

Il tempo come garanzia: riflessioni a margine della storica sentenza della Corte cost. n. 88/2025

di Mariangela Bruno

Data di pubblicazione: 27-10-2025

La sentenza in commento conferma la legittimità costituzionale dell'art. 21 – nonies della L. n. 241/1990, affermando che il termine di 12 mesi per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio da parte della Pubblica Amministrazione non contrasta con i principi costituzionali e sovranazionali, anche quando concerne provvedimenti amministrativi che incidono su interessi pubblici particolarmente sensibili, come la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione.

Respinge le censure sollevate dal Consiglio di Stato e valorizza il principio di affidamento, evidenziando come la previsione di un termine fisso garantisca certezza, stabilità e fiducia nei rapporti tra Amministrazione e cittadini.

Guida alla lettura

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 dello scorso giugno, ha affrontato un tema fondamentale del diritto amministrativo: è conforme alla Costituzione una norma – come l'art. 21-nonies della L. 7 agosto 1990, n. 241 – che fissa un termine rigido di 12 mesi entro il quale la pubblica amministrazione può annullare d'ufficio un provvedimento illegittimo? In altre parole, è ragionevole la prevalenza del principio di affidamento del privato sull'interesse pubblico, anche quando quest'ultimo coinvolge beni particolarmente sensibili, come il patrimonio storico e artistico della Nazione?

La vicenda trae origine nel 2015, quando il Ministero della cultura autorizza l'esportazione di un dipinto, all'epoca attribuito alla scuola italiana del XVI secolo e stimato intorno al valore di 65.000 euro. Soltanto quattro anni dopo si scopre che l'opera, in realtà, è un autentico Giorgio Vasari, di valore significativamente superiore. Successivamente, l'Amministrazione esercita il potere di annullamento in autotutela, ma, ormai, oltre il termine di 12 mesi previsto dalla legge.

La questione, approvata al Consiglio di Stato, è stata rimessa alla Corte costituzionale dalla Sesta sezione, che ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 21-nonies della L. n. 241/1990, in riferimento agli articoli 3, co. 1, 9, co. 1 e 2, 97, co. 2, 117, co. 1 della Costituzione nonché alla Convenzione di Faro del 2005^[1], nella parte in cui la norma stabilisce il limite temporale fisso di un anno per l'annullamento d'ufficio delle autorizzazioni illegittime, anche quando incidenti su interessi pubblici di rango costituzionale^[2].

Secondo la Sezione rimettente, la previsione di un termine rigido è irragionevole e contraria ai principi di buon andamento della P.A. nonché di tutela del patrimonio storico-artistico nazionale, poiché determina automaticamente la prevalenza all'affidamento del privato, anche quando sono coinvolti interessi pubblici costituzionalmente protetti.

La Corte costituzionale offre una risposta chiara e storica: **la prevalenza astratta del principio di affidamento del privato sull'interesse pubblico non contrasta con i valori costituzionali né con quelli sovranazionali**.

L'art. 21-nonies della L. n. 241/90 si inserisce in un periodo storico di profonda trasformazione del rapporto tra P.A. e cittadini, passando da un modello autoritativo, fondato sulla supremazia della P.A., a un rapporto più partecipativo e trasparente.

Nel contesto normativo attuale, dunque, la previsione di un termine fisso non appare irragionevole: rappresenta una **rivoluzione culturale**, un segnale di un nuovo paradigma in cui la certezza giuridica e la tutela dell'affidamento assumono un ruolo centrale.

Oggi, il dibattito parlamentare sulla possibilità di ridurre ulteriormente il termine per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio a 6 mesi^[3] riflette una **tendenza verso una pubblica amministrazione più efficiente, prevedibile e rispettosa della fiducia dei cittadini**.

Il Giudice costituzionale chiarisce, inoltre, la **distinzione tra potere amministrativo di primo grado e di secondo grado**.

Quando la P.A. esercita per la prima volta il potere amministrativo, può essere logico che la legge riconosca una prevalenza dell'interesse pubblico: in questa fase l'Amministrazione deve bilanciare gli interessi in gioco, tutelando l'interesse pubblico e sacrificando il meno possibile gli altri interessi coinvolti.

In sede di autotutela, invece, assume rilievo la **tutela della certezza dei rapporti giuridici**. Nell'esercizio del potere di secondo grado, quindi, è ragionevole che l'interesse pubblico possa cedere il passo di fronte all'affidamento del privato.

Il principio di affidamento non tutela soltanto l'interesse del singolo, ma rappresenta un **valore collettivo**: garantisce **stabilità, coerenza e fiducia nei rapporti tra Amministrazione e cittadini**.

In quest'ottica, il termine per l'annullamento d'ufficio non limita il potere amministrativo, ma lo orienta verso decisioni più responsabili, prevenendo l'incertezza e rafforzando la fiducia tra Amministrazione e cittadini; aspetto, quest'ultimo, particolarmente caro all'attuale Legislatore (si veda l'art. 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici che inserisce tra i principi generali – e, in specie, tra i cd. super principi, alla luce del successivo art. 4, D.Lgs. n. 36/2023 – la fiducia tra P.A. e cittadino, a condizione di reciprocità).

In sostanza, **il termine fisso previsto dalla legge favorisce il buon andamento e l'efficienza della P.A.**, incentivando l'Amministrazione a valutazioni più ponderate e responsabili sin dal primo grado. Ma, sarebbe lo stesso se l'Amministrazione potesse intervenire in qualunque momento, senza vincoli temporali?

In conclusione, con la sentenza n. 88/2025, **la Corte costituzionale dichiara inammissibile e infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-nonies della L. n. 241/1990 sollevata dal Consiglio di Stato**.

In fondo, questa decisione ci invita a riflettere sul **valore del tempo nel diritto**: non come Chronos, che divora, ma come Kairos, il momento opportuno, in cui le scelte ponderate e tempestive rafforzano stabilità, efficienza e fiducia nei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

^[1] Si tratta della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, firmata a Faro nel 2005 e ratificata dall'Italia con la legge 1° ottobre 2020, n. 133.

^[2] Un'eccezione a tale regola è prevista dall'art. 21-nonies, co. 2 bis della L. n. 241/90: «I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base 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, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

^[3] Art. 1 del disegno di legge A.S. n. 1184 – XIX Legislatura, recante «Disposizioni per la semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese».

Sentenza 88/2025 (ECLI:IT:COST:2025:88) [Comunicato](#)

Giudizio: GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente: AMOROSO - Redattore: PATRONI GRIFFI

Udienza Pubblica del 07/05/2025; Decisione del 07/05/2025

Deposito del 26/06/2025; Pubblicazione in G. U. 02/07/2025

Norme impugnate: Art. 21 nonies, c. 1°, della legge 07/08/1990, n. 241.

Massime: 46790 46791 46792 46793

Atti decisi: ord. 215/2024

Pronuncia

SENTENZA N. 88

ANNO 2025

REPUBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923. www.copyright.com

Visti gli atti di costituzione di T.K.C. Limited e di A. S.:

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

ed Enrico Soprano per A.S.; Saitta e Giuseppe Calabi per T.K.C. Limited, Gianluigi Pellegrino
deliberato nella camera di consiglio del 7 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.? Con sentenza non definitiva del 16 ottobre 2024, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 68 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio),

1.1.? La disposizione censurata prevede che il potere di annullamento di ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi – adottabile ove sussistano «le ragioni di interesse pubblico» e «tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati» ? possa essere esercitato «entro un termine ragionevole» e che questo, nel solo caso dei «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici», non possa, comunque, superare «i dodici mesi dal momento dell'adozione».

La questione del termine di efficacia dei provvedimenti amministrativi illegittimi è stata già decisa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 101 del 2019.

1.2.? Il giudice amministrativo è chiamato a decidere degli appelli riuniti proposti avverso due sentenze del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con le quali erano state rigettate le impugnazioni ? proposte da chi esportò un dipinto ad olio su tela (A. S.) e dall'attuale proprietaria straniera (T.K.C. Limited) ? dei provvedimenti della Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero della cultura concernenti il rientro nel territorio italiano dell'opera, rivelatasi, in seguito all'autorizzata esportazione, di particolare pregio.

In particolare, tra gli altri, erano stati impugnati gli atti: a) del 15 novembre 2021, di annullamento in autotutela del rilascio dell'attestato di libera circolazione (art. 68 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137») del quadro rilasciato il 6 agosto 2015 dall'Ufficio esportazione di Verona; b) del 17 dicembre 2021, di nuova determinazione di diniego dell'attestato di libera circolazione del quadro, con contestuale avvio del procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale; c) del 27 dicembre 2021, di ordine di rientro dell'opera sul suolo nazionale.

In fatto, il rimettente espone che:

? nel 2015 l'attestato di libera circolazione era stato emesso a fronte della descrizione della tela da parte dell'istante come raffigurazione di una figura femminile, attribuita alla scuola italiana del XVI secolo e con stima di euro 65.000,00;

? in esito al suo restauro, nel novembre del 2019 lo studio di un esperto d'arte aveva dimostrato la tela essere la rappresentazione della «Allegoria della pazienza» di Giorgio Vasari, sino ad allora ritenuta corrispondere ad un esemplare esposto nella Galleria Palatina di

Firenze;

? nello stesso mese l'opera era stata esposta alla National Gallery di Londra;

? il dipinto faceva parte della collezione della moglie del richiedente, la cui famiglia era legata per parentela ad un cardinale, storico committente del Vasari, il cui motto tornò visibile sulla tela dopo il suo restauro.

In particolare, la sentenza del TAR Lazio aveva ritenuto non tardivo l'annullamento dell'atto in questione, in quanto la legge n. 241 del 28.2.1990, art. 21, comma 2, prevede che l'atto è impugnabile entro 60 giorni dalla data di pubblicazione.

In diritto, la sentenza parziale procede preliminarmente a esaminare e rigettare i motivi di appello relativi all'illegittimità per incompetenza della suddetta Direzione generale ad adottare i provvedimenti e si sofferma, di seguito, sull'esame dei motivi di appello concernenti la tardività della rideterminazione amministrativa perché adottata a distanza di sei anni, e dunque secondo il quanto dell'appello di A. S. e secondo l'appello della I. C. (art. 21, comma 2, della legge n. 241 del 28.2.1990).

In proposito, il Consiglio di Stato esclude – diversamente da quanto ritenuto dal giudice di primo grado ? la ravvisabilità della «prova piena» della «falsa rappresentazione dei fatti» e dunque il ricorrere della predetta eccezione al limite temporale per l'adozione dell'atto in questione, in quanto la legge n. 241 del 28.2.1990, art. 21, comma 2, prevede che l'atto è impugnabile entro 60 giorni dalla data di pubblicazione. La sentenza del TAR Lazio, in quanto non fondata, è annullata in quanto non fondata.

Tuttavia, il Consiglio di Stato si preoccupa di rimarcare i «plurimi aspetti [d']ombra» che connoterebbero la vicenda e che avrebbero reso opportuna la descrizione analitica del soggetto del quadro e l'indicazione della sua provenienza da parte del proprietario (il dibattito nel periodo della denuncia di esportazione sull'individuazione dell'originale della «Allegoria della pazienza» del Vasari tra gli esemplari in circolazione, la parziale illeggibilità della tela proprio in corrispondenza del motto del committente, la presentazione del quadro insieme ad altri, del pari rappresentanti femminili).

legittimità costituzionale della legge n. 241 del 28.2.1990, art. 21, comma 2, in relazione ai presupposti per sollevare le questioni di

1.3.1.? In punto di rilevanza, il giudice rimettente ribadisce di dover decidere le doglianze in parola, facendo applicazione della disposizione censurata e prospetta l'influenza delle sollevate questioni sulla decisione del giudizio *a quo*.

In particolare, la norma che fissa il «termine di decadenza» condurrebbe alla riforma della sentenza del TAR Lazio con accoglimento dei ricorsi di primo grado, mentre, in esito alla invocata pronuncia di illegittimità costituzionale, l'adottabilità dell'atto di autotutela risulterebbe sottoposta al solo «termine ragionevole», sicché, per decidere l'appello, sarebbe necessario valutare «se le circostanze del caso concreto abbiano comunque giustificato i tempi dell'intervento in autotutela dell'amministrazione o se questi abbiano travalicato la soglia della ragionevolezza».

1.4.? In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato assume che la norma che pone il limite temporale di dodici mesi all'annullamento di ufficio, indiscriminatamente per

tutte le autorizzazioni, comprese quelle incidenti su un interesse sensibile e di rango costituzionale sarebbe manifestamente irragionevole e violerebbe al contempo la tutela all'integrità del patrimonio storico e artistico della Nazione apprestata dall'art. 9, primo e secondo comma, Cost. e il principio di buon andamento dell'amministrazione affermato dall'art. 97, secondo comma, Cost.

Posto che il potere di annullamento d'ufficio avrebbe natura mista, di tipo giustiziale e di amministrazione attiva, e che il provvedimento di riesame è essenziale strumento per garantire la nuova cura dell'interesse pubblico oggetto dell'atto ritirato, i parametri costituzionali sarebbero vulnerati per più considerazioni.

1.4.1.? In primo luogo, sottoporre ad un limite temporale rigido il potere di annullamento in autotutela anche per gli atti autorizzatori riguardanti «interessi di rango super-primario», darebbe automatica prevalenza all'interesse privato alla conservazione del provvedimento ampliativo su quello pubblico antitetico, senza consentire il loro bilanciamento in relazione alla specifica vicenda amministrativa. Piuttosto, interessi pubblici di tal fatta sarebbero tendenzialmente prevalenti rispetto alla posizione (di matrice individuale) di affidamento del privato alla stabilità del titolo ottenuto e per la ponderazione del «peso specifico» delle posizioni contrapposte, sarebbe per converso adeguato sottoporre l'intervento in autotutela ad un termine elastico da modulare secondo il canone della ragionevolezza ed il cui esercizio soggiacerebbe al sindacato del giudice amministrativo.

Tra i predetti interessi di «valore primario» rientrerebbe certamente quello all'integrità del patrimonio storico e artistico, che si porrebbe come elemento costitutivo della memoria collettiva e fattore di identità comunitaria: infatti, la sua tutela risulta annoverata nella Costituzione tra i principi fondamentali dell'ordinamento come rimarcato anche dalla giurisprudenza costituzionale (si cita la sentenza n. 151 del 1986).

Il Consiglio di Stato si preoccupa anche di escludere che la automatica prevalenza della posizione del privato su interessi pubblici preminenti possa giustificarsi con il principio della tutela dell'affidamento di matrice eurounitaria. La stessa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ne predicherebbe un'applicazione elastica, scevra da ogni automatismo, parametrata al caso concreto e caratterizzata dal bilanciamento con altri valori. Le sentenze del giudice europeo «da[rebbero] rilievo proprio al fattore elastico della "ragionevolezza" del termine» (si cita CGUE, sentenza 17 aprile 1997, causa C-90/95, *Decompte*).

1.4.2.? In secondo luogo, la previsione di una barriera temporale, valida in assoluto, non consentirebbe di valutare correttamente la peculiarità e importanza del caso concreto nella valutazione sottesa all'esercizio del potere di annullamento, con specifico riguardo ad autorizzazioni il cui rilascio richiede l'apprezzamento di profili, anche complessi e controversi, di natura tecnica.

Tra queste indubbiamente rientra l'attestato di libera circolazione di un bene culturale, la cui emanazione richiede il ricorso a conoscenze di settore, soggette ad evoluzione e non riconducibili a scienze esatte, e, piuttosto, dotate di margini di opinabilità. La fattispecie in controversia dimostrerebbe in maniera evidente l'inadeguatezza del termine fisso di

decadenza del potere di riesame dell'attestato rilasciato: nella particolare e non chiara cornice fattuale, solo la successione degli studi degli esperti d'arte in più anni avrebbe portato a mutare la paternità del dipinto e a consentire l'esportazione di un capolavoro di cui non si era apprezzato compiutamente il valore culturale.

D'altro canto, secondo il rimettente, solo la sottoposizione del potere di annullamento di ufficio ad un termine flessibile consentirebbe all'amministrazione di tener conto di vizi dell'atto originario pur coevi alla sua adozione, ma manifestatisi successivamente, alla luce del mutato quadro tecnico.

Infatti, l'annullamento si pone come presupposto logico-giuridico per il riesercizio dell'originario potere o di altri poteri amministrativi a questo connessi, che, pertanto, sarebbero indirettamente impediti dall'impossibilità di annullamento della determinazione originaria per l'intervenuta scadenza dei dodici mesi dalla sua adozione.

Infatti, l'annullamento si pone come presupposto logico-giuridico per il riesercizio dell'originario potere o di altri poteri amministrativi a questo connessi, che, pertanto, sarebbero indirettamente impediti dall'impossibilità di annullamento della determinazione originaria per l'intervenuta scadenza dei dodici mesi dalla sua adozione.

1.4.4.? Il rimettente supporta la doglianza di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata tramite il raffronto con altri istituti del procedimento amministrativo in cui agli interessi sensibili, tra cui quello alla tutela del patrimonio storico e artistico nazionale, è dedicata una disciplina parzialmente differenziata.

Così la legge n. 241 del 1990: 1) all'art. 20, comma 4, esclude l'applicazione delle disposizioni sul silenzio-assenso per i «procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico»; 2) all'art. 19, comma 1, dichiara inoperante la disciplina della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) nei «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici

Secondo l'atto di rimessione, le predette previsioni normative sarebbero tutte accomunate dalla dilatazione dei tempi di valutazione riservati all'amministrazione in ragione della delicatezza dell'interesse coinvolto e della complessità dei relativi accertamenti.

1.4.5.? In ultimo, il Consiglio di Stato esclude che la ragionevolezza della disciplina della legge n. 241 del 1990, sia gasorditafalseappresenzionidell'art. 21difalsedichiarazionibis,

Infatti, tale ipotesi eccezionale non coprirebbe un ampio ventaglio di casi, come quello al decorsodell'ampiovalutazione dell'ipotesi di autorizzazione (una «autodichiarazione» che vale per relazione riguardante il titolo di proprietà, la sua detenzione) e della Carta di Roma, Cost., in

La discrezionalità del legislatore nella disciplina degli istituti giuridici sarebbe erosa, nella materia dei beni culturali, per effetto degli impegni assunti a livello internazionale dal predetto accordo.

Infatti, la disposizione censurata contrasterebbe con quanto ivi sancito e in particolare, «nell'ottica della garanzia del diritto fondamentale all'accesso all'eredità culturale, una responsabilità non solo individuale ma anche collettiva per la sua tutela la quale passa per l'obbligo dello Stato aderente a "riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi

dell'eredità culturale, in conformità con la loro importanza per la società" e, di riflesso, a "promuovere la protezione dell'eredità culturale" anche predisponendo soluzioni normative che non siano di ostacolo alla realizzazione di tale scopo».

1.6.? Nella parte conclusiva dell'atto di rimessione, il giudice amministrativo di appello si premura di escludere la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme.

~~procedimento di primo grado, sopravvenendo il giudizio di appello, il quale, in base alla~~

2.? Si è costituito in giudizio A. S., colui che chiese e ottenne l'attestato di libera circolazione del dipinto e appellante in uno dei giudizi riuniti, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.? La difesa della parte, dopo aver analiticamente ricostruito lo svolgimento del giudizio principale e ripercorso il contenuto dell'atto di rimessione, sostiene, in primo luogo, che le questioni proposte sono inammissibili perché il potere amministrativo è legittimamente per

In particolare, il rimettente lamenterebbe l'inadeguatezza del termine fisso per l'annullamento d'ufficio in relazione agli interessi sensibili e di rango costituzionale, ma poi chiede che il diverso termine indicato dal Tar Lazio sia applicato alla legge n. 24 del 2/3/90 per

2.2.? In secondo luogo, la parte eccepisce l'inammissibilità delle questioni perché la pronuncia richiesta invaderebbe la sfera discrezionale riservata al legislatore, il quale, a differenza di altri «ambiti del procedimento amministrativo», non avrebbe, nella specie, ritenuto di dettare una disciplina derogatoria rispetto a quella generale.

2.3.? È, inoltre, eccepita l'inammissibilità per difetto di rilevanza sotto diversi profili.

2.3.1.? Il Consiglio di Stato, una volta ritenuta erronea la valutazione del TAR Lazio sul sussistere della falsa rappresentazione dei fatti, non avrebbe potuto che accogliere l'appello con annullamento del provvedimento amministrativo che su tale mendacio è stato fondato. Ciò, dunque, a prescindere da ogni questione sul termine dell'autotutela.

2.3.2.? Ancora, l'«abnorme lasso di tempo» trascorso tra l'annullamento officioso e l'atto annullato renderebbe ontologicamente irragionevole il termine di esercizio del potere di autotutela, sicché la disposizione censurata, pur emendata dalla richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale, porterebbe comunque all'accoglimento dell'impugnazione.

2.4.? Ancora in via preliminare, A. S. ritiene inammissibili le questioni per omessa adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza.

~~degli atti, in grado di primo grado, Costi in relazione alla Convenzione di Faro, della vicenda~~

2.5.? Nel merito, l'appellante nel giudizio amministrativo ha resistito alle diverse questioni promosse.

2.5.1.? In prima battuta, l'atto di costituzione contrasta la doglianza di irragionevolezza del termine per l'autotutela con riguardo all'interesse pubblico, di rango costituzionale, relativo

alla tutela del patrimonio artistico e storico della Nazione.

La difesa della parte muove, anzitutto, dalle seguenti considerazioni generali:

? l'introduzione da parte del legislatore del limite massimo per la funzione del riesame con riguardo ai provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, dapprima di diciotto mesi, di seguito di dodici mesi, risulterebbe funzionale al legittimo affidamento che trova riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale, nell'ordinamento eurounitario e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'evoluzione legislativa avrebbe così mutato i contorni del potere di autotutela da potere immanente ed inesauribile a potere regolamentato e confinato, nel regime temporale, entro un termine prefissato;

? il legislatore avrebbe provveduto ad operare un bilanciamento dei valori e interessi contrapposti non irragionevolmente: da un lato, per la tutela dell'affidamento legittimo del principio di legittimo affidamento, il quale, in quanto valore primario, è prevalente sul principio di tutela del patrimonio artistico e storico della Nazione, il quale, in quanto valore secondario, è prevalente sul principio di legittimo affidamento;

? non potrebbe, poi, predicarsi che l'interesse alla tutela del patrimonio artistico nazionale, in quanto valore primario, sia automaticamente prevalente sul principio di legittimo affidamento, in quanto, a sua volta, valore altrettanto fondamentale;

? d'altro canto, consentire alla pubblica amministrazione di ritirare gli atti autorizzatori dopo un tempo indeterminato inciderebbe negativamente sui negozi giuridici che sorgono dopo tali autorizzazioni. Così nel settore delle opere d'arte, la caducabilità, senza termine certo, dell'attestato di libera circolazione di cui all'art. 68 cod. beni culturali arrecherebbe grave danno alla circolazione internazionale delle stesse.

2.5.2.? Di seguito, la parte declina tali assunti con specifico riferimento alla fattispecie in controversia nel giudizio principale.

È evidenziato che nel procedimento (di primo grado) volto al rilascio dell'attestato di libera circolazione di cui all'art. 68 cod. beni culturali ? già di per sé gravoso limite al regime circolatorio dei beni in proprietà privata ?, l'amministrazione preposta alla tutela del patrimonio culturale ha il potere-dovere di valutare tutti gli interessi rilevanti, potendo anche conclusivamente determinarsi nel senso di vietare «la vendita» di un bene privato all'estero. A tal fine, l'opera è materialmente consegnata ed esaminata da parte di organi tecnici dell'amministrazione particolarmente qualificati, dotati di poteri di accertamento.

In esito alla determinazione così adottata, l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio storico-artistico potrebbe trovare ancora tutela con un provvedimento di secondo grado, ma non oltre il termine annuale in contestazione, in quanto incide su vicende già consolidate.

Inoltre, il venire in rilievo di una attività di autotutela e non di amministrazione attiva giustificerebbe, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, la mancanza di una disciplina differenziata per gli interessi paesaggistici, culturali e ambientali diversamente, da quanto previsto in altri istituti del procedimento amministrativo, che attengono a procedimenti di primo grado.

2.5.3.? La questione di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. sarebbe ancora non fondata.

Il principio di buon andamento richiederebbe, infatti, che i procedimenti amministrativi siano idonei a perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, nel rispetto dei diritti e degli interessi dei soggetti coinvolti dall'attività amministrativa.

Piuttosto, la previsione di una barriera temporale, oltre la quale si consuma il potere di annullamento, tutelerebbe anche essa stessa il buon andamento dell'amministrazione poiché indurrebbe l'amministrazione al rispetto dei criteri di economicità e rapidità e perseguirebbe il principio di certezza delle decisioni amministrative incidenti nella sfera dei soggetti privati.

La Corte, nel caso, ha ritenuto che la disposizione in esame non violi l'art. 97, secondo comma, Cost.

A ciò si aggiunge che, come il patrimonio storico-artistico trova tutela in tale convenzione, i contrapposti interessi in rilievo trovano riconoscimento in altri obblighi internazionali assunti dall'Italia, e, in particolare, nei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento del privato sanciti nell'art. 6 CEDU (nella «dimensione collettiva») e nell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU (quanto alla protezione della proprietà privata), nonché nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Corte, in conclusione, ha ritenuto che la disposizione in esame non violi l'art. 97, secondo comma, Cost.

La parte, dopo avere illustrato gli accadimenti fattuali e processuali della vicenda e dopo aver ripercorso l'evoluzione sull'introduzione e sulle modifiche della disciplina sull'istituto dell'annullamento, ha ritenuto che la disposizione in esame non violi l'art. 97, secondo comma, Cost.

3.1.? In primo luogo, il rimettente richiederebbe una pronuncia preclusa a questa Corte per invasione della discrezionalità del legislatore: la disciplina dettata sulla modalità temporale di esercizio dell'autotutela sarebbe una delle plurime soluzioni normative in astratto ipotizzabili e non troverebbe una soluzione costituzionalmente vincolata né in termini di rime obbligate, né in termini di rime adeguate.

3.2.? In secondo luogo, la difesa eccepisce l'irrelevanza delle questioni.

Anzitutto, il Consiglio di Stato non avrebbe esaminato tutti i motivi di impugnazione della pronuncia di primo grado sottoposti al suo giudizio e, dunque, non avrebbe dimostrato la rilevanza del dubbio di costituzionalità. Infatti, il rimettente si sarebbe soffermato a valutare solo quattro dei sette motivi di appello proposti da A. S. e due sugli undici di quelli proposti dalla T. K.C. Limited senza considerare che quelli non trattati avrebbero potuto comportare l'accoglimento delle impugnazioni con assorbimento delle censure che involgono l'art. 21-nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

La Corte, in conclusione, ha ritenuto che la disposizione in esame non violi l'art. 97, secondo comma, Cost.

3.3.? In terzo luogo, la società inglese spiega eccezione di carenza del tentativo di interpretazione conforme della disposizione censurata, assumendo che sia stato condotto dal

rimettente in modo solo apparente.

L'esegesi conforme sarebbe agevolmente offerta dalla lettura combinata del censurato con quello della sentenza del Istituito, che, per provvidenza amministrativa, nei limiti

3.4.? Quanto alla evocazione dei singoli parametri, anche questo atto di costituzione sostiene l'inammissibilità delle questioni proposte per violazione degli artt. 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla Convenzione di Faro, per genericità.

3.5.? L'attuale proprietaria della tela sostiene nel merito la non fondatezza delle questioni per plurime considerazioni, alcune delle quali coincidenti con le deduzioni di A. S.

In via aggiuntiva rispetto alla difesa dell'altra parte, la T.K.C. Limited ha rimarcato: a) che l'annullamento in autotutela si colloca a valle di una decisione adottata in un sistema che garantirebbe adeguatamente la tutela dei beni culturali, sia tramite la disciplina della legge sul procedimento amministrativo, che sottrae gli interessi culturali a meccanismi di semplificazione, sia tramite la disciplina dello specifico procedimento sul controllo della loro circolazione internazionale; b) che per sopravvenienze di fatto o per il sopraggiungere di motivi

4.? In vista dell'udienza pubblica, la T.K.C. Limited ha depositato memoria illustrativa in cui ha ribadito e approfondito le proprie difese.

Dopo avere sottolineato il mancato intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, la parte, integrando quanto dedotto nell'atto di costituzione: a) ha sottolineato che l'affidamento legittimo del privato sia da intendere non come un interesse meramente individuale, ma come un interesse pubblico meritevole di tutela, al pari di quello alla legalità del provvedimento amministrativo; b) ha rimarcato l'erroneità dell'affermazione del rimettente secondo cui dalla auspicata pronuncia di illegittimità costituzionale conseguirebbe la «riespansione» della regola generale di soggezione del potere di annullamento al termine ragionevole, prospettando, piuttosto, che l'evoluzione legislativa avrebbe posto il termine fisso come regola generale; c) ha evidenziato che i procedimenti che coinvolgono gli interessi culturali sono aggravati, sicché il privato avrebbe una aspettativa rinforzata rispetto alla legittimità del provvedimento amministrativo e in ultimo; d) ha ribadito le specificità del procedimento volto al rilascio dell'attestato alla libera circolazione, non ultima la sua validità per un arco temporale quinquennale.

5.? Anche A. S. ha depositato memoria illustrativa nella quale, insistendo nelle eccezioni e difese già spiegate, ha approfondito la pregiudizievole situazione di incertezza che deriverebbe a collezionisti e operatori del settore dell'arte dall'annullabilità senza termine predeterminato degli attestati di libera circolazione. Infatti, la fisiologica variabilità delle attribuzioni delle opere d'arte da parte di storici e critici d'arte, anche a distanza di tempo notevolmente lungo, in esito a valutazioni che non sono guidate da una scienza esatta, consentirebbe all'amministrazione di annullare i titoli all'esportazione rilasciati anche molti anni prima.

Considerato in diritto

1. Il Consiglio di Stato dubita, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1, ~~articolo 13, primo e secondo comma, 97, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 1,~~

La disposizione censurata prevede che il potere di annullamento di ufficio dei provvedimenti amministrativi illegittimi possa essere esercitato «entro un termine ragionevole» e che questo, nel solo caso dei «provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici», non possa, comunque, superare i «dodici mesi dal momento dell'adozione».

[illegible]

L'annullamento in autotutela, motivato sul riscontro del vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti dell'atto di primo grado, era stato esercitato poco dopo che l'amministrazione aveva appreso che l'opera, nel 2019 ? in esito al suo restauro ? era stata attribuita da uno storico dell'arte a Giorgio Vasari e di seguito esposta alla National Gallery di Londra.

Warning: If you are not a U.S. citizen, please do not provide your personal information to the U.S. government.

1.2.2. Secondo il rimettente, la previsione di una scadenza predeterminata per la funzione di riesame con riguardo alle autorizzazioni concernenti i beni culturali sarebbe manifestamente irragionevole e violerebbe al contempo i principi di buon andamento della pubblica amministrazione e della tutela del patrimonio storico e artistico in quanto, decorso il termine, sarebbe sancita l'automatica prevalenza della posizione individuale di affidamento sull'interesse pubblico di rilievo costituzionale, sulla prima tendenzialmente preponderante. Nella sostanza, la consumazione della potestà di autotutela impedirebbe all'amministrazione di rinnovare la cura dell'interesse «super-primario» alla protezione del patrimonio culturale sotteso al provvedimento illegittimo di "primo grado", sottraendole ogni possibilità di: a) apprezzare le peculiarità e importanza del caso concreto; b) ponderare gli interessi contrapposti; e c) provvedere, in esito all'annullamento, con il riesercizio del potere di primo grado e/o altri poteri amministrativi connessi.

2.? Prima di entrare nel merito delle questioni, occorre esaminare i profili preliminari che interessano il giudizio.

2.1.? Anzitutto, di ufficio, deve essere precisato ? in linea con la costante giurisprudenza di questa Corte ? che non inficia l'ammissibilit  delle questioni la circostanza che l'atto di promovimento del giudizio di legittimit  costituzionale abbia la forma della sentenza non definitiva, in luogo di quella dell'ordinanza.

Printed on acid-free paper. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publisher.

2.2.? Le parti hanno spiegato cinque diverse eccezioni preliminari.

2.2.1.? In primo luogo, il richiedente l'esportazione eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice amministrativo.

L'eccezione non è fondata.

Diversamente da quanto asserito dalla parte, il provvedimento di rimessione contesta la legittimità costituzionale della disciplina di attribuzione delle opere pubbliche a favore delle imprese di diritto privato, in quanto essa non è fondata su ragioni di opportunità o di efficienza, ma su considerazioni di natura politica.

2.2.2.? Tanto il richiedente l'esportazione quanto la società divenuta proprietaria dell'opera hanno eccepito che la pronuncia richiesta dal rimettente invaderebbe la sfera discrezionale spettante al legislatore in ordine al limite temporale di esercizio del potere di autotutela.

L'eccezione va disattesa.

Non v'è dubbio che il legislatore goda di ampia discrezionalità nella disciplina dei termini dell'azione amministrativa. Ma le sue scelte, al pari che in altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (tra le altre, sentenze n. 25 del 2025, n. 88 del 2023, n. 194 del 2019, n. 202 del 2013 e n. 245 del 2011).

Invero, il rimettente non chiede una pronuncia additiva tesa a sostituire la volontà del legislatore con una disciplina di segno diverso, ma dubita della compatibilità, con gli evocati parametri costituzionali, della scelta legislativa di prevedere il termine di dodici mesi anche ove siano coinvolti gli interessi culturali protetti dall'art. 9 Cost.

In definitiva, quanto eccepito attiene semmai al merito e non alla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (in termini analoghi, sentenze n. 25 del 2025, n. 196 e n. 134 del 2024 e n. 171 del 2022).

2.2.3.? Ambedue le parti eccepiscono il difetto di rilevanza per due distinti profili.

Anzitutto, le questioni sarebbero irrilevanti per mancato esame da parte del Consiglio di Stato di numerosi motivi di appello, il cui accoglimento avrebbe escluso la necessaria applicazione della norma sospettata di illegittimità costituzionale.

L'eccezione per tale profilo non ha pregio.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra in modo non implausibile le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 125 del 2024, n. 42 del 2023 e n. 197 del 2022).

Nella specie, il Consiglio di Stato ? dopo aver rigettato le doglianze logicamente pregiudiziali sulla incompetenza dell'organo che aveva disposto l'annullamento in autotutela ? ha affrontato i motivi relativi alla violazione del termine annuale stabilito dal censurato art. 117, primo comma, Cost. e, in particolare, alla violazione del termine di 180 giorni per la pronuncia del provvedimento di annullamento in autotutela.

Peraltro, ciò trova riscontro nelle rubriche dei motivi di appello riportati nella sentenza parziale, dal cui esame si evince che quelli non trattati attenevano a illegittimità relative alla modalità di esercizio del potere di annullamento e ai provvedimenti ad esso conseguenti e, dunque, a vizi logicamente successivi a quello con cui si contesta la consumazione del potere di annullamento per tardività. Per contro, la difesa che ha spiegato l'eccezione non si è fatta carico di individuare i motivi «aventi “priorità logica”» (sentenza n. 202 del 2021, ordinanze n. 179 del 2014 e n. 158 del 2013).

Ancora, le parti sostengono che l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, tesa a annullare il provvedimento di autotutela, è illegittima in quanto non è stata pronunciata dal giudice amministrativo, ma dal giudice ordinario.

Anche per tale profilo l'eccezione è infondata.

Il giudice amministrativo ha fatto corretta applicazione del principio della giurisprudenza costituzionale secondo cui l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (tra le tantissime, sentenze n. 44 del 2024, n. 193 del 2022 e n. 221 del 2019).

Tanto è sufficiente a dimostrare la rilevanza attuale delle questioni ? atteso che risulta prospettato il loro concreto collegamento con le vicende oggetto del giudizio principale ? e, dunque, ad escludere che esse siano astratte e ipotetiche (sentenze n. 241 del 2019 e n. 84 del 2016).

2.2.4.? Va ancora respinta l'eccezione di «solo apparente» sperimentazione del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata.

Il giudice amministrativo ha fatto corretta applicazione del principio della giurisprudenza costituzionale secondo cui l'univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (tra le tantissime, sentenze n. 44 del 2024, n. 193 del 2022 e n. 221 del 2019).

2.2.5.? Le difese lamentano in ultimo l'inammissibilità per carente motivazione sulla non manifesta infondatezza in riferimento alle violazioni degli artt. 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.

L'eccezione è fondata solo con riguardo alla censura che concerne, per mezzo dell'art. 117, primo comma, Cost., i parametri internazionali.

Quanto a questi, infatti, il rimettente si limita a evocare gli impegni assunti dallo Stato italiano con la Convenzione sul valore del patrimonio culturale per la società e precisamente gli obblighi di «“riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi dell'eredità culturale, in conformità con la loro importanza per la società” e, di riflesso, a “promuovere la protezione dell'eredità culturale” anche predisponendo soluzioni normative che non siano di ostacolo alla realizzazione di tale scopo».

Diversamente deve dirsi in riferimento alla lesione dell'art. 97, secondo comma, Cost.

Peraltro, la doglianza è formulata attraverso la denuncia di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, e, dunque, in combinazione con quella di violazione dell'art. 3 Cost., secondo quanto costantemente richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 258 del 2022, n. 208 del 2014, n. 243 del 2005, n. 306 e n. 63 del 1995 e n. 250 del 1993).

3.? L'esame del merito delle questioni sollevate richiede una breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in relazione al "tempo" dell'annullamento in autotutela.

3.1.? Come noto, l'annullamento cosiddetto d'ufficio (o atto di riesame in senso stretto) va annoverato tra i provvedimenti di "secondo grado" con cui l'amministrazione esercita la funzione di riesame di atti già adottati, al fine di garantire la cura dell'interesse pubblico in via continuativa. Si contraddistingue, in tale ampia categoria, per essere il provvedimento illegittimo originario eliminativo, con effetti *ex tunc*, di un precedente atto affetto da

Lo specifico aspetto della tempistica dell'esercizio del potere di annullamento in autotutela è stato oggetto di più interventi normativi che hanno comportato una significativa evoluzione.

Tradizionalmente ? sino a che non è stata introdotta la disposizione censurata – la funzione del riesame è stata ritenuta espressione dello stesso potere esercitato in primo grado (o di un potere implicito che da questo derivava), di cui condivideva il carattere di inesauribilità, e il suo fondamento costituzionale è stato rintracciato nel principio di buon andamento dell'amministrazione. Ne è conseguito, sotto il profilo temporale, che il potere di annullamento continuava a funzionare anche se, in via definitiva, il provvedimento censurato era già stato annullato. L'intervento legislativo del 2005, per un verso, è stato inquadrato in un più ampio contesto di evoluzione ordinamentale caratterizzata da «una sempre maggiore attenzione al valore della certezza delle situazioni giuridiche e alla tendenziale attenuazione dei privilegi riconosciuti all'amministrazione» e, per altro verso, ha indotto alla (almeno parziale) rimeditazione della teorica della perennità della potestà amministrativa di annullare in via di autotutela gli atti invalidi (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 8).

L'intervento legislativo del 2005, per un verso, è stato inquadrato in un più ampio contesto di evoluzione ordinamentale caratterizzata da «una sempre maggiore attenzione al valore della certezza delle situazioni giuridiche e alla tendenziale attenuazione dei privilegi riconosciuti all'amministrazione» e, per altro verso, ha indotto alla (almeno parziale) rimeditazione della teorica della perennità della potestà amministrativa di annullare in via di autotutela gli atti invalidi (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 8).

Tuttavia, la scelta normativa di una limitazione temporale tramite il ricorso a «un concetto non parametrico ma relazionale, riferito al complesso delle circostanze rilevanti nel caso [concreto]» ha comportato la sua qualificazione non come termine di decadenza del potere di autotutela, con sua conseguente «consum[azione] in via definitiva», bensì come elemento determinante nella «modalità di esercizio» di tale potere (ancora, Consiglio di Stato, sentenza n. 8 del 2017), in una logica conformativa del potere al suo interno.

3.2.? Proprio sull'ambito applicativo del termine elastico il legislatore è tornato modificando, in duplice senso, l'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

Pertanto, la novella è intervenuta, in prima battuta, sul censurato comma 1, specificando 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 –, che l'annullamento possa intervenire «entro un termine ragionevole comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'[a loro] adozione».

L'argine temporale di tipo fisso è stato inteso come un vero e proprio termine decadenziale di «valenza nuova [volto] a stabilire limiti al potere pubblico nell'interesse dei cittadini, al fine di consolidare le situazioni soggettive dei privati» e, dunque, espressione di una «regola di certezza dei rapporti [tra il potere pubblico e i privati], che rende imm modificabile l'assetto (provvedimentale-documentale-fattuale) che si è consolidato nel tempo, [sì da far] prevalere l'affidamento» (Consiglio di Stato, commissione speciale, parere 30 marzo 2016, n. 839).

Anche questa Corte, occupandosi dei poteri di controllo “postumi” riservati alla PA in caso di annullamento, ha precisato che il termine di diciotto mesi non è un termine di prescrizione, ma di decadenza.

Condivisibilmente, dunque, la novità legislativa è stata ritenuta significativa di un «“nuovo paradigma” nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione [...] nel quadro di una regolamentazione attenta ai valori della trasparenza e della certezza» (ancora, Consiglio di Stato, parere n. 839 del 2016).

Tuttavia, come noto, nel nostro ordinamento, come in quello europeo (sin da CGCE, sentenza 22 marzo 1961, nelle cause riunite 42 e 49/59, *Société nouvelle des usines de Pontienne – Acières du Temple, SNUPAT*) è riconosciuta tutela all'affidamento solo se legittimo, vale a dire se incolpevole o fondato sulla buona fede. E ciò vale, nei rapporti tanto tra privati, quanto tra privati e amministrazione, e per questi ultimi con riferimento sia all'attività amministrativa provvedimentale, sia all'attività amministrativa di diritto privato (art. 1, comma 2 del *Decreto-legge 11 marzo 2013 n. 11*, convertito in legge 17 maggio 2013, n. 44, e art. 21 del *Decreto-legge 18 giugno 2022 n. 41*, convertito in legge 21 luglio 2022, n. 30).

Per questo ? nel solco dell'orientamento già consolidato della giurisprudenza amministrativa con riguardo all'autotutela nel suo complesso ?, in seconda battuta, il legislatore ha accompagnato il termine decadenziale fisso a una fattispecie di esclusione di sua applicabilità per immeritevole considerazione della posizione del destinatario del provvedimento, che è stata definita “eccezione di buona fede” (art. 1, comma 2 del *Decreto-legge 11 marzo 2013 n. 11*, convertito in legge 17 maggio 2013, n. 44, e art. 21 del *Decreto-legge 18 giugno 2022 n. 41*, convertito in legge 21 luglio 2022, n. 30).

Tale eccezione, è il caso di ricordare, è interpretata dal giudice amministrativo ? sulla base del dato testuale costituito dalla disgiunzione «o» e di un argomento teleologico ? nel senso che il termine finale non opera 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 (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 7 maggio 2025, n. 3876 e 14 agosto 2024, n. 7134; sezione sesta, sentenza 27 febbraio 2024, n. 1926). Anche in tale caso, infatti, l'erroneità dei presupposti per il rilascio del

provvedimento amministrativo non è imputabile (neanche a titolo di colpa concorrente) all'amministrazione, ma esclusivamente alla parte che ha fornito una falsa descrizione della realtà fattuale, oggettivamente verificabile e non opinabile.

L'operare del termine rigido e la previsione della sua inapplicabilità, con il riespandersi del solo limite del «termine ragionevole», secondo la logica della protezione dell'affidamento solo se meritevole, trova riscontro anche nella loro differente decorrenza: a) la scadenza a mesi si computa ? secondo la chiara formula legislativa ? «dal momento dell'adozione» del provvedimento di primo grado; b) diversamente, il termine ragionevole ? secondo la giurisprudenza amministrativa ? ha il suo avvio dal momento della scoperta dell'illegittimità da parte della PA. Infatti, in questo secondo caso, l'amministrazione è nell'impossibilità, in un momento anteriore, di conoscere fatti e circostanze rilevanti a causa del comportamento imputabile al soggetto che ha beneficiato del provvedimento. In senso opposto, nel primo caso, l'esclusione della "decorrenza mobile" si spiega con la ragione che non può la negligenza dell'amministrazione procedente tradursi nel suo vantaggio di differire lo Stato, sentenze di Cass. 7134 e per 1926 del 2024) la potestà di annullamento (tra le altre, Consiglio

3.3.? Più di recente, l'art. 63, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 72 (art. 63, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 72) ha modificato il termine di decadenza per il ricorso amministrativo, fissandolo in sei mesi.

3.4.? Infine, deve darsi ancora conto che attualmente è all'esame del Parlamento un disegno di legge, n. 100 del 2024, che prevede la riduzione del termine di decadenza per il ricorso amministrativo da sei mesi a tre mesi.

Invero, l'ipotesi normativa di una riduzione del vigente termine non è una novità, posto che già in passato, nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, il termine era stato ridotto da sei mesi a tre mesi (art. 1, comma 1, lett. a) del decreto-legge 23 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni in legge 24 aprile 2020, n. 24).

In particolare, il legislatore, con riguardo all'annullamento in autotutela, non ha ritenuto, dunque, né di eccettuare al loro ricorrere l'applicazione del termine di decadenza – similmente ai casi in cui ha escluso l'operare di alcuni istituti di semplificazione procedimentale (i meccanismi devolutivi per l'acquisizione dei pareri e valutazioni tecniche di cui agli artt. 16 e 17) o provvedimentale (il silenzio-assenso cosiddetto verticale di cui all'art. 20) e di liberalizzazione (la SCIA di cui all'art. 19) ? né di aumentare la sua durata (o di differire la sua decorrenza) – similmente a quanto disposto nella disciplina della conferenza di servizi (che, all'art. 15, comma 1, lett. a) del decreto-legge 23 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni in legge 24 aprile 2020, n. 24).

Neppure nei lavori preparatori dei ricordati tre interventi legislativi risulta essere mai stata contemplata la riduzione del termine di decadenza per il ricorso amministrativo.

3.6.– Nel concludere l'esposizione del quadro normativo, va sottolineato che esso è coerente con l'evoluzione delle relazioni tra privato e pubblica amministrazione.

Il potere amministrativo, originariamente concepito come espressione di assoluta "supremazia" (salvi i limiti segnati dalla legge) e caratterizzato dalla sua "inesauribilità", nel suo ancoraggio costituzionale è, piuttosto, una situazione soggettiva conferita al servizio degli interessi della collettività nazionale (art. 98 Cost.).

Dal descritto passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio deriva che la norma che attribuisce il potere per la realizzazione di uno specifico interesse pubblico fa di questo non solo il fine, ma la causa stessa del potere: proprio in quanto il potere è strumentale, va esercitato nella misura in cui serve al soddisfacimento dell'interesse pubblico ed è proporzionatamente occorrente a tal fine, quindi con il minimo sacrificio dell'interesse del privato, ma anche degli altri interessi pubblici. La sede delle relazioni tra gli interessi è il procedimento amministrativo: in questa sede, l'interesse pubblico primario, che giustifica il potere, si confronta con gli altri interessi pubblici coinvolti e con gli interessi dei privati, i quali non solo possono avere consistenza oppositiva rispetto al potere che ne invade la sfera soggettiva, ma spesso volte hanno consistenza di pretesa al suo esercizio, volto ad ampliare la sfera soggettiva, pretesa che in molti casi ha fondamento nelle previsioni costituzionali. Il corretto confronto di questi interessi, secondo la conformazione datane dalla legge, è garanzia di legittimità della decisione amministrativa, così formatasi, con la quale si esaurisce quel potere.

Il riesame del provvedimento, pur mosso da ragioni di legittimità, non costituisce 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 assoggettata a regole specifiche, quanto a presupposti, a disciplina procedimentale e a portata della discrezionalità di cui la funzione di autotutela è espressione. In particolare – come si è già osservato (punto 3.2.) – in sede di riesame emerge l'esigenza di una regola di certezza e di correttezza nei rapporti tra il potere pubblico e i privati, che rende immodificabile l'assetto degli interessi che si è consolidato nel tempo.

4.? Alla luce del descritto quadro normativo e della sua evoluzione, possono essere esaminate le questioni di violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione e della tutela del patrimonio storico e artistico, sollevate dal giudice rimettente.

Le questioni non sono fondate.

4.1.? 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, anzitutto, manifestamente irragionevole e lesiva dell'interesse culturale protetto dall'art. 9 Cost.

È argomento centrale per tale conclusione la considerazione ? della cui rilevanza si è detto (punto 3.6.) ? 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.

4.1.1.? Posto, infatti, che, con l'annullamento in autotutela, l'amministrazione reinterviene su una precedente attività amministrativa, è di questa che vanno, semmai, valorizzate le plurime regole a garanzia degli interessi pubblici di rango costituzionale dettate dalla legge sul procedimento o dalle leggi settoriali: tanto quelle in ordine alle modalità di esercizio dei relativi poteri, quanto quelle relative al loro tempo.

In questo senso, in via generale, si è visto che la legge n. 241 del 1990 appronta in diversi

giudice istruttore. Si tratta, dunque, di un provvedimento di primo grado, che ha natura di provvedimento amministrativo, e non di provvedimento giudiziario. Il provvedimento di primo grado è, in ogni caso, un provvedimento amministrativo, e non di provvedimento giudiziario.

In particolare, la disciplina del rilascio o rifiuto dell'attestato di libera circolazione, necessario per l'esportazione di un'opera in altro Paese dell'Unione europea (art. 68 cod. beni culturali), si connota per: 1) l'assegnazione della competenza a organi tecnici qualificati (gli uffici di esportazione ex art. 68, comma 1, che sono un'articolazione periferica del dicastero della cultura, incardinati presso talune Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio); 2) l'attribuzione di un potere discrezionale, che è, in ogni caso, un potere amministrativo, e non di provvedimento giudiziario.

Il legislatore, dunque, conferma puntualmente il potere autorizzatorio in ordine alla esportazione delle opere d'arte per la finalità di preservare «l'integrità del patrimonio culturale» (art. 68, comma 1, lett. a) del codice dei beni culturali).

4.1.2.? Qualora, tuttavia, l'amministrazione si avveda che il provvedimento di primo grado presenti profili di illegittimità e valuti se provvedere all'annullamento di ufficio, non è contrario alla ragionevolezza che l'interesse di particolare rango costituzionale, quale la protezione del patrimonio storico e artistico, abbia nella funzione di riesame una considerazione diversa da quella che gli è riservata nel relativo procedimento di primo grado.

In questa sede, sullo specifico piano della discrezionalità, gli interessi considerati in primo grado ? pur di rilievo costituzionale ? acquistano diversa consistenza, perché si confrontano con interessi ulteriori, non solo di natura privata, ma anche pubblica: nel valutare l'interesse pubblico, l'amministrazione deve tener conto anche dell'interesse pubblico, che è, in ogni caso, un interesse amministrativo, e non di provvedimento giudiziario.

In proposito, deve ricordarsi che questa Corte ? in tema di autotutela tributaria che si applica, di regola, ai provvedimenti di primo grado, e non di provvedimento giudiziario.

4.2.? Ebbene, in tale contesto, lo specifico bilanciamento operato dal censurato art. 68, comma 1, lett. a) del codice dei beni culturali, non è, in ogni caso, un provvedimento amministrativo, e non di provvedimento giudiziario.

In primo luogo, 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 di primo grado, e non di provvedimento giudiziario.

In secondo luogo, la ragione di interesse pubblico in parola può continuare a sostenere l'annullamento oltre il termine di decadenza e sino a «un termine ragionevole», tutte le volte 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 o dell'inesistenza di un provvedimento di primo grado.

In terzo luogo, il legislatore ha ritenuto che, alla decorrenza del periodo annuale (salvo il ricorrere della suddetta eccezione), l'amministrazione esaurisca i margini per una ulteriore tutela dell'interesse pubblico primario e di conseguenza diventi irretrattabile il provvedimento di primo grado, ferme restando «le responsabilità connesse all'adozione e al mancato

annullamento del provvedimento illegittimo» (art. 21-*nonies*, comma 1, ultimo periodo).

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

Infatti, deve rammentarsi che la giurisprudenza costituzionale è costante nell’affermare che 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 (sentenze n. 36 del 2025, n. 70 del 2024 e n. 210 del 2021).

In questa ottica, non può non considerarsi che l’esigenza di irretrattabilità del provvedimento amministrativo ampliativo oltre un tempo definito trascende il rapporto tra amministrazione e amministrato, in quanto il “titolo pubblico” condiziona fortemente le relazioni giuridiche che quest’ultimo intrattiene successivamente con i terzi, tanto con riguardo alla circolazione dei beni che ne sono oggetto, quanto con riguardo alle attività degli amministrati che li presuppongono.

L’opzione invocata di inoperatività del termine finale fisso per l’esercizio del potere di annullamento dei provvedimenti autorizzatori potrebbe generare una situazione di incertezza nella vita dei cittadini e delle imprese idonea a incidere negativamente, in un’ottica più complessiva, sulle dinamiche del mercato (come nella specie su quello dell’arte) e sulla fiducia degli investitori: in definitiva, sull’affidabilità del “sistema Paese”.

D’altra parte, deve sottolinearsi che “il tempo” costituisce un fattore determinante della sicurezza giuridica ormai non solo nei rapporti tra privati, ma anche nelle relazioni tra privati e amministrazione, concorrendo a realizzare il descritto mutamento di paradigma di tali relazioni, incise dall’attuale concezione del potere pubblico nel suo ancoraggio costituzionale.

In definitiva, diversamente dalla prospettiva del rimettente, non può condividersi ? in ragione della natura del potere di annullamento, della sua disciplina e di quella dell’attività di primo grado che ne è oggetto – che il legislatore, con il censurato termine trasversale di consumazione del potere di annullamento, abbia sacrificato gli interessi “primari”, come quello alla tutela del patrimonio storico, nel loro «nucleo essenziale» (sentenza n. 85 del 2013), ma, piuttosto risulta che, nel concorrere di tali interessi con principi del pari di rango costituzionale, abbia inteso garantire «una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte [...] amministrative» (sentenza n. 196 del 2004).

4.3.? Quanto al profilo della violazione dell’art. 97, secondo comma, Cost., deve ancora escludersi che il limite temporale del potere di autotutela leda, come lamentato dal rimettente, 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 (sentenze n. 209 del 2023 e n. 45 del 2019) e dunque le forme di esercizio e i limiti cui è soggetto, i quali sono preordinati anche alla migliore soddisfazione dello stesso interesse primario.

Questa Corte ha già affermato, in relazione alla previsione di termini di decadenza dell'autotutela in materia previdenziale, che questi, lungi dal porsi in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, rappresentino uno strumento volto, sia pure indirettamente, ad accrescere l'efficienza dell'azione amministrativa (sentenze n. 258 del 2022 e n. 191 del 2005).

A ciò va aggiunto che il termine estintivo del potere di annullamento influisce 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 originariamente assunto un'ipotesi illegittima, senza limiti temporali predeterminati, in rispetto a quello

Tanto trova riscontro proprio con riferimento all'attività amministrativa di rilascio degli attestati di libera circolazione, in relazione alla quale, di recente, il Ministero della cultura ha invitato gli uffici di esportazione a prestare maggiore attenzione nell'esame delle istanze loro presentate (2024, n. 21) alla luce della Direttiva generale di cui all'archeologia, come è palese, del 24 maggio 2024, n. 21).

4.4.? In conclusione, le questioni aventi ad oggetto la violazione degli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e art. 97, secondo comma, Cost. non sono fondate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte costituzionale, con sentenza n. 209 del 2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge n. 45 del 2019, in relazione al principio di legalità sostanziale, e dell'art. 9, primo e secondo comma, e dell'art. 97, secondo comma, della Costituzione, in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI