



**News n. 62 del 7 luglio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili e, per il resto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla sezione VI del Consiglio di Stato sull'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 in ordine alla previsione di un limite temporale fisso di dodici mesi per l'annullamento in autotutela di un provvedimento a carattere autorizzativo illegittimamente rilasciato (quale, nel caso di specie, l'attestato di libera circolazione di un'opera).

Corte costituzionale, 26 giugno 2025, n. 88 – Pres. Amoroso, Red. Patroni Griffi

Atto amministrativo – Annullamento d'ufficio – Interessi sensibili – Tutela del patrimonio storico e artistico – Termine di un anno – Irragionevolezza – Questione inammissibile di costituzionalità

*È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies*, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sollevata, in riferimento all'art. 117, comma 1, della Costituzione, 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, ratificata e resa esecutiva con la legge 1° ottobre 2020, n. 133, dal Consiglio di Stato, sezione VI, con sentenza non definitiva 16 ottobre 2024, n. 8296. (1)*

Atto amministrativo – Annullamento d'ufficio – Interessi sensibili – Tutela del patrimonio storico e artistico – Termine di un anno – Irragionevolezza – Questioni infondate di costituzionalità

*Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 21-*nonies*, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sollevate, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione VI, con sentenza non definitiva 16 ottobre 2024, n. 8296. (2)*

(1,2) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili e, per il resto, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate

dalla VI sezione del Consiglio di Stato – con sentenza non definitiva 16 ottobre 2024, n. 8296 (oggetto della News UM n. 99 del 28 ottobre 2024, alla quale si rinvia per la ricostruzione della vicenda contenziosa e per approfondimenti, tra l'altro, sui presupposti di applicabilità della deroga di cui all'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché sul rapporto tra fattispecie ex art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della l. n. 241 del 1990 ed il giudizio penale) – sull'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990, n. 241 per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 9, comma 1 e 2, 97, comma 2, e 117, comma 1, Cost. con riferimento alla convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società.

Va premesso che il giudizio *a quo* aveva ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento con cui il Ministero della cultura aveva disposto l'annullamento d'ufficio ex art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990 dell'attestato di libera circolazione già rilasciato con riguardo ad un'opera ritraente una figura femminile che, a distanza di tempo, si rivelava essere l'originale della «Allegoria della Pazienza» di Giorgio Vasari. Dopo aver escluso che la fattispecie potesse rientrare nella previsione contenuta nel comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies* (falsa rappresentazione dei fatti), ciò che avrebbe consentito all'amministrazione il superamento del termine fisso annuale, la sezione aveva espresso dubbi di legittimità costituzionale circa la compatibilità del rigido termine di legge previsto dall'art. 21-*nonies* nella misura in cui, a fronte di un provvedimento a carattere autorizzativo ma incidente su un interesse sensibile e di rango costituzionale come la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, prevede il rispetto di un limite temporale fisso di dodici mesi e non, invece, di un termine flessibile «ragionevole, accordando quindi incondizionata ed automatica prevalenza dell'affidamento del privato al decorso del termine di legge dall'adozione del provvedimento amministrativo illegittimo oggetto di ritiro.

II. – Questo il percorso motivazionale della sentenza:

- a) riguardo al presunto contrasto con i parametri internazionali, per il tramite dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, la Corte dà atto che il Consiglio di Stato si è limitato ad evocare gli impegni assunti dallo Stato italiano con la Convenzione sul valore del patrimonio culturale per la società, consistenti, in particolare, nel riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi dell'eredità culturale, in conformità con la loro importanza per la società e nel promuovere la protezione dell'eredità culturale;
- b) tuttavia, non sono state illustrate le ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato, con conseguente inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza e rilevanza (Corte cost., 27 giugno 2024, n. 112, in *Foro it.*, 2024, I, 2214; 30 ottobre 2023, n. 198; 1 giugno 2023, n. 108);
- c) quanto al contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, la Corte ha preliminarmente proceduto ad una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in relazione al «tempo» dell'annullamento in autotutela;
- d) a tale proposito, rileva che l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 – introdotto dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa) ha positivizzato per la prima volta l'istituto dell'annullamento d'ufficio e ha introdotto la nozione di «termine ragionevole» per il relativo esercizio, accanto agli altri presupposti di legge (ragioni di interesse pubblico che giustifichino la

rimozione del provvedimento di primo grado; valutazione degli interessi dei destinatari e dei controinteressati);

- e) l'intervento del legislatore del 2005 si colloca nel contesto di evoluzione ordinamentale contraddistinta da una sempre maggiore attenzione al valore della certezza delle situazioni giuridiche e alla progressiva attenuazione dei privilegi riconosciuti all'amministrazione, superando la teorica della perennità del potere di riesame di atti invalidi (Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8, in *Foro it.*, 2018, III, 6, oggetto della News US n. 31 del 23 ottobre 2017);
- f) successivamente l'articolo 21-*nonies* è stato modificato dall'art. 6, comma 1, lettera d), numeri 1) e 2), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) che, al fine di ovviare agli inconvenienti connaturali all'adozione di un concetto giuridico indeterminato, in luogo di una scadenza predeterminata, ha individuato un termine per l'esercizio del potere di autotutela con riguardo all'annullamento di atti favorevoli ai privati e, in particolare, per i provvedimenti autorizzatori e di attribuzione di vantaggi economici – e dunque per gli atti ampliativi in cui è più evidente l'affidamento del beneficiario dell'atto – disponendo che l'annullamento può intervenire entro un termine ragionevole comunque non superiore a diciotto mesi dal momento della loro adozione;
- g) la natura decadenziale di tale termine è stata ribadita dalla Corte costituzionale con sentenza del 13 marzo 2019, n. 45 (in *Foro it.*, 2019, I, 3466, nonché oggetto della News US n. 35 del 26 marzo 2019) in materia di poteri di controllo postumi riservati alla p.a. in caso di s.c.i.a. (art. 19, comma 4, della l. n. 241 del 1990), affermando che la decorrenza del relativo termine determina l'«effetto estintivo di tale potere» e il consolidamento definitivo della situazione soggettiva dell'interessato nei confronti dell'amministrazione «ormai priva di poteri» e dei terzi controinteressati;
- h) la novella del 2015 ha poi aggiunto il comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies*, a mente del quale l'amministrazione è legittimata all'annullamento del provvedimento invalido anche dopo la scadenza del termine decadenziale (allora fissato in diciotto mesi), in caso «di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato»;
- i) in tale ipotesi opera quindi solo il limite del «termine ragionevole» che, peraltro, ha il suo avvio dal momento della scoperta dell'illegittimità da parte della P.A., quindi ha una diversa decorrenza rispetto al termine decadenziale a mesi che, viceversa, si computa «dal momento dell'adozione» del provvedimento di primo grado;
- j) il legislatore ha riconosciuto tutela all'affidamento solo se legittimo, cioè incolpevole o fondato sulla buona fede, pertanto il termine finale non opera se 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 (Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2025, n. 3876 e 14 agosto 2024, n. 7134; sezione VI, 27 febbraio 2024, n. 1926);

- k) di recente, il termine decadenziale di 18 mesi è stato ridotto a 12 mesi dall'art. 63, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*governance* del piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, al fine di consentire un più efficace bilanciamento tra la tutela del legittimo affidamento del privato interessato e l'interesse pubblico;
- l) inoltre, una ulteriore riduzione a 6 mesi è prevista in un disegno di legge all'esame del Parlamento e, peraltro, già in passato la normativa emergenziale epidemiologica da covid-19 aveva abbassato il termine a 3 mesi (art. 264, comma 1, lettera b, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da covid-19», convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77);
- m) l'art. 21-*nonies* non reca alcuna speciale considerazione dell'interesse al patrimonio artistico o di altri interessi sensibili (*in primis* quelli inerenti al paesaggio, all'ambiente e alla salute) né alcun regime «aggravato» ed un tale proposito non è mai emerso nei lavori preparatori dei diversi interventi legislativi che si sono succeduti nel tempo e che hanno novellato l'art. 21-*nonies*;
- n) in ciò la previsione si differenzia da quanto avviene in relazione ad altri istituti del procedimento amministrativo per i quali il legislatore ha previsto meccanismi di semplificazione procedimentale (silenzio devolutivo per l'acquisizione dei pareri e valutazioni tecniche di cui agli artt. 16 e 17) o provvedimentale (silenzio-assenso cosiddetto «verticale» di cui all'art. 20) e di liberalizzazione (SCIA di cui all'art. 19) ovvero ha aumentato la durata o differito la decorrenza dei termini (artt. 14-*bis*, comma 2, lettera c), e 14-*ter*, comma 2, in materia di conferenza di servizi);
- o) l'evoluzione normativa descritta è coerente con l'evoluzione delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione, poiché si è passati dall'inquadramento del potere amministrativo come espressione di assoluta supremazia, caratterizzato dalla inesauribilità, ad un suo ancoraggio costituzionale come strumentale al soddisfacimento dell'interesse pubblico da confrontare con gli interessi dei privati con consistenza oppositiva o di pretesa al suo esercizio;
- p) il riesame del provvedimento, pur mosso da ragioni di legittimità, non costituisce quindi espressione di quel potere già esercitato, bensì di un altro potere riconosciuto in via generale all'amministrazione, quello dell'annullamento d'ufficio, che, proprio perché diverso da quello esercitato e su cui va a incidere, è assoggettato a regole specifiche, quanto a presupposti, a disciplina procedimentale e a portata della discrezionalità di cui la funzione di autotutela è espressione;
- q) la previsione di un termine finale fisso per l'esercizio del potere di annullamento degli atti autorizzatori, senza eccezioni (o distinguo) per gli interessi culturali, non si pone in contrasto con l'art. 9 della Costituzione;

- r) a sostegno di tale conclusione vi è la considerazione che l'annullamento d'ufficio è espressione di una funzione di secondo grado, avente a oggetto un provvedimento emanato nell'esercizio di un determinato potere;
- s) l'interesse alla tutela del patrimonio artistico nazionale trova una specifica considerazione e puntuale protezione nella attività amministrativa di primo grado e nella disciplina di settore;
- t) difatti, riguardo al rilascio o rifiuto dell'attestato di libera circolazione, necessario per l'esportazione di un'opera in altro paese dell'Unione europea (art. 68 del codice dei beni culturali) vi è una normativa specifica quanto alla competenza riconosciuta ad organi tecnici qualificati del dicastero, agli obblighi informativi a carico del denunciante, al coinvolgimento istruttorio di uffici ministeriali, alla fissazione di uno speciale termine di definizione del procedimento di 40 giorni, alla esclusione del silenzio-assenso (art. 20, comma 4, della l. n. 241 del 1990), alla previsione di un limite di validità quinquennale nel caso di rilascio del titolo alla esportazione e, in caso di diniego, con la previsione dell'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale (art. 68, commi 5 e 6, del codice dei beni culturali);
- u) sebbene l'interesse di particolare rilievo costituzionale alla protezione del patrimonio storico e artistico riceva, nel procedimento di primo grado, una particolare attenzione dal legislatore, non è irragionevole che l'eventuale attivazione del potere di riesame in autotutela riceva una diversa considerazione;
- v) in particolare, se nel procedimento di primo grado l'interesse culturale è oggetto di un regime di tutela prevalente rispetto ad altri interessi coinvolti nonché di una disciplina speciale rispetto a quella generale del procedimento amministrativo, nel procedimento di secondo grado il numero degli interessi considerati in sede di valutazione dell'annullamento d'ufficio si accresce, dovendo tenere conto, tra l'altro, dell'interesse al ripristino della legalità, della certezza delle relazioni giuridiche e dell'affidamento del destinatario della determinazione favorevole;
- w) a tale proposito la Corte evidenzia che l'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990 prevede una regolazione della dialettica degli interessi fondata sulla «variabile tempo» che si articola su un triplice livello:
 - w1) fino ad un anno dalla sua adozione, il rilievo costituzionale dell'interesse pubblico è un elemento preponderante nella decisione sull'*an* dell'annullamento, tenuto conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, con conseguente attenuazione dell'onere motivazionale che grava sull'amministrazione che intenda procedere in autotutela (Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8, cit.);
 - w2) dopo il decorso di tale termine e fino ad un «termine ragionevole», l'interesse pubblico può giustificare l'annullamento, qualora sussistano le ipotesi di cui al comma 2-*bis* dell'art. 21-*nonies*, in cui l'istante non può vantare l'aspettativa a conservare gli effetti favorevoli del provvedimento;
 - w3) infine, al di fuori delle ipotesi di cui sopra, l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto non può ricevere ulteriore considerazione ed il provvedimento di primo grado diviene irretrattabile, ferme restando «le

- responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo» (art. 21-*nonies*, comma 1, ultimo periodo);
- x) in altri termini, col decorso del tempo, l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto illegittimo cede a fronte di altri concomitanti interessi, quali l'affidamento del destinatario e la certezza e stabilità dei rapporti giuridici pubblici che vengono in rilievo nel procedimento di secondo grado;
 - y) difatti, la tutela dell'affidamento è «ricaduta e declinazione soggettiva» della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale (Corte costituzionale, 27 marzo 2025, n. 36; 23 aprile 2024, n. 70; in Foro it., 2024, I, 1669; 5 novembre 2021, n. 210);
 - z) in altri termini, il fattore tempo rappresenta un elemento determinante della sicurezza giuridica non solo nei rapporti tra privati, ma anche nelle relazioni tra privati e amministrazione;
 - aa) quindi non è predicabile alcun sacrificio dell'interesse alla tutela del patrimonio storico conseguente alla previsione di un termine di consumazione del potere di autotutela, ma piuttosto nel procedimento di secondo grado il legislatore ha inteso tutelare altri concorrenti interessi pubblici parimenti degni di tutela, quali la certezza dei rapporti giuridici e l'affidamento dei soggetti controinteressati;
 - bb) neppure sussiste violazione dell'art. 97 della Costituzione e, anzi, la previsione di un termine fisso estintivo del potere di annullamento d'ufficio è funzionale proprio all'attuazione del buon andamento dell'azione amministrativa perché incentiva gli organi competenti alla attenta valutazione e ponderazione degli interessi già in primo grado, nella consapevolezza di non poter confidare in limiti temporali indeterminati per l'eventuale esercizio dell'autotutela (come dimostra la circolare della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del 24 maggio 2024, n. 21 con cui il Ministero della cultura ha invitato gli uffici di esportazione a prestare maggiore attenzione nell'esame delle istanze loro presentate);
 - cc) sulla base di tali considerazioni, la Corte costituzionale, previa declaratoria di inammissibilità della questione che attiene al presunto contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionali dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990 come indicate nella massima.

III. – Per ulteriori approfondimenti:

- dd) per un'analisi giurisprudenziale dell'attestato di libera circolazione di un bene culturale ed esercizio dei poteri di autotutela si veda in dottrina: CAMPOLO, *Beni culturali. Attestato di libera circolazione di un bene culturale e potere di autotutela*, in *Giustiziainsieme.it*, che sottolinea la fragilità del nostro ordinamento e la criticità derivante dalla rigida applicazione dell'ordinario termine per l'esercizio del potere di autotutela ai beni culturali, evidenziando che l'ipotesi più insidiosa è quella dell'attribuzione di un dato bene a un determinato autore, solo a distanza di tempo e a seguito di nuovi studi condotti sull'opera stessa (ad esempio, un

quadro per anni attribuito alla scuola/bottega di un certo artista, a seguito di un'attenta attività di restauro viene riconosciuto come di esecuzione diretta di un noto autore), con la conseguenza che la nuova attribuzione può incrementare in modo esponenziale l'importanza, il valore e, di conseguenza, le esigenze di tutela e valorizzazione del bene;

- ee) l'autore sottolinea che, alla luce dell'orientamento invalso nella giurisprudenza amministrativa che nega la possibilità per le amministrazioni di annullare in autotutela, oltre il termine di dodici mesi, gli attestati di libera circolazione laddove non sussista l'ipotesi di cui all'art 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della l. n. 241 del 1990, con circolare n. 21 del 24 maggio 2024, la Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero della cultura ha invitato gli uffici competenti «*per evitare l'irrimediabile uscita dal territorio nazionale di opere d'arte che, onde opportunamente presente agli uffici esportazione, non avrebbero ricevuto l'attestato di libera circolazione*» a voler dichiarare l'improcedibilità dell'istanza nei casi in cui «*la mancanza o insufficienza di informazioni unitamente alla scarsa leggibilità dell'opera non consentano la adeguata valutazione dell'interesse culturale*»;
- ff) sulla circolazione internazionale dei beni culturali in dottrina si vedano, LANCIOTTI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Napoli, 1996; FRIGO, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2007; LAFRANGE, *La circolazione internazionale dei beni culturali dopo le modifiche al Codice*, in *Aedon*, 2009; VENDITTI, *La circolazione dei beni culturali in ambito internazionale e la tutela del proprietario in caso di trasferimento illecito o illegale*, in *Arte e Diritto*, 2024, 1, 85; FERRAZZI, *Commento all'art. 68*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, 675;
- gg) sulla estensione della dichiarazione di interesse culturale a beni mobili in pendenza del procedimento per il rilascio dell'attestato di libera circolazione, si veda: Cons. Stato, sez. VI, 27 maggio 2025, n. 4628 secondo cui, in pendenza del procedimento avviato ad istanza di parte per il rilascio di un attestato di libera di circolazione di beni mobili ai sensi dell'articolo 68 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ben può l'amministrazione avviare d'ufficio il procedimento di cui all'articolo 128, comma 3, del medesimo decreto per estendere anche a tali beni ritenuti pertinenti, oltre che all'immobile al quale essi afferiscono, la dichiarazione di interesse culturale particolarmente importante, con conseguente improcedibilità della istanza del privato.