

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 3112

Regolamento che disciplina l'alienazione di beni immobili del demanio storico e artistico

Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 25 ottobre 2000

1. Valore normativo

Il D.P.R. 7 settembre 2000, n. 283, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 13 ottobre 2000, ed entrato in vigore il 28 ottobre 2000, sulla base dell'ordinaria *vacatio legis* che vale anche per le norme di carattere regolamentare, contiene un regolamento inteso a disciplinare le alienazioni dei beni culturali consistenti in immobili appartenenti allo Stato o agli enti territoriali (regioni, province, comuni).

Trattasi di regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, 2° comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400, cioè di regolamento che la dottrina qualifica come «delegato», perché dotato di capacità di disciplinare *ex novo* materie già disciplinate con legge, provvedendo se del caso all'abrogazione di quest'ultima (cfr. per tutti CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, pag. 43).

Evidentemente per acquisire questo valore di regolamento delegato occorre una legge che attribuisse al regolamento in discorso questo valore. La legge delegante è stata la legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante misure di finanza pubblica, che all'art. 32 ha così espressamente disposto:

«I beni immobili di interesse storico e artistico dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni non sono alienabili salvo che nelle ipotesi previste con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei seguenti criteri:

a) autorizzazione della alienazione, concessione o convenzione con soggetti pubblici o privati da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, che si pro-

nuncia entro un termine perentorio, a condizione che non siano pregiudicate la conservazione, l'integrità e la fruizione dei beni e sia garantita la compatibilità della destinazione d'uso con il loro carattere storico e artistico;

b) definizione dei criteri per la individuazione della tipologia dei beni per i quali può essere concessa l'autorizzazione;

c) criteri in ordine alle prescrizioni relative alla conservazione ed all'uso dei beni;

d) risoluzione del contratto di alienazione in caso di violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione;

e) individuazione, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del regolamento, da parte del Ministero per i beni e le attività culturali in collaborazione con gli enti interessati, dei beni immobili di interesse storico e artistico delle regioni, delle province e dei comuni;

f) possibilità di prevedere il diritto di prelazione a favore di altri enti pubblici territoriali o enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356;

g) abrogazione espressa delle norme, anche di legge, incompatibili».

Pertanto il regolamento, pur conservando natura di norma secondaria, collegato con la legge delega acquisisce (considerato lo stretto rapporto che viene ad instaurarsi tra legge e regolamento delegato) il valore normativo più forte, caratterizzato dal poter modificare norme di legge.

La dottrina ha infatti chiarito che in questo caso è la legge delegante ad abrogare la legislazione previgente, sia pure per effetto dell'emanazione del regolamento autorizzato (così ROMANO TASSONE, *La normazione secondaria*, in *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzaroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca, seconda edizione, Bologna, 1998, pag. 219). Ciò basta per affermare che tutta la tematica posta dal codice civile sui beni culturali degli enti territoriali e dello Stato poteva dall'attuale regolamento essere modificata, il che è effettivamente avvenuto in parte, come sarà più avanti precisato.

2. Situazione precedente

Val la pena di riassumere la situazione esistente in precedenza, sulla disciplina applicabile ai beni culturali dello Stato e degli enti locali territoriali.

Con l'entrata in vigore del codice civile del 1942 i beni culturali appartenenti allo Stato o agli enti locali (comuni, province, regioni) erano stati qualificati come demanio artistico (artt. 822 e 824 cod. civ.), il che comportava: l'inalienabilità assoluta del bene, la sua inusufruttibilità, l'esclusiva possibilità di utilizzazione provvisoria

di esso bene previa concessione amministrativa. Particolarmente significativa appare Cass. 6 aprile 1966, n. 898, in *Foro amm.*, 1966, I, 346, per la quale "l'art. 822 codice civile, includendo fra i beni del demanio pubblico gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico ed artistico se appartenenti allo Stato, e l'art. 824 cod. civ., assoggettando al regime del demanio gli stessi beni in quanto siano delle province o dei comuni, hanno conferito ad essi una condizione giuridica particolare, diversa da quella risultante dalla legge speciale 2 giugno 1939, n. 1089 che prevedeva un regime ispirato al criterio della semplice indisponibilità; a seguito dell'entrata in vigore del codice civile, quindi, detti beni hanno acquistato natura demaniale divenendo assolutamente inalienabili ed inusucapibili e soggetti alle regole di amministrazione e di tutela giuridica caratteristiche della proprietà pubblica".

In definitiva, mentre la legge 1089 consentiva l'alienazione del bene culturale degli enti locali con una preventiva speciale autorizzazione dell'autorità preposta al vincolo, la rigida interpretazione imposta dal codice civile era invece nel senso dell'inalienabilità assoluta.

La legge Bassanini-*bis* (legge 15 maggio 1997, n. 127), peraltro, nella sua versione originaria, stabiliva una norma per i beni culturali appartenenti allo Stato o agli enti locali che prendeva posizione sul problema della prevalenza o meno della disciplina codicistica attinente al demanio sulla disciplina specialistica dei beni culturali, stabilendo espressamente la preminenza della legge 1089 sul codice civile. Sulla base di questa legge, pertanto, la situazione poteva così sintetizzarsi: i beni culturali dei Comuni potevano essere alienati, previa autorizzazione ministeriale, che poteva concederla a patto di significativi motivi che ponessero al sicuro la conservazione dei beni stessi.

Con la legge Bassanini-*ter* (legge 16 giugno 1998, n. 191, art. 2, 24° comma) i commi 3 e 4 dell'art. 12 della legge Bassanini-*bis* sono stati abrogati, ricreandosi pertanto la situazione giuridica anteriore, con il ripristino della qualificazione dei beni culturali dello Stato e degli enti locali come demanio artistico accidentale, nel senso e secondo la limitativa disciplina del codice civile, interpretata con particolare rigore dalla giurisprudenza.

Il nuovo testo unico (art. 55 lettera *a*) stabilisce che è soggetta ad autorizzazione ministeriale l'alienazione dei beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni "che non facciano parte del demanio storico e artistico".

In definitiva, il testo unico da una parte prevede che alcuni dei beni culturali appartenenti allo Stato o agli enti locali territoriali continuino a costituire demanio (dove l'incapibilità assoluta), ma da un'altra parte ammette che i restanti beni, pur mantenendo la qualifica di beni culturali, possano essere assoggettati alla commercializzazione previa autorizzazione ministeriale prevista dallo stesso testo unico.

Donde sorge il problema: quali beni conservano la qualifica di beni demaniali e quali beni perdono questa qualifica e possono essere commercializzati? L'unica cosa certa, sulla base anche di notizie informali assunte presso il Ministero dei beni culturali, era finora che nell'opinione ministeriale la norma intendesse fare riferimento non ai beni culturali immobili, bensì ai beni culturali mobili, sul presupposto che, ai sensi dell'art. 822, secondo comma, ultima parte del codice civile, i beni mobili costituiscono demanio soltanto se riuniti in museo, pinacoteca, archivio, biblioteca, cioè come universalità di mobili e non come beni valutati singolarmente. In questo modo il singolo bene è alienabile previa autorizzazione, mentre l'intera raccolta è inalienabile perché bene demaniale.

Ma questa chiarificazione portava inevitabilmente alla conclusione che neppure sulla base del testo unico i beni culturali degli enti locali e dello Stato potessero essere commercializzati.

Questo lo stato della disciplina prima del nuovo regolamento testé pubblicato.

3. Nuova disciplina regolamentare

Il nuovo regolamento disciplina aspetti particolarmente rilevanti per l'attività notarile: il problema di una netta distinzione tra beni culturali necessariamente demaniali e quindi inalienabili e beni culturali suscettibili di essere alienati; il problema dell'individuazione dei beni culturali degli enti locali, il problema dell'autorizzazione, il problema della prelazione. Ognuno di questi momenti va singolarmente trattato.

a) Beni demaniali e alienabilità

Una delle norme che governano il bene demaniale è quella della sua inalienabilità (ex art. 823 c.c.), da ritenersi, come sottolineato dalla dottrina, come inalienabilità con negozi di diritto privato, non con negozi di diritto pubblico (così RESTA, *Beni pubblici*, in *Commentario Scialoja e Branca*, sub art. 823 cod. civ., Bologna-Roma, 1976, pag. 108).

La dottrina è concorde nell'affermare che la commerciabilità di un bene demaniale può aversi soltanto con la cessazione del carattere demaniale del bene (cfr. per tutti, CAPUTI JAMBRENGHI, *I beni pubblici e d'interesse pubblico*, in *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzarolli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca, seconda edizione, Bologna, 1998, pag. 1107 e segg.).

Il regolamento prevede una disciplina dalla quale si desume che alcuni beni conservano per sempre la demanialità, mentre altri possono perderla venendo ce-

duti. Nel nostro caso il bene cedibile da demaniale (in quanto di proprietà dello Stato o di ente territoriale) diventa bene di proprietà privata, ancorché con lo *status* di bene assoggettato a determinati vincoli a beneficio della collettività. Chi acquista questo bene, insomma, lo acquista a titolo di proprietà privata, con le limitazioni di legge, che nel nostro caso si estrinsecano sul fatto: *a)* che trattasi di bene formalmente dichiarato come bene culturale; *b)* che trattasi di bene assoggettato a prelazione artistica a favore dello Stato; *c)* che trattasi di bene assoggettato a tutti i vincoli posti in evidenza dal provvedimento che concede l'autorizzazione.

Ma per ammettere che il bene demaniale diventi bene di proprietà privata, occorre concludere che vi è un momento, in questa fase di passaggio, in cui la demanialità del bene viene meno. Non va dimenticato, si ripete, che, secondo la dottrina, un bene demaniale può essere negoziato solo quando sia venuta meno la demanialità. Orbene, poiché si afferma che la demanialità può venir meno per effetto di atto normativo, oppure di un provvedimento amministrativo, oltretutto per circostanze oggettive qualificabili come sdemanializzazione di fatto, si può affermare che nel nostro caso la demanialità venga meno nello stesso momento in cui il Soprintendente regionale dà il suo assenso, con provvedimento autorizzativo, alla cessione del bene. Infatti è questo il momento in cui la pubblica autorità valuta se il bene pubblico debba continuare a svolgere le funzioni di bene esclusivamente destinato al soddisfacimento di un interesse della collettività (e quindi debba restare di proprietà dello Stato o dell'ente territoriale), oppure possa entrare nel patrimonio di altro ente pubblico o anche di un privato (perché il regolamento in esame non pone preclusioni di carattere soggettivo su colui che può rendersi acquirente del bene culturale).

Va anche precisato che il bene demaniale ceduto non diventa bene del patrimonio indisponibile neppure se viene ceduto ad ente pubblico diverso dagli enti territoriali. Infatti il bene patrimoniale indisponibile presuppone che proprietario del bene sia un ente pubblico e, contemporaneamente, che il bene non possa essere sottratto alla sua destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge. Nel nostro caso, la circostanza che il bene appartenga ad ente pubblico cessionario non determina una disciplina differenziata rispetto al bene acquisito da un privato, salva la necessità della preventiva autorizzazione in caso di successiva cessione del bene. Non sembra, insomma, che i beni culturali appartenenti ad enti pubblici diversi dagli enti locali debbano essere considerati come beni del patrimonio indisponibile: si tratta di beni cedibili, ancorché nel rispetto della particolare disciplina dettata per garantirne la conservazione.

La norma base che distingue i beni alienabili e i beni non alienabili può così riassumersi:

a) determinati beni (*ex art. 2 del regolamento*) sono sempre inalienabili e

quindi per questi è prevista un'inalienabilità assoluta e definitiva;

b) tutti gli altri beni sono alienabili se inseriti nell'elenco principale a disposizione della soprintendenza regionale; restano inalienabili se non inseriti nell'elenco e pertanto si ha una sorta di inalienabilità provvisoria, in attesa dell'inserzione nell'elenco.

Va chiarito che la norma che prevede l'alienabilità dei beni inseriti nell'elenco fa riferimento all'elenco previsto dal primo comma dell'articolo 3 del regolamento, vale a dire all'elenco disciplinato dall'art. 5 del testo unico, che concerne i beni culturali veramente tali per evidenti caratteristiche oggettive. La norma pertanto non trova applicazione per gli immobili indicati nell'elenco previsto dal secondo comma dell'art. 3, vale a dire per gli immobili realizzati da più di 45 anni, a dimostrazione del fatto che non basta una vetustà del bene di quella misura per farlo diventare bene culturale, ma occorre per i beni dei privati apposita notifica da parte dell'amministrazione e per i beni degli enti pubblici un'oggettiva individuazione di essi come beni culturali.

Certamente la norma che stabilisce come condizione per l'alienabilità del bene il suo inserimento nell'elenco dei beni culturali ha una sua ragion d'essere, in quanto mira a costringere l'ente proprietario ad includere il bene nell'elenco: l'incommerciabilità provvisoria costringerà questi enti a provvedere all'inclusione del bene nell'elenco, allo scopo di potere, se del caso, sfruttare economicamente il bene con la sua alienazione.

In definitiva, se l'ente territoriale intende conservare il bene nel proprio dominio e desidera limitarsi a concederne l'utilizzabilità a terzi, con apposita concessione o convenzione d'uso, l'ente non avrà alcun interesse ad inserire il bene nell'elenco e in tal caso per il notaio non si porranno particolari problemi, perché egli non sarà mai chiamato ad occuparsi di questi beni. Se invece l'ente intende alienare il bene (in tal caso coinvolgendo l'opera notarile), il notaio avrà il vantaggio di trovarsi di fronte ad un bene che, per poter essere alienato dovrà essere incluso in un elenco e vi sarà mantenuto dal Soprintendente regionale soltanto dopo una valutazione della culturalità del bene stesso. Non si può negare che in questo modo il problema dell'individuazione del bene, problema critico sulla base delle precedenti norme, è stato in larga misura risolto.

Che accade se il bene, malgrado la sua mancata inserzione nell'elenco in discorso, venga alienato? Non vi è alcun dubbio che il negozio traslativo del bene in tal caso sarà affetto da nullità. Donde nasce questa nullità? Si può rispondere affermando che nel nostro caso viene ad essere violato un previsto divieto di legge (non va dimenticato che la norma regolamentare nel nostro caso è norma giuridica dal contenuto più forte di un semplice regolamento esecutivo, dovuta al fatto che trattasi di regolamento delegato e quindi supportato da una precisa disposizione di

legge). Pertanto nel caso di specie sarebbe ipotizzabile la norma dell'art. 1418 c.c. sulla nullità virtuale.

Ma non va neppure dimenticato che il bene non inserito nell'elenco conserva ancora il suo connotato di bene demaniale, connotato che verrà a perdere soltanto per effetto dell'alienazione consentita dalla legge. Pertanto l'alienazione *contra legem* di un bene demaniale viene certamente ad essere considerato come atto nullo, perché attinente ad oggetto impossibile, come ha dichiarato altra volta la Corte di Cassazione (Cass. 25 marzo 1966, n. 788, in *Giust. civ.*, 1966, I, 1059; Cass. 22 novembre 1990, n. 11265, in *Foro it.*, 1990, I, 3396).

Riassumendo, si possono verificare le seguenti due situazioni:

a) *beni assolutamente inalienabili*. In tal caso se il bene venisse alienato trasgredendo la norma, si avrebbe l'alienazione di un bene demaniale e quindi la nullità dell'atto per impossibilità dell'oggetto;

b) *beni provvisoriamente inalienabili* perché non appartenenti ai beni assolutamente inalienabili e perché ancora non inclusi nell'elenco: anche in questo caso il bene continuerebbe a mantenere il suo connotato di bene demaniale e quindi anche in tal caso l'atto di cessione sarebbe nullo per impossibilità dell'oggetto.

Pertanto entrambi i casi di atto avente per oggetto un bene assolutamente inalienabile, oppure di atto relativo a bene astrattamente alienabile ma concretamente inalienabile perché non inserito nell'elenco, sarebbero affetti dalla sanzione della nullità negoziale.

Il problema cambia in parte se il bene venga inserito nell'elenco e l'atto di cessione venga posto in essere anche senza autorizzazione: in questo caso l'atto sarebbe nullo per violazione dell'art. 1418 c.d. (nullità virtuale) perché si tratterebbe di atto del tutto contrario a una precisa disposizione normativa.

b) Individuazione dei beni

Il regolamento offre finalmente norme destinate all'individuazione dei beni in discorso, rispondendo in questo modo positivamente ad un'istanza presentata da più parti, che vedevano nel problema dell'individuazione dei beni culturali degli enti pubblici uno dei punti critici, data l'inesistenza di notifiche da parte della pubblica amministrazione e la sostanziale inerzia degli enti predetti a completare l'elenco previsto dall'art. 5 del testo unico.

In che modo si provvede? Predisponendo un duplice comportamento:

a) costringendo la pubblica amministrazione a completare gli elenchi previsti dal testo unico entro un certo termine: due anni dal 28 ottobre 2000, data di entrata in vigore del regolamento in esame;

b) creando un secondo elenco, comprendente esclusivamente i beni immobili realizzati almeno 45 anni prima dell'entrata in vigore del regolamento.

Per entrambi gli elenchi sono previsti: a) la destinazione d'uso di ciascun immobile; b) la relativa documentazione catastale.

La destinazione d'uso serve certamente, da un lato per orientare la pubblica amministrazione nella concessione o nella negazione dell'autorizzazione, ma prevalentemente per stabilire quale possa essere l'utilizzazione del bene, sia che la pubblica amministrazione intenda provvedervi direttamente, sia che intenda investirne i privati (da qui concessione o convenzione per l'utilizzazione del bene).

Il tutto va trasmesso al Soprintendente regionale, che fa da collettore e da filtro. Va in proposito ricordato che, nell'ambito dell'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, avutosi con decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 (su impulso della prima legge Bassanini: legge 15 marzo 1997, n. 59), sono stati previsti per ogni regione a statuto ordinario, ed altresì per le regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna i soprintendenti regionali, con incarico prevalente di coordinamento delle varie soprintendenze delle regioni interessate. Non vi è alcun dubbio che l'incarico che viene attribuito ai soprintendenti regionali con il regolamento in esame accresce enormemente le funzioni di questi dirigenti, nella sostanza attribuendo ad essi compiti già di competenza dell'autorità centrale.

Spetta poi al Soprintendente regionale:

- comunicare l'elenco dei beni non artistici appartenenti al singolo proprietario;

- integrare direttamente l'elenco con beni che sono invece culturali.

In più, egli effettua le notifiche di beni culturali "storici", cioè che sono tali non per se stessi, ma per il loro collegamento con la storia. Quindi queste notifiche, che per il testo unico del 1999 erano di competenza ministeriale, per effetto del nuovo regolamento sono divenute di competenza del Soprintendente regionale.

In linea con la legge n. 241 del 1990, è previsto l'invito all'ente interessato di presentare eventuali osservazioni (art. 4).

Questi elenchi vengono aggiornati con lo stesso procedimento, ogni tre anni.

c) Autorizzazione

Gli articoli 7 e seguenti del regolamento affrontano, per la prima volta (se si esclude una norma di scarso rilievo contenuta nell'art. 45 del regolamento del 1913) in modo completo la tematica dell'autorizzazione, soffermandosi sulle modalità per la sua richiesta.

Rilevano particolarmente, oltre ai dati identificativi del bene, le informazioni

che ne garantiscono: la conservazione, la possibilità di pubblica fruizione, un programma che evidenzi gli obiettivi di tutela e di valorizzazione.

Quest'ultimo programma, la cui stesura sarebbe presumibilmente complicata e di difficile giustificazione, non si richiede: *a)* quando si tratta di immobile destinato ad uso abitativo; *b)* quando si tratta di immobile destinato ad uso commerciale; *c)* quando si tratta di porzione di edificio di proprietà, nella misura non inferiore al 75 per cento, di soggetto privato o ente pubblico non territoriale.

Il rilascio dell'autorizzazione è di competenza del Soprintendente regionale (e non più in questo caso del Ministero dei beni culturali), che deve provvedere entro 120 giorni dal ricevimento dell'istanza (nell'ipotesi normale), oppure entro 90 giorni se si tratta di immobili adibiti ad uso abitativo o commerciale o comunque rientranti nella fattispecie testé prevista *sub c)*. Questi termini sono espressamente qualificati come termini perentori dall'art. 20 del regolamento.

L'autorizzazione viene rilasciata soltanto se l'alienazione non pregiudichi la conservazione del bene, la sua integrità, la sua fruizione pubblica e deve evidenziare tutta una serie di adempimenti che l'acquirente deve porre in essere per garantire detti risultati.

Meritano menzione due norme:

a) la prima stabilisce che l'autorizzazione prescrive la previsione, nel contratto di alienazione, della clausola risolutiva espressa di cui all'art. 11 (art. 10, 3° comma, lettera *b)*);

b) la seconda stabilisce che se il bene è alienato a privato o a società commerciale o ad associazione non riconosciuta, nell'atto con il quale è rilasciata l'autorizzazione viene contemporaneamente effettuata dal Soprintendente regionale la dichiarazione dell'interesse particolarmente importante del bene.

d) Trascrizione dell'autorizzazione

Il provvedimento autorizzativo e la dichiarazione che si tratta di bene d'interesse particolarmente importante sul piano culturale sono trascritti, su richiesta del Soprintendente regionale, nei registri immobiliari «ed hanno efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo, anche ai fini dell'art. 11 del regolamento», articolo, quest'ultimo, che concerne appunto la risoluzione del contratto di acquisto del bene per inadempimento derivante dal mancato ossequio alle prescrizioni operative contenute nell'autorizzazione ai fini della conservazione e della fruibilità pubblica del bene.

E' questa la prima volta che il provvedimento di autorizzazione alla cessione del bene viene preso in considerazione dal legislatore, ai fini della pubblicità im-

biliare, con norma che rispecchia quasi pedissequamente l'analogia norma contenuta nell'art. 8, 2° comma, del testo unico sui beni culturali.

L'aver previsto la pubblicità immobiliare anche per l'autorizzazione si spiega, certamente, perché dalla stessa deve risultare il necessario inserimento nell'atto della clausola risolutiva espressa; ma anche, è da ritenere, perché il procedimento autorizzativo fa venir meno la demanialità del bene e apre la strada alla sua alienabilità.

e) Risoluzione del contratto

L'art. 11 del regolamento esordisce stabilendo che l'osservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione "costituisce obbligazione principale dell'acquirente". Il significato della norma appare chiaro: sulla base del principio che "qualora l'inadempimento riguardi una delle obbligazioni primarie ed essenziali scaturenti dal contratto, non è necessaria alcuna valutazione della gravità di esso, essendo questa implicita nella circostanza stessa del mancato adempimento" (così Cass. 17 febbraio 1969, n. 550, in *Giur. it.*, 1969, I, 1, 618).

In altre parole, allorquando l'acquirente del bene non abbia adempiuto anche ad una minima delle prescrizioni inserite nel provvedimento di autorizzazione trascritto, l'ente alienante effettua la dichiarazione di avvalersi della clausola risolutiva espressa e l'acquirente non può opporre l'eccezione di scarsa rilevanza dell'obbligazione inadempita, appellandosi all'art. 1455 del codice civile.

Questo aspetto del contratto di alienazione richiederà evidentemente da parte del notaio chiamato alla stipula particolare attenzione, soprattutto allo scopo di porre l'acquirente nella condizione di conoscere i rischi del suo eventuale inadempimento.

Ma vi è da chiedersi: se è stata inserita nell'atto la clausola risolutiva espressa, che senso ha l'aver previsto altra norma atta a stabilire l'essenzialità della prestazione per i comportamenti conservativi e di fruibilità del bene posti a carico dell'acquirente? Infatti la giurisprudenza ha statuito che la pattuizione di una clausola risolutiva espressa elimina ogni necessità di indagine in ordine all'importanza dell'inadempimento (Cass. 14 luglio 2000, n. 9356; Cass. 17 marzo 2000, n. 3102, per la quale la clausola risolutiva espressa in seno alla convenzione negoziale rende irrilevante ogni indagine intesa a stabilire se l'inadempimento sia sufficientemente grave, tale da giustificare l'effetto risolutivo; cfr. sempre in tal senso Cass. 17 ottobre 1995, n. 10815, in *Foro it.*, 1996, I, 3444).

Ma probabilmente l'aver incluso tale dizione vuole significare un effetto rafforzativo al di là delle regole generali poste dall'ordinamento giuridico.

E' anche prevista una clausola penale *ex art.* 1382 c.c., d'importo pari al 25

per cento del prezzo del bene ceduto, salvo maggior danno. L'introduzione della clausola penale ha certamente lo scopo di evitare all'amministrazione di dover quantificare il danno, di difficile quantificazione nella materia considerata, perché si tratta di interessi generali che operano ad ampio spettro e che sono difficilmente traducibili in una somma di denaro.

L'amministrazione, prevedendo la risarcibilità del danno ulteriore si è mantenuta la porta aperta per eventuali ulteriori richieste di danno, ma appare fin d'ora improbabile che questa strada possa essere percorsa. In proposito va ricordato che la clausola penale, quando è prevista la risarcibilità del danno ulteriore, costituisce solo una liquidazione anticipata del danno destinata a rimanere assorbita, nel caso di prova di ulteriori e maggiori danni, nella liquidazione complessiva di questi (così Cass. 13 luglio 1996, n. 6356).

f) Prelazione

L'art. 12 del regolamento disciplina la prelazione a favore dello Stato e modifica in varie parti il normale procedimento di prelazione previsto dagli artt. 59-61 del testo unico sui beni culturali.

In primo luogo disciplina un diritto di prelazione che opera prima dell'atto di cessione del bene, nella fase anteriore concernente il procedimento di autorizzazione. Il Ministero, anziché rilasciare l'autorizzazione alla cessione del bene a terzi, può decidere di acquistare il bene culturale in proprio e sono previste varie possibilità attinenti al prezzo d'acquisto: se esiste un prezzo d'asta il bene viene acquistato dallo Stato sulla base di questo valore; ma può accadere che il prezzo sia stabilito con apposito accordo tra ente territoriale alienante e Stato; o, in mancanza di accordo, che si proceda alla nomina di apposita commissione di arbitraggio cui viene affidato il compito di stabilire l'entità del prezzo congruo.

La prelazione va esercitata sempre entro il termine di due mesi, decorrenti in questo caso dalla ricezione della richiesta di autorizzazione ad alienare da parte del soprintendente regionale, che rappresenta l'autorità competente a rilasciarla.

Il provvedimento di esercizio della prelazione, da parte del Ministero dei beni culturali, va notificato al solo alienante, perché ancora il contratto di cessione non è stato posto in essere e l'unico soggetto che pone in allarme la pubblica autorità è l'ente territoriale che richiede l'autorizzazione.

In definitiva in questo modo vengono sovrapposte nella stessa procedura sia l'autorizzazione che la prelazione; anzi l'esercizio della prelazione presuppone che l'autorità competente non dia il benestare per l'autorizzazione della cessione del bene a terzi; la prelazione si sovrappone al provvedimento di autorizzazione e rende inutile l'emanazione di quest'ultimo, risultando essa autorizzazione superata dal

favore che viene per legge garantito all'acquisto del bene culturale da parte dello Stato.

Ma l'art. 12 del regolamento prevede anche una seconda fase di esercizio della prelazione: essa concerne l'ipotesi che sia stata concessa l'autorizzazione alla cessione del bene, sia stato stipulato il relativo atto a favore di soggetto estraneo, ma che il prezzo di cessione del bene sia risultato inferiore a quello indicato dall'alienante nella richiesta di autorizzazione.

In questo caso come opera la prelazione? Occorre pur sempre la denuncia da parte dell'ente alienante che abbia riscontrato l'inferiorità del prezzo rispetto a quello espresso in sede di procedimento autorizzativo e che, data la sua iniziale entità, può avere indotto il Ministero a non esercitare la prelazione. L'ente territoriale alienante, in tal caso, effettua la denuncia prevista dal testo unico sui beni culturali, peraltro non più entro i 30 giorni dall'atto (*ex art. 58 del testo unico*), bensì entro i 60 giorni, che decorreranno evidentemente dalla data dell'atto di cessione del bene.

Va da sé che, per effetto del richiamo agli artt. 59 e segg. del testo unico, in tal caso debbono ritenersi applicabili tutte le norme concernenti la prelazione: obbligo dello Stato di esercitarla entro i 60 giorni, sospensione degli effetti dell'atto in questo periodo, trasferimento coattivo del bene allo Stato a far data dall'ultima notifica, ai contraenti, della volontà di esercitare la prelazione.

E' da ritenersi che l'ente territoriale sia obbligato a denunciare la vendita soltanto se il prezzo di cessione del bene sia inferiore a quanto stabilito in precedenza e non in tutti i casi, perché al Ministero è stata data facoltà di esercizio della prelazione fin dalla fase di richiesta dell'autorizzazione e, in linea di principio, se lo Stato non ha utilizzato il suo diritto in quella fase, non vi è nessuna ragione per reiterare l'invito a farlo in via successiva, a parità di prezzo, o a prezzo superiore rispetto a quello previsto nella fase autorizzativa.

Riassumendo, pertanto, lo Stato può esercitare la prelazione:

a) o nella fase di autorizzazione alla cessione del bene entro i due mesi dalla ricezione della richiesta di autorizzazione;

b) oppure dopo la cessione del bene, ma soltanto se il prezzo di cessione sia inferiore a quello esplicitato nella fase autorizzativa.

L'art. 13 del regolamento disciplina con una certa ampiezza la prelazione a favore di altro ente locale, o a favore degli enti previsti dall'art. 1, 1° comma, D.Lgs. 20 novembre 1990, n. 356 (rientrano in questa categoria gli enti pubblici creditizi, le casse comunali di credito agrario, i monti di credito su pegno), nell'ipotesi che la prelazione dello Stato non sia stata esercitata.

Si ricorderà che il procedimento che si instaurava per consentire la prelazione da parte degli enti locali è stato qualificato come sub-procedimento che resta in-

terno all'amministrazione, senza alcuna incidenza né sui termini di conclusione del procedimento principale, né sugli effetti di quest'ultimo.

La norma sulla prelazione a favore degli enti diversi dallo Stato non viene ad incidere sulla fase autorizzativa (fase che appartiene esclusivamente allo Stato), ma soltanto sulla fase successiva al negozio di cessione.

Va in proposito sempre ricordato che si tratta di bene culturale alienato da ente territoriale. Anche in questo caso il procedimento espropriativo si apre con la denuncia prevista dal testo unico e il termine entro il quale si può esercitare la prelazione resta sempre confinato nei 40 giorni dalla denuncia, nel pieno rispetto delle norme del testo unico.

Gli aspetti nuovi concernono:

a) una norma (art. 13, 1° comma) destinata a divulgare l'informazione del programma di cessione del bene presso gli enti territoriali: è prevista la pubblicazione, sul bollettino ufficiale regionale e su altri strumenti di pubblicità, della notizia che si è richiesta l'autorizzazione, con l'individuazione del bene e l'indicazione del prezzo di mercato corrente;

b) una norma (art. 13, 2° comma) che estende questo sub-procedimento agli enti previsti dal decreto legislativo n. 356 del 1990;

c) una norma (art. 13, 3° comma) che prevede l'emissione del decreto di prelazione solo a favore dell'ente richiedente; ma non sembra che la norma modifichi l'art. 60, 2° comma, del testo unico, per effetto del quale il decreto va notificato all'alienante e all'acquirente ed ha effetto dall'ultima delle notificazioni; occorrerà pertanto attendere anche la notifica in capo all'acquirente per far ritenere verificato l'effetto di trasferimento coattivo a favore dell'ente che ha esercitato la prelazione;

d) infine una norma (art. 13, 4° comma) che estende agli enti territoriali la norma di favore, prevista per lo Stato, sulla possibilità di esercizio della prelazione in caso di vendita ad un prezzo inferiore rispetto a quello indicato dall'alienante nella richiesta di autorizzazione. In questo caso trova applicazione la procedura prevista in precedenza per lo Stato.

g) Norme transitorie

Gli ultimi tre articoli del regolamento contengono disposizioni transitorie.

Gli artt. 22 e 23 prevedono la possibilità che i beni già identificati come beni culturali siano ceduti previa autorizzazione prima che sia trasmesso al Soprintendente regionale l'elenco previsto dal regolamento (art. 22), o dopo la trasmissione dell'elenco ma prima che il Soprintendente regionale abbia effettuato le operazioni di individuazione dei beni previste dall'art. 4 del regolamento. Queste norme si pre-

occupano sostanzialmente di far pesare sull'ente territoriale l'obbligo di fornire al Soprintendente regionale il massimo di informazioni allo scopo di porlo nella condizione di effettuare rapidamente ed in modo appropriato l'individuazione del bene culturale. Sono norme destinate a cessare nel tempo.

L'ultimo articolo (art. 24) dispone che sino all'istituzione delle soprintendenze regionali le competenze attribuite al Soprintendente regionale sono svolte dal Soprintendente ai beni ambientali e architettonici.

h) Conclusioni

a) Ambito di applicazione del regolamento. Il regolamento si applica in via principale alle cessioni di beni culturali appartenenti allo Stato e agli enti territoriali.

Ma esso non trova applicazione per i trasferimenti dallo Stato agli enti locali territoriali, da ente territoriale ad altro ente territoriale (sostanzialmente in questo senso v. art. 21, 1° comma). Quest'ultima norma ha una sua giustificazione, perché nei negozi traslativi del bene demaniale artistico tra enti territoriali e tra Stato ed enti territoriali il bene non perde il suo carattere di bene demaniale, per cui tutta la disciplina regolamentare in discorso non ha più ragion d'essere.

Tuttavia qualche disposizione regolamentare trova applicazione anche in via generale: così è per l'art. 21, 2° comma, che estende il procedimento autorizzativo previsto dal regolamento in via generale alle autorizzazioni richieste dal testo unico per i beni di tutti gli enti pubblici e delle persone giuridiche prive di scopo di lucro. Trattasi anche in questo caso di norma giustificata per la laconicità del testo unico in questa materia.

b) Individuazione dei beni demaniali. Il regolamento risolve il conflitto esistente tra legislazione speciale sui beni culturali e codice civile che ritiene tutti i beni culturali appartenenti allo Stato e agli enti territoriali come demanio. E lo fa separando i beni che non potranno mai perdere la propria demanialità (monumenti nazionali, beni archeologici, beni storici) da tutti gli altri, che potranno nelle debite forme essere assoggettati a negozi traslativi.

c) Procedimento identificativo dei beni culturali. Per la prima volta il legislatore si preoccupa di prevedere un procedimento inteso all'individuazione dei beni appartenenti agli enti pubblici, che resta peraltro limitato ai beni appartenenti agli enti territoriali. La necessaria trasmissione dell'elenco al Soprintendente regionale in un termine previsto, il contributo di documentazione che ogni ente è tenuto a fornire al Soprintendente regionale e i termini tassativi che impongono a quest'ultimo, pena l'utilizzazione del commissario *ad acta*, di provvedere, denotano la volontà di completare l'auspicato elenco in termini adeguati. Il problema si sposterà poi sugli elenchi dei beni degli enti pubblici diversi dagli enti locali e degli enti ecclesiastici: è

auspicabile che si provveda con analoga norma regolamentare di futura emanazione.

A conclusione di tutto il discorso, pare che non vi siano dubbi nell'affermare che questa disciplina, ancorché tracciata in ambito ristretto, potrà parzialmente essere utilizzata dallo Stato nell'applicazione concreta di determinate parti del testo unico, in special modo per quanto attiene al procedimento autorizzativo e per quanto concerne la prelazione di secondo grado a favore degli enti territoriali.

Giovanni Casu

(Riproduzione riservata)