

Publicato il 04/10/2024

N. 08010/2024REG.PROV.COLL.  
N. 01048/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1048 del 2023, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Anselmo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero della cultura, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. -OMISSIS-/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2024 il Cons. Giovanni Gallone e udito per la parte appellante l'avv. Antonella Anselmo.

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso introduttivo notificato in data 7 giugno 2019 e depositato in data 4 luglio 2019 innanzi il T.A.R. per il Lazio – sede di Roma, Sezione II Quater, -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno impugnato, domandandone l'annullamento, il provvedimento di cui alla nota MIBAC DG -ABAP 05/04/2019/0010374-P, notificato il 15 aprile 2019, con il quale la Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha annullato in autotutela, nell'esercizio dei poteri di cui agli artt. 16, comma 1, lett. e) d. lgs. n. 165/2001 e 2, comma 1, secondo periodo del D.M. n. 44/2016, nonché ai sensi del combinato disposto degli artt. 21-octies, comma 1 e 21-nonies, comma 1 e 2-bis, l. n. 241/1990, l'attestato di libera circolazione "a scarico" n. 26138 del 5 aprile 2018, rilasciato dall'Ufficio Esportazione di Milano alla Apice Milano s.r.l. per conto della Sig.ra -OMISSIS-, relativo al dipinto "I Bari di Caravaggio e collaboratori, olio su tela, misure cm 120x150", del valore dichiarato di € 1.500.000, di proprietà della medesima -OMISSIS-, unitamente agli atti ad esso presupposti (e segnatamente dell'attestato di libera circolazione n. 5180 del 19 luglio 2012 e del certificato di avvenuta spedizione n. 1598 del 18 novembre 2014).

1.1 A sostegno del ricorso di primo grado sono state dedotte le censure così rubricate:

I) *Carenza di potere e/o incompetenza. Violazione del principio del contrarius actus. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 16, comma 1, lett. e) D.Lgs 165/2001 e 2 del D.M. n. 44/2016;*

II) *Violazione dei principi che regolano l'autotutela decisoria (art. 21 nonies della L. 241/1990 e ss.mm.ii.), in particolare sotto il profilo della violazione del termine per l'esercizio del potere di autotutela e della carenza di un interesse pubblico attuale e concreto*

*al ritiro dell'attestato di libera circolazione rilasciato dall'Ufficio esportazione di Milano in data 19 luglio 2012;*

*III) Violazione degli artt. 7 e ss. L. n. 241/90 per mancata comunicazione di avvio del procedimento di autotutela. Omesso contraddittorio infraprocedimentale. Carezza di istruttoria;*

*IV) Violazione del canone di ragionevolezza e di proporzionalità ex art. 97 Cost. Motivazione illogica e contraddittoria. Violazione dei principi che regolano l'autotutela decisoria. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e impossibilità dello scopo. Sviamento di potere;*

*V) Eccesso di potere per irragionevolezza e travisamento dei presupposti di fatto. Deficit istruttorio.*

1.2 Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 7 gennaio 2021 e depositato il successivo 27 gennaio 2021, intervenuto il decesso di -OMISSIS-, la Sig.ra -OMISSIS- ha articolato ulteriori doglianze avverso il provvedimento impugnato a supporto dei motivi quarto e quinto del ricorso introduttivo, basate sulla sentenza di assoluzione pronunciata dal Tribunale di Milano, Sez. Settima Penale, n. 7366 del 29.6.2021 che ha mandato assolti sigg.ri -OMISSIS- dai reati previsti e puniti dagli artt. 483 c.p. e 178 del d.lgs. n. 42/2004.

2. Ad esito del giudizio di primo grado, con la sentenza indicata in epigrafe, il T.A.R. per il Lazio - sede di Roma, ha respinto il suddetto ricorso come integrato da motivi aggiunti proposti in corso di causa.

3. Con ricorso notificato in data 12 gennaio 2023 e depositato in data 6 febbraio 2023, la Sig.ra -OMISSIS- ha proposto appello avverso la suddetta decisione chiedendone la riforma.

3.1 A sostegno dell'impugnazione ha dedotto le censure così rubricate:

*I) Error in iudicando: Violazione degli artt. 7 e ss. L. n. 241/90 per mancata comunicazione di avvio del procedimento di autotutela. Omesso contraddittorio infraprocedimentale rilevante anche ai fini della tutela del diritto di difesa. Carezza di istruttoria;*

II) *Error in iudicando: Motivazione illogica e contraddittoria. Travisamento dei presupposti di fatto. Illegittima interpretazione e/o applicazione dell'art. 21 nonies, comma 2 bis, L. 241790 e dei principi che regolano l'autotutela decisoria. Violazione dei limiti temporali. Erronea valutazione delle prove.*

4. In data 15 novembre 2023 si è costituito il Ministero della cultura.

4.1 La difesa erariale ha, altresì, depositato, in data 15 luglio 2024, una memoria difensiva insistendo per il rigetto del gravame.

5. In data 22 luglio 2024 anche parte appellante ha depositato una memoria difensiva.

5.1 Il 2 settembre 2024 la stessa ha depositato anche memorie in replica.

6. All'udienza pubblica del 26 settembre 2024 la causa è trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. L'appello è infondato.

2. Con il primo motivo di appello si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha respinto la doglianza con cui è stata dedotta l'illegittimità dei provvedimenti gravati in prime cure per violazione delle garanzie partecipative sancite dagli artt. 7 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Osserva parte appellante che le garanzie di cui alla menzionata legge (tra cui, segnatamente, la comunicazione di avvio) devono trovare applicazione anche in sede di procedimento per l'annullamento in autotutela di un atto precedentemente adottato.

In particolare osserva che, contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., l'omessa comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990 non troverebbe giustificazione né nel carattere vincolato del provvedimento di autotutela (che avrebbe invece natura discrezionale), né nella presenza di ragioni di urgenza stante la circostanza che l'amministrazione ha articolato il procedimento in un tempo sufficientemente ampio (che parte appellante individua dall'agosto del 2018 all'aprile del 2019) tale da consentire il coinvolgimento dei destinatari del provvedimento oggetto di annullamento.

L'appellante lamenta, poi, che considerato che la contestazione riguarda le asserite false rappresentazioni rese dai Sig.ri -OMISSIS- al momento della richiesta di rilascio dell'attestato di libera circolazione a scarico, l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare il provvedimento solo dopo aver instaurato il contraddittorio con i soggetti interessati al fine di valutare la veridicità delle dichiarazioni.

Sotto altro versante, parte appellante osserva inoltre che l'Amministrazione non ha debitamente motivato in che modo la tempestiva conoscenza del parere reso dal Prof. -OMISSIS- nel 2012, originariamente omissis e solo successivamente venuto a conoscenza dell'Amministrazione, avrebbe inciso ai fini di un diverso esito del procedimento di rilascio del titolo poi annullato.

3. Con il secondo motivo di appello si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha escluso la sussistenza della violazione del limite temporale di cui all'art. 21-nonies, comma 1, l. n. 241 del 1990 in quanto il comportamento dei Sig.ri -OMISSIS- avrebbe integrato la fattispecie di falsa rappresentazione dei fatti di cui all'art. 21-nonies, comma 2-bis, l. n. 241/1990 con riferimento alla attribuibilità dell'opera, inducendo l'amministrazione a rilasciare indebitamente il certificato di circolazione.

3.1 Sotto un primo profilo, parte appellante osserva che non vi sarebbe stata mala fede dei proprietari nel rappresentare gli elementi di fatto a corredo dell'istruttoria, così come dimostrato in sede di indagini dell'autorità giudiziaria penale.

Procedendo nell'articolazione del gravame, infatti, parte appellante osserva che il T.A.R., nel ritenere legittimo l'esercizio del potere di autotutela in deroga ai limiti temporali di cui all'art. 21-nonies, comma-2 bis, l. n. 241/1990, avrebbe fatto erroneo riferimento alla sentenza di assoluzione n. 7366 del 2021 del Tribunale Penale di Milano. In particolare, si osserva che la sentenza penale ha assolto i sigg.ri -OMISSIS- dai reati di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico ex art. 483 c.p. e contraffazione di opere d'arte ex art. 178 del d.lgs. n. 42/2004, commessi in concorso, in quanto il fatto non

sussiste. In questo senso non avrebbe potuto rilevare la circostanza che nel 2012 i Sig.ri -OMISSIS- hanno omesso di allegare il parere dello studioso che riconduceva l'opera alla scuola caravaggesca.

Tale accertamento, secondo la tesi di parte appellante, avrebbe dovuto condurre il T.A.R. ad accertare l'illegittimità del provvedimento di auto-annullamento stante l'efficacia caducante della sentenza penale, anche in applicazione del principio del *favor rei* e dei suoi corollari.

3.2 Sotto un secondo profilo, parte appellante sostiene che il T.A.R. avrebbe errato nel valutare il requisito delle "false rappresentazioni dei fatti" prescindendo da una valutazione in merito al comportamento della Commissione ministeriale nell'esercizio delle proprie funzioni in campo tecnico scientifico.

Si osserva, infatti, che quest'ultima non si sarebbe attivata al fine di svolgere gli ulteriori approfondimenti in fase di istruttoria procedimentale, omettendo il vaglio del processo di attribuzione, della datazione, della natura e delle qualità dell'opera ma affidandosi ai dati fattuali presentati dal privato, identificati in perizie attributive, mostre, pubblicazioni sui cataloghi, a corredo dell'istanza di rilascio dell'attestato. Tale apporto documentale, secondo parte appellante, non rappresenterebbe altro che parte dei contributi al dibattito scientifico, in seno alle comunità di riferimento in merito all'origine dell'opera, che si caratterizzano per la loro intrinseca incapacità di esprimere valutazioni in senso univoco ma che al contempo non possono identificarsi come contributi ingannatori o fraudolenti. Ne deriverebbe pertanto una responsabilità dell'amministrazione riconducibile all'esercizio delle proprie funzioni in quanto la stessa avrebbe dovuto procedere ad un'autonoma valutazione tecnico discrezionale in ordine alla congruità del valore venale e alla non corrispondenza a un interesse pubblicitario di natura artistica e storica.

Aggiunge parte appellante che, in ordine alla disponibilità della documentazione fornita dai privati, la stessa nel tempo ha provveduto ad

aggiornare i dati di attribuibilità e di valore dell'opera, comunicandoli agli uffici coinvolti nei separati procedimenti amministrativi, da ciò potendo desumersi che l'amministrazione avrebbe avuto la possibilità di tracciare e conoscere le evoluzioni del dibattito scientifico in materia.

Infine, parte appellante non condivide la sentenza impugnata nella parte in cui ritiene che il rilascio del certificato di avvenuta spedizione e dell'attestato di libera circolazione a scarico, alla luce della normativa contenuta nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, sia da qualificarsi come atto dovuto. Si osserva che da tale affermazione deriverebbe l'illegittima esenzione dagli approfondimenti che l'amministrazione dovrebbe invece svolgere alla luce del potere integrativo, correttivo e di rettifica tecnica che le è conferito.

4. Le predette censure possono essere esaminate congiuntamente stante l'intima connessione che le avvince.

Nessuna di esse coglie, tuttavia, nel segno.

5. Per ragioni di comodità espositive può muoversi dallo scrutinio del secondo motivo di appello.

Con riferimento ad esso, occorre osservare che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo sposato una lettura dell'art. 21-nonies, comma 2-bis, l. n. 241 del 1990 che opera una netta distinzione tra le due ipotesi contemplate da detta disposizione e costituite, l'una, dalle "false rappresentazioni dei fatti", l'altra, dalle "dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci" (*ex multis*, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926).

In particolare (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2021 n. 2329), si è condivisibilmente evidenziato che il superamento del rigido limite temporale di dodici mesi per l'esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 21-nonies deve ritenersi ammissibile, a prescindere da qualsivoglia accertamento penale di natura processuale, tutte le volte in cui il soggetto richiedente abbia rappresentato uno stato preesistente diverso da quello reale, atteso che, in questi casi, viene in rilievo una fattispecie non corrispondente alla realtà. Tale

contrasto, tra la fattispecie rappresentata e quella reale, può essere determinato da dichiarazioni false o mendaci la cui difformità, se frutto di una condotta di falsificazione penalmente rilevante (indipendentemente dal fatto che siano state all'uopo rese dichiarazioni sostitutive), dovrà scontare l'accertamento definitivo in sede penale, ovvero da una falsa rappresentazione dei fatti, che può essere rilevante al fine di superamento del termine fisso anche in assenza di un accertamento giudiziario della falsità, purché questa sia accertata inequivocabilmente dall'amministrazione con i propri mezzi.

L'articolo 21-nonies, in definitiva, contempla due categorie di provvedimenti - differenziabili in ragione dell'uso della disgiuntiva "o" - che consentono all'Amministrazione di esercitare il potere di annullamento d'ufficio oltre il termine di dodici (o diciotto, a seconda del regime *ratione temporis* applicabile) mesi dalla loro adozione, a seconda che siano, appunto, conseguenti a false rappresentazioni dei fatti o a dichiarazioni sostitutive false.

5.1 Per quanto testé osservato la doglianza di parte appellante appare mal calibrata.

Infatti, la semplice circostanza che il Tribunale penale di Milano abbia mandato assolti con sentenza n. 7366 del 2021 i sig.ri -OMISSIS- non vale *ex se* ad escludere la configurabilità della fattispecie ex art. 21-nonies comma 2-bis della l. n. 241 del 1990 di provvedimento conseguito sulla base di "false rappresentazioni dei fatti" (che non richiede, come visto, un accertamento definitivo della responsabilità penale dei soggetti coinvolti).

L'accertata insussistenza a loro carico dei reati di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico ex art. 483 c.p. e contraffazione di opere d'arte ex art. 178 del d.lgs. n. 42/2004 non impedisce, in particolare, di ritenere, come correttamente fatto dall'amministrazione procedente mercé analitica motivazione, che gli istanti abbiano fornito, nei diversi momenti di contatto procedimentale con l'amministrazione (e, in particolare al momento della richiesta di rilascio dell'attestato di libera circolazione n. 5180 del 19 luglio 2012 e del certificato di avvenuta spedizione n. 1598 del 18 novembre 2014,



atti presupposti e necessari rispetto alla concessione dell'attestato di libera circolazione oggetto dell'autoannullamento gravato in prime cure), un quadro fattuale non corrispondente al vero o, comunque, incompleto.

Del resto, è appena il caso di osservare che l'intero impianto della pronuncia di assoluzione resa dal Tribunale di Milano riposa, nell'apprezzare la materialità dei reati lì in contestazione, sulla distinzione tra le nozioni giuridiche di "attribuibilità" e "autenticità" di un'opera, nel mentre l'atto di autotutela gravato in prime cure non si fonda precipuamente sull'accertata attribuzione dell'opera al Caravaggio (aspetto ancora in ombra sul quale l'amministrazione si è espressamente riservata ulteriori approfondimenti tuttora in corso – vedasi nota prot. 1266 del 13 gennaio 2023) ma proprio sulla complessiva condotta degli istanti.

5.2 In particolare, in disparte dal loro rilievo penale, hanno certamente assunto valenza *lato sensu* decettiva i comportamenti tenuti e le dichiarazioni rese dall'istante con riguardo alla proprietà, al valore, alla provenienza ed e alle dimensioni del dipinto.

Giova in proposito rammentare che, come pure messo in evidenza in premessa nel provvedimento gravato in prime cure, in relazione al dipinto di che trattasi sono stati, nel tempo, rilasciati dall'Ufficio Esportazione di Milano una serie di titoli di esportazione e segnatamente:

- l'attestato di libera circolazione n. 5180 del 19 luglio 2012, avente ad oggetto un'opera indicata come "I Bari, copia di Caravaggio, olio su tela, misure cm 120x150", di proprietà del Sig. -OMISSIS- e con valore pari ad € 20.000,00;
- il certificato di avvenuta spedizione n. 1598 del 18 novembre 2014, in cui il dipinto veniva indicato come "I Bari, di Caravaggio e collaboratori, olio su tela", del valore di € 1.500.000, di proprietà della Sig.ra -OMISSIS- -OMISSIS-, in ingresso dal Regno Unito, laddove *medio tempore* era stato conseguito, dalla competente Autorità britannica, un attestato di libera circolazione in cui la tela era attribuita a Caravaggio e collaboratori;

- da ultimo, l'attestato n. 26138 del 5 aprile 2018 di libera circolazione a scarico del sopra menzionato certificato di avvenuta spedizione, rilasciato, su istanza presentata lo stesso giorno dalla Apice Milano S.r.l., come atto dovuto al fine di consentire il trasferimento dell'opera a Ginevra per la relativa cessione.

5.3 Ancor più nel dettaglio va rilevato che, con riguardo alla provenienza dell'opera (che inizialmente, all'atto della richiesta dell'attestato di libera circolazione del 2012, era stata dichiarata di proprietà di -OMISSIS-, antiquario di Forlì), nel corso dell'istruttoria che ha portato all'adozione degli atti gravati in prime cure, è emerso che il dipinto era invece sempre appartenuto alla Sig.ra -OMISSIS- -OMISSIS-, che lo aveva acquistato nel 2004 dal Sig. -OMISSIS-, titolare di una galleria antiquaria di Milano.

A conferma di quest'ultima circostanza sono stati acquisiti due documenti, fino ad allora sconosciuti all'amministrazione, a firma del Sig. -OMISSIS- e segnatamente:

- una dichiarazione recante la data del 12 aprile 2004, redatta su carta libera, in cui il medesimo attestava di aver ceduto in pari data alla -OMISSIS- “un dipinto su tela fine Cinquecento/Seicento raffigurante tre giocatori di carte (I Bari), cm 117 x 150,5”, di cui veniva garantita, senza ulteriori specificazioni, “l'originalità e la provenienza”, ad un prezzo che tuttavia risultava essere stato cancellato con pennarello nero;

- un atto di notorietà recante come data 16 marzo 2016 in cui si attesta che il prezzo di vendita corrisposto dalla -OMISSIS- era stato di € 10.000 e a che il dipinto era stato da lui “appena acquistato da una famiglia benestante di Milano ebraica e di origine polacca, che affermava, al momento della vendita, che codesto dipinto apparteneva alla loro famiglia da generazioni e che i loro avi dicevano che era appartenuto alla nobile famiglia -OMISSIS- di Roma”.

Sempre con riguardo al profilo della provenienza e proprietà dell'opera va evidenziato che la sig.ra -OMISSIS-, in sede di chiarimenti resi all'Agenzia delle Dogane, ha successivamente dichiarato che il Sig. -OMISSIS-, di

mestiere antiquario e deceduto nel 2017, era suo zio dal lato materno e che lo stesso si era occupato del disbrigo delle pratiche di rilascio dell'attestato per suo conto (essendo ella inesperta della materia), allorquando “si cominciò ad avere il sospetto, o meglio la speranza, che il dipinto da me acquistato potesse esser qualcosa di più di una semplice copia ben riprodotta”. A riprova di ciò ha allegato, solo in tale sede, ulteriore documentazione (e, segnatamente, una dichiarazione a firma del sig. -OMISSIS- e una delega, a lui conferita, sottoscritta dalla sig. -OMISSIS-), in precedenza non prodotte all'Ufficio Esportazione al momento della richiesta dei diversi titoli di esportazione della tela.

Quanto alle misure del dipinto è, invece, emerso che:

- in tutti i documenti di esportazione rilasciati dall'Ufficio di Milano essere erano indicate in cm 120x150;
- nella suddetta scrittura privata di vendita del 2004 e nell'atto di notorietà del 16 marzo 2016 esse erano, invece, di cm 117x150,5.

5.4 Non si possono, poi, tacere, a corredo di quanto già osservato, le seguenti, significative, circostanze di fatto:

- nell'istanza del 14 giugno 2012 l'opera è stata indicata come “copia” nel mentre dopo circa due mesi il quadro è stato esposto, si deve presumere con il consenso della proprietà, in una mostra curata dal Prof. -OMISSIS- -OMISSIS- in cui si attribuiva la tela al Caravaggio (seppur con l'aiuto di un collaboratore);
- nel 2005 e nel 2008 l'opera era già stata menzionata dallo studioso esperto di Caravaggio -OMISSIS-, che l'aveva accostata all'altro capolavoro caravaggesco “La buona ventura”, per le dimensioni molto simili, per poi essere sottoposta (nel corso del 2010 e 2011) a indagini diagnostiche riflettografiche e radiografiche condotte presso l'Università di Bologna sotto la responsabilità della dott.ssa -OMISSIS-;
- l'opera è stata sottoposta, tra il marzo ed aprile 2011, ad un intervento di restauro alquanto complesso in occasione del quale la tela veniva rifoderata e

pulita con rimozione di vecchi restauri e di vernice ottocentesca (così come evidenziato nella relazione a firma della Prof.ssa -OMISSIS- del 2017);

- quando, con istanza del 18 novembre 2014, il quadro è stato ripresentato nuovamente all'Ufficio esportazione al fine di ottenere il certificato di avvenuta esportazione, ciò è avvenuto senza presentare l'originario attestato di libera circolazione n. 5180 del 2012 dal quale si sarebbe desunto il cambio di attribuzione, prezzo e proprietà dell'opera.

5.5 Ebbene, alla luce del quadro probatorio sopra delineato, corretta risulta la statuizione resa in prime cure dal T.A.R..

Vi è, infatti, da ritenere che, con il proprio complessivo comportamento, la proprietà dell'opera abbia offerto, nel tempo, una lacunosa ed ambigua rappresentazione dei fatti la quale ha impedito all'amministrazione di formare in maniera pienamente consapevole il proprio giudizio in ordine al valore artistico dell'opera. E tanto in disparte dalla circostanza, invero non determinante, che il dipinto in questione possa eventualmente essere una copia dell'originale caravaggesco.

In particolare, non assume rilievo che, nel corso di procedimento avviato dal Ministero (tuttora in corso e non ancora sfociato in una dichiarazione di pubblico interesse), sia stata acquisita una relazione del 5 giugno 2024 a firma della Prof.ssa -OMISSIS- (vedasi la produzione documentale di parte appellante dell'11 luglio 2024) che ha ritenuto che la "tela vada inserita tra le copie «ben fatte e ben copiate» elogiate dallo stesso -OMISSIS- nel processo del 1621".

E, infatti, oltre a mancare, allo stato, una presa di posizione definitiva del Ministero in ordine alla attribuibilità del quadro al Caravaggio (o alla sua scuola), non può escludersi che anche una copia d'epoca, come pure potrebbe rivelarsi quella di che trattasi, possa comunque presentare un valore artistico notevole che giustifichi la sua tutela. Del resto, non può omettersi di osservare che la stessa relazione a firma della Prof.ssa -OMISSIS- del 5 giugno 2024 ha sottolineato come il dipinto rientri tra le copie "ben fatte" e presenti una

qualità “in certi punti più elevata” rispetto a tele certamente autografe del Caravaggio.

In ultimo, preme evidenziare che, al netto di ogni ulteriore determinazione che il Ministero intenderà adottare in ordine allo stato giuridico del dipinto (e di ogni iniziativa che, di riflesso, vorrà assumere la proprietà, come presentare una nuova istanza di rilascio), deve in questa sede guardarsi, nel vagliare la legittimità dell’atto di autotutela gravato in prime cure, agli elementi di cui concretamente disponeva l’amministrazione al momento della sua adozione.

In questa prospettiva, assolutamente ragionevole e corretta appare la scelta del Ministero di ritirare il titolo già concesso (ed i precedenti che ne sono stati il presupposto) anche solo per fare luce su una vicenda in cui, come già si è segnalato, non mancavano, per l’atteggiamento assunto dalla proprietà, con d’ombra.

Basti in proposito osservare che:

- rilevante ai fini della possibile attribuzione al Caravaggio è stata ritenuta, come pure si legge nel catalogo della mostra tenutasi nel settembre 2012 e curata dal Prof. -OMISSIS-, la circostanza, taciuta in sede di istanza, della provenienza del dipinto da una collezione storica polacca nella quale si tramandava il ricordo della provenienza della tela da collezioni della famiglia romana -OMISSIS-;
- parimenti rilevanti ai fini della possibile attribuibilità dell’opera al Caravaggio sono state considerate le dimensioni del dipinto (in quanto analoghe all’opera caravaggesca “La buona ventura”), dati sui quali sono state forniti dall’istante indicazioni ondivaghe ed errate;
- le sopraricordate indagini scientifiche e l’intervento di restauro hanno avuto, con ogni probabilità, costi non trascurabili difficilmente giustificabili dal punto di vista economico con riguardo ad un’opera considerata una copia priva di valore;
- l’organizzazione della prima mostra-convegno in cui è stata pubblicamente affermata l’attribuibilità al Caravaggio dell’opera di che trattasi ha avuto luogo,

per stessa ammissione di parte, in Santa Maria Tiberina (PG) dal 29 settembre 2012, a distanza brevissima di tempo (circa tre mesi) dalla presentazione della domanda di rilascio di attestato di libera circolazione (avvenuta in data 14 giugno 2012) il che lascia ritenere, secondo l'*id quod plerumque accidit*, che la stessa proprietà potesse nutrire, al momento della domanda, una qualche aspettativa in ordine alla attribuibilità al Caravaggio;

- se la proprietà avesse allegato all'istanza del 18 novembre 2014 l'originario attestato di libera circolazione n. 5180 del 2012, l'Ufficio esportazione sarebbe stato messo in condizione di apprezzare il sopravvenuto cambio di attribuzione, prezzo e proprietà dell'opera e, quindi, di prendere in considerazione tale fondamentale aspetto nell'adozione delle determinazioni di competenza.

5.6 Non può neppure accogliersi il secondo profilo di censura con cui viene denunciata un'inerzia della Commissione ministeriale nell'esercizio delle proprie funzioni.

Le parti del procedimento amministrativo devono, infatti, tenere una condotta conforme ai principi di collaborazione e di buona fede di cui all'art. 1, comma 2-bis, l. 7 agosto 1990, n. 24. Detto obbligo assume carattere reciproco e bilaterale ed impone a ciascuna di esse (e, quindi anche al cittadino istante) di fornire, entro il limite dell'apprezzabile sacrificio, ogni contributo utile alla acquisizione dei fatti rilevanti per l'assunzione della decisione amministrativa. E ciò in disparte dall'atteggiamento tenuto dagli altri attori (pure pubblici) della vicenda procedimentale in guisa che il comportamento eventualmente omissivo di questi ultimi non esonera comunque la parte privata dall'assolvimento del proprio dovere di collaborazione.

Né gli elementi addotti da parte appellante valgono ad evidenziare un qualche profilo di colpa in capo all'amministrazione. La diligenza di quest'ultima va infatti valutata alla luce del caso concreto qui in scrutinio in cui l'opera è stata interessata da plurime operazioni (trasferimento all'estero, rientro in Italia, interventi di restauro ed esami diagnostici) e in cui buona parte delle

informazioni omesse o non veritiere fornite dagli istanti (tra i quali la effettiva proprietà della stessa ovvero la provenienza da collezione) non erano a disposizione (né con ogni probabilità potevano essere in altro modo acquisite) dal Ministero.

5.7 Quanto prima rilevato consente di disattendere anche il profilo di doglianza con cui si contesta che il rilascio del certificato di avvenuta spedizione e dell'attestato di libera circolazione a scarico costituiscano atti dovuti.

E, infatti, anche al netto della natura giuridica di detti titoli (e, in particolare, della morfologia *tout court* vincolata o meno del relativo potere), ciò che rileva è che la condotta degli istanti abbia, nei vari momenti di contatto procedimentale, impedito all'amministrazione di disporre di una piattaforma conoscitiva completa ed attendibile su cui fondare la propria determinazione.

6. Parimenti infondato è, di riflesso, il primo motivo di appello.

La costante giurisprudenza amministrativa ritiene necessario comunicare l'avvio del procedimento anche nell'ambito dei procedimenti di autotutela decisoria di un atto amministrativo favorevole in precedenza rilasciato (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 22 luglio 2019, n. 5168).

Tuttavia, va rammentato che ai sensi dell'art. 7, comma 1, l. n. 241 del 1990 la comunicazione di avvio del procedimento non è dovuta ove “sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento”.

Ebbene, nel caso di specie, alla luce della importanza dell'opera di che trattasi e delle altre circostanze concrete di fatto, dette esigenze certamente sussistono apparendo *in re ipsa* e comunque ricavabili dalla motivazione del provvedimento gravato in prime cure (ove si fa riferimento - pag. 10 – alla necessità di “evitare la fuoriuscita dal Paese del dipinto in questione”).

6.1 Si deve ulteriormente osservare che ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, seconda parte, l. n. 241 del 1990, il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del

procedimento se l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non sarebbe stato diverso da quello in concreto adottato.

La giurisprudenza costante riconosce, peraltro, che l'art. 21-octies, comma 2, seconda parte, l. 241/1990 debba essere interpretato nel senso di evitare che l'amministrazione sia onerata in giudizio di una prova diabolica, e cioè della dimostrazione che il provvedimento non avrebbe potuto avere contenuto diverso in relazione a tutti i possibili contenuti ipotizzabili, ponendo dunque a carico del privato quanto meno l'onere di allegare gli elementi conoscitivi che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento (Cons. Stato, sez. III, 2 novembre 2020, n. 6755; Cons. Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n. 3537),

E, nella vicenda che occupa, come condivisibilmente ritenuto dal T.A.R., il Ministero della cultura risulta aver ampiamente provato, già nel corso del giudizio di prime cure, che l'eventuale apporto partecipativo della Sig.ra - OMISSIS- non avrebbe potuto comunque condurre, in concreto, nel quadro di elementi raccolti in sede di istruttoria (e riassunto *supra* al punto 5.), ad un esito diverso dall'annullamento officioso della precedente determinazione.

6.2 Deve, infine, aggiungersi che il provvedimento gravato si pone al culmine di un complesso *iter* procedimentale nel corso del quale sono stati raccolti, anche con il coinvolgimento del privato, diversi documenti relativi all'opera in oggetto.

Sicché deve farsi comunque applicazione del principio già affermato dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. V, 22 luglio 2019, n. 5168) secondo cui l'omissione dell'avviso di avvio del procedimento in autotutela non vizia il provvedimento finale se l'interessato è venuto comunque a conoscenza del procedimento, sì da potere intervenire e presentare le controdeduzioni.

7. Infine, è da disattendere l'ulteriore profilo di doglianza, invero articolato per la prima volta solo nella memoria di replica (e per ciò solo da considerarsi inammissibile), con cui si lamenta "l'abnormità dell'autotutela di cui è causa"



in ragione degli “effetti demolitori che pone in essere in ordine [...] alla licenza di esportazione legittimamente rilasciata dalle autorità britanniche” ed “alla natura fideifacente ex artt. 2699 cc e 2700 cc, in combinato disposto con l’art. 72 del Codice Urbani, del certificato di spedizione in Italia dell’opera” (pag. 1 della memoria di replica di parte appellante).

E, infatti, da un lato, il provvedimento di autoannullamento gravato in prime cure individua il proprio oggetto (e non potrebbe essere diversamente) esclusivamente nei titoli interni rilasciati con riguardo all’opera di che trattasi e, dall’altro, la certificazione d’ingresso in Italia, pur riposando sull’accertamento di un fatto storico incontestato (il rientro del dipinto nel territorio dello Stato) si inserisce, con tutta evidenza, a valle di una sequenza di procedimenti (riassunta al precedente punto 5.2) tra loro intimamente connessi e tutti relativi al regime di circolazione della medesima *res* sicché i vizi inficianti a monte le determinazioni assunte dall’amministrazione sono certamente destinati a riverberarsi in via derivata anche su tale atto finale determinandone l’illegittimità (che è presupposto del ritiro in autotutela ex art. 21-nonies, comma 1, della l. n. 241 del 1990).

8. Per le ragioni sopra esposte l’appello è infondato e va respinto.

9. Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono ex artt. 26 c.p.a. e 91 c.p.c. la soccombenza e sono da porre integralmente a carico di parte appellante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l’appellante -OMISSIS- al pagamento, a titolo di spese processuali, in favore del Ministero della cultura, in persona del Ministro pro tempore, della somma di € 4.000,00 (quattromila/00) oltre gli accessori di legge (se dovuti).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle persone fisiche menzionate nella presente decisione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Gallone**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Montedoro**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.