di un'opera, si connota per: **1)** l'assegnazione della competenza a organi tecnici qualificati (gli uffici di esportazione); **2)** l'imposizione in capo al denunciante di obblighi informativi e di consegna materiale dell'opera alla pubblica amministrazione; **3)** il coinvolgimento istruttorio degli uffici ministeriali e il raccordo con il Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale; **4)** la fissazione di uno speciale termine di definizione del procedimento individuato in quaranta giorni dalla presentazione della cosa; **5)** la necessità della determinazione finale con un provvedimento espresso (per l'operare dell'esclusione del silenzio-assenso), il quale riporti un motivato giudizio sulla sussistenza o meno di un interesse culturale particolarmente importante o eccezionale, da esprimere secondo indirizzi di carattere generale stabiliti con decreto del Ministro; **6)** il limite di validità quinquennale nel caso di rilascio del titolo all'esportazione, e, all'opposto, in caso di suo diniego, l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale.

Qualora l'amministrazione si avveda che il provvedimento di primo grado presenti profili di illegittimità e valuti se provvedere all'annullamento di ufficio, non sarebbe pertanto irragionevole la scelta legislativa secondo cui - una volta esercitato quel potere – la valutazione sul suo riesame, quanto alle modalità procedimentali e, in particolare, quanto alla tempistica del suo esercizio, sia ricondotta al regime ordinario e generale dell'autotutela.

Nel valutare *l'an* dell'annullamento, quindi, l'organo competente non solo deve tenere in considerazione l'interesse pubblico primario in precedenza tutelato dal provvedimento invalido, ma deve soppesare anche quelli, sempre di natura pubblica, al ripristino della legalità e alla certezza delle relazioni giuridiche, nonché la posizione, di natura privata, di affidamento del destinatario della determinazione favorevole.

Quanto al profilo della possibile violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., la Corte esclude che il limite temporale del potere di autotutela leda il principio di buon andamento, potendone piuttosto costituire attuazione. La rinnovata cura dell'interesse pubblico in sede di riesame attua il buon andamento sin tanto che rispetti il principio di legalità sostanziale e dunque le forme di esercizio e i limiti cui è soggetto, i quali sono preordinati anche alla migliore soddisfazione dello stesso interesse primario.

Sotto questo profilo, la previsione di termini di decadenza dell'autotutela rappresenta uno strumento volto, sia pure indirettamente, ad accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa. Il termine estintivo del potere di annullamento influirebbe sulla qualità dello stesso processo decisionale di primo grado: la limitazione della potestà di autotutela incentiva gli organi competenti alla attenta valutazione e ponderazione degli interessi già in primo grado, valutazione che potrebbe essere meno meditata nella consapevolezza di avere una seconda chance di intervento, tramite un *contrarius actus* rispetto a quello originariamente assunto in via illegittima, senza limiti temporali predeterminati.

Secondo la Corte, dunque, il legislatore conforma puntualmente il potere autorizzatorio in ordine alla esportazione delle opere d'arte per la finalità di preservare "l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti", ma anche a garanzia degli interessi sui quali quel potere interferisce (la proprietà del bene, la relativa disponibilità e il regime della sua circolazione), e l'ufficio esportazione, a cui quel potere è attribuito, nell'esercitarlo, oltre a rispettare le relative regole, è chiamato a concretizzarlo, tramite la corretta espressione della discrezionalità, nel contesto fattuale e nel contemperamento di tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti.

Ciò risponde ragionevolmente alla scelta che, al fluire di un congruo tempo predeterminato, abbiano automatica prevalenza altri interessi di rilievo costituzionale, quali la posizione di "matrice individuale" dell'affidamento del destinatario del provvedimento favorevole e, simultaneamente, l'interesse di "matrice collettiva" alla certezza e alla stabilità dei rapporti giuridici pubblici.

5. Conseguentemente, l'ufficio esportazione, nel valutare l'avvio dell'azione di secondo grado, dovrà tenere conto anche del tempo trascorso dall'adozione del provvedimento, in quanto:

(i) sino alla scadenza del termine annuale, il rilievo costituzionale dell'interesse pubblico cui l'amministrazione è preposta – seppur non può giustificare di per sé la determinazione di annullamento dell'atto viziato – è, ordinariamente, un elemento preponderante nella decisione sull'*an* dell'annullamento, pur tenuto conto anche degli interessi dei destinatari e dei controinteressati;
(ii) dopo la decorrenza del periodo annuale (salvo il ricorrere della richiamata eccezione prevista dal comma 2-*bis*), l'amministrazione esaurisce i margini per una ulteriore tutela dell'interesse pubblico primario e di conseguenza diventa irretrattabile il provvedimento di primo grado.

La ragione di interesse pubblico potrà comunque continuare a sostenere l'annullamento oltre il termine di decadenza e sino a un termine ragionevole, ai sensi del citato comma 2-*bis* e con onere probatorio in capo all'amministrazione, nei casi in cui l'illegittimità sia derivata dall'impossibilità per l'amministrazione di svolgere un compiuto accertamento dei fatti e una corretta valutazione dell'interesse pubblico primario nell'ambito della fase istruttoria del procedimento di primo grado a causa del comportamento dell'istante che, pertanto, non potrà rivendicare la tutela dell'aspettativa a conservare gli effetti favorevoli del provvedimento.

6. Dunque la decisione della Corte da un lato legittima l'adozione di provvedimenti soprassessori – il bene è illeggibile, riportalo pulito e depurato da incrostazioni o superfetazioni, e non si provvede finchè l'istante non adempie alle prescrizioni- dall'altro pare ignorare che l'accertamento dell'interesse culturale è dinamico e ha carattere permanente e relativo; ma proprio perciò può essere sopravvenuto, e il ragionamento del giudice delle leggi pare pretermettere gravemente la tutela di siffatto interesse.

Difatti se , ancora, ipervalutiamo, per così dire, il principio di affidamento riconosciuto e garantito all'istante che ha visto favorevolmente apprezzata la propria domanda di esportazione, parimenti, e a contrario, dobbiamo offrire una valutazione **potiore** al principio di ***clare loqui*** e di **controaffidamento** da parte dell'amministrazione, che si confronta con la domanda che presume, in tesi, veritiera e completa.

L'auspicio è che il legislatore apporti all'articolo in discussione una significativa modifica, riconoscendo lo sforamento del termine le quante volte sia configurabile un interesse sopravvenuto, semmai richiedendosi- questo si- una motivazione rinforzata rispetto a quanto previsto per le altre ipotesi di annullamento ex 21 *novies* della legge n.241/90.