



**News n. 12 dell'11 febbraio 2025  
a cura dell'Ufficio del massimario**

La sesta sezione del Consiglio di Stato solleva q.l.c. dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, Cost. nella parte in cui, al suo secondo periodo, consente all'ufficio di esportazione, all'atto della ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo nell'ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lett. d-bis) del medesimo decreto (*id est* "le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione") e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

**Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 17 gennaio 2025, n. 363 – Pres. Simonetti, Est. Gallone**

**Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Esportazione – Procedimento per l'imposizione del vincolo – Restrizioni per determinate categorie di beni – Irragionevolezza – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità**

*È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, Cost. nella parte in cui, al suo secondo periodo, consente all'ufficio di esportazione, all'atto della ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo nell'ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lett. d-bis) del medesimo decreto (*id est* "le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione") e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. (1)*

(1) I. – Con l'ordinanza in esame la sesta sezione del Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte costituzionale la q.l.c. di cui in massima.

II. – La vicenda contenziosa nella quale si è innestata la q.l.c. muove dall'impugnazione del provvedimento con cui il Ministero della cultura ha dichiarato ai sensi dell'art. 10, comma 3, lettera a), nonché degli artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 42/2004, e dell'art. 7, comma 3, D.M. n. 246/2018 di interesse culturale un bene culturale presentato per l'esportazione presso l'Ufficio esportazione della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio competente territorialmente con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 65, comma 4-bis, d.lgs. n. 42/2004.

L'adito T.A.R. ha accolto il ricorso accertando l'illegittimità dell'art. 7, comma 3, del d.m. n. 246/18 (pure oggetto di impugnazione) nella parte in cui consente agli uffici di esportazione di avviare il procedimento di dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante di cui all'art. 10, comma 3, lettera a) del d.lgs. n. 42/2004, anche per i beni oltre i settant'anni ma di valore inferiore a € 13.500 e non solo, come espressamente previsto dall'art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004, in relazione alla sola fattispecie ex art. 10, comma 3, lett. d-bis) del medesimo decreto (*id est* "le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione").

Con l'ordinanza in esame la sesta sezione del Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'appello proposto dal proprietario, ha dubitato *ex officio* della compatibilità del predetto art. 65, comma 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, Cost. nella parte in cui, al suo secondo periodo, consente all'ufficio di esportazione, all'atto della ricezione della autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo nell'ipotesi in cui la *res* ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lett. d-bis) del medesimo decreto (*id est* "le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione") e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

III. – Evidenziata la rilevanza della questione, il percorso argomentativo che ha condotto a sollevare la q.l.c. si è articolato nelle seguenti considerazioni in punto di non manifesta infondatezza:

a) appare opportuno *in limine* tratteggiare brevemente il quadro normativo di riferimento anche evidenziando la sua più recente evoluzione:

a1) l'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 si occupa della "Uscita definitiva" dal territorio della Repubblica dei beni che rivestono (ovvero possono rivestire) interesse culturale; detta disposizione individua tre distinte ipotesi:

- quella dei beni di cui è sempre vietata l'uscita definitiva (commi 1 e 2 dell'art. 65);
- quella dei beni la cui uscita definitiva è soggetta ad autorizzazione preventiva (comma 3 dell'art. 65);
- quella dei beni la cui uscita definitiva non è soggetta ad autorizzazione preventiva ma all'onere di comprovare al competente ufficio di esportazione, mediante dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che le cose da trasferire all'estero rientrino nelle

ipotesi per le quali non è prevista l'autorizzazione (commi 4 e 4-bis dell'art. 65, come novellati da ultimo con la l. n. 124 del 2017)

a2) quest'ultimo è, dunque, un regime speciale caratterizzato da una marcata semplificazione che però non segna una completa deprocedimentalizzazione (e liberalizzazione); in maniera non dissimile a quanto accade a livello di legge generale sul procedimento con la s.c.i.a., l'interessato ha l'"onere" di avere un contatto procedimentale con l'amministrazione presentando una autodichiarazione relativa allo *status* giuridico dell'opera; l'amministrazione, da par suo, conserva poteri di controllo sulla medesima che si sostanziano non solo nella verifica della veridicità di quanto dichiarato ma anche (e soprattutto) nell'apprezzamento dell'eventuale interesse culturale della res;

a3) il comma 1 dell'art. 65 menziona tra i beni di cui è sempre vietata l'uscita definitiva i "beni culturali mobili indicati nell'articolo 10, commi 1, 2 e 3" e, quindi, anche, mercé il riferimento espresso al comma 3 dell'art. 10 del d.lgs. n. 42 del 2004, i beni culturali per i quali sia "intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13";

a4) ne discende che i beni ex comma 3 dell'art. 10 per i quali non sia intervenuta dichiarazione di interesse culturale non sono, salva l'ipotesi eccezionale di cui alla lett. b) del comma 2 dello stesso art.65 (che qui non viene in rilievo), assoggettati a divieto di uscita ma, a seconda dei casi, al regime di autorizzazione preventiva ex comma 3 dell'art. 65 ovvero a quello semplificato su autodichiarazione dell'interessato ex commi 4 e 4-bis dell'art. 65;

a5) ancor più segnatamente sono assoggettate ad autorizzazione ex comma 3 dell'art. 65 le cose "a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale" ma per le quali non sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13, laddove "siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1, sia superiore ad euro 13.500"; viceversa sono assoggettate a procedimento semplificato su autodichiarazione dell'interessato ex commi 4 e 4-bis dell'art. 65 le cose "che presentino interesse culturale" ma per le quali non sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13, purché "siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1";

b) in tale quadro normativo il collegio è del meditato avviso che la disciplina posta dall'art. 65, comma 4-bis, del d.lgs. n. 42 del 2004 si ponga in evidente contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, Cost. nella parte in cui, al suo secondo periodo, consente all'ufficio di esportazione, in sede di controllo sulla autodichiarazione finalizzata al trasferimento di opera all'estero, di avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 solo nell'ipotesi in cui la medesima ricada nella fattispecie ex art. 10, comma 3, lett. d-bis) del medesimo decreto (*id est* "le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico,

archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione") e non anche nelle altre ipotesi di cui all'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004; la disposizione in parola disegna, infatti, un regime illogico, che dà luogo ad un'irragionevole disparità di trattamento e che rischia di compromettere il perseguimento dell'obiettivo di tutela ex art. 9, comma 2 Cost. che si pone la Repubblica vulnerando, al contempo, il buon andamento dell'amministrazione ex art. 97, comma 2, Cost. (inteso dalla giurisprudenza costituzionale come parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa che impone anche di valutare l'impatto complessivo delle stesse sull'operato della macchina amministrativa – così Corte cost. n. 183 del 2008 e, rispetto alla disciplina dei singoli poteri amministrativi e dei relativi procedimenti, sentenze nn. 40 e 135 del 1998, n. 300 del 2000); ciò in quanto:

b1) il secondo periodo del comma 4-*bis* dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004, nella sua formulazione letterale, preclude all'amministrazione la possibilità di avviare il procedimento ex art. 13 del d.lgs. n. 42 del 2004 (e, quindi, per ciò che più interessa nell'ottica della tutela dell'integrità del patrimonio storico-artistico della Nazione, di impedire l'uscita dell'opera dal territorio della Repubblica facendo scattare il divieto di cui al comma 1 dell'art. 65) per ragione diversa da quella dell'eccezionale interesse ogni qual volta, venendo in rilievo opere di cui al precedente comma 4 (cioè "cose di cui all'articolo 11, comma 1, lettera d)") ovvero, come nel caso che occupa, "cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1"), sia applicabile (ed avviato) il procedimento semplificato di cui al primo periodo dello stesso comma 4-*bis* dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 (*id est* la presentazione di una dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 in luogo del previo rilascio di autorizzazione all'uscita dal territorio della Repubblica);

b2) la manifesta irragionevolezza della disciplina normativa in parola emerge, in particolare, dal confronto con altri segmenti della disciplina posta dal d.lgs. n. 42 del 2004 e, segnatamente, con il disposto tanto dell'art. 13, comma 1 (a mente del quale "La dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3"), quanto dell'art. 65 comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 (il quale stabilisce, in generale, che "È vietata l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica dei beni culturali mobili indicati nell'articolo 10, commi 1, 2 e 3");

b3) le disposizioni da ultimo evocate operano, infatti, un richiamo onnicomprensivo al comma 3 dell'art. 10 senza enucleare un regime differenziato per la fattispecie di cui alla sua lett. d-*bis*); del resto, non v'è ragione alcuna per la quale, a fronte del medesimo concreto valore del bene, il suo regime di tutela (e segnatamente la possibilità che venga dichiarato di interesse culturale con conseguente divieto di uscita definitiva dal territorio dello Stato) dipenda esclusivamente dalla circostanza se sia stata

o meno attivato il procedimento semplificato ex comma 4-*bis* dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004;

b4) siffatto assetto regolatorio dà, così, luogo a storture non sanabili:

- la medesima *res* la quale prima dell'intrapresa del procedimento semplificato di uscita definitiva dal territorio avrebbe potuto essere dichiarata di interesse culturale per una qualsiasi delle fattispecie di cui al comma 3 dell'art. 10 (con conseguente divieto di uscita definitiva dal territorio della Repubblica ex art. 65, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004), non può essere dichiarata di interesse culturale in sede di controllo sulla autodichiarazione resa dall'interessato, se non per il caso ex comma 3 lett.-*d-bis*) del medesimo art. 3;

- il regime di tutela della *res* finisce con il dipendere (divenendo meno intenso) dall'iniziativa assunta dall'interessato e finisce, quindi, nella sostanziale disponibilità di quest'ultimo;

- la novella apportata dalla l. n. 124 del 2017 travalica la sua finalità di semplificazione procedimentale (quale pure emerge dalla relazione di accompagnamento al d.d.l. S 2085 poi sfociato nella l. n. 124 del 2017) per divenire strumento di parziale liberalizzazione del settore a detrimento del primario bene costituzionale della integrità ex art. 9, comma 1 e comma 2, Cost. del patrimonio storico e artistico della Nazione;

b5) per converso, il ripristino dell'osservanza di un termine elastico agganciato al canone della ragionevolezza consentirebbe di ponderare in relazione alla singola vicenda di amministrazione il peso specifico degli interessi coinvolti, salvo ed impregiudicato l'eventuale sindacato del giudice amministrativo in sede di impugnativa del provvedimento di autotutela;

c) non sussistono, infine, margini per esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disciplina di legge.; in particolare:

c1) il chiaro tenore letterale dell'art. 65, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 42 del 2004, operando un rinvio espresso solo alla lett. *d-bis*) dell'art. 10, comma 3, del medesimo decreto non consente una diversa lettura che ne estenda l'operatività alle altre ipotesi di cui al comma 3 dell'art. 10;

c2) né sembra che sia possibile superare le aporie sopra evidenziate ritenendo che il secondo periodo del comma 4-*bis* dell'art. 65 sia norma sulla sola competenza inserita dal legislatore per derogare al disposto del comma 6, secondo periodo, dell'art. 14 (ad avviso del quale "Per le cose di cui all'articolo 10, comma 3, lettera *d-bis*), la dichiarazione è adottata dal competente organo centrale del Ministero") individuando nel "competente ufficio di esportazione" quello cui spetta l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale; e, infatti, siffatta lettura si scontra, da un lato, con la circostanza che l'intrapresa del procedimento ex art. 14 risulta strettamente agganciata ("qualora reputi che le cose possano rientrare ...") alla sussistenza dell'ipotesi di eccezionale interesse ex art. 10, comma 3 lett. *d-bis*) e, dall'altro, con la circostanza che l'individuazione dell'"ufficio esportazione" come competente è, altresì, accompagnata dalla previsione di uno specifico termine procedimentale ("sessanta giorni dalla

data di presentazione della dichiarazione”) con finalità acceleratoria rispetto a quello generale (fissato in centoventi giorni stabilito ex art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 con l’allegato 1 del d.P.C.M. 18 novembre 2010, n. 231); quest’ultimo rilievo sembra, infatti, impedire la praticabilità di soluzioni ortopediche pienamente soddisfacenti perché condurrebbe ad un approdo parimenti irragionevole in cui la più delicata tra le fattispecie ex comma 3 dell’art. 10 del d.lgs. n. 42 del 2004 (quella, appunto, di cui alla lett. d-*bis*) finirebbe con l’essere assoggettata ad una disciplina speciale che comprime significativamente, rispetto a quella generale, i tempi d’azione dell’amministrazione;

- d) per tutte queste ragioni, non definitivamente pronunciandosi sull’appello va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sopra indicata, dell’art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, Cost.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- e) sul regime di circolazione dei beni all’estero si veda di recente Cons. Stato, sez. VI, sentenza non definitiva 16 ottobre 2024, n. 8296 (oggetto di News UM n. 99 del 28 ottobre 2024) che ha sollevato q.l.c. dell’art. 21-*nonies*, comma 1, della l. n. 241 del 1990, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e comma 2, 97, comma 2, e 117 comma 1 Cost. con riferimento agli artt. 1, lett. b) e d), e 5 lett. a) e c) della convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore dell’eredità culturale per la società firmata a Faro il 27 ottobre 2005 (ratificata dall’Italia con l. 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);
- f) in dottrina sull’art. 65, comma 4-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 si veda A. SIMONATI, *Commento all’art. 65*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. SANDULLI, Milano, 2019.