Pubblicato il 05/06/2025

**N. 01015/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 01431/2024 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1431 del 2024, proposto da Carlo Orsi Antichità S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluigi Pellegrino, Daniele Rosato e Francesco Emanuele Salamone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

il Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, e la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Firenze e le province di Pistoia e Prato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l’annullamento***

*previa adozione di misure cautelari*

- dell’atto prot. n. 6433 del 10.07.2024 del Ministero della cultura, Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Firenze e le province di Pistoia e Prato, Ufficio esportazione di Firenze, con cui è stato negato il rilascio dell’attestato di libera circolazione ed è stato contestualmente avviato il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale in relazione al dipinto “*Ritratto di George Clavering Nassau, Lord Forwick, terzo conte di Cowper*” (pratica SUE n. 1001151) e del verbale-relazione allegato;

- del provvedimento del Ministero della cultura, Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del 27.06.2024, con il quale è stato rigettato il ricorso amministrativo proposto ai sensi dell’art. 69 del d.lgs. n. 42/2004 avverso l’atto prot. n. 6554 del 13.03.2024, recante il primo diniego al rilascio dell’attestato di libera circolazione e il contestuale avvio del procedimento per la dichiarazione di interesse culturale per il predetto dipinto;

- per quanto occorrer possa e per quanto di interesse, del predetto atto prot. n. 6554 del 13.03.2024, del preavviso di diniego prot. n. 1690 del 22.01.2024, della nota prot. n. 28090 del 7.11.2023, del verbale della seduta del Comitato tecnico-scientifico per le belle arti del 12.06.2024, delle controdeduzioni dell’Ufficio esportazione al predetto ricorso amministrativo, della nota prot. n. 22026 del 27.06.2024 di notifica del predetto provvedimento del 27.06.2024;

- di ogni altro atto preparatorio, presupposto, conseguente e/o comunque connesso, ivi compresi i verbali, le relazioni, le proposte e i pareri allegati o richiamati nei suddetti atti e provvedimenti e le note di trasmissione degli stessi, se ed in quanto lesivi per la ricorrente

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Ministero della cultura e della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Firenze e le province di Pistoia e Prato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 8 maggio 2025 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – In data 17.10.2023, Carlo Orsi Antichità presentava all’Ufficio esportazione della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Firenze e le province di Pistoia e Prato l’istanza per il rilascio dell’attestato di libera circolazione in relazione al dipinto “*Ritratto di George Clavering Nassau, Lord Forwick, terzo conte di Cowper*” del pittore Anton Raphael Mengs.

2. – Nel corso del procedimento, con verbale e relazione storico-artistica dell’Ufficio esportazione di Firenze, sottoscritto dalla dott.ssa Francesca de Luca, dal dott. Angelo Tartuferi e dalla dott.ssa Lucia Ezia Veronesi, veniva fatta propria la relazione redatta il 24.10.2023 dalla dott.ssa Steffi Roettgen e, ritenuto che il dipinto era una replica di qualità superiore rispetto all’esemplare facente parte della collezione della Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, veniva espressa opposizione al rilascio dell’attestato di libera circolazione qualora non si fosse pervenuti all’acquisto coattivo da parte dell’Amministrazione al prezzo, ritenuto congruo, di € 200.000,00.

3. – L’acquisto coattivo, nonostante il parere favorevole espresso il 23.11.2023 dal Comitato tecnico-scientifico per le belle arti presso il Ministero della cultura, non si concludeva.

4. – Con atto del 22.01.2024, l’Ufficio esportazione comunicava alla società richiedente il preavviso di rigetto dell’istanza di rilascio dell’attestato di libera circolazione, ritenendo sussistenti i criteri di cui ai nn. 1, 2 e 3 del decreto ministeriale n. 537/2017 (qualità artistica dell’opera; rarità; rilevanza della rappresentazione).

Il preavviso di rigetto era preceduto dal verbale-relazione dell’Ufficio esportazione (riportante i nominativi dei tre componenti sopra citati ma sottoscritto solo da due di essi, essendo la dott.ssa Veronesi in quiescenza), con il quale si dichiarava che la precedente relazione storico-artistica era da ritenersi valida anche per il diniego di rilascio dell’attestato di libera circolazione e per la dichiarazione di rilevante interesse culturale dell’opera.

5. – In data 28.02.2024 la società Carlo Orsi Antichità presentava le proprie osservazioni ai sensi dell’art. 10-*bis* della legge n. 241/1990.

6. – Con provvedimento del 13.03.2024, l’Ufficio esportazione di Firenze negava il rilascio dell’attestato di libera circolazione dell’opera pittorica, ritenendo sussistenti i tre criteri di cui al decreto ministeriale n. 537/2017 già indicati nella comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza.

Con lo stesso atto, ai sensi dell’art. 68, co. 6, del d.lgs. n. 42/2004, veniva avviato il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale di cui agli artt. 10, co. 3, 13 e 14 del medesimo decreto.

7. – In data 16.04.2024 Carlo Orsi Antichità presentava ricorso amministrativo ai sensi dell’art. 69 del codice dei beni culturali avverso il provvedimento di diniego del rilascio dell’attestato di libera circolazione.

8. – Con decreto n. 945 del 27.06.2024 la Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero della cultura, in conformità al parere espresso dal Comitato tecnico-scientifico il 12.06.2024, respingeva il ricorso amministrativo.

Nella motivazione del decreto si legge che, anche accogliendo le censure della ricorrente circa la mancanza del requisito della rarità, il diniego di attestazione della libera circolazione sarebbe comunque risultato fondato su almeno due dei criteri di cui al d.m. n. 537/2017 (qualità artistica dell’opera e rilevanza della rappresentazione), da soli sufficienti a giustificare il provvedimento sfavorevole.

Con il medesimo provvedimento, dal momento che con il parere del 12.06.2024 il Comitato tecnico-scientifico aveva ritenuto sussistente, oltre ai criteri nn. 1 e 3 del d.m. n. 537/2017, anche il criterio n. 6 (“*testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera*”), la Direzione generale del Ministero disponeva l’aggiornamento, ai fini del procedimento di dichiarazione dell’interesse culturale, della relazione storico-artistica alla luce dei suddetti tre criteri, con integrazione della stessa sotto il profilo del citato criterio n. 6 e conseguente necessità del riavvio del procedimento di dichiarazione dell’interesse culturale del bene e motivazione su tutti e tre gli indicati criteri e dell’assegnazione alla parte interessata di un nuovo termine per eventuali osservazioni.

9. – Con provvedimento del 10.07.2024, visto l’esito del ricorso amministrativo, l’Ufficio esportazione negava nuovamente alla società interessata il rilascio dell’attestazione sulla base dei criteri nn. 1, 3 e 6 del decreto ministeriale n. 537/2017 (qualità artistica dell’opera; rilevanza della rappresentazione; testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera).

10. – Con ricorso notificato il 23.09.2024 e depositato il 30.09.2024, Carlo Orsi Antichità ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale gli atti indicati in epigrafe e ne ha chiesto l’annullamento previa adozione di misure cautelari.

Con il primo motivo, la società ricorrente deduce la violazione delle norme sul contraddittorio, il difetto di istruttoria e di motivazione e la contraddittorietà.

Con il secondo motivo si duole della violazione del principio di proporzionalità, riguardando i provvedimenti un’opera della quale esiste già una prima versione in una collezione pubblica.

Con il terzo mezzo di gravame, la società ricorrente deduce che il decreto con cui è stato deciso il ricorso amministrativo ai sensi dell’art. 69 del d.lgs. n. 42/2004 si baserebbe illegittimamente su presupposti ulteriori rispetto a quelli posti a fondamento del diniego di rilascio dell’attestato.

Con il quarto motivo, Carlo Orsi Antichità denunzia la violazione degli artt. 136 e ss. del r.d. n. 363/1913, dell’art. 68 del d.lgs. n. 42/2004 e del d.m. n. 537/2017, oltre che l’eccesso di potere, deducendo l’illegittima composizione della commissione dell’Ufficio esportazione di Firenze incaricata dell’esame dell’opera.

Con il quinto articolato motivo, la società ricorrente deduce la violazione dell’art. 68 del d.lgs. n. 42/2004 e del d.m. n. 537/2017 e l’eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici: la ricorrente deduce che i provvedimenti impugnati non recherebbero alcuna motivazione sul criterio di cui al n. 6 del d.m. n. 537/2017, che le valutazioni espresse dall’Amministrazione sarebbero inidonee a soddisfare il criterio n. 3 (rilevanza della rappresentazione) e che non sarebbero soddisfatte nemmeno le condizioni per ritenere integrato il criterio n. 1 (elevata qualità artistica), non risultando dunque integrato il necessario concorso di almeno due criteri tra quelli indicati dal d.m. n. 537/2017.

11. – L’Amministrazione intimata si è costituita in giudizio per resistere al ricorso.

12. – Alla camera di consiglio del 16 ottobre 2024 la parte ricorrente ha rinunciato all’istanza cautelare.

13. – In vista della discussione del ricorso, le parti hanno scambiato memorie. La società ricorrente ha replicato.

14. – All’udienza pubblica del 8 maggio 2025, le parti hanno discusso la causa, che è stata poi trattenuta in decisione.

15. – Nell’esame delle doglianze di parte ricorrente si può prendere le mosse da quelle di carattere formale e procedurale e, dunque, dalle censure compendiate nel quarto motivo di ricorso, con il quale viene dedotta l’illegittimità degli atti impugnati perché la valutazione in ordine all’interesse culturale del bene sarebbe stata effettuata da due soli funzionari e non dai tre funzionari previsti dagli artt. 136 e ss. del r.d. n. 363/1913, mancando la sottoscrizione della dott.ssa Lucia Ezia Veronesi nel verbale allegato al provvedimento del 10.07.2024, così come in quelli allegati al preavviso di diniego del 22.01.2024 e all’atto del 13.03.2024.

La società ricorrente rinviene negli artt. 136 e seguenti del r.d. n. 363/1913 le disposizioni che prevederebbero che a condurre l’esame propedeutico alla decisione debba essere una commissione composta necessariamente da tre funzionari.

Gli artt. 136 e 137 del citato regio decreto stabiliscono che «*i tre funzionari a ciò addetti*», dopo la verifica dei colli e della corrispondenza del loro contenuto all’oggetto della denuncia, «*decideranno: 1° se convenga proporre al Ministero l’acquisto della cosa presentata per la esportazione; 2° se debbasi imporvi il divieto di esportazione; 3° se si possa esportarla all’estero e passare all’emissione della licenza, previo accertamento e liquidazione della tassa*» (si veda in particolare il secondo comma dell’art. 137).

Nessuna delle disposizioni invocate da parte ricorrente, però, qualifica espressamente i tre funzionari in questione come componenti di un collegio perfetto, né si rinvengono nella citata disciplina indici della volontà del legislatore di attribuire la competenza ad esprimersi sull’istanza di attestato di libera circolazione ad un collegio perfetto (come la previsione di supplenti per il caso di impedimento di uno dei funzionari o la circostanza che ciascuno dei tre funzionari sia esperto in una diversa disciplina, tale che l’assenza di uno di essi impedirebbe all’organo di poter contare su uno specifico sapere).

Ad ogni modo, l’infondatezza della doglianza di parte ricorrente discende in concreto da un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, la circostanza che tutti e tre i componenti dell’Ufficio esportazione di Firenze (dott.ssa Francesca de Luca, dott. Angelo Tartuferi e dott.ssa Lucia Ezia Veronesi) avevano già sottoscritto il verbale e relazione storico-artistica (allegato al diniego del 13.03.2024: doc. 9 della produzione di parte ricorrente) con il quale, dopo aver fatto propria la relazione redatta il 24.10.2023 dalla dott.ssa Steffi Roettgen, avevano espresso opposizione al rilascio dell’attestato di libera circolazione qualora non si fosse pervenuti all’acquisto coattivo da parte dell’Amministrazione al prezzo, ritenuto congruo, di € 200.000,00. Su questo aspetto i verbali del 10.01.2024 e del 5.03.2024 si limitano a richiamare le considerazioni di cui alla relazione storico-artistica da sopra citata.

In secondo luogo, e la circostanza assume carattere dirimente, la considerazione che, se anche si attribuisse ai verbali del 10.01.2024 e del 5.03.2024 un rilievo maggiore rispetto a quello allegato al diniego del 13.03.2024, la formale mancanza della sottoscrizione del terzo funzionario sarebbe ampiamente superata per effetto del decreto n. 945 del 27.06.2024, con il quale il Direttore della Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio del Ministero della cultura, decidendo «*in punto di legittimità e di merito*» il ricorso amministrativo proposto da Carlo Orsi Antichità ai sensi dell’art. 69 del d.lgs. n. 42/2004, lo ha respinto in conformità al parere espresso all’unanimità dai tre componenti del Comitato tecnico-scientifico il 12.06.2024.

Il motivo relativo alla composizione della commissione dell’Ufficio esportazione di Firenze non è dunque meritevole di accoglimento.

16. – I motivi di ricorso primo e terzo possono pertanto essere trattati insieme, investendo, sotto diversi profili, la motivazione del diniego di rilascio dell’attestazione di libera circolazione e del decreto di rigetto del ricorso amministrativo avverso il provvedimento del 13.03.2024.

16.1. – Con il primo motivo la società ricorrente deduce, innanzitutto, che i provvedimenti impugnati non recherebbero le ragioni del mancato accoglimento delle deduzioni contenute nelle osservazioni al preavviso di rigetto e nel ricorso amministrativo; sotto altro profilo, Carlo Orsi Antichità si duole del fatto che, prima dell’emissione del nuovo diniego dell’attestato di libera circolazione del 10.07.2024, non le sarebbe stata data la possibilità di presentare le proprie osservazioni con particolare riferimento al criterio di cui al n. 6 del d.m. n. 537 del 2017.

Con il terzo mezzo di gravame, la società ricorrente censura poi il decreto n. 945 del 27.06.2024, con cui è stato deciso sfavorevolmente il ricorso amministrativo proposto ai sensi dell’art. 69 del d.lgs. n. 42/2004, deducendo che la decisione si sarebbe illegittimamente basata su presupposti ulteriori (il riferimento al citato parametro di cui al n. 6 del d.m. n. 537/2017) rispetto a quelli posti a fondamento del diniego di rilascio dell’attestato.

16.2. – Come noto, il decreto ministeriale n. 537 del 2017 – recante gli indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell’attestato di libera circolazione da parte degli uffici esportazione delle cose di interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico in attuazione dell’art. 68, co. 4, del d.lgs. n. 42/2004 – stabilisce che il motivato giudizio che deve essere posto a fondamento della decisione sul rilascio dell’attestato di libera circolazione deve basarsi sulla «*associazione di più di un principio di rilevanza tra quelli riformulati nei nuovi Indirizzi*» e dunque sulla «*concorrenza fra più parametri tra quelli indicati*».

Gli «*elementi di valutazione*» da cui «*far emergere la sussistenza o insussistenza dei presupposti o requisiti nella cosa esaminata idonei a sorreggere la decisione di rifiuto o rilascio dell’attestato*» sono: «*1. Qualità artistica dell’opera; 2. Rarità dell’opera (in senso qualitativo e/o quantitativo); 3. Rilevanza della rappresentazione; 4. Appartenenza a un complesso e/o contesto storico, artistico, archeologico, monumentale; 5. Testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo; 6. Testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera*».

La sussistenza di due dei suddetti elementi – integrando l’«*associazione di più di un principio di rilevanza*» e dunque la «*concorrenza fra più parametri*» – è dunque sufficiente a fondare il motivato giudizio ai fini del diniego del rilascio dell’attestato di libera circolazione.

Deve poi evidenziarsi che l’art. 69 del d.lgs. n. 42/2004 attribuisce al Ministero il potere di decidere i ricorsi in via amministrativa, per motivi di legittimità e di merito, avverso i dinieghi di rilascio dell’attestato di libera circolazione opposti dai competenti Uffici esportazione e che tale decisione è adottata dal Ministero sentito il competente organo consultivo.

16.3. – Tanto premesso, le censure formulate da parte ricorrente sono infondate.

Il decreto n. 945 del 27.06.2024, di rigetto del ricorso amministrativo, analizza e confuta in maniera puntuale le deduzioni formulate dalla società interessata e, facendo proprio il parere di merito espresso all’unanimità dai componenti del Comitato tecnico-scientifico, conferma il diniego di rilascio dell’attestato di libera circolazione in quanto fondato su almeno due dei criteri previsti dal decreto ministeriale, ovvero la qualità artistica dell’opera (n. 1) e la rilevanza della rappresentazione (n. 3), sufficienti a giustificare il rigetto dell’istanza «*anche a voler accogliere le censure di parte ricorrente circa l’asserita mancanza di rarità*».

Quanto al riferimento al criterio di cui al n. 6 (relativo alla considerazione dell’opera quale «*Testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera*»), contenuto nel decreto n. 945 del 27.06.2024 e nell’atto finale di diniego dell’attestato di libera circolazione del 10.07.2024, esso non assume rilievo dirimente per ritenere illegittimo il rigetto dell’istanza volta all’ottenimento dell’attestato.

Nel decreto del Direttore generale di rigetto del ricorso amministrativo, infatti, si evidenzia correttamente che, come detto, ai fini del diniego dell’attestato di libera circolazione, è sufficiente la sussistenza di due dei criteri di cui al d.m. n. 537/2017, nella specie rinvenuti nella qualità artistica dell’opera e nella rilevanza della rappresentazione.

Le disposizioni date dal Direttore generale ai fini dell’aggiornamento della relazione storico-artistica, della sua integrazione sotto il profilo del criterio n. 6 e del riavvio del procedimento con assegnazione all’interessata di un nuovo termine per eventuali osservazioni non riguardano la decisione sul rilascio dell’attestato di libera circolazione, questione definita con il rigetto del ricorso amministrativo, ma il diverso procedimento di dichiarazione di interesse culturale del bene, del quale il diniego di attestato di libera circolazione segna, ai sensi dell’art. 68, co. 6, del d.lgs. n. 42/2004, soltanto il momento di avvio.

Le considerazioni sopra svolte inducono a ritenere infondate anche le doglianze rivolte al provvedimento del 10.07.2024 con il quale, a seguito del rigetto del ricorso amministrativo, è stato nuovamente negato il rilascio dell’attestato di libera circolazione.

Dall’art. 69, co. 4, del d.lgs. n. 42/2004 si desume che l’Ufficio esportazione è tenuto a provvedere in conformità alla decisione del Ministero di accoglimento del ricorso amministrativo, disposizione che lascia intendere che, laddove il ricorso sia rigettato, potrebbe addirittura reputarsi superfluo l’ulteriore pronunciamento dell’Ufficio esportazione.

Comunque, dal momento che il provvedimento del 10.07.2024 si fonda sugli stessi elementi rilevati dal decreto n. 945 del 2024 e che, come detto, i riferimenti alla qualità artistica dell’opera (criterio n. 1) e alla rilevanza della rappresentazione (criterio n. 3) sono da soli sufficienti a giustificare il diniego di attestato di libera circolazione, anche detto provvedimento resiste alle critiche di parte ricorrente.

17. – Con i motivi secondo e quinto la società ricorrente censura le valutazioni compiute dall’Amministrazione resistente nel ritenere sussistenti i presupposti per il diniego dell’attestato di libera circolazione.

17.1. – Con il secondo motivo, la società ricorrente, premesso che l’opera in questione rappresenta la replica di un dipinto identico già sottoposto a tutela e che la stessa era stata ritenuta di interesse ai fini della sua valorizzazione attraverso l’acquisizione al patrimonio dello Stato, poi non realizzatasi, sostiene che il diniego dell’attestato di libera circolazione e la “notifica” dell’opera sarebbero in contrasto con il principio di proporzionalità, dal momento che tali misure si appunterebbero su un’opera della quale già esiste una prima versione in una collezione pubblica.

Con il quinto articolato motivo, la società ricorrente deduce la violazione dell’art. 68 del d.lgs. n. 42/2004 e del d.m. n. 537/2017 e l’eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici: premesso che in sede di decisione del ricorso amministrativo la Direzione generale del Ministero aveva disposto il riavvio del procedimento con invito a motivare compiutamente su tutti e tre i criteri indicati, ovvero quelli di cui ai nn. 1, 3 e 6 del d.m. n. 537/2017, la ricorrente sostiene che il provvedimento finale non recherebbe alcuna motivazione in ordine al criterio n. 6 e che la motivazione sui criteri rimanenti sarebbe identica a quella già contenuta nel diniego precedentemente impugnato; deduce inoltre che le valutazioni espresse dall’Amministrazione in relazione al criterio n. 3 sarebbero inidonee a integrare il requisito della “rilevanza della rappresentazione”; contesta, poi, la sussistenza delle condizioni per ritenere integrato il criterio n. 6, sostenendo che il dipinto in questione non potrebbe considerarsi testimonianza particolarmente importante di significative relazioni tra diverse aree culturali; deduce, inoltre, l’insussistenza delle condizioni per ritenere integrato il criterio dell’elevata qualità artistica; infine, sostiene che, anche a voler ritenere integrato il criterio dell’elevata qualità artistica dell’opera, la mancanza delle altre condizioni indicate dall’Amministrazione renderebbe comunque illegittimi i provvedimenti impugnati per l’assenza del necessario concorso di almeno due criteri tra quelli di cui al d.m. n. 537/2017.

17.2. – Prima di esaminare le censure formulate dalla ricorrente, deve premettersi che, per consolidata giurisprudenza, valutazioni quali quelle di cui si controverte sono connotate da ampia discrezionalità tecnico-valutativa, implicando l’applicazione di cognizioni tecniche specialistiche proprie di settori scientifici disciplinari della storia, dell’arte e dell’architettura, caratterizzati da ampi margini di opinabilità. Da ciò deriva che l’apprezzamento compiuto dall’Amministrazione preposta alla tutela è sindacabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, della coerenza e della completezza della valutazione, considerati anche per l’aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto, rimanendo però fermo il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, sicché, in sede di giurisdizione di legittimità, può essere censurato il solo giudizio che si ponga al di fuori dell’ambito di opinabilità, non potendo il sindacato giudiziale sostituirsi al giudizio dell’Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, parimenti opinabile (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 13 ottobre 2023, n. 8983).

17.3. – Ciò premesso, i provvedimenti impugnati recano adeguata motivazione delle ragioni che hanno indotto l’Amministrazione a negare il rilascio dell’attestato di libera circolazione, non ravvedendosi in essi i profili di eccesso di potere denunziati dalla parte ricorrente.

17.3.1. – Non convince la censura relativa alla violazione del canone di proporzionalità in ragione dell’esistenza in una collezione pubblica una versione identica del dipinto già sottoposta a tutela.

Il principio di proporzionalità esige che il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei destinatari sia idoneo al raggiungimento del fine pubblico cui è preordinato (criterio di idoneità), che la sua adozione sia effettivamente necessaria a tal fine (criterio di necessarietà) e che non incida sulle situazioni giuridiche soggettive in misura superiore a quella indispensabile in relazione al fine stesso (criterio di adeguatezza o di proporzionalità in senso stretto).

L’art. 68 del d.lgs. n. 42/2004 attribuisce all’Amministrazione il potere di condizionare, con l’attestato di libera circolazione, la fuoriuscita di beni dal territorio dello Stato al fine di evitare l’impoverimento del patrimonio culturale nazionale attraverso l’esportazione di beni che presentino particolare interesse sotto il profilo culturale. L’art. 64-*bis*del codice dei beni culturali stabilisce infatti che «[*i*]*l controllo sulla circolazione internazionale è finalizzato a preservare l’integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti*».

La circostanza che il dipinto di cui si controverte costituisce una seconda versione di un’opera già dichiarata di particolare interesse culturale non rende di per sé sproporzionato l’atto con il quale l’Amministrazione ha ritenuto di dover impedire la sua definitiva uscita dal territorio nazionale.

Nei provvedimenti qui gravati, infatti, si evidenzia, per un verso, che la versione già nota del dipinto, di proprietà privata, è accessibile al pubblico solo in rare occasioni, come è stato in occasione della Biennale del 2017 (cfr. provvedimento del 13.03.2024 e relazione allegata), e, per altro verso, che la qualità del dipinto di cui si controverte è stata reputata «*analoga “se non superiore” alla versione presente nella Fondazione della Cassa di risparmio di Firenze*» (si veda il decreto n. 945 del 2024). Anche la prof.ssa Steffi Roettgen, nel parere del 24.10.2023 allegato alle osservazioni presentate a fronte del preavviso di diniego, aveva evidenziato che «*nella freschezza straordinaria del volto e soprattutto nella vivacità degli occhi, nella vivida restituzione dei valori quasi tattili del velluto della giacca e del panciotto, il dipinto sembra superare la versione donata a Rinuccini*».

Si spiegano così le ragioni per le quali, pur esistendo un’altra versione del dipinto sottoposta a tutela, l’Amministrazione ritenuto necessario negare l’autorizzazione all’esportazione dell’opera di cui si discute, non ravvedendosi, pertanto, motivo per ritenere che tale diniego abbia inciso sui diritti e sugli interessi della ricorrente in misura superiore a quella indispensabile ai fini della salvaguardia del patrimonio culturale nazionale per i quali il potere di cui all’art. 68 del d.lgs. n. 42/2004 è dato.

D’altra parte, è stato anche rilevato che la disciplina costituzionale riguardante il patrimonio storico e artistico nazionale, elevando le esigenze della sua tutela e conservazione a valore primario dell’ordinamento, connota il potere che dell’Amministrazione di individuazione dei beni di interesse culturale, anche nella forma del divieto di esportazione, come espressione di discrezionalità tecnica, che come tale non richiede che sia operata una ponderazione tra gli interessi coinvolti, neppure allo scopo di verificare il rispetto del principio di proporzionalità (così TAR Lombardia, Milano, sez. III, 28 giugno 2022, n. 1517).

17.3.2. – Passando all’esame del quinto motivo di ricorso, deve poi tornare ad evidenziarsi che il riavvio del procedimento disposto con il decreto n. 945 del 2024 riguardava, ai sensi dell’art. 68, co. 6, del d.lgs. n. 42/2004, il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale, e non quello finalizzato al rilascio dell’attestato di libera circolazione, che era di fatto concluso con il provvedimento di rigetto del ricorso amministrativo *ex*art. 69 del medesimo decreto motivato dalla sussistenza di due dei tre criteri previsti dal d.m. n. 537/2017.

Come già evidenziato in precedenza, infatti, il riferimento al criterio n. 6, contenuto nel citato decreto n. 945 del 2024, era funzionale soltanto all’aggiornamento ed alla integrazione della relazione storico-artistica nell’ambito del procedimento di dichiarazione dell’interesse culturale e, essendo stati comunque ritenuti soddisfatti due dei tre parametri di cui al d.m. n. 537/2017 (il n. 1 e il n. 3), il richiamo al criterio n. 6 non assume rilevanza dirimente ai fini del legittimo diniego dell’attestato di libera circolazione.

17.3.3. – Ad ogni modo, negli atti impugnati l’Amministrazione motiva adeguatamente anche con riguardo alla considerazione dell’opera quale «*Testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazione significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o provenienza straniera*» laddove:

- nel decreto di rigetto del ricorso amministrativo viene fatto richiamo al parere del Comitato tecnico-scientifico, che spiega la rilevanza dell’opera secondo il criterio di cui al n. 6 del d.m. n. 537/2017 «*nel considerare il dipinto non solo testimonianza della centralità del ruolo del pittore nel contesto storico della Firenze del tardo settecento, sia come artista che come intellettuale (“promotore del recupero di una sublime bellezza ideale”), sia come traccia della profonda amicizia che legava Mengs a Lord Forwick*»;

- nel verbale della commissione dell’Ufficio esportazione richiamato nello stesso decreto di rigetto del ricorso amministrativo si evidenzia «*la grandezza di respiro europeo di Anton Raphael Mengs, non soltanto come artista – i contemporanei lo ritennero il più gran pittore d’Europa –, ma anche come intellettuale che, dopo aver stretto amicizia con Winckelman, si fece promotore del recupero di una sublime bellezza ideale, avendo come principali punti di riferimento Raffaello e il Correggio*».

17.3.4. – Con riguardo al parametro della qualità artistica (criterio n. 1), nel decreto n. 945 del 2024 si dà conto degli approfondimenti istruttori svolti sulla “altissima qualità del dipinto”: «[*l*]*’elevato magistero esecutivo appare evidente in particolare “nella straordinaria freschezza della resa del viso e particolarmente degli occhi”* (…). *Dal punto di vista tecnico esecutivo, tali elementi insieme con “l’attaccatura dei capelli incipriati” fanno presumere che la tavola in oggetto costituisca una versione non del tutto rifinita, che si distinguerebbe dunque dagli altri esemplari per il diverso grado di finitezza. L’alta qualità e gli elementi sopra descritti comproverebbero la piena autografia del dipinto (cfr. relazione Roettgen), cui concorre un dato tecnico messo in luce dall’Ufficio Esportazione di Firenze, ossia l’aggiunta dei listelli intorno alla tavola da parte dello stesso artista, riscontrabile nell’Autoritratto conservato nelle collezioni delle Gallerie degli Uffizi. La “buona qualità artistica” – suffragata anche dall’altrettanto buono stato di conservazione – è inoltre ribadita dalla stessa Steffi Roettgen nella dichiarazione resa alla proprietà in data 14 aprile 2024, tanto che la professoressa propone di esporre questa seconda versione nella prossima mostra sull’artista al Prado*».

Considerazioni di analogo tenore si rinvengono nel provvedimento di diniego del 10.07.2024, nel quale si legge che «[*l*]*a nuova versione è di qualità pari a quella finora nota (di cui esiste una copia nella residenza inglese della famiglia a Firle Place*(…)*. Anzi: nella freschezza straordinaria del volto e soprattutto nella vivacità degli occhi, nella vivida restituzione dei valori quasi tattili del velluto della giacca e del panciotto, il dipinto sembra superare la versione donata a Rinuccini*(…). *La Commissione per l’Esportazione condivide altresì il parere espresso dalla Professoressa Steffi Roettgen, grande conoscitrice dell’opera di Mengs, che considera questa versione del ritratto assolutamente autografa e di indiscutibile qualità*».

17.3.5. – Con riguardo, infine, al parametro della rilevanza della rappresentazione (criterio n. 3), da mettere in relazione con l’identità del personaggio ritratto, il decreto n. 945 del 2024 evidenzia la significatività del rapporto tra l’aristocratico collezionista inglese Lord Cowper, soggetto del dipinto, e Carlo Rinuccini, committente della prima versione e, stando al parere della prof.ssa Roettgen, anche dell’esemplare di cui si discute, anche in considerazione del «*ruolo dei due personaggi nella Firenze del Settecento, che testimonia tra l’altro significative relazioni tra diverse aree culturali e geografiche. L’opera è, assieme all’altro dipinto più volte citato, di grande rilevanza per la conoscenza dell’attività del Mengs a Firenze e dei suoi rapporti con importanti figure della nobiltà locale e europea*».

Il profilo della rilevanza della rappresentazione è ulteriormente trattato nel provvedimento di diniego del 10.07.2024, nel quale si legge che «*Cowper è stato un personaggio molto influente nella società fiorentina: pur non avendo coperto cariche diplomatiche, conquistò la considerazione della corte e del granduca Pietro Leopoldo, di cui divenne amico. Strinse un forte legame di amicizia anche con il Marchese Carlo Rinuccini, diplomatico di Cosimo III, che condivideva con lui l’ammirazione per il pittore Anton Raphael Mengs e Johann Zoffany. Fu un brillante uomo di cultura: membro dell’Accademia delle Arti del Disegno e della Crusca, ma anche della Royal Society a Londra. Animò con feste e concerti allestiti a villa Palmieri a Fiesole (acquistata nel 1780) la vita mondana della città; raccolse una prestigiosa collezione di opere d’arte che conteneva, fra l’altro, un Autoritratto e una Madonna col Bambino di Raffaelo, oltre a opere di Fra’ Bartolomeo, Puligo, Pontormo, Dolci; stabilì ottimi rapporti con l’aristocrazia fiorentina, ma anche con scienziati illustri come Alessandro Volta che invitò nel suo Gabinetto scientifico frequentato pure da viaggiatori stranieri attratti dalla rarità dei suoi strumenti. Tornato in patria nel 1786, chiese di essere nominato rappresentante del governo britannico a Firenze, dove rientrò senza aver ottenuto l’incarico e dove morì il 22 dicembre 1789, ma fu poi sepolto a Hertingfordbury nell’Hertfordshire. La rilevanza della personalità del ritrattato, la storia d’amicizia che lo legò a Mengs che in quegli anni contribuì in modo sostanziale all’evoluzione artistica di Firenze, il valore esemplare del ritratto come documento della cultura internazionale del Grand Tour e dei residenti soprattutto inglesi che resero Firenze una delle sedi più ambite e brillanti degli itinerari europei, fanno di questo dipinto una testimonianza cruciale nella ricostruzione del clima cosmopolita che connotò il periodo illuminista a Firenze nel Settecento*».

17.3.6. – Nei limiti in cui è consentito il sindacato sull’esercizio dell’ampia discrezionalità attribuita dalla legge all’amministrazione nella decisione di rilasciare o rifiutare l’attestato di libera circolazione, alla luce delle motivazioni dei provvedimenti impugnati, come sopra sinteticamente richiamate, il collegio non ravvede profili di manifesta illogicità, incongruità, incoerenza o incompletezza della valutazione di evidenza tale da far emergere l’inattendibilità della valutazione tecnico-discrezionale compiuta (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 ottobre 2023, n. 8983; Id., 14 ottobre 2015, n. 4747; TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 7 aprile 2017, n. 4395).

18. – In conclusione, il ricorso di Carlo Orsi Antichità è infondato e deve essere respinto.

19. – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento in favore dell’Amministrazione resistente delle spese di lite, che liquida nella misura di € 4.000,00 (euro quattromila/00) oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2025 con l’intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Silvia De Felice, Primo Referendario

Davide De Grazia, Primo Referendario, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Davide De Grazia** |  | **Silvia La Guardia** |
|  |  |  |