



24 GENNAIO 2024

Attestato di libera circolazione-ALC:  
consistenza della motivazione e  
rapporti con la dichiarazione di  
interesse culturale

di Biagio Spampinato  
Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Catania

# Attestato di libera circolazione-ALC: consistenza della motivazione e rapporti con la dichiarazione di interesse culturale\*

**di Biagio Spampinato**

Professore associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Catania

**Abstract [It]:** Lo scritto verte sul procedimento di rilascio dell'attestato di libera circolazione-ALC, di cui delinea i rapporti con il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale alla stregua della disciplina vigente e come li ricostruisce la giurisprudenza amministrativa. In esso, poi, l'autore propone la tesi per la quale il primo procedimento avrebbe funzione cautelare e perciò il diniego di ALC potrebbe anche avere una motivazione «debole», in vista di una istruttoria completa e di una motivazione «rinforzata» al momento dell'adozione della successiva dichiarazione di interesse culturale.

**Title:** Certificate of free movement-ALC: consistency of the motivation and relationships with the declaration of cultural interest

**Abstract [En]:** The paper focuses on the procedure for issuing the certificate of free movement-ALC, of which it outlines the relationships with the procedure for declaring cultural interest in the same way as current regulations and how administrative jurisprudence reconstructs them. In it, then, the author proposes the thesis according to which the first procedure would have a precautionary function and therefore the refusal of ALC could have a “weak” motivation too, in view of a complete investigation and a strengthened motivation at the moment of the adoption of the subsequent declaration of cultural interest.

**Parole chiave:** attestato, circolazione, motivazione, interesse, procedimento

**Keywords:** certificate, movement, motivation, interest, procedure

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Rapporti tra il procedimento di rilascio dell'attestato di libera circolazione di una «cosa di interesse culturale» e il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale: breve descrizione della disciplina vigente. 2.1. Lo «stato dell'arte» della giurisprudenza. 3. Una possibile diversa interpretazione della disciplina vigente: il procedimento di rilascio dell'ALC come procedimento (di tipo) cautelare. 4. Possibili obiezioni all'interpretazione proposta e loro superamento. 5. Conclusione.

## 1. Premessa

Una fattispecie «classica», facile da reperire nelle banche dati di giurisprudenza amministrativa, è quella in cui il soggetto interessato abbia chiesto all'ufficio di esportazione competente il rilascio dell'attestato di libera circolazione-ALC di una «cosa di interesse culturale», ai sensi dell'art. 68 d. lgs. n. 42 del 2004 (d'ora in avanti, codice); se non che, l'ufficio, dopo la notifica del preavviso di diniego, neghi l'attestato e, nel darne notizia all'interessato, comunichi, contestualmente, l'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale; quest'ultimo procedimento, a sua volta, si conclude con l'apposizione del vincolo

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

culturale su quella «cosa», da parte dell'organo ministeriale competente (diverso dal predetto ufficio). Il soggetto richiedente impugna sia il diniego di ALC, sia la dichiarazione di interesse culturale che (normalmente) sopravviene nel corso del giudizio instaurato avverso il primo atto. Parimenti frequente è la fattispecie in cui l'ufficio di esportazione rilasci l'ALC ma l'organo ministeriale competente annulli in autotutela il provvedimento, a cui segue un eventuale diniego espresso di ALC, l'ordine di rientro immediato della «cosa» in Italia e la eventuale dichiarazione di interesse culturale. Trattasi di fattispecie così frequenti che sarebbe persino superfluo citare pronunce<sup>1</sup>. Ciononostante, merita attenzione più di quanto non se ne sia finora riservata il modo in cui da tali pronunce esce tratteggiato il rapporto tra il procedimento di rilascio dell'ALC e il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale<sup>2</sup>.

## **2. Rapporti tra il procedimento di rilascio dell'attestato di libera circolazione di una «cosa di interesse culturale» e il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale: breve descrizione della disciplina vigente**

In proposito, non sembra inutile premettere che impedire l'esportazione degli oggetti di interesse culturale (si usa volutamente un'espressione impropria) è stato uno dei principali obiettivi perseguiti persino dalla legislazione degli Stati preunitari<sup>3</sup>. Per restare però più vicini a noi, già l'art. 8 l. n. 364 del

---

<sup>1</sup> Ci si limita a qualche più recente pronuncia che abbia annullato il diniego di ALC: T. A. R. Lazio, Roma, *Ilquater*, 09 ottobre 2018, n. 9826; T. A. R. Lombardia, Milano, III, 20 aprile 2022, n. 880 (riformata, peraltro, da Cons. St., VI, 09 maggio 2023, n. 4686); T. A. R. Lombardia, Milano, III, 21 ottobre 2022, n. 2301; T. A. R. Lombardia, Milano, III, 23 febbraio 2023, n. 475. Emblematico è, poi, il «caso Burri», su cui, v. Cons. St., VI, 14 ottobre 2020, n. 6215, cui *adde*: Corte Cass., S. U., 26 novembre 2021, n. 36899; T. A. R. Veneto, Venezia, II, 10 novembre 2022, n. 1719; Cons. St., VI, 14 dicembre 2022, n. 10938. Per la fattispecie dell'annullamento d'ufficio, v., invece, le pronunce citate *infra*, nelle note nn. 23 e 32.

<sup>2</sup> In dottrina, v.: G. AVANZINI, *La circolazione intracomunitaria dei beni culturali privati tra tutela del patrimonio nazionale e identità culturale europea*, in *Riv. it. dir. com.* 2018, fasc. 3-4, pp. 689 seg.; *Adde*, M. A. SANDULLI (A CURA DI), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2019, *sub artt.* 64**bis**, 68, 69. Nella manualistica, v.: C. BARBATI-M. CAMELLI-L. CASINI-G. PIPERATA-G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2020; A. CROSETTI-D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2023; F. GAFFURI (A CURA DI), *Diritto dei beni culturali*, Le Monnier Università, Firenze, 2023.

Sui rapporti tra il procedimento di rilascio dell'ALC e il procedimento di verifica delle «cose di interesse culturale» di appartenenza pubblica (o equiparata), ai sensi dell'art. 12 del codice, si occupa invece, *amplius*, a Cons. St., VI, 30 agosto 2023, n. 8074, che esclude interferenze perché il secondo è ostativo all'avvio del secondo, ai sensi dell'art. 65, comma 2, lett. a), del codice.

<sup>3</sup> Per un profilo storico, v.: S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010, pp. 91 seg.; C. TOSCO, *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 11 seg.. Così, tanto per ricordare un esempio, in base al par. 4 dell'Editto del 2 ottobre 1802 del Cardinale Giuseppe Doria Pamphilj (noto anche come Chirografo del 1° ottobre 1802 di Pio VII, cfr.: SETTIS, *Paesaggio cit.*, p. 98; TOSCO, *I beni cit.*, p. 45), «[q]uelli poi, che estrarranno [esporteranno] da Roma, o dallo Stato, o per la via di Mare, o per quella di Terra gli oggetti anzidetti, come ancora quelli, che scientemente gli avranno a loro venduti, ed i Sensali, e complici della vendita, oltre la perdita degli oggetti stessi, saranno ciascuno singolarmente soggetti alla multa pecuniaria di Cinquecento Ducati d'Oro di Camera, e cumulativamente ad altre Pene afflittive del corpo a Vostro arbitrio, da estendersi fino alla Galera per cinque Anni, secondo la qualità delle persone, la importanza dell'oggetto, e la malizia, che avrà accompagnata la fraudolenta estrazione [esportazione]; responsabilità che veniva estesa anche ad altri soggetti a vario titolo coinvolti. Dal canto suo, il par. 5 dello stesso Editto disponeva che «[s]arà però permessa la Vendita, ed il commercio di tutti gli accennati Monumenti, ed oggetti di Arti liberamente, se seguirà dentro Roma, e con la Vostra licenza nel caso di

1909 vietava «l'esportazione dal Regno delle cose che abbiano interesse storico, archeologico o artistico tale che la loro esportazione costituisca un danno grave per la storia, l'archeologia o l'arte» e, poi, l'art. 35 l. n. 1089 del 1939 ammetteva la «licenza all'esportazione» a condizione che non provocasse «ingente danno per il patrimonio nazionale», divenuto, tuttavia, nel testo modificato dall'articolo unico d. l. n. 288 del 1972, conv. in l. n. 487 del 1972, «danno per il patrimonio storico e culturale nazionale», danno, dunque, non più qualificato («ingente»), rimasto così invariato nel testo introdotto dall'art. 17 l. n. 88 del 1998 e pure nel successivo art. 65, comma 1, t. u. n. 490 del 1999. Dal canto suo, l'attuale codice, nell'art. 64<sup>bis</sup>, comma 1, introdotto con il d. lgs. n. 68 del 2008, continua ad affermare che «[i]l controllo sulla circolazione internazionale è finalizzato a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti...», disposizione che parrebbe voler riguardare anche la circolazione in ambito europeo (cfr. il comma 2 del medesimo articolo). Sembrerebbe, dunque, ancora oggi questa la finalità da assegnare, persino nel predetto ambito, all'istituto della circolazione degli oggetti culturali. Nondimeno, la relativa disciplina appare tutt'altro che lineare, probabilmente perché segnata, proprio con riferimento all'ambito europeo<sup>4</sup>, da una «lacerazione» profonda tra una tradizione legislativa fortemente radicata e che affonda le sue radici in un lontano passato, volta, appunto, a proteggere l'integrità del patrimonio storico-artistico nazionale dalla «fuga» dei suoi oggetti all'estero, e la garanzia (oggi) eurounitaria della libera circolazione (in particolare) delle merci<sup>5</sup>. Una «lacerazione» non del tutto sanata, come sembrano rivelare: l'art. 65, comma 3, quando, quasi accidentalmente, continua ad usare il termine (tradizionale) «autorizzazione»

---

trasportarli ad altro Luogo dello Stato, la quale licenza concederete premessa sempre la visita dell'Ispettore delle Belle Arti, e del Commissario delle Antichità, e in luogo di quest'ultimo dei suoi Assessori, e con obligare l'Asportante a dare idonea Cauzione di riportare dentro un termine, che gli farete prescrivere, il documento in forma provante, di avere recato, e collocato l'oggetto asportato nel luogo della sua destinazione dentro lo Stato; e mancando, sarà tenuto non solo alla Convenzionale, ma ben anche ad altre pene corporali a Vostro arbitrio» (tratto da A. EMILIANI, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei Beni Artistici e Culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Edizioni ALFA, Bologna, 1978, p. 115).

<sup>4</sup> Per questo discrimine, v., per tutti, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, p. 683.

<sup>5</sup> Al riguardo, per un rapido *excursus* storico-normativo, v.: CROSETTI-VAIANO, *Beni cit.*, pp. 106-108; SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 645-647 e, ivi, a p. 650, anche il rilievo per cui «...il legislatore non si è completamente discostato da quella logica latamente protezionistica che...in passato costituiva la cifra identificativa preminente della disciplina italiana in materia. Tuttavia, significativamente il controllo sulla circolazione internazionale si pone oggi come strumento di difesa dell'integrità del patrimonio culturale nel suo insieme e in tutte le sue componenti, non solo in quanto espressione dell'identità della Nazione. Ciò costituisce una correzione di non poco conto rispetto all'orientamento seguito precedentemente». Come si sta per dire, il «contrasto» tra logica tradizionale e logica eurounitaria, tuttavia, permane. Si legge, a sua volta, in T. A. R. Lazio, Roma, *Ilquater*, 16 ottobre 2018, n. 10018: «[n]ell'ordinamento previgente la circolazione internazionale dei beni culturali era liberalizzata, assoggettata esclusivamente al pagamento di una tassa, per cui i controlli effettuati dall'Ufficio Esportazione erano finalizzati esclusivamente alla riscossione di questa; da cui la denominazione del provvedimento "licenza di esportazione". / Successivamente, a tali controlli è stata aggiunta anche la finalità di protezione del "patrimonio culturale nazionale", prima limitata alle sole opere che per l'elevato valore artistico fossero intese come parte integrante dell'identità di un popolo, e successivamente estesa a qualunque bene dichiarato di "interesse culturale", con sostanziale coincidenza tra le due categorie, imponendo un divieto di esportazione a qualunque bene culturale. Per tale sua "natura" quindi, il bene culturale, una volta dichiarato tale, è sottoposto non solo ad un vincolo di tutela della sua integrità fisica, ma risulta anche territorialmente vincolato, non essendo possibile il suo trasferimento all'estero».

anziché quello di attestato di libera circolazione-ALC; nonché, l'art. 64*bis*, comma 3, allorché dispone che «[c]on riferimento al regime della circolazione internazionale, i beni costituenti il patrimonio culturale non sono assimilabili a merci»<sup>6</sup>; e, infine, da un lato, l'art. 65, comma 1, che ha espunto quel riferimento al «danno per il patrimonio storico e culturale nazionale» che, invece, figurava ancora nell'art. 65, comma 1, d. lgs. n. 490 del 1999<sup>7</sup>, e, dall'altro lato, l'art. 10, comma 3, lett. d-bis), che, tra le categorie di beni culturali, include «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»<sup>8</sup>.

Detto della finalità del regime sulla circolazione in materia di beni culturali, dovendo, ora, rapidamente illustrare tale disciplina (con riguardo al solo ambito europeo), occorrerà subito notare che la tutela dell'«integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti» (come si esprime il comma 1 dell'art. 64*bis* del codice, espressione da intendere nel modo descritto dall'art. 2, comma 1, del codice ovvero, per quanto qui interessa, comprensivo dei «beni culturali») ovvero dei «beni costituenti il patrimonio culturale» (come invece si esprime il comma 3 del medesimo art. 64*bis*) viene assicurata dall'art. 65, comma 1, che sancisce, indistintamente per tutti i «beni culturali», un divieto assoluto di «uscita definitiva»<sup>9</sup>, e dall'appena rammentato art. 10, comma 3, lett. d-bis), che offre la possibilità di dichiarare beni culturali - come tali destinati a imbattersi nel predetto divieto - «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». Unico temperamento (sempre) per i beni culturali rimane la possibilità di uscita temporanea riconosciuta nei limiti di cui agli artt. 66 e 67.

Dunque, come anche si evince dall'*incipit* dell'art. 65, comma 3, del codice, «l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica», (purché) previa «autorizzazione» ovvero «attestato di libera circolazione», può riguardare esclusivamente i seguenti oggetti: «cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse

---

<sup>6</sup> È giocoforza ritenere che tale divieto di equiparazione non possa essere riferito (pure) alla circolazione «in ambito comunitario» (di cui accenna il comma 2 del cit. articolo), perché altrimenti si starebbe fuori dal sistema delle libertà di circolazione garantite dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea-TFUE. È appena il caso, infatti, di notare che il Titolo II della Parte III («Politiche e azioni interne dell'Unione») di questo Trattato – nel quale (Titolo) si trovano inseriti, per quanto qui d'interesse, gli artt. 34-36 - si intitola «Libera circolazione delle merci». Sul punto, cfr., comunque, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, p. 651.

<sup>7</sup> Si tratta, come è noto, del «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», poi abrogato proprio dal codice (art. 184, comma 1, d. lgs. n. 42 del 2004). L'art. 64*bis*, comma 1, di quest'ultimo è stato introdotto invece, come accennato, con il d. lgs. n. 68 del 2008.

<sup>8</sup> La circolare n. 13 del 24 maggio 2019, p. 13, non manca di osservare: «[n]on ci si può esimere infine dal rilevare che la fattispecie contemplata dalla lettera d-bis) del comma 3 dell'articolo 10, che condiziona il diniego all'exportazione delle cose ordinariamente non soggette all'autorizzazione preventiva all'uscita dal territorio nazionale alla presenza, nelle stesse, di un "interesse [...] eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione", apparentemente distonica rispetto al dettato normativo del settore laddove, in particolare, introduce un inedito e incongruo richiamo alla dimensione 'nazionale' del patrimonio culturale, non possa che essere interpretata in coerenza e coordinazione con il comma 1 dell'articolo 64*bis*...».

<sup>9</sup> Su tale divieto, v., per tutti, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 681, 709.

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»; «archivi e... singoli documenti, appartenenti a privati, che presentino interesse culturale»; «cose rientranti nelle categorie di cui all'articolo 11, comma 1, lettere f), g) ed h), a chiunque appartengano». Gruppi di oggetti che, sotto il profilo dell'appartenenza, vanno circoscritti alle sole «cose», come sopra individuate, che non siano «appartenenti ai soggetti indicati all'articolo 10, comma 1» ovvero che non siano «appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti», perché nei confronti di tali soggetti è già destinato ad operare il divieto assoluto di «uscita definitiva», in via provvisoria, «fino a quando non sia stata effettuata la verifica prevista dall'articolo 12» e, in via definitiva, una volta conclusasi la verifica con esito positivo (arg. *ex* artt. 65, commi 1 e 2, lett. a), e 68, comma 1, del codice). In sostanza, viene, dunque, fuori che, al netto delle più puntuali esclusioni espressamente contemplate dalla su riferita disciplina codicistica, il nucleo principale di oggetti interessati dall'ALC è rappresentato dalle «cose di interesse culturale» - va sottolineato, non (ancora) dichiarate beni culturali (da qui, appunto, l'uso accorto, da parte del codice, del termine «cose») <sup>10</sup> - di valore superiore alla soglia stabilita dal codice (pari a € 13.500,00), di proprietà privata <sup>11</sup>.

## 2.1. Lo «stato dell'arte» della giurisprudenza

Ciò posto, nelle fattispecie da cui si sono prese le mosse, il giudizio verte, in sostanza, sull'adeguatezza della motivazione adottata dall'amministrazione nei (quanto meno) due provvedimenti impugnati (il diniego dell'ALC e il provvedimento di apposizione del vincolo culturale), mentre l'estensione del sindacato che il giudice amministrativo può svolgere sulla discrezionalità tecnica esercitata con detti atti è consequenziale, nel senso che – per quanto i due profili tendano, di fatto, a sovrapporsi - i limiti a quel sindacato si giustapppongono ad una motivazione il cui «spessore» si ritiene già prefissato.

Orbene, su questi limiti non c'è che da prendere atto della posizione su cui la giurisprudenza si è ormai da tempo stabilizzata e che può essere sintetizzata in queste parole: «[è] ben possibile per l'interessato – oltre a far valere il rispetto delle garanzie formali e procedimentali strumentali alla tutela della propria posizione giuridica e gli indici di eccesso di potere – contestare *ab intrinseco* il nucleo dell'apprezzamento

<sup>10</sup> Confermato (indirettamente) dall'art. 11 del codice che parla, anch'esso, di «cose».

<sup>11</sup> Per analogia interpretazione, cfr. Cons. St., VI, 30 agosto 2023, n. 8074, punti 41.6. e 45.1.. Non rilevano nell'economia del discorso le «cose» che neppure abbisognino di autorizzazione (art. 65, comma 4, del codice), né l'estensione del divieto assoluto di uscita definitiva operata dall'art. 65, comma 2, lett. b), del codice ai «beni» ivi indicati (quelli «che rientrino nelle categorie indicate all'articolo 10, comma 3») e cioè a dei beni che siano già stati dichiarati culturali e che appartengano a privati, al solito, dovendo sottrarre dai «beni, a chiunque appartenenti», quelli di appartenenza pubblica (o equiparata), già destinati a rientrare nel divieto assoluto sancito dal primo comma dello stesso art. 65.

complesso, ma in tal caso egli ha l'onere di metterne seriamente in discussione l'attendibilità tecnico-scientifica. / Se questo onere non viene assolto e si fronteggiano soltanto opinioni divergenti, tutte parimenti plausibili, il giudice deve dare prevalenza alla posizione espressa dall'organo istituzionalmente investito (dalle fonti del diritto e, quindi, nelle forme democratiche) della competenza ad adottare decisione collettive, rispetto alla prospettazione individuale dell'interessato»<sup>12</sup>. Al contrario, meno convincente appare la posizione della giurisprudenza in ordine alla consistenza della motivazione che il diniego di ALC deve avere in rapporto alla dichiarazione di interesse culturale, posizione che è ben testimoniata da una recente pronuncia nella quale si ha modo di leggere: «...la motivazione della dichiarazione di interesse culturale può ben replicare quella posta a fondamento del diniego all'attestato di libera circolazione quando essa, come nel caso di specie, risulta analitica e conforme alle risultanze istruttorie. Ciò in quanto, pur essendo la dichiarazione di cui all'art. 10 CBC un provvedimento autonomo rispetto a quello di cui all'art. 68 CBC, la legge non richiede che presenti una motivazione diversa, essendo sufficiente che essa sia adeguata ad illustrare le ragioni che giustificano l'apposizione del vincolo. / Il decreto impugnato, nel ripercorrere l'iter che ha condotto alla sua adozione, fa propri gli adempimenti istruttori, in precedenza espletati, in modo esaustivo secondo quanto sin qui rilevato, ai fini del diniego di attestato, adducendoli a fondamento della dichiarazione dell'interesse culturale. / La circostanza che la relazione storico-artistica, richiamata nel decreto, sia la stessa allegata al diniego di attestato di libera circolazione non depone affatto per le carenze, istruttorie e di motivazione, addotte dall'esponente, rivelando, semmai, la sufficienza di quanto in essa riportato sia ai fini del diniego all'istanza di cui all'art. 68 del Codice, sia ai fini della declaratoria di interesse culturale. / L'identità tra il compendio istruttorio relativo al diniego e quello relativo al decreto di dichiarazione non costituisce un profilo sintomatico di difetto d'istruttoria (o di violazione dell'art. 14, comma 2, del Codice) se, come nel caso di specie, esso è in grado di assolvere tanto alla funzione propria dell'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse (art. 68, comma 6, del Codice), tanto a quella del provvedimento finale (cfr. precedente di questa sezione 126/2022)»<sup>13</sup>. In sostanza, questa pronuncia, al pari di altre<sup>14</sup>, lascia trasparire chiaramente che la motivazione del diniego di ALC abbia consistenza tale da poter persino sorreggere la (successiva) dichiarazione di interesse culturale, tanto che questa possa legittimamente ad essa rinviare, più precisamente, rinviare alla relazione resa dalla commissione incaricata dall'ufficio di esportazione<sup>15</sup>, così

---

<sup>12</sup> Cons. St., VI, 23 settembre 2022, n. 8167. Cfm. Cons. St., VI, 09 maggio 2023, n. 4686. L'approccio è identico sia per il diniego di ALC, sia per la dichiarazione di interesse culturale. In dottrina, v.: A. PIRRI VALENTINA, *Il controllo giurisdizionale sull'esportazione di opere d'arte*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 2020, pp. 491 seg.; F. G. COCA- G. LAMBERTI, *Valutazioni tecniche, tutela del patrimonio culturale e principio di proporzionalità*, in *www.federalismi.it* 6 settembre 23, pp. 224 seg.

<sup>13</sup> T. A. R. Lombardia, Milano, III, 15 novembre 2023, n. 2666, punto 21.1..

<sup>14</sup> Cfr., infatti, la giurisprudenza citata *supra*, nella nota n. 1.

<sup>15</sup> L'ufficio di esportazione suole infatti incaricare una commissione di esperti, il cui fondamento è tuttora l'art. 28, comma 4, r. d. n. 3164 del 1923 (intitolato «Nuovo ordinamento delle Soprintendenze alle opere di antichità e d'arte»),

da risultare motivata *per relationem*. D'altra parte, induce senz'altro a tali approdi il codice stesso, il quale, quasi paradossalmente, mentre si astiene dal dettare come debba essere motivata la dichiarazione di interesse culturale<sup>16</sup>, si preoccupa invece di dettare una disciplina specifica in relazione alla motivazione dell'ALC. Difatti, esso, per un verso, si limita a dire che «[l]a dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3» (art. 13, comma 1), per l'altro verso, invece, dispone che i «competenti uffici del Ministero...segnalano ad esso [all'ufficio di esportazione]...ogni elemento conoscitivo utile in ordine agli oggetti presentati per l'uscita definitiva» (art. 68, comma 2)<sup>17</sup>, che «[l]'ufficio di esportazione...rilascia o nega con motivato giudizio, anche sulla base delle segnalazioni ricevute, l'attestato di libera circolazione...» (art. 68, comma 3) e, soprattutto, infine, che «[n]ella valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione gli uffici di esportazione accertano se le cose presentate, in relazione alla loro natura o al contesto storico-culturale di cui fanno parte, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, a termini dell'articolo 10. Nel compiere tale valutazione gli uffici di esportazione si attengono a indirizzi di carattere generale stabiliti con decreto del Ministro, sentito il competente organo consultivo» (art. 68, comma 4, secondo periodo)<sup>18</sup>. In conclusione, tutto lascia pensare che il diniego di ALC debba avere una motivazione «rinforzata», della stessa consistenza di quella che certamente deve possedere la dichiarazione di interesse culturale per poter legittimamente apporre il vincolo.

---

secondo cui «[o]ve sia necessario, il Ministro può chiamare a far parte dell'ufficio di esportazione i membri delle Commissioni conservatrici dei monumenti e delle opere d'arte, gli ispettori onorari, gli insegnanti degli istituti di belle arti e d'arte applicata all'industria, o altre persone che presentino ogni garanzia di competenza e di integrità» (al riguardo, v. la circolare n. 13 del 24 maggio 2019, p. 58).

<sup>16</sup> Peraltro, cfr. L. DEL CORONA, *La Pubblica Amministrazione e le valutazioni tecnico-scientifiche nel quadro dei principi costituzionali*, in *PA Persona e Amministrazione*, 24/09/2023, vol. XII, fasc. 1 (2023), p. 237: «[i]n primo luogo, l'esigenza di rimettere alla p.a. l'espletamento di valutazioni non può giustificare "deleghe in bianco", ma deve essere accompagnata da una determinazione almeno parziale del contenuto della disciplina con fonte primaria, con individuazione dei criteri sulla cui base espletare la valutazione scientifica».

<sup>17</sup> Su questa previsione, v. SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 686, 687. Sul parere regionale di cui all'art. 68, comma 7, del codice, previsto per le «cose di proprietà di enti sottoposti alla vigilanza regionale» (nonostante, peraltro, si tratti di «cose» presumibilmente sottoponibili a verifica di interesse culturale e, quindi, sottoposte al conseguente divieto, quanto meno provvisorio, di uscita definitiva, essendo quegli enti tendenzialmente di natura pubblica), v., *amplius*, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 688-692.

<sup>18</sup> Gli «indirizzi di carattere generale» relativi al rilascio dell'ALC (distinti per le cose di interesse artistico, storico, archeologico, ed etnoantropologico, le cose archivistiche e le cose librerie) sono ora contenuti nel d. M. 06.12.2017, n. 537 (v. la circolare n. 13 del 24 maggio 2019, pp. 58-63, cui si rimanda anche per una loro sintesi) e, per le cose rientranti nella prima categoria, hanno sostituito gli indirizzi di cui alla circolare del Ministero della Pubblica Istruzione del 13 maggio 1974 (così nella circolare n. 13 del 24 maggio 2019, p. 61). Su questa circolare, v. *infra*, la nota n. 34.



### 3. Una possibile diversa interpretazione della disciplina vigente: il procedimento di rilascio dell'ALC come procedimento (di tipo) cautelare

Se così fosse davvero, come, appunto, pare, sarebbe, invece, possibile un'altra ricostruzione, volta a prevenire la dispersione fuori dai confini nazionali del patrimonio culturale con ben maggiore facilità di quanto non lo consenta la supposta necessità di una motivazione «rinforzata» del diniego di ALC.

Il fatto è che l'art. 68, comma 6, del codice equipara il diniego dell'ALC alla comunicazione di avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'art. 14, comma 2, dello stesso codice, così disponendo testualmente: «[i]l diniego comporta l'avvio del procedimento di dichiarazione, ai sensi dell'articolo 14. A tal fine, contestualmente al diniego, sono comunicati all'interessato gli elementi di cui all'articolo 14, comma 2, e le cose sono sottoposte alla disposizione di cui al comma 4 del medesimo articolo»<sup>19</sup>. Sembrerebbe, allora, naturale collegare il divieto di uscita (della «cosa di interesse culturale»), scaturente da quel diniego, direttamente a quella comunicazione piuttosto che al diniego stesso. Il divieto predetto sarebbe così solo un altro di quegli effetti afferenti al regime vincolistico da applicare in via cautelare ogniqualvolta sia avviato un procedimento di dichiarazione di interesse culturale *ex* art. 14 del codice e del quale venga data comunicazione, come previsto espressamente dal comma 4 di tale articolo<sup>20</sup>, al quale il comma 6 del cit. art. 68, non a caso, esplicitamente rimanda. Ma se così è, ne viene pure fuori che il grado di approfondimento necessario per apprezzare l'interesse culturale in sede di rilascio del diniego dell'ALC non potrà che essere identico a quello richiesto in sede di avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale (e da esplicitare nella comunicazione *ex* art. 14, comma 2, cit., richiamato dall'art. 68, comma 6, cit.), dovrà cioè consistere in quella «valutazione della cosa risultant[e] dalle prime indagini» alla quale fa riferimento il comma 2 del più volte citato art. 14; criterio che fa, evidentemente, pensare ad una motivazione sommaria e provvisoria, per dir così, «debole», tutta da integrare in futuro, solo dopo aver completato l'iter istruttorio proprio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale. Ciò, del resto, è sicuramente quanto basta, a giudizio del codice, per giustificare l'applicazione immediata di un parziale regime vincolistico, quello a cui rimanda il comma 4 del cit. art. 14 e che il comma 6 dell'art. 68 del codice – a questo punto - ha solo la funzione di espandere inserendovi il divieto (momentaneo) di circolazione della «cosa» fuori dai confini nazionali. Quindi, l'ufficio di esportazione potrà rilasciare l'ALC quando, come suggerisce il Consiglio di Stato, è manifesta l'assenza

<sup>19</sup> Sulla deroga al regime ordinario sotto il profilo della competenza, v. Cons. St., VI, 29 luglio 2019, n. 5316.

<sup>20</sup> «La comunicazione comporta l'applicazione, in via cautelare, delle disposizioni previste dal Capo II, dalla sezione I del Capo III e dalla sezione I del Capo IV del presente Titolo». La sottoposizione ad un regime vincolistico parziale è stata introdotta per la prima volta dall'art. 66, comma 7, d. lgs. n. 490 del 1999, secondo cui «[i]n caso di diniego, i beni sono sottoposti al regime previsto dall'articolo 6», articolo che rimandava al regime conseguente alla dichiarazione di interesse culturale. In proposito, cfr. SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 646, 647.

di ogni interesse culturale<sup>21</sup> ma, per negarlo, la commissione di esperti da quell'ufficio incaricata potrà anche limitarsi ad una motivazione del tutto sommaria e provvisoria, una motivazione, come si è detto, «debole». Laddove, insomma, l'art. 68, comma 3, del codice dispone che «[l']ufficio di esportazione...rilascia o nega con motivato giudizio, anche sulla base delle segnalazioni ricevute, l'attestato di libera circolazione», l'ufficio stesso (e per esso la commissione incaricata), in caso di diniego, potrà semplicemente basarsi sulle risultanze delle «prime indagini». In questo modo, si riporta l'istituto dell'ALC alla sua reale funzione generalmente riconosciuta: la consegna della «cosa», da parte del privato, per chiedere il rilascio dell'ALC all'ufficio di esportazione altro non sarebbe infatti se non una delle occasioni per mettere il Ministero della cultura a conoscenza dell'esistenza di una «cosa» suscettibile di essere dichiarata bene culturale<sup>22</sup>. In quest'ottica, dunque, così come, al momento dell'avvio del procedimento dichiarativo dell'interesse culturale, è necessario assoggettare la «cosa» ai poteri di vigilanza e di ispezione del Ministero, agli obblighi di conservazione o di denuncia della sua alienazione a terzi, analogamente, non sarà neppure possibile esportarla, e tutto ciò fino a quando il Ministero non abbia sciolto il dubbio in ordine alla sua effettiva natura di bene culturale, dubbio che, una volta sciolto in senso positivo, determinerà, poi, l'applicazione in via definitiva dell'intero regime vincolistico dettato dal codice per tutti i «beni culturali», tra cui il divieto assoluto di uscita definitiva dal territorio nazionale.

A voler andare oltre, in ultima analisi, il diniego di ALC costituirebbe un'ipotesi espressa di provvedimento cautelare, figura nota all'art. 7, comma 2, l. n. 241 del 1990, secondo cui «[n]elle ipotesi di cui al comma 1 [relative all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento] resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari». A questo punto, si potrebbe persino dubitare che il procedimento di rilascio dell'ALC sia un vero e proprio procedimento (a carattere) autorizzatorio, come tale, ad iniziativa di parte, contrapposto a quello dichiarativo dell'interesse culturale, che sarebbe, invece, di natura (come, talora, suole dirsi) dichiarativo-conformativa e perciò ad iniziativa d'ufficio<sup>23</sup>. Si tratterebbe, invero, più

<sup>21</sup> Cons. St., VI, 30 agosto 2023, n. 8074, punto 45.2..

<sup>22</sup> Per questa *ratio*, cfr.: AVANZINI, *La circolazione cit.*, p. 693; SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, p. 701. Nella manualistica: BARBATI-CAMMELLI-CASINI-PIPERATA-SCIULLO, *Diritto cit.*, p. 174; GAFFURI (A CURA DI), *Diritto cit.*, p. 146. In giurisprudenza, cfr. T. A. R. Lazio, Roma, *IIquater*, 16 ottobre 2018, n. 10018.

<sup>23</sup> Al riguardo, cfr., per tutti, GAFFURI (A CURA DI), *Diritto cit.*, pp. 88, 89, 145. In giurisprudenza, nessuna esitazione sul carattere autorizzatorio dell'ALC, ai fini dell'applicazione del termine di decadenza previsto dall'art. 21 *novies*, comma 1, l. n. 241 del 1990 per l'esercizio del potere d'annullamento d'ufficio: «[i]n ogni caso, appare evidente come l'attestato in questione sia da qualificarsi in termini di autorizzazione ai fini della norma generale in esame [l'art. 21 *novies* l. n. 241 del 1990], in quanto teso ad autorizzare l'esercizio di una facoltà appartenente al privato titolare del bene e soggetta al previo controllo sulla scorta degli interessi pubblici connessi alla tutela del patrimonio culturale» (Cons. St., VI, 21 novembre 2023, n. 9962. *Adde*: T. A. R. Lazio, Roma, *IIquater*, 19 luglio 2022, n. 10294; T. A. R. Lazio, Roma, *IIquater*, 19 luglio 2022, n. 10301 (le quali, peraltro, dichiaratamente si discostano da T. A. R. Lazio, Roma, *IIquater*, 16 ottobre 2018, n. 10018, secondo cui «[v]a pertanto ribadito che l'autorizzazione all'esportazione di beni culturali non ha nulla a che vedere con l'autorizzazione allo svolgimento di attività private disciplinate dalle norme di liberalizzazione e dalle regole sull'autotutela sancite dall'art. 21 *novies* della legge n. 241/90»).

appropriatamente, di un procedimento (di tipo) cautelare: nelle more del completamento, da parte dell'organo ministeriale competente, dell'iter istruttorio per eventualmente dichiarare bene culturale la «cosa» presentata davanti all'ufficio di esportazione, quest'ultimo ne blocca, in via provvisoria, l'uscita dal territorio nazionale<sup>24</sup>. Come pure, la finalità (tradizionale) di tutelare «l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti», enunciata dall'art. 64*bis* del codice, c'entrerebbe pure con un procedimento di tal fatta, ma solo con riferimento ad uno stadio anteriore, quello in cui occorre prevenire il rischio di sottrarre al predetto patrimonio «cose» non ancora (dichiarate) beni culturali ma che potrebbero entrare a farvi parte<sup>25</sup>. In altri termini, poiché oggi il codice pone un divieto assoluto di uscita definitiva dal territorio nazionale per tutti i beni (dichiarati) culturali (art. 65, comma 1, del codice), in sede di rilascio dell'ALC, si tratterà solo di accertare se la «cosa» oggetto della domanda di uscita presenti caratteri tali da poter eventualmente venire dichiarata bene culturale, per cui è destinata a rimanere del tutto estranea ogni considerazione sul «se [l'uscita dal territorio nazionale] costituisce danno per il patrimonio storico e culturale nazionale», come, invece, era previsto dal già ricordato art. 65, comma 1, del previgente t. u. n. 490 del 1999, il quale subordinava il divieto di uscita proprio a quella condizione<sup>26</sup>. Insomma, ad essere cambiata profondamente è la prospettiva!

Ne uscirebbe, peraltro, così delineato pure il rapporto tra i due procedimenti in discorso. Una volta infatti che il procedimento di rilascio dell'ALC si sia concluso con un «motivato giudizio», consistente nella «valutazione della cosa risultant[e] dalle prime indagini», idoneo, come tale, a sorreggere il diniego di ALC, spetterà poi all'organo ministeriale competente adottare la dichiarazione di interesse culturale sulla base di una completa istruttoria e con una motivazione, questa volta sì, «rinforzata», in quanto necessaria a giustificare l'applicazione integrale e definitiva del regime vincolistico dettato dal codice per i beni (dichiarati) culturali. Se, poi, naturalmente, nell'esprimere il suo «motivato giudizio», l'ufficio di esportazione, e per esso la commissione incaricata, travalicasse il suo ruolo, andando oltre a quanto ad

---

<sup>24</sup> Quanto al termine di quaranta giorni «dalla presentazione della cosa» entro il quale l'ufficio deve comunicare l'esito del procedimento all'interessato (art. 68, comma 3, del codice), il suo superamento non dovrebbe dare luogo al silenzio-inadempimento, trattandosi di potere cautelare (e quindi ad iniziativa d'ufficio), ma ne dovrebbe conseguire l'obbligo di restituire la «cosa» (al proprietario, ai sensi dell'art. 146, comma 1, r. d. n. 363 del 1913), in analogia con quanto previsto dall'art. 70, comma 1, del codice, che, con riferimento al potere di acquisto coattivo, dispone che «l'oggetto gravato dalla proposta di acquisto resta in custodia presso l'ufficio medesimo fino alla conclusione del relativo procedimento», nonché con quanto previsto dall'art. 14, comma 5, sempre del codice, secondo cui «[g]li effetti indicati al comma 4 [ovvero il regime applicabile in via cautelare] cessano alla scadenza del termine del procedimento di dichiarazione...» (sull'obbligo di restituzione della «cosa», sebbene in un'ottica diversa, cfr. SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 705-707, ed ivi il richiamo al già cit. art. 146 r. d. n. 363 del 1913). Infine, occorre aggiungere che la giurisprudenza esclude la perentorietà del suddetto termine, per via del fatto che ne mancherebbe l'esplicita menzione (cfr., anche per analogia con la dichiarazione di interesse culturale, v.: Cons. St., VI, 29 luglio 2019, n. 5316; T. A. R. Liguria, Genova, II, 03 febbraio 2022, n. 89. Sul punto, v., inoltre, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, p. 701), dal che consegue che, scaduto quel termine, il potere in questione non sarà destinato a «consumarsi».

<sup>25</sup> Per questa *ratio*, cfr. GAFFURI (A CURA DI), *Diritto cit.*, p. 145.

<sup>26</sup> Per l'opposta opinione, cfr., invece, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, p. 697.

esso/a richiesto, e l'organo ministeriale competente alla dichiarazione di interesse culturale si adagiasse perciò sulla relazione redatta dalla predetta commissione (come può nella prassi accadere), non per questo la dichiarazione stessa dovrà per principio essere considerata illegittima, proprio come afferma il T. A. R. meneghino nel brano sopra riportato, che dà seguito ad un orientamento costante della giurisprudenza<sup>27</sup>, la quale, peraltro, richiede pure che quell'organo faccia, in qualche modo, propria la relazione<sup>28</sup>. E per finire, qualora, come solitamente accade, nel corso del giudizio instaurato avverso il diniego di ALC sopravvenga la dichiarazione di interesse culturale, l'omessa impugnazione di quest'ultima determinerà senz'altro l'improcedibilità del ricorso proposto contro il primo provvedimento, ma non tanto perché, come opina la giurisprudenza, tra i due provvedimenti non intercorrerebbe alcun rapporto di presupposizione-conseguenzialità<sup>29</sup>, quanto piuttosto perché la dichiarazione di interesse culturale – sempre che autonomamente istruita e motivata – è destinato a soppiantare il provvedimento cautelare (il già impugnato diniego di ALC), venendosi a porre, rispetto a questo, come atto nuovo o, quanto meno, come atto di conferma e, quindi, come atto idoneo – in assenza di impugnazione o, almeno, di specificazione di quali censure siano ad esso riferibili – a determinare l'improcedibilità del ricorso già proposto<sup>30</sup>.

#### 4. Possibili obiezioni all'interpretazione proposta e loro superamento

Si potrebbe, a questo punto, obiettare che l'interpretazione esposta potrebbe avere impatto reale ridotto a causa del fatto che, come già notato, in genere, nel corso del giudizio sul diniego dell'ALC sopravviene il provvedimento di apposizione del vincolo culturale e, quindi, il giudice si troverebbe comunque a dover valutare l'adeguatezza della motivazione, non importa dove si rinvenga nella sua completezza, se nel diniego o nella dichiarazione. Obiezione che, tuttavia, non coglierebbe nel segno, perché non poter annullare il diniego di ALC pur se motivato in modo sommario e provvisorio (fornito cioè di una motivazione «debole») - il che, di fatto, rappresenta il cuore del giudizio inizialmente instaurato - verrebbe a porsi come ottimo baluardo contro l'uscita dai confini nazionali di una «cosa di interesse culturale» di

---

<sup>27</sup> Cfr., infatti: Cons. St., VI, 25 giugno 2019, n. 4356; T. A. R. Lazio, Roma, II<sup>quater</sup>, 30 agosto 2021, n. 9410; T. A. R. Liguria, Genova, II, 03 febbraio 2022, n. 89.

<sup>28</sup> Cfr. Cons. St., II, 05 marzo 2018, nn. 547 e 548.

<sup>29</sup> In questi termini, v.: T. A. R. Veneto, Venezia, II, 10 novembre 2022, n. 1719, cit.; T. A. R. Veneto, Venezia, II, 21 giugno 2023, n. 875; T. A. R. Lombardia, Milano, IV, 28 luglio 2023, n. 1974. Parla invece di «nesso di consequenzialità e reciproca implicazione che il legislatore ha inteso istituire tra il diniego di attestato e la sopravvenuta declaratoria dell'interesse culturale» Cons. St., VI, 29 luglio 2019, n. 5316.

<sup>30</sup> Per questi aspetti sono costretto a rinviare a B. SPAMPINATO, *L'onere di impugnazione degli atti amministrativi sopravvenuti: profili critici*, Ambientediritto.it - Editore, Torrazza Piemonte (TO), 2023.

Naturalmente, quando la dichiarazione di interesse culturale motivasse *per relationem*, rifacendosi pedissequamente alla (istruttoria e alla) motivazione del diniego di ALC, essa si porrebbe, rispetto a tale atto, come atto meramente confermativo e, quindi, essa cadrebbe *ex iure*, cfr.: T. A. R. Lombardia, Milano, III, 21 ottobre 2022, n. 2301; T. A. R. Lombardia, Milano, III, 23 febbraio 2023, n. 475.

proprietà privata (come sopra individuata) quand'anche, nello stesso giudizio, dovesse essere annullato il (sopravvenuto) provvedimento che la dichiara bene culturale<sup>31</sup>. Occorre, infatti, considerare che, una volta varcati i confini, l'ordine di rientro immediato di quella «cosa» in Italia - che sembra essere adottato per prassi dal Ministero ogniqualvolta abbia annullato in autotutela l'ALC rilasciato incautamente (*rectius* illegittimamente) dall'ufficio di esportazione (così da averne reso possibile l'esportazione) - pare dimostrarsi un'arma abbastanza spuntata, giacché sembra, in effetti, faticosi a trovare un sicuro fondamento legislativo<sup>32</sup>.

Ben più decisivo contro la tesi delineata appare, invece, obiettare la vigenza del già rammentato art. 68, comma 4, del codice, il cui secondo periodo rinvia a degli «indirizzi di carattere generale», ai quali devono attenersi gli uffici di esportazione (e per essi le commissioni incaricate) nella valutazione se rilasciare o meno l'ALC<sup>33</sup>; «indirizzi» così denominati fin dal loro primo apparire nell'ordinamento (correvano l'anno 1972) e nonostante sia variato nel tempo l'organo competente a emanarli<sup>34</sup>. Ora, è senz'altro vero che, a questo modo, a differenza di quanto accade per la dichiarazione di interesse culturale, il codice si è

---

<sup>31</sup> È appena il caso di osservare, con Cons. St., II, 05 marzo 2018, nn. 547 e 548, che «...illegittimità del decreto gravato non va ad inficiare l'atto presupposto finanche nella sua valenza di comunicazione di avvio del procedimento, in quanto atto autonomo, fondato su diversi presupposti ed indirizzato a diverse finalità. Analogamente e per identiche ragioni non va ad inficiare la validità del contenuto più generale del decreto di diniego di attestazione di libera esportabilità del bene, che ha natura di atto preparatorio del distinto procedimento conclusosi con il decreto direttoriale con cui... è stato dichiarato [l']interesse storico-artistico particolarmente importante». Naturalmente, per l'ipotesi in cui il procedimento di apposizione del vincolo culturale non dovesse concludersi con la dichiarazione della «cosa» come bene culturale, il diniego di ALC cesserebbe la propria efficacia, non diversamente da ciò che succederebbe a qualsiasi provvedimento cautelare (in termini, pur in un'ottica diversa, v. SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, p. 703).

<sup>32</sup> Lo testimoniano le incertezze presenti nella giurisprudenza, cfr.: T. A. R. Lazio, *Ilquater*, 30 agosto 2021, n. 9410, che invoca gli artt. 13 seg. del codice; T. A. R. Lazio, Roma, *Ilquater*, 19 luglio 2022, n. 10294, che cita l'art. 16 della direttiva n. 2014/60/UE; T. A. R. Lazio, Roma, *Ilquater*, 19 luglio 2022, n. 10301, nelle quali si invoca l'efficacia *ex tunc* propria dell'annullamento d'ufficio; T. A. R. Lazio, *Ilquater*, 29 agosto 2022, n. 11306, dove, tra l'altro, si fa appello all'art. 2 del Regolamento UE n. 116/2009 del 18 dicembre 2008. In argomento, v. E. DAMIANI, *Il problema della restituzione dei beni culturali*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it) fasc. n. 4/2023, 1 seg..

<sup>33</sup> Il primo periodo del comma 4 del cit. art. 68, nel rinviare all'art. 10 del codice, non fa altro che delimitare l'ambito di operatività dell'ALC, circoscrivendolo, ovviamente, alle «cose di interesse culturale» che si sospetta possano rientrare in una delle categorie di beni culturali da quell'articolo previste.

<sup>34</sup> L'art. unico d. l. n. 288 del 1972, conv. in l. n. 487 del 1972, che sostituì l'art. 35, comma 2, l. n. 1089 del 1939, faceva riferimento ad «indirizzi di carattere generale stabiliti rispettivamente dalla Direzione generale delle antichità e belle arti, dalla Direzione generale delle accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura del Ministero della pubblica istruzione e dalla Direzione generale degli archivi di Stato del Ministero dell'interno», disposizione attuata con la già ricordata circolare del 13 maggio 1974 del Ministero della Pubblica Istruzione-Direzione generale antichità e belle arti, recante «Principi di carattere generale per valutare se l'uscita di un bene culturale costituisca danno per il patrimonio artistico e storico nazionale» (c. d. circolare Argan, dal nome dello storico dell'arte, e sulla quale, v. AVANZINI, *La circolazione cit.*, p. 694 nt. 17). A sua volta, l'art. 17, comma 5, l. n. 88 del 1998 fece riferimento a «indirizzi di carattere generale stabiliti dal Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali», i quali divennero «indirizzi di carattere generale stabiliti dal competente comitato di settore del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali» nell'art. 66, comma 5, t. u. n. 490 del 1999. Il decreto ministeriale a cui rimanda la disposizione del codice di cui sopra è stato inteso come avente natura non regolamentare, tanto da non essere seguita la procedura dei regolamenti statali, tra cui la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (cfr. il d. M. 06 dicembre 2017, n. 537, cit.). La circostanza che qui interessa evidenziare è comunque che il legislatore ha sempre tenuto ferma la denominazione di «indirizzi di carattere generale».

premurato a dettare una disciplina specifica proprio con riguardo alla valutazione rimessa ai predetti uffici e che ancora adesso quegli «indirizzi» vengono intesi come vincolanti dall'amministrazione chiamata ad applicarli<sup>35</sup>. Nondimeno, come sta pure a dimostrarlo la continuità semantica per denominarli, la loro unica funzione è quella di assicurare uniformità nell'operato degli uffici dell'esportazione dislocati sul territorio nazionale (in quanto uffici ministeriali periferici). Pertanto, quale che sia la loro più esatta natura giuridica, nulla impedisce di considerare gli «indirizzi» medesimi addirittura privi di efficacia giuridicamente vincolante sul piano esterno, nel senso che qualora fossero disattesi non se ne potrebbe per ciò stesso inferire una violazione di legge o l'eccesso di potere, la loro rilevanza dovendo rimanere circoscritta al piano solamente interno<sup>36</sup>. Ma anche a non voler arrivare a tanto, anche ad ammetterne cioè la vincolatività, la loro previsione non pare affatto contraddire quanto finora detto sulla sufficienza di una motivazione «debole» nel diniego dell'ALC, giacché gli uffici di esportazione (e per essi le commissioni incaricate), nell'implementare quegli «indirizzi», assunti, appunto, a parametri di riferimento, ben potrebbero motivare comunque sulla base delle «prime indagini», cioè, come si è detto, in modo sommario e provvisorio. Insomma, le due disposizioni – da un lato, l'art. 68, comma 4, secondo periodo, e, dall'altro lato, l'art. 14, comma 2, richiamato per via dell'art. 68, comma 6, - non appaiono affatto inconciliabili. E se così fosse, in piena coerenza con la funzione dell'istituto prima evidenziata (garantire l'uniformità di comportamento dei vari uffici), l'ufficio di esportazione (e per esso la commissione incaricata) potrebbe perciò prenderli in considerazione, tutti o alcuni soltanto, ma sempre, comunque, per procedere ad una «valutazione della cosa risultant[e] dalle prime indagini»<sup>37</sup>.

Del resto, a pensarla diversamente si creerebbe un'insanabile antinomia normativa, perché, per avviare il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, si pretenderebbe una motivazione «rinforzata» ogniqualvolta l'occasione per avviarlo sia sorta dalla presentazione di una «cosa di interesse culturale» agli uffici di esportazione, mentre in ogni altra ipotesi di avvio dello stesso procedimento basterebbe una

---

<sup>35</sup> V. la circolare n. 13 del 24 maggio 2019, p. 63: «[d]a quanto finora esposto consegue, in sintesi, che se un oggetto presentato all'esportazione reca le caratteristiche contemplate da uno o più dei summenzionati atti di indirizzo amministrativi, inerenti, rispettivamente, i materiali di interesse bibliografico, quelli di interesse archivistico e le cose di interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico, di tale oggetto dovrà essere negata l'esportazione, non essendo dato alla commissione il potere di effettuare altre valutazioni di opportunità in merito alla imposizione del diniego all'esportazione ed al contestuale avvio del procedimento di vincolo».

<sup>36</sup> Senza alcun peso l'affermazione secondo cui «da suindicata normativa, [sarebbe] di rango primario e regolamentare» che si rinviene in: T. A. R. Lombardia, Milano, III, 20 aprile 2022, n. 880; T. A. R. Lombardia, Milano, III, 21 ottobre 2022, n. 2301. Sul regime delle circolari, in base alla loro tipologia, v., *ex multis*, T. A. R. Lazio, Roma, IV, 02 ottobre 2023, n. 14481.

<sup>37</sup> Il d. M. 06 dicembre 2017, n. 537, fissa in tutto sei criteri: qualità artistica dell'opera, rarità in senso qualitativo e/o quantitativo, rilevanza della rappresentazione, appartenenza della cosa a un complesso e/o contesto storico, artistico, archeologico, monumentale, se la «cosa» costituisca testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo o una testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera. Sulla distinzione tra «elemento di valutazione» e «criteri valutativi» e sull'uso non necessariamente cumulativo di questi ultimi, v. Cons. St., VI, 13 ottobre 2023, n. 8983, punto 4.4.3.1.

motivazione «debole», basata cioè su una «valutazione della cosa risultant[e] dalle prime indagini». Contraddizione per superare la quale solo apparentemente potrebbero, peraltro, giovare i seguenti argomenti.

Un primo argomento parrebbe, dunque, essere quello per cui la motivazione «rinforzata», ai sensi del cit. art. 68, comma 4, si giustificerebbe per il solo diniego dell'ALC alla stregua dell'art. 42 Cost. (amplificato, se si vuole, dall'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali), posto che il corrispondente potere (supposto di carattere autorizzatorio) andrebbe ad incidere sulla movimentazione delle «cose» (sebbene di interesse culturale) «appartenenti a privati» e quindi andrebbe a comprimere in modo significativo il diritto di proprietà (la facoltà di godimento ad esso inerente, *ex* art. 832 c. c.). E, tuttavia, resterebbe ancora da spiegare perché analoga motivazione «rinforzata» non sarebbe sempre necessaria quando venisse avviato un procedimento di dichiarazione di interesse culturale, nonostante che dal momento della comunicazione di tale avvio scaturisca, ai sensi dell'art. 14, comma 4, del codice, l'applicazione di un regime vincolistico non meno impattante per il diritto di proprietà (privata).

Né potrebbe altresì sospettarsi che la soluzione prospettata contrasti con la previsione espressa della facoltà di proporre ricorso amministrativo avverso il diniego dell'ALC, ai sensi dell'art. 69 del codice. Infatti, rispetto a tale rimedio (come, del resto, anche rispetto alla tutela giurisdizionale) resta assolutamente indifferente il grado di valutazione dell'interesse culturale richiesto al momento del rilascio del predetto diniego, ben potendo esserci spazio per ricorrere anche quando si configuri la valutazione stessa come sommaria e provvisoria (quale è, di necessità, quella risultante dalle «prime indagini»). Si aggiunga che, poiché il ricorso amministrativo è pure proponibile avverso la dichiarazione di interesse culturale (art. 16 del codice), pretendendo una valutazione «rinforzata» già al momento dell'emanazione del diniego di attestato (equiparato *ex lege* – art. 68, comma 6, del codice - alla comunicazione di avvio del procedimento), si avrebbe un'inutile duplicazione del rimedio, anche avuto riguardo agli organi chiamati a decidere (in entrambi i casi il «Ministero, sentito il competente organo consultivo»). E, del resto, ai sensi del comma 3 del cit. art. 69, «[d]alla data di presentazione del ricorso amministrativo [avverso il diniego di ALC] e fino alla scadenza del termine di cui al comma 2, il procedimento di dichiarazione è sospeso, ma le cose rimangono assoggettate alla disposizione di cui all'articolo 14, comma 4»: ciò a dimostrazione di come la valutazione su cui è chiamata a decidere l'autorità investita del ricorso amministrativo sia del tutto autonoma rispetto a quella che verrà assunta a seguito dello svolgimento del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale e possa, quindi, bene essere concepita come sommaria e provvisoria (nel senso e allo scopo sopra chiariti). In tale direzione versa pure l'art. 10, comma 3, lett. d-bis), del codice, il quale, nell'elencare tra i beni culturali «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», permette di cogliere bene la diversità di valutazione di una «cosa di interesse culturale» a seconda se venga effettuata al momento dell'avvio di un procedimento di dichiarazione di interesse culturale oppure al momento dell'adozione di tale dichiarazione (ai sensi degli artt. 14 e 15 del codice), laddove, nel primo caso, sarà sufficiente una «valutazione della cosa risultant[e] dalle prime indagini», mentre, nel secondo caso, dovrà essere adeguatamente dimostrata l'«eccezionalità» dell'interesse culturale, in ragione della necessità di preservare «l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione».

Non pare opporsi a quanto sostenuto neppure l'istituto dell'acquisto coattivo all'uscita, previsto e regolato dall'art. 70 del codice e in forza del quale il Ministero della cultura o la regione interessata può acquistare d'autorità la «cosa per la quale è richiesto l'attestato di libera circolazione», «per il valore indicato nella denuncia» (di esportazione), purché lo faccia (mediante notifica all'interessato del provvedimento di acquisto) «entro il termine perentorio di novanta giorni dalla denuncia»<sup>38</sup>. Istituto che, infatti, non sembra possa in alcun modo refluire sulla consistenza della motivazione dell'ALC, dato che questa ne rappresenta solo il presupposto. Anzi, tutt'al contrario, trattandosi di un potere ablatorio discrezionale nell'*an*, sarà il relativo provvedimento di acquisto a dover essere fornito di una motivazione «robusta», addirittura della stessa consistenza di quella pretesa per il provvedimento dichiarativo dell'interesse culturale, atteso che il potere in parola può essere esercitato solo «qualora [l'ufficio di esportazione] non abbia già provveduto al rilascio o al diniego dell'attestato di libera circolazione» (art. 70 cit., comma 1) e cioè solo in assenza dell'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale (posto che, come si è visto, è il diniego di ALC ad equivalere ad avvio di tale procedimento)<sup>39</sup>. Così opinando, il potere in discorso ne uscirebbe persino meglio delineato. Una motivazione «rinforzata», nel senso sopra specificato, del provvedimento di acquisto coattivo all'uscita, *ex* art. 70 del codice, verrebbe infatti ad aggiungersi alla previsione di legge per la quale «[f]ino a quando non sia intervenuta la notifica del provvedimento di acquisto, l'interessato può rinunciare all'uscita dell'oggetto e provvedere al ritiro del medesimo» (art. 70 cit., comma 2, secondo periodo). Verrebbe così, quanto meno, ad essere «ammorbido» un potere destinato ad interferire

<sup>38</sup> Sull'istituto, v. SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit., sub art. 70*. Nella manualistica, v.: BARBATI-CAMMELLI-CASINI-PIPERATA-SCIULLO, *Diritto cit.*, p. 182; CROSETTI-VAIANO, *Beni cit.*, p. 115; GAFFURI (A CURA DI), *Diritto cit.*, pp. 147, 148.

<sup>39</sup> Parla di carenza di potere, una volta emanato l'ALC, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 709, 710. Sulla necessità della motivazione del provvedimento di acquisto coattivo, cfr. SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 716-718, dove, tuttavia, si fa riferimento ad una pluralità di interessi (tutela dell'integrità del patrimonio storico-artistico, esigenze della circolazione internazionale, valorizzazione del bene).



pesantemente sul diritto di proprietà, in quanto ha per oggetto «cose di interesse culturale» ma non ancora dichiarate beni culturali<sup>40</sup>.

Infine, a ben vedere, una motivazione «rinforzata» del diniego di ALC non potrebbe neanche giustificarsi sulla base del richiamo al diritto eurounitario e, in particolare, alla libera circolazione delle merci garantita dagli artt. 34 e 35 del TFUE, posto che l'art. 36 sempre di questo Trattato prevede espressamente che restrizioni a quella libertà possano risultare giustificate anche da «motivi...di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale» e che ammettere una motivazione «debole» di quel diniego non sembra affatto contrastare – tutt'altro, anzi! - con il principio di proporzionalità, nei suoi due aspetti della idoneità rispetto all'obiettivo perseguito (prevenire, ad uno stadio anticipato, il rischio di depauperamento del patrimonio culturale nazionale) e della proporzione della misura rispetto a tale obiettivo (bloccare l'uscita dai confini nazionali di una «cosa di interesse culturale» ancora prima che ne venga accertata in via definitiva la qualificazione di bene culturale)<sup>41</sup>.

## 5. Conclusione

In conclusione, il sindacato al quale è chiamato il giudice amministrativo sul diniego di ALC non sembra possa spingersi nel senso di pretendere dall'ufficio di esportazione (e per esso dalla commissione

---

<sup>40</sup> Come si è accennato, a differenza di quanto prevede con riferimento al procedimento di rilascio dell'ALC (art. 68, comma 6, primo periodo), il codice non dispone che la comunicazione dell'avvio del procedimento di acquisto coattivo all'uscita, *ex art. 70 cit.*, equivalga a comunicazione dell'avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, sicché si potrebbe arrivare alla situazione paradossale in cui sia acquistata coattivamente una «cosa di interesse culturale» senza che mai questa venga dichiarata bene culturale. Si aggiunga che «l'oggetto gravato dalla proposta di acquisto resta in custodia presso l'ufficio medesimo [l'ufficio di esportazione] fino alla conclusione del relativo procedimento» (art. 70, comma 1, del codice).

Per la rilevanza della possibilità di rinunciare all'uscita definitiva per mitigare i dubbi di incostituzionalità dell'istituto in parola, cfr. SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 683, 713. *Adde*, CROSETTI-VAIANO, *Beni cit.*, p. 115. Il vero punto oscuro che rimane è perché mai ad un privato possa essere sottratta una «cosa» non ancora e, forse, che mai verrà dichiarata bene culturale. A ciò si aggiungono tutti i dubbi sulla determinazione del valore della «cosa» da acquistare coattivamente, sui quali, v., per tutti, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, pp. 718-720.

<sup>41</sup> Cons. St., VI, 30 agosto 2023, n. 8074, *cit.*, non manca di notare: «[q]uest'ultima disposizione [il cit. art. 36 TFUE] non è, invero, tradotta in modo omogeneo nelle diverse versioni linguistiche del Trattato. Infatti, nella versione inglese e francese si fa riferimento a “national treasures”, ovvero di “trésors nationaux”; la versione spagnola fa riferimento a “patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional”; quella portoghese a “património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico”, al pari di quella tedesca che si riferisce a “des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem”. Le differenze nelle traduzioni paiono, invero, testimoniare le eterogenee sensibilità in materia, tra Paesi maggiormente conservativi e Paesi più favorevoli alla circolazione. Inoltre, tali differenze pongono un problema di interpretazione uniforme che, secondo l'insegnamento della Corte di Giustizia, deve condursi avendo riguardo alle finalità perseguite dal complesso di norme alle quali la regola appartiene. Trattandosi di eccezione ad una regola generale, la stessa dovrebbe intendersi, quindi, come riferita a beni culturali, comunque, considerati essenziali e fondamentali per il patrimonio culturale di ogni singola Nazione» (punto 97.1.). La sentenza si rifà, peraltro, pedissequamente, ad AVANZINI, *La circolazione cit.*, pp. 698-700. Sull'interpretazione restrittiva dell'art. 36 TFUE, v., pure, SANDULLI (A CURA DI), *Codice cit.*, p. 679. Si tratta di conclusioni sulle quali non si può convenire, stante quanto finora detto. Per l'approfondimento delle restrizioni alla libera circolazione di beni e servizi in ambito eurounitario sia consentito, nuovamente, il rinvio a B. SPAMPINATO, *Contributo al principio di «promozione» della concorrenza nel diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2018.

incaricata) un uso dei canoni e dei dati scientifici di riferimento volta per volta pertinenti (tratti dalla storia dell'arte, dalla storia, dall'architettura, ecc.) che vada oltre quella «valutazione della cosa risultant[e] dalle prime indagini», così da dare prevalenza alle esigenze di tutela del patrimonio culturale (seppure ancora ad uno stadio potenziale) rispetto alle esigenze del mercato dell'arte, giusta l'art. 9, comma 2, Cost., che, non va dimenticato, la Corte Costituzionale suole definire «valore primario e assoluto»<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> V., *ex multis*, Corte Cost. 15 novembre 2022, n. 229. D'altra parte, depotenziare la tutela giurisdizionale ritenendo possibile una motivazione «debole» per il diniego di ALC potrebbe trovare una più che ragionevole compensazione già nel valore-soglia di cui all'art. 65, comma 3, lett. a), e comma 4, lett. b), nel testo introdotto con il d. lgs. n. 124 del 2017 (per la sospensione di esso con il d. M. 09 luglio 2018, n. 305, v., tuttavia, PIRRI VALENTINA, *Il controllo cit.*, pp. 495 nt. 13, 512, cui *adde* la circolare n. 13 del 24 maggio 2019, p. 12), volto a favorire smaccatamente il mercato dell'arte (sulle richieste avanzate dagli operatori del settore, v.: AVANZINI, *La circolazione cit.*, p. 693; PIRRI VALENTINA, *Il controllo cit.*, p. 511). Del resto, una volta adottato il predetto diniego, attendere che si concluda il procedimento di dichiarazione di interesse culturale e rinviare a quel momento ogni eventuale contestazione sulla reale natura di bene culturale di una «cosa» inizialmente solo «di interesse culturale» non sembra, poi, essere così penalizzante per il settore.