



**News n. 91 del 15 ottobre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La seconda sezione del T.a.r. per il Lazio solleva due diverse q.l.c. La prima in relazione all'art. 70 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ("acquisto coattivo") per contrasto con gli artt. 3, commi 1, 9, commi 1 e 2, 41, 42 e 97, comma 2, Cost. nella parte in cui consente all'ufficio di esportazione della competente Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio (qualora non abbia già provveduto al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione) di proporre al Ministero della cultura l'acquisto coattivo della cosa per la quale è richiesto l'attestato di libera circolazione, dandone contestuale comunicazione alla regione e all'interessato. La seconda q.l.c. ha ad oggetto l'art. 65, comma 3, 4 e 4-bis, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004 ("uscita definitiva") 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'art. 14 del medesimo 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.

T.a.r. per il Lazio, sezione II-quater, ordinanza 28 agosto 2025, n. 15869 – Pres. Fanizza, Est. Caputi

Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Esportazione – Procedimento per l'imposizione del vincolo – Procedimento di espropriazione – Restrizioni per determinate categorie di beni – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

Il T.a.r. per il Lazio ha sollevato le seguenti questioni:

a) è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. dell'art. 70, rubricato "acquisto coattivo", del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, commi 1, 9, commi 1 e 2, 97, comma 2, Cost. nella parte in cui consente all'ufficio di esportazione, qualora non abbia già provveduto al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione, di proporre al

Ministero l'acquisto coattivo della cosa per la quale è richiesto l'attestato di libera circolazione, dandone contestuale comunicazione alla regione e all'interessato, al quale dichiara altresì che l'oggetto gravato dalla proposta di acquisto resta in custodia presso l'ufficio medesimo fino alla conclusione del relativo procedimento;

b) è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 3, nella parte in cui prevede che "Fuori dei casi previsti dai commi 1 e 2, è soggetta ad autorizzazione, secondo le modalità stabilite nella presente sezione e nella sezione II di questo Capo, l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica: a) delle cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1, sia superiore ad euro 13.500"; del connesso comma 4-bis, 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. (1)

(1) I. – Con la ordinanza in esame la seconda sezione del T.a.r. per il Lazio ha sottoposto alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale di cui in massima. Con separata sentenza non definitiva dell'11 luglio 2025, n. 16262, il T.a.r., da un lato, ha ritenuto parzialmente infondato il ricorso in relazione al secondo motivo, afferente alla presunta sussistenza di alcune illegittimità procedurali che avrebbero viziato gli atti impugnati, dall'altra, ha disatteso parte del terzo motivo.

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 disposto l'acquisizione coattiva, ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 (c.d. codice dei beni culturali) di un bene (un dipinto risalente al XVIII secolo) presentato per l'esportazione presso l'ufficio esportazione della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio competente territorialmente con apposita dichiarazione per l'uscita di oggetti d'arte eseguiti da più di settant'anni e del valore inferiore a € 13.000,00. Il dipinto dopo l'acquisto all'estero era stato trasferito temporaneamente in Italia al fine di svolgere, da parte di tecnici specializzati, un esame diagnostico propedeutico ad un suo eventuale restauro. Con l'ordinanza in esame la seconda sezione del T.a.r. per il Lazio, pronunciandosi sul ricorso proposto dalla proprietaria del bene (una società di diritto irlandese con sede a Dublino che aveva acquisito il dipinto presso una casa d'aste tedesca in Germania), ha dubitato *ex officio* della compatibilità dell'art. 70, rubricato "acquisto coattivo", del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, commi 1, 9, commi 1 e 2, 41, 42 e 97, comma 2, Cost. nella parte in cui consente all'ufficio di esportazione, qualora non abbia già provveduto al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione, di proporre al Ministero l'acquisto coattivo della cosa per la quale è richiesto l'attestato di libera circolazione, dandone contestuale comunicazione alla regione e all'interessato (che viene informato che l'oggetto gravato dalla proposta di acquisto resta in custodia presso l'ufficio esportazione fino alla conclusione del relativo procedimento). Il medesimo tribunale, inoltre, ha sollevato q.l.c. dell'art. 65, comma 3, e dei

connessi commi 4 e 4-bis, del d.lgs. n. 42 del 2004 per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, commi 1 e 2, e 97, comma 2, Cost.: - il comma 3 nella parte in cui prevede che “Fuori dei casi previsti dai commi 1 e 2, è soggetta ad autorizzazione, secondo le modalità stabilite nella presente sezione e nella sezione II di questo Capo, l’uscita definitiva dal territorio della Repubblica: a) delle cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all’allegato A, lettera B, numero 1, sia superiore ad euro 13.500”; - il comma 4 bis, 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’art. 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. A tale ultimo riguardo, la pronuncia in commento richiama l’ordinanza del Consiglio di Stato, sez. VI, 17 gennaio 2025, n. 363 (oggetto della News n. 12 dell’11 febbraio 2025 alla quale si rinvia per ogni approfondimento), che ha sollevato analoga q.l.c. dell’art. 65, comma 4-bis citato.

III. – Evidenziata la rilevanza della questione, il percorso argomentativo che ha condotto a sollevare le questioni 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) in relazione a tale ultimo profilo, l’interessato ha l’“onere” di interpellare l’amministrazione, presentando una autodichiarazione relativa allo *status* giuridico dell’opera; l’amministrazione 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, mediate 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) in particolare sono assoggettate ad autorizzazione in base al 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”;

a6) l’art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 si occupa della “acquisto coattivo” stabilendo -per quel che rileva nella vicenda in esame- che “entro il termine indicato all’art. 68, comma 3, l’ufficio di esportazione, qualora non abbia già provveduto al rilascio o al diniego dell’attestato di libera circolazione, può proporre al Ministero l’acquisto coattivo della cosa per la quale è richiesto l’attestato di libera circolazione, dandone contestuale comunicazione alla regione e all’interessato, al quale dichiara altresì che l’oggetto gravato dalla proposta di acquisto resta in custodia presso l’ufficio medesimo fino alla conclusione del relativo procedimento. In tal caso il termine per il rilascio dell’attestato è prorogato di sessanta giorni”;

a7) il predetto attestato di libera circolazione è disciplinato dall’art. 68 del codice che, al comma 1, rinvia all’articolo 65, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004;

b) in tale quadro normativo il collegio ha ritenuto che l’art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 sia in contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, commi 1 e 2, 41, 42 e 97, comma 2, Cost.:

b1) quanto all’art. 3 Cost., sarebbe evidente la disparità di trattamento che viene a determinarsi in relazione ai beni importati di valore superiore alla soglia, i quali appaiono beneficiare di una esenzione rispetto agli interventi di tutela statale qualora siano stati oggetto di dichiarazione di importazione. Si tratterebbe di una previsione normativa, discriminatoria, palesemente irragionevole ed anzi paradossale;

b2) con riguardo agli artt. 41 e 42 Cost. si ritiene che il sacrificio imposto alla iniziativa economica privata ed alla proprietà risulta sproporzionato

rispetto al necessario, dovendosi considerare che verrebbero ostacolati gli scambi culturali e commerciali oltre che le attività di restauro, valorizzazione e conservazione dei beni di valore culturale;

b3) la normativa, peraltro, risulta di dubbia compatibilità unionale in considerazione del rilievo che le regole di libera circolazione ostano a misure nazionali che impongano restrizioni sproporzionate agli scambi nel mercato interno, il che rileva in sede interpretativa dell'art. 41 Cost. e più in generale sotto il profilo dell'esegesi sistematica e conforme ai principi europei degli artt. 41 e 42;

b4) nel caso di specie, facendo riferimento ai tre parametri in cui si articola il giudizio di proporzionalità nell'ottica unionale, si dubita, da un lato, della "idoneità" della misura a conseguire l'interesse pubblico di tutela del patrimonio nazionale, perché gli operatori privati saranno indotti a non far transitare il bene in Italia, e, dall'altro lato, della "necessità" della misura, perché con mezzi meno restrittivi, quali obblighi di messa a disposizione temporale, assistiti eventualmente da idonee garanzie, potrebbe ottenersi lo stesso risultato;

b5) non pare rispettato neppure il parametro della "adeguatezza", nel senso che il sacrificio per l'interesse privato e ancor di più per quello della libera circolazione appare "assoluto" nel caso in cui l'Amministrazione, peraltro senza la preventiva indicazione di criteri che ne garantiscano l'imparzialità, decida di sottoporre un bene "sotto soglia" in transito a interventi acquisitivi ex art. 70 del codice, ovvero, in caso di opposizione, ad interventi finalizzati all'apposizione di vincoli a seguito della dichiarazione di particolare interesse di cui all'art. 14 del codice;

b6) sussistono i presupposti per ritenere la misura in esame in contrasto con gli artt. 41 e 42 Cost., sotto il profilo dello sproporzionato sacrificio della libera circolazione (elemento essenziale della libera iniziativa economica) e della proprietà, nonché con l'art. 97 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza di un intervento pubblico nel contesto in parola (fatto salvo eventualmente il caso di bene culturale di "eccezionale" valore);

b7) gli artt. 41 e 42 Cost., secondo parte della dottrina, si ricollegano anche all'art. 2 Cost., ritenendosi l'autonomia negoziale uno dei diritti inviolabili dell'uomo "come singolo", ferma ovviamente la solidarietà ed il bilanciamento con gli altri diritti ed interessi di pari valore.

IV.– Per completezza, in dottrina, sul regime tracciato dagli artt. 65 e 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 si segnalano: T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali in Commentario di legislazione amministrativa*, Milano 1985; M. FRIGO., *La circolazione internazionale dei beni culturali*, Milano, 2001; TAMIOZZO R., *Per la tutela del patrimonio culturale*, Roma, 2023. G. VECCIA, *Prelazione artistica: orientamenti giurisprudenziali a confronto*, Ministero per i beni e le attività culturali, Ufficio Studi, in *Notiziario* 68-70, 2002; R. TAMIOZZO (a cura di), *Il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio*, Milano 2005; SIMONATI, *Commento all'art. 65, in Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. SANDULLI, Milano, 2019; ITALIA S., *Il Traffico illecito delle opere d'arte*, 2019; M.V. MARINI CLARELLI, *Il Museo nel mondo contemporaneo*, Roma, 2022, 101; Corte di cassazione, Ufficio del massimario e del ruolo,

Servizio Penale. *Relazione su novità normativa. Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale (legge 9 marzo 2022 n. 22)*, relazione n. 34/22, Roma, 21 giugno 2022; A. PIRRI VALENTINI, *Il controllo della circolazione internazionale delle opere d'arte*, Milano, 2023, 145-146; L. MONTEREALE, *Le piattaforme digitali e la circolazione internazionale dei beni culturali: analisi della normativa europea sull'importazione dei beni culturali*, in *Riv. Cammino Diritto*, 7-2023; L. MONTEREALE, *Le procedure di acquisto per incrementare le collezioni museali pubbliche: un confronto tra l'ordinamento italiano e le principali legislazioni europee*, in *Riv. Cammino Diritto*, 12-2023.

