

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 2011

Beni culturali e contrattazione immobiliare

Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 23 giugno 1998

1. Quesito. E' stato prospettato il seguente quesito: la nullità prevista dall'art. 61 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 è sanabile? In particolare, allorquando sia rimasta inosservata la norma che prevede la preventiva autorizzazione della Sovrintendenza per i beni culturali prima dell'alienazione di bene culturale appartenente ad ente locale, ad ente pubblico, oppure ad una persona giuridica, pena la nullità dell'atto posto in essere, si è chiesto se sia consentito il rilascio di un'autorizzazione tardiva, sanando quella che l'art. 61 della legge 1089 del 1939 qualifica come "nullità di pieno diritto".

Prima di affrontare il problema nodale della qualificazione esatta da attribuire alla sanzione di "nullità" disciplinata dall'art. 61 della legge 1089, appare opportuno far precedere un quadro riassuntivo della disciplina prevista dalla legge stessa, puntualizzando gli aspetti di più immediato interesse per la contrattazione, attingendo in larga misura a riflessioni svolte in proposito in occasione di un convegno di studio svoltosi a Pescara il 28 settembre 1997 ⁽¹⁾.

Questa estensione del tema non deve apparire eccessiva. Infatti la tematica dell'alienazione del bene culturale appartenente a privato appare il settore più adeguato per tentare di forzare il significato sostanziale della sanzione di nullità prevista dalla legge, oltre il dato puramente testuale, come si vedrà più oltre.

2. Normativa. Le norme più rilevanti per il nostro tema sono le seguenti.

"Le cose indicate negli articoli 1 e 2 sono inalienabili quando appartengono allo Stato o ad altro ente o istituto pubblico" (art. 23)

“Le cose appartenenti ad enti o istituti legalmente riconosciuti, diversi da quelli indicati nell’art. 23, possono essere alienate, previa autorizzazione del Ministro per i beni culturali ed ambientali” (art. 26, 1° comma).

“Il proprietario e chiunque a qualsiasi titolo detenga una delle cose che abbiano formato oggetto di notifica a norma degli articoli precedenti è tenuto a denunciare al Ministro per i beni culturali e ambientali ogni atto, a titolo oneroso o gratuito che ne trasmetta, in tutto o in parte, la proprietà o la detenzione:

Nel caso che la trasmissione avvenga per successione a causa di morte, l’obbligo della denuncia spetta all’erede” (art. 30).

“Nel caso di alienazione a titolo oneroso, il Ministro per i beni culturali e ambientali ha facoltà di acquistare la cosa al medesimo prezzo stabilito nell’atto di alienazione”.(art. 31, 1° comma).

“Il diritto di prelazione deve essere esercitato nel termine di mesi due dalla data della denuncia.

In pendenza di detto termine, il contratto rimane condizionato sospensivamente all’esercizio del diritto di prelazione: all’alienante è vietato di effettuare la tradizione della cosa.

La proprietà passa allo Stato alla data del provvedimento col quale è esercitata la prelazione.

Le clausole del contratto di alienazione non vincolano lo Stato” (art. 32).

“Le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalla presente legge o senza l’osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte, sono nulli di pieno diritto..

Resta sempre salva la facoltà del Ministro per i beni culturali ed ambientali di esercitare il diritto di prelazione a norma degli articoli 31 e 32” (art. 61).

3. Concetto di bene culturale. Si inizia a parlare di “bene culturale” soltanto a partire dagli anni ‘50, in un primo tempo sulla base della legislazione internazionale e soltanto con l’istituzione del Ministero del beni culturali (con legge 29 gennaio 1975, n. 5) anche sulla base della nostra legislazione interna.

Anche sulla spinta dell’attività del nuovo Ministero, il concetto di bene culturale si è andato affinando: da uno spezzettamento di beni (v. art. 1 della legge 1089, che enumera, peraltro soltanto a titolo esemplificato, i seguenti beni: cose che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnografico; la paleontologia, la preistoria, le primitive civiltà, d’interesse numismatico, etc.), si è pervenuti ad un concetto unitario, che ha tentato di scolpire la funzione vera e propria che le cose d’arte assumono a vantaggio della collettività: sintetizzare cultura a beneficio dell’intera collettività, valore immateriale. Si è pertanto affermato che i beni

culturali sono "beni che costituiscono testimonianza materiale avente valore di civiltà" ⁽²⁾.

Nel concetto di bene culturale, ai fini nostri, rientrano soltanto i beni che sono disciplinati dalla legge 1089, con esclusione, pertanto, dei beni ambientali disciplinati dalla legge 1497 del 1939, non tanto perché la nozione di bene culturale non trovi applicazione anche per essi, quanto perché la disciplina della legge 1497 non comporta particolari limitazioni alla negoziazione dei beni ambientali, salvo evidentemente tutto quanto attiene all'incidenza del vincolo sul condono edilizio, tematica peraltro estranea ai problemi qui esaminati.

4. Bene culturale e zona di rispetto. Sono beni culturali, ai nostri fini, quelli disciplinati dagli artt. 1 e 2 della legge 1089. Non sono beni culturali le c.d. "zone di rispetto", cioè quei beni che vengono assoggettati, con apposito regolamento ministeriale, a determinate norme di rispetto, allo scopo di garantire la piena fruibilità dei beni culturali e di conservarne la consistenza.

Solitamente le norme concernenti questi beni sui quali insiste il c.d. vincolo indiretto (cioè vincolo imposto non in virtù propria, ma soltanto allo scopo di agevolare i veri e propri beni culturali) sono attinenti a distanze, a divieti di modificare lo stato dei luoghi, ad obblighi di utilizzare determinate tinteggiature.

Si discute se tra i vincoli c.d. indiretti, propri di queste zone di rispetto, vi sia, oltre a quello dell'edificabilità limitata (cioè fattibile, ma rispettando determinate regole), anche quello dell'inedificabilità assoluta. Giurisprudenza e dottrina, dopo prime incertezze ⁽³⁾ si sono espresse per l'affermativa ⁽⁴⁾. In definitiva, fra i vincoli che il Ministero dei beni culturali può imporre ex art. 21 della legge 1089, vi è certamente anche quello dell'inedificabilità assoluta.

Un fatto è peraltro certo: questi beni che hanno il c.d. vincolo indiretto non sono beni culturali e pertanto ad essi non si applica la normativa sulla prelazione artistica, né evidentemente quella sulla denuncia o sull'autorizzazione.

5. Bene culturale ed edificio con più di 50 anni. Una Sovrintendenza per i beni ambientali ⁽⁵⁾ ha sostenuto la tesi che siano sottoposti alla legge 1089 "tutti gli edifici e relative pertinenze di proprietà di enti pubblici...che abbiano più di 50 anni". L'affermazione appare errata, perché basata su un'interpretazione non corretta della norma per cui "non sono soggette alla disciplina della presente legge le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre 50 anni" (art. 1, ult. comma della legge 1089). Questa norma, infatti, non detta una caratteristica per fare includere, in positivo, un determinato bene fra le opere d'arte, ma, al

contrario, detta una condizione, in negativo, per farle escludere dalla qualifica di cose d'arte ⁽⁶⁾.

6. Categorie di beni culturali. L'art. 1 della legge 1089 individua i beni culturali che tali sono per se stessi, cioè che hanno *ictu oculi* incorporato il valore culturale che la legge ha inteso favorire, cioè che per se stessi presentano, alternativamente o congiuntamente, interesse: artistico, storico, archeologico o etnografico, paleontologico, numismatico, o che si sostanziano in opere rare o di pregio.

Caratteristica di questi beni è che essi hanno racchiusa in sé la qualità di beni culturali. Non deve trarre in inganno il fatto che questi beni, se appartenenti a privati, debbono essere notificati come beni culturali: in questo caso la notifica non ha il valore di creare questi come beni culturali (perché essi già rivestono tale qualità), bensì di creare il vincolo inteso a sottoporre il bene alla disciplina prevista dalla legge 1089 del 1939.

Altra categoria di beni culturali è invece quella prevista dall'art. 2 della legge 1089, che li qualifica non per se stessi, ma "a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere". Questi beni, per essere qualificati come beni culturali hanno bisogno di una valutazione *ad hoc* da parte dello Stato, valutazione che tende a correlare il bene con la cultura, e questa correlazione viene espressa con un giudizio tecnico che va notificato e che va trascritto nei registri immobiliari, evidentemente se si tratta di bene immobile.

Mentre quindi i beni culturali previsti dall'art. 1 della legge 1089 non hanno bisogno di notificazione - salva comunque la notifica a privato ai fini della creazione del vincolo -, perché hanno insito in sé l'elemento che vale a riconoscerli come beni culturali, la qualificazione di bene culturale per quelli disciplinati dall'art. 2 nasce con la notificazione in via amministrativa. Si comprende come quest'ultima presupponga l'esistenza, a monte, di un giudizio tecnico della pubblica Amministrazione inteso a correlare un bene determinato con un valore culturale, giudizio che nel nostro caso è costitutivo della qualificazione di bene culturale ⁽⁷⁾.

7. Disciplina diversa a seconda dell'appartenenza. Uno dei principali argomenti da valutare nel momento in cui si approfondisce la disciplina applicabile ai beni culturali è quello dell'appartenenza. I beni possono appartenere allo Stato, agli enti locali, agli enti pubblici in genere, a soggetti dotati di personalità giuridica non società commerciali, a queste ultime, a privati persone fisiche.

La legge traccia per ognuna di queste categorie discipline diverse che impongono tre filoni d'indagine da valutare separatamente:

a) beni appartenenti allo Stato o agli enti locali (demanio pubblico o demanio comunale e provinciale);

b) beni appartenenti ad enti pubblici diversi da quelli previsti alla lettera precedente;

c) beni appartenenti ad organismi privati dotati di personalità giuridica;

d) beni appartenenti ai privati persone fisiche.

Beni dello Stato o di enti territoriali. Gli artt. 23 e 24 della legge 1089 stabilivano che i beni in discorso fossero inalienabili, con facoltà peraltro del Ministro di autorizzarne l'alienazione purché non ne derivasse "danno alla loro conservazione". Nella sostanza la norma stabiliva un regime analogo a quello dei beni del patrimonio indisponibile dello Stato o dei predetti enti pubblici.

Con gli artt. 822 ed 824 del codice civile del 1942 i beni culturali in discorso sono stati dichiarati beni demaniali, per cui a partire dalla data di entrata in vigore del codice si è affermata l'indisponibilità assoluta di detti beni, e sostanzialmente, per questa parte, la parziale modifica della legge 1089. Prova ne sia che la più comune giurisprudenza ha da allora sostenuto che i beni in discorso, appartenenti al demanio pubblico, non potevano essere alienati, usucapiti, né su di loro poteva realizzarsi alcun diritto reale parziario, giacché, appunto trattandosi di demanio, l'unica utilizzazione consentita di essi poteva consistere nella concessione del bene da parte della pubblica Amministrazione, con tutte le conseguenze di legge specie in ordine alla competenza del giudice amministrativo a conoscere le conseguenti controversie ⁽⁸⁾. La giurisprudenza aveva anche chiarito che il demanio pubblico che si instaura su un bene culturale acquisito dallo Stato determina per l'Amministrazione l'impossibilità giuridica di attribuire diritti in base a contratti di diritto privato; con la conseguenza della trasformazione in concessioni dei diritti privatistici già esistenti sul bene ⁽⁹⁾.

E' peraltro sopravvenuta la c.d. "Legge Bassanini-*bis*" (legge 15 maggio 1997, n. 127), la quale all'art. 12, comma 3°, ha così stabilito: "alle alienazioni di beni immobili di interesse storico e artistico dello Stato, dei Comuni e delle Province si applicano le disposizioni di cui agli artt. 24 e seguenti della legge 1° giugno 1939, n. 1089". In questo modo la legge Bassanini-*bis* riporta in esistenza la precedente normativa della legge 1089, le cui norme erano state ritenute implicitamente abrogate dal codice civile che aveva qualificato come demanio artistico le cose d'arte sia per lo Stato che per i Comuni; per effetto della legge Bassanini, pertanto, nella sostanza si è stabilito che i beni culturali in discorso, ancorché appartenenti allo Stato o agli enti locali, possono essere alienati previa autorizzazione

ministeriale intesa ad accertare che l'atto non importi danno per la conservazione o per il godimento dei beni stessi.

Vien fatto di chiedersi se ciò determini una sorta di sclassificazione del bene artistico da bene demaniale a bene del patrimonio indisponibile, oppure se il bene, pur conservando la sua qualifica di bene demaniale, debba ritenersi assoggettato in ordine alla sua disponibilità, alle norme della legge n. 1089, nella sostanza in coerenza con l'inciso previsto dall'art. 823 c.c., primo comma ultima parte (i beni demaniali "sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano").

Il problema, se si aderisce all'opinione rigorosa della giurisprudenza, va risolto nel senso che nel nostro caso il bene culturale debba essere riguardato non più come bene demaniale, bensì come bene appartenente al patrimonio indisponibile, al di fuori dei casi e delle modalità previste dalla legge n. 1089. Detta giurisprudenza infatti afferma che il bene demaniale non possa essere mai interamente trasferito, ma soltanto, per il tramite della concessione, utilizzato applicando ad esso diritti non in conflitto con la sua natura di bene demaniale.

Sul piano operativo le conseguenze dell'una o dell'altra opinione non cambiano, perché comunque si qualifichi il bene culturale (demanio o patrimonio indisponibile) in ogni caso troveranno applicazione per esso tutte le norme previste dalla legge 1089.

Le norme concernenti i beni appartenenti allo Stato o agli enti locali possono essere così riassunte:

l'alienazione del bene abbisogna di preventiva autorizzazione ministeriale;

se si tratta di alienazione a titolo oneroso dovrebbe operare la prelazione a favore dello Stato, evidentemente nel solo caso che il bene appartenga a soggetto diverso dallo Stato, perché suonerebbe ben strana una prelazione a favore di colui che aliena il bene;

in ogni caso la mancata osservanza dell'una o dell'altra norma determina la "nullità" dell'atto posto in essere in violazione della predetta disciplina.

Beni di enti pubblici diversi dagli enti territoriali. L'art. 23 stabilisce per i beni culturali di questi enti pubblici la stessa disciplina prevista per i beni culturali degli enti territoriali, disciplina ormai uniforme dopo la legge Bassanini. In definitiva le regole applicabili sono le seguenti:

qualunque atto di alienazione va preventivamente autorizzato dal Ministero dei beni culturali;

l'autorizzazione va concessa con piena discrezionalità e comunque va negata se ne derivi danno per la conservazione del bene o per la sua utilizzazione per il pubblico godimento;

è in ogni caso prevista la prelazione, con analogo procedura stabilita per i beni in proprietà di privati persone fisiche, ed è da ritenersi che il termine per l'esercizio della stessa debba farsi decorrere dal momento in cui il Ministero dei beni culturali abbia avuto formale informazione, dalle parti, del contratto posto in essere, con speciale riferimento al prezzo e ai soggetti interessati alla negoziazione.

Beni di persone giuridiche private. La legge in questo caso stabilisce, in linea di principio, la facoltà del soggetto proprietario di alienare il bene, ma previa autorizzazione del Ministero dei beni culturali, il quale in tal caso può rifiutarla "qualora ritenga che l'alienazione produca un grave danno al patrimonio nazionale tutelato dalla legge o al pubblico godimento della cosa".

Va rilevato che in questo caso non basta un semplice danno ad ostacolare il rilascio dell'autorizzazione, ma si richiede un "danno grave", sia per la conservazione che per il godimento del bene culturale.

Anche in questo caso è prevista la prelazione, per la cui disciplina sono richiamate le norme che valgono per la prelazione concernente i beni appartenenti a persone fisiche.

Infine va chiarito che i beni culturali degli enti ecclesiastici riconosciuti come persone giuridiche nel nostro ordinamento debbono ritenersi assimilati a quelli propri delle persone giuridiche private (con la duplice caratteristica di non richiedere la notifica ai fini dell'assoggettamento a vincolo e di pretendere la preventiva autorizzazione governativa per l'alienazione), mentre i beni appartenenti ad enti ecclesiastici non riconosciuti dal nostro ordinamento come persone giuridiche vanno trattati alla stessa stregua dei beni culturali dei privati persone fisiche e ne seguiranno la disciplina subito appresso esaminata ⁽¹⁰⁾.

Beni di privati persone fisiche. E' questo, evidentemente, il settore più importante per il notariato.

Va subito detto che in questo caso, perché un bene sia ritenuto culturale, occorre la notificazione in forma amministrativa prevista dall'art. 3 della legge 1089 e ci si richiama in proposito a quanto si è venuti sostenendo più sopra in ordine alla natura della notificazione, alle formalità che la concernono, alle persone cui essa va diretta. Va anche detto che se si tratta di bene immobile (ed il caso che rileva per la categoria notarile, perché appare abbastanza improbabile che si ricorra al notaio, in linea di massima, per il trasferimento di beni culturali diversi da beni immobili)

occorre la trascrizione, destinata in questo campo a svolgere il compito che ad esso istituito è proprio.

Una volta imposto regolarmente il vincolo, cioè una volta assoggettato il bene culturale del privato alla disciplina della legge 1089 per il tramite della notifica trascritta, detto vincolo si estrinseca attraverso due particolari momenti:

- in primo luogo è necessario denunciare in ogni caso l'atto di alienazione del bene;
- in secondo luogo occorre attendere i tempi tecnici per l'esercizio della prelazione dello Stato, se l'atto di alienazione è a titolo oneroso.

Conclusioni. Riassumendo le fila di questo discorso, occorre sottolineare che la vera differenza di disciplina concerne da una parte i beni culturali appartenenti a persone fisiche, da un'altra parte i beni culturali appartenenti a persone giuriche (pubbliche o private).

E va chiarito che la differenza riguarda il momento costitutivo del vincolo ed il commercio giuridico del bene:

a) beni appartenenti a persone fisiche:

- occorre la notifica amministrativa per la creazione del vincolo, sia per i beni dell'art. 1 che per i beni dell'art. 2 della legge 1089; occorre anche la trascrizione, ma con mero valore di pubblicità notizia;
- il trasferimento del bene sia a titolo gratuito che a titolo oneroso va denunciato, ma successivamente all'atto;
- se il trasferimento è a titolo oneroso, lo Stato può esercitare il diritto di prelazione entro il termine di decadenza di due mesi dalla denuncia;

b) beni appartenenti a persone giuriche:

- non occorre la notifica per la creazione del vincolo sui beni previsti dall'art. 1 della legge 1089, ma occorre soltanto per i beni previsti dall'art. 2;
- il trasferimento del bene, sia a titolo gratuito che a titolo oneroso, va preventivamente autorizzato dall'autorità statale;
- se il trasferimento è a titolo oneroso, lo Stato può esercitare il diritto di prelazione entro il termine di decadenza di due mesi dalla denuncia.

8. Notificazione a persona fisica. Resta infine da dire della notificazione in forma amministrativa, che la legge prevede come strumento indispensabile per sottoporre un bene culturale posseduto da privato persona fisica ai vincoli previsti per i beni culturali dalla legge in discorso.

L'art. 3 prevede la notifica per i beni culturali disciplinati dall'art. 1 della legge 1089, mentre esso articolo non richiama i beni culturali disciplinati dall'art. 2 della

stessa legge; il motivo è evidente, perché per questi ultimi beni la notificazione in via amministrativa è avvenuta per la stessa qualificazione del bene come culturale, non trattandosi di beni che abbiano insita in se stessi la qualificazione di bene culturale. Evidentemente il legislatore non ha inteso imporre una duplice notificazione: una per la qualificazione del bene ed un'altra, sempre identica, come ha precisato autorevole dottrina ⁽¹¹⁾, per l'imposizione del vincolo, ma si è accontentato di una o dell'altra di esse.

La giurisprudenza ha precisato che l'imposizione del vincolo di particolare interesse culturale, previsto per i beni disciplinati dagli artt. 1, 2 e 3 della legge 1089, è frutto di un'attività tecnico-discrezionale dell'Amministrazione, sindacabile soltanto sotto il profilo della congruità e della capacità della motivazione ⁽¹²⁾.

Quanto alle formalità con le quali deve essere fatta detta notificazione, va chiarito che il regolamento che continua a disciplinare la materia, cioè il R.D. n. 363 del 1913, da ritenersi tuttora in vigore in virtù del richiamo che ne fa l'art. 73 della legge 1089 ⁽¹³⁾, stabilisce (art. 53) che la notifica debba avvenire:

- con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno;
- per il tramite di ufficiale giudiziario o di messo comunale, notificato secondo le disposizioni del codice di procedura civile;
- in casi di urgenza mediante comunicazione orale assunta a processo verbale.

Un'attenta dottrina ⁽¹⁴⁾ ha chiarito che la notificazione in discorso, da una parte non va confusa con il provvedimento amministrativo con il quale l'Amministrazione effettua il riconoscimento formale dell'interesse pubblico del bene culturale, anche se quest'ultimo non emerga sul piano formale, ma sia inscindibilmente connaturato con l'atto di notifica; da un altro lato deve ritenersi rivestita di valore costitutivo, nel senso che soltanto con la notifica il vincolo previsto dalla legge 1089 viene ad esistenza in tutti gli aspetti. Senza peraltro pervenire alla conclusione che la notifica attribuisca all'atto di riconoscimento valore recettizio ⁽¹⁵⁾.

Nell'approfondire queste riflessioni ha costituito argomento basilare la norma per cui la notifica va indirizzata, indifferentemente ad uno dei seguenti soggetti: privati proprietari, possessori, detentori a qualsiasi titolo" (art. 3 legge 1089). In questo modo il legislatore ha stabilito l'indifferenza del destinatario della notifica, purché questa avvenga entro la cerchia delle persone sopra menzionate. E la relativa insensibilità della norma in proposito ha portato la dottrina a concludere che la notifica, nell'ipotesi che il bene sia cointestato a più persone, possa avvenire nei confronti di uno solo dei condomini, rispettandosi in ciò la sostanza della norma in discorso ⁽¹⁶⁾.

Diverso discorso va fatto per la trascrizione della notifica sui registri immobiliari, il cui scopo non è quello di far sorgere la qualificazione del bene come bene

culturale, bensì quello di portare a conoscenza dei terzi che trattasi di bene culturale.

Vi è sufficiente accordo, in dottrina e in giurisprudenza, sulla conclusione che la pubblicità afferente alla trascrizione della notifica del vincolo in discorso sia "pubblicità-notizia", non pubblicità-dichiarativa, né pubblicità-costitutiva ⁽¹⁷⁾. Ciò evidentemente comporta che non ha alcun rilievo, in ordine alla negoziazione di un bene culturale notificato, la norma contenuta nell'art. 2644 cod. civ., sulla priorità di un atto trascritto rispetto ad un atto trascritto in tempo successivo al primo. Ancorché non sia mancato, in dottrina, chi ha ritenuto doversi parlare di "pubblicità rafforzativa", cioè destinata a rafforzare la conoscenza del vincolo in capo ai soggetti che intendano negoziare il bene ⁽¹⁸⁾.

Anche se non manca in dottrina chi è portato a degradare la trascrizione in discorso dall'usuale caratterizzazione nominalistica dei registri immobiliari ad una sorta di caratterizzazione oggettivistica, con più attinenza al bene in sé che alle persone, quando si afferma che scopo della trascrizione per i beni culturali è quello di segnare i beni stessi in modo indelebile e riconoscibile da tutti ⁽¹⁹⁾.

Vi è da chiedersi, se la notifica sia effettuata a mani del possessore o del detentore del bene, a carico di chi debba essere effettuata la trascrizione. Per evitare che lo strumento di pubblicità sia male utilizzato, per evitare insomma che esso sia inutile e improduttivo, si ritiene che la trascrizione (chi deve provvedervi? Si ritiene la pubblica Amministrazione) debba sempre essere effettuata a carico del proprietario del bene ed a vantaggio del Ministero dei beni culturali, ancorché la notifica del decreto ministeriale di imposizione del vincolo sia eseguita materialmente nei confronti del detentore o del possessore.

Resta da stabilire quale autorità sia legittimata ad effettuare la notificazione. L'art. 53 del regolamento del 1913 stabilisce che la notificazione può essere promossa dal Ministro ora dei beni culturali, oppure dal Sovrintendente dei beni culturali

9. Autorizzazione. L'autorizzazione è prevista per l'alienazione di bene culturale allorquando titolare del bene sia una persona giuridica. E la legge pretende l'autorizzazione preventiva: "possono essere alienate, previa autorizzazione del Ministro" (così l'art. 26, 1° comma della legge 1089).

L'art. 12, 5° comma della c.d. legge Bassanini-*bis* (legge 15 maggio 1997, n. 127), dispone che "le approvazioni e le autorizzazioni ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, relative ad interventi in materia di edilizia pubblica e privata sui beni di interesse storico e artistico, sono rilasciate entro il termine di novanta giorni dalla presentazione della richiesta alla competente soprintendenza". E il sesto comma

dello stesso articolo dispone: "decorso il termine di cui al comma 5, previa diffida a provvedere nel successivo termine di trenta giorni, le richieste di approvazione e di autorizzazione si intendono accolte".

In definitiva, con questa norma, è stato previsto il silenzio-assenso per le autorizzazioni e per le approvazioni disciplinate dalla legge 1089 del 1939, silenzio-assenso solo in parte calmierato da un procedimento di sollecito a provvedere rivolto alla pubblica amministrazione.

Ci si è chiesti se la nuova norma trovi applicazione anche in ordine alla fattispecie di preventiva autorizzazione stabilita per la cessione di bene culturale in mano pubblica o di soggetto dotato di personalità giuridica, sul presupposto che in tal caso la cessione del bene culturale deve essere preceduta da autorizzazione amministrativa.

La risposta più plausibile al quesito sembra essere quella negativa, perché la norma della Bassanini-*bis* riguarda non qualunque autorizzazione disciplinata dalla legge 1089, ma soltanto, come prescrive espressamente la citata norma, le "autorizzazioni relative ad interventi in materia di edilizia pubblica e privata". In altre parole, le prescrizioni ed i vincoli della legge 1089 riguardano, per una parte, i problemi conservativi dei beni culturali, per un'altra parte i problemi di circolazione giuridica del bene.

Per il primo aspetto (problemi conservativi) valgono gli artt. 11 (autorizzazione alla demolizione, rimozione, modifica, restaurazione del bene culturale) e 18 (approvazione dei progetti costruttivi di opere di qualsiasi genere che si intendano eseguire sul bene culturale): trattasi cioè di interventi edilizi diretti a preservare il bene e ad impedire che ne venga storpiato il valore culturale. Orbene, il riferimento all'"approvazione" o all'"autorizzazione" con preicpua attinenza ad interventi edilizi, come stabilisce la legge Bassanini-*bis*, non può che riguardare questo primo aspetto (conservativo, appunto) della legge 1089.

In questa tematica può certamente farsi rientrare il parere sui vincoli nell'ipotesi di bene culturale sottoposto a procedimento di sanatoria per abuso edilizio. E, presumibilmente, il legislatore del 1997, nell'ansia di una semplificazione amministrativa, ha inteso far riferimento proprio al condono edilizio su beni assoggettati a vincolo artistico, data la riscontrata inerzia della pubblica amministrazione nell'esprimere il parere sul vincolo predetto.

I problemi attinenti all'autorizzazione alla cessione del bene appartenente a soggetti diversi da persona fisica sono da ritenere pertanto estranei al disposto della citata norma della legge Bassanini-*bis*.

Del resto non va sottovalutato, su questa linea, il fatto che la legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti

amministrativi, nel prevedere come norma generale il meccanismo della denuncia di inizio di attività propria come strumento sostitutivo delle autorizzazioni amministrative, ha espressamente previsto l'inapplicabilità dello stesso meccanismo alle autorizzazioni previste dalla legge 1089 per i beni culturali (così art. 19 legge 241 del 1990).

Non sembra, infatti, che la norma possa trovare applicazione per le autorizzazioni alla cessione del bene culturale. In proposito non va dimenticato che, in via generale, mentre la legge sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi (legge 7 agosto 1990, n. 241) ha previsto come norma generale sia la possibilità di un atto di denuncia di inizio di attività (art. 19), sia quella del silenzio-assenso (art. 20), ma nel primo caso ne ha espressamente ritenuto esenti le autorizzazioni per i beni culturali, con richiamo espresso, per escluderne l'applicabilità in tal caso, alla legge 1089 del 1939.

Infine va sgombrato il campo da un possibile dubbio: l'istituto del silenzio-assenso qui considerato non può trovare applicazione per il meccanismo della prelazione, non tanto perché in quest'ultimo caso la legge non parla di "autorizzazione", né di "approvazione", bensì per il rilievo che è la stessa legge a stabilire un termine per l'esercizio della prelazione, violato il quale si avrebbe la decadenza dell'amministrazione dalla facoltà di esercizio del diritto di prelazione⁽²⁰⁾. Viene meno, in tal modo, l'esigenza di prevedere il meccanismo del silenzio-assenso, che si giustifica soltanto allorché la legge non preveda rimedi per mettere in mora l'inerzia della pubblica amministrazione.

Sul problema se l'autorizzazione, prevista come preventiva, possa essere richiesta anche in via successiva, salvando la validità dell'atto, si fa rinvio al momento in cui si affronterà l'argomento dell'esatta qualificazione della nullità dell'atto privo di autorizzazione, ai sensi dell'art. 61 legge 1089.

10. Denuncia. La denuncia è prevista per l'alienazione di bene culturale appartenente a persona fisica ed ha lo scopo da un lato di informare l'Autorità sulle vicende circolatorie del bene e, da un altro lato, di porre la stessa Autorità in grado di esercitare la prelazione, se di questa sussistano le condizioni.

L'art. 30 della legge 1089 prescrive che si è obbligati a denunciare al Ministero dei beni culturali "ogni atto, a titolo oneroso o gratuito, che trasmetta, in tutto o in parte" la proprietà o la detenzione di bene.

Pertanto l'obbligo di denuncia si applica sia per gli atti di trasferimento della proprietà (sia a titolo gratuito che a titolo oneroso), sia per gli atti idonei a trasmettere la detenzione del bene (e quindi per i contratti di locazione, di

comodato, di deposito, di conferimento a terzo di una mandato di amministrare con obbligo di custodia e di manutenzione).

La norma trova applicazione anche per i negozi costitutivi o traslativi di diritti reali limitati (enfiteusi, usufrutto, uso, abitazione) ed anche per la cessione della nuda proprietà ⁽²¹⁾; e certamente anche il per contratto costitutivo di servitù, malgrado l'opinione contraria di qualche autore ⁽²²⁾, perché nella servitù si costituisce certamente un possesso a vantaggio del titolare del fondo dominante, mentre non sembra che vi si possa far rientrare la costituzione di un diritto di garanzia ipotecaria, la quale non trasferisce per se stessa né il possesso né la detenzione del bene ipotecato ⁽²³⁾.

Chi deve effettuare la denuncia? La legge parla di "proprietario" e di "chiunque a qualsiasi titolo detenga" uno dei beni culturali oggetto di notifica. (art. 30) La norma è amplissima e pertanto chiunque si trovi in rapporto anche di detenzione con il bene è assoggettato all'obbligo di denuncia. Non va peraltro dimenticato che l'art. 56 del regolamento del 1913 prescrive un preciso obbligo in tal senso per la persona a cui fu notificato il decreto di vincolo.

A chi va fatta la denuncia? La legge parla di Ministro per i beni culturali. Il regolamento parla di sovrintendente. Tra le due norme non vi è contraddizione, perché la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che un conto è la ripartizione di competenze tra un Ministero e l'altro, altro conto la distribuzione di compiti nell'ambito dello stesso Ministero, nel quale ultimo caso la sovrintendenza è da qualificarsi come organo periferico del Ministero dei beni culturali, in grado pertanto di rappresentare quest'ultimo ⁽²⁴⁾.

Come va fatta la denuncia? Sovviene l'art. 57 del regolamento del 1913, per il quale la denuncia deve contenere:

- una sommaria descrizione delle cose;
- la natura e le condizioni dell'alienazione;
- nome, cognome e domicilio delle parti, e la firma delle stesse;
- luogo di consegna delle cose;
- data in tutte lettere.

Qui una prima riflessione: poiché si richiede che la denuncia sia sottoscritta da tutte le parti, è da ritenersi che essa debba provenire dai privati contraenti, ancorché sia opportuno che il notaio provveda alla formulazione del documento, allo scopo di evitare che le parti, provvedendovi da sole, incorrano in qualche errore che potrebbe tradursi nella mancanza del documento e quindi nella "nullità" dell'atto. Ma occorre evitare di pensare che tra le parti ed il notaio vi sia un mandato tacito con il quale si impegni il professionista a presentare detta denuncia ⁽²⁵⁾.

Quanto alla data che va apposta "in tutte lettere", se ne comprende la ragione: garantire maggior certezza alla data, ai fini della decorrenza del *dies a quo* per l'esercizio della prelazione da parte dello Stato, anche se si stenta a pensare che detto giorno debba farsi decorrere dalla data della denuncia e non dalla data di arrivo della denuncia stessa presso il Ministero destinatario.

Si ritiene che sia consentito provvedere alla denuncia con la trasmissione integrale dell'atto di trasferimento posto in essere, atto nel quale certamente sono contenute tutte le indicazioni prescritte dal regolamento sopracitato.

La mancanza della denuncia comporta:

- la nullità dell'avvenuto negozio di trasferimento del bene;
- possibilità comunque da parte dello Stato di instaurare il procedimento di prelazione, se di questa sussistano le ragioni.

11. Prelazione. Per l'esercizio della prelazione dello Stato si richiede che il titolare del bene ponga in essere un atto di alienazione a titolo oneroso. L'atto va denunciato al Ministro dei beni culturali, che entro due mesi dalla denuncia può esercitare il diritto di prelazione "al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione" (così l'art. 31 della legge 1089).

La legge continua disponendo che in pendenza del predetto termine di due mesi "il contratto rimane condizionato sospensivamente all'esercizio del diritto di prelazione"; chiarisce che "all'alienante è vietato di effettuare la tradizione" del bene culturale; precisa che "le clausole del contratto di alienazione non vincolano lo Stato"; e conclude con la seguente norma significativa: "la proprietà passa allo Stato alla data del provvedimento col quale è esercitata la prelazione".

Ci si è chiesti, sia in dottrina che in giurisprudenza, se la prelazione artistica sia vera e propria prelazione.

La prelazione legale di carattere comune è qualificata come "diritto di un determinato soggetto ad essere preferito ad altri nell'acquisto di un determinato oggetto, per il caso che il proprietario intenda alienarlo, a parità di condizioni offerte dal terzo" ⁽²⁶⁾. Caratteristica essenziale della comune prelazione legale è che il soggetto preferito entra come parte nel negozio divisato e l'acquisto che avviene a suo favore trova la sua fonte nel negozio posto in essere, cioè nello scambio di volontà tra l'alienante e, appunto, l'acquirente preferito.

Si comprende come, operandosi, per effetto della prelazione, la sostituzione di un soggetto ad un altro, il soggetto preferito assuma tutti i diritti e gli obblighi scaturenti dal negozio, il quale pertanto trova per il preferito integrale applicazione. Anzi, la comune prelazione legale opera in modo fisiologico quando il contratto divisato è stato appena abbozzato e non ancora concluso; nel caso contrario opera

in modo patologico con il meccanismo del retratto, che implica il subentro del preferito nel negozio posto in essere a suo danno.

Niente di tutto ciò si verifica nella c.d. "prelazione artistica", cioè nella prelazione disciplinata dalla legge 1089. Quest'ultima viene qualificata dalla Suprema Corte nel modo seguente: "il diritto di prelazione artistica ha una propria configurazione giuridica che si differenzia nettamente dalla prelazione legale"; in quest'ultima il soggetto attivo, esercitando il suo diritto, si pone in un rapporto contrattuale rispetto al soggetto passivo, surrogandosi all'acquirente originario; nella prelazione artistica, invece, "lo Stato agisce mediante l'esplicazione di un potere di supremazia e per il conseguimento di un interesse pubblico; in tal caso il trasferimento del bene si attua non già attraverso un rapporto negoziale, ma per effetto di una manifestazione della potestà di imperio dello Stato" ⁽²⁷⁾.

In altre parole, mentre nell'usuale prelazione legale il trasferimento si verifica per effetto del negozio posto in essere, nella prelazione artistica il trasferimento si verifica per effetto del provvedimento dell'Amministrazione pubblica, il quale va configurato come atto amministrativo di carattere negoziale, assoggettato alle comuni procedure di tutela, che possono così riassumersi:

a) se si contesta l'esistenza del potere in capo all'Amministrazione pubblica ad emettere il provvedimento, si deve parlare di diritto soggettivo e pertanto la competenza è del giudice ordinario;

b) se si contesta invece il regolare esercizio di detto potere, il diritto degrada in interesse legittimo e la competenza è del giudice amministrativo ⁽²⁸⁾.

Che si tratti di una sorta di acquisto coattivo lo dimostrano alcuni argomenti formali desumibili dalla stessa legge ⁽²⁹⁾.

In primo luogo la norma per la quale l'acquisto avviene per effetto del provvedimento (art. 32, 3° comma; presumibilmente a partire dal momento in cui il provvedimento è notificato al proprietario alienante).

In secondo luogo la norma per cui le clausole del contratto di alienazione non vincolano lo Stato (art. 32, ult. comma).

In terzo luogo il rilievo che, in mancanza di denuncia, la prelazione opera all'infinito, senza limiti di tempo, sulla base della conoscenza che dell'alienazione onerosa abbia avuto la pubblica Amministrazione.

Sul piano contrattuale la prelazione artistica può avere effetti devastanti:

- perché lo Stato può intervenire in ogni tempo se manca la denuncia o questa sia irregolare;

- perché in presenza di trasferimenti successivi del bene culturale, in mancanza di denuncia, lo Stato, rendendo operativa la prelazione, può pretendere di

esercitarla ad un prezzo irrisorio, corrispondente al prezzo pagato per la prima delle alienazioni succedutesi nel tempo.

Si comprende come, in questo modo, un bene attualmente di grande valore commerciale, possa essere acquisito coattivamente dallo Stato ad un valore ridottissimo. Queste sconvolgenti conseguenze hanno determinato un giudizio di costituzionalità sulla legge 1089, la quale, a differenza della legge sull'espropriazione per pubblica utilità, consentirebbe allo Stato di acquisire coattivamente un bene non all'attuale suo valore venale, ma ad un valore nettamente inferiore. Peraltro la Corte Costituzionale ha ritenuto che il procedimento in discorso, pur di carattere coattivo, non è assimilabile al procedimento espropriativo, del quale manca l'aspetto determinante, consistente nel fatto che esso deve essere instaurato dalla pubblica Amministrazione e non dal privato (nel caso della prelazione artistica, infatti, la pubblica Amministrazione si muove non *sua sponte*, ma su determinazione del privato che intende alienare il suo bene) ⁽³⁰⁾.

Perché operi la prelazione occorre:

- l'emissione di un provvedimento formale da parte dello Stato;
- la notificazione di esso provvedimento al venditore e al compratore (anche se una parte della dottrina afferma essere sufficiente la notifica al venditore ⁽³¹⁾;
- l'emissione del mandato di pagamento della somma corrispondente alla misura del prezzo.

Si tratta ora di vedere quali atti possano essere fatti rientrare nel concetto di "atti di alienazione a titolo oneroso." Si ritiene che vi rientrino soltanto gli atti il cui effetto sia l'integrale trasferimento della titolarità del bene ⁽³²⁾. Non vi rientrerebbero, pertanto, i negozi aventi per oggetto un diritto reale limitato (usufrutto, servitù) ⁽³³⁾, né quelli costitutivi di diritto di garanzia (ipoteca).

Si è posta questione se vi rientri l'atto di cessione di quota e si è risposto negativamente, sulla base del rilievo che un bene non potrebbe allo stesso tempo appartenere per una parte a soggetto privato in regime di proprietà privata e per un'altra parte a soggetto pubblico in regime di proprietà pubblica, perché si avrebbero in tal caso diritti confliggenti tra loro a tal punto da non potere coesistere ⁽³⁴⁾.

Si è anche discusso se vi rientri l'alienazione della nuda proprietà, con riserva di usufrutto a favore dell'alienante e si propende per l'affermativa ⁽³⁵⁾. Mentre è da escludere che vi rientrino atti a titolo gratuito ed atti rivestenti natura semplicemente dichiarativa, come la divisione ⁽³⁶⁾.

E' stato anche posto il quesito se rientri nella disciplina della prelazione artistica il conferimento in società: traendo argomento dall'art. 33 della legge 1089, sul

presupposto che l'opera vincolata resta soggetta alla prelazione quando essa sia a qualunque titolo data in adempimento, vale a dire in pagamento, di un'obbligazione, se n'è ricavata la conclusione che "anche quando l'obbligazione consista nel prestare il conferimento in società promesso" va applicata la disciplina sulla prelazione artistica ⁽³⁷⁾.

L'art. 32 stabilisce che in pendenza del termine concesso allo Stato per l'esercizio della prelazione "il contratto rimane condizionato sospensivamente all'esercizio del diritto di prelazione". Quale il significato della norma in connessione con i compiti del notaio?

Accade frequentemente, nella pratica, che il notaio inserisca nel contratto una clausola per la quale si dichiara il contratto stesso sottoposto alla condizione sospensiva del mancato esercizio della prelazione dello Stato. Simile clausola è encomiabile, perché mette le parti al riparo da possibili errori operativi, ma sarebbe errato attribuire ad essa il valore di una clausola obbligatoria, allo scopo di evitare al notaio di incorrere nella violazione dell'art. 28, n. 1 legge notarile. Eppure una dottrina lo ha sostenuto ⁽³⁸⁾, sulla base del seguente ragionamento: la legge prevede la sospensione temporanea degli effetti dell'atto, ma stabilisce anche la "nullità" se non si osservano determinate modalità operative negoziali; se pertanto non si include nell'atto la clausola di sospensione degli effetti negoziali, si cadrebbe nella "nullità" disciplinata dall'art. 61 della legge 1089.

Quest'ultima conclusione appare erronea, perché è fondata su un vizio di fondo: quello di ritenere la condizione sospensiva in discorso una *condicio facti*, cioè scaturente dalla volontà delle parti, anziché una *condicio iuris*, come essa è invece considerata dalla migliore dottrina ⁽³⁹⁾. La sospensione degli effetti del contratto non nasce pertanto dalla volontà delle parti, ma dalla stessa legge e quindi non vi è necessità, perché essa condizione sia resa operativa, che se ne faccia menzione nell'atto. Il silenzio del contratto in tal caso non verrebbe a confliggere con alcuna norma della legge 1089 e quindi il notaio non sarebbe tenuto ad includere detta condizione nel documento pubblico da lui predisposto. In questo senso è del resto la dottrina più avveduta ⁽⁴⁰⁾.

Certamente anche per le alienazioni concernenti beni culturali in proprietà di ente pubblico opera la prelazione, dato il disposto dell'art. 28 della legge 1089 che, per tali enti, richiama gli artt. 31 e 32 stessa legge. Ma donde far decorrere il termine di due mesi per l'esercizio della prelazione, se nel nostro caso non esiste denuncia di alienazione successiva all'atto, ma richiesta di autorizzazione anteriore all'atto? Si risponde in modo diverso: alcuni ritengono che il termine di due mesi debba decorrere dalla richiesta di autorizzazione alla cessione del bene ⁽⁴¹⁾; altri che esso debba decorrere dal giorno in cui la pubblica Amministrazione abbia

acquisito la conoscenza legale dell'atto ⁽⁴²⁾; altri ancora che esso debba essere fatto decorrere dal momento dell'atto, perché soltanto in tale momento il prezzo di acquisto viene stabilito e l'Amministrazione ha la possibilità di valutare la convenienza di esercitare la prelazione ⁽⁴³⁾. Appaiono, peraltro, tutte queste, affermazioni che non sembrano idonee a soddisfare gli interessi coinvolti dal meccanismo della prelazione. Questa presuppone una conoscenza comprensiva dell'atto, completo di parti, di oggetto e di prezzo ed evidentemente non può valere né una conoscenza preventiva, né una conoscenza non ufficiale; per cui si deve ritenere che occorra ipotizzare un atto analogo alla "denuncia" prevista dall'art. 30 della legge 1089, cioè una comunicazione degli interessati che valga a porre l'Amministrazione nella condizione di conoscere in modo completo tutte le clausole dell'atto.

Niente vieta, peraltro, alla pubblica Amministrazione, una volta informata dei contenuti essenziali dell'atto dispositivo, di esprimere la volontà di esercitare il diritto di prelazione senza attendere di essere informata dall'attuale titolare del bene ai sensi dell'art. 30 della legge 1089, e quindi anche nella fase di richiesta di autorizzazione: in tal caso, specie nell'ipotesi che essa P.A. sia stata adeguatamente informata della vicenda modificativa della titolarità del bene culturale, la P. A. può procedere alla manifestazione della propria volontà di realizzare il meccanismo della prelazione. La giurisprudenza amministrativa riconosce la differenza esistente tra il provvedimento autorizzativo e il decreto di esercizio della prelazione artistica, ma ammette che detti atti, pur diversi nella sostanza, possano essere contestuali, a patto peraltro che l'informazione sul prezzo di alienazione sia successiva alla stipulazione dell'atto di trasferimento del bene culturale ⁽⁴⁴⁾.

12. Nullità. La norma che stabilisce la nullità è una sorta di norma residuale che, nell'ambito delle sanzioni e con generico riferimento a tutte le disposizioni della legge, prevede: "le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalla presente legge o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte, sono nulli di pieno diritto".

a) E' vera nullità? Parte della dottrina ⁽⁴⁵⁾, ma soprattutto la giurisprudenza consolidata della Cassazione ⁽⁴⁶⁾, affermano che si tratti di nullità relativa, cioè di nullità caratterizzata dal fatto che l'azione intesa a pronunciarla può essere fatta valere soltanto dallo Stato, sul presupposto che essa costituisca una sanzione intesa a tutelare soltanto un interesse dello Stato. Conseguenza di questa opinione è che, non potendo le parti contrattuali agire per far dichiarare la nullità, il negozio

produce effetti tra le parti ma non per lo Stato; in tal modo l'acquirente del bene, sulla base di una nullità che non avrebbe riflessi nei suoi confronti, ma soltanto nei confronti dello Stato, diviene regolarmente proprietario del bene acquisito.

Il problema si innesta su quello dell'inquadramento sistematico della c.d. "nullità relativa" nella tematica di teoria generale delineata dal codice civile, contestandosi da buona parte della dottrina l'esistenza stessa dell'istituto della nullità relativa, perché esso verrebbe a confliggere con gli aspetti salienti della nullità assoluta (quale quello della sua operatività *erga omnes*, dell'azione intesa alla dichiarazione giudiziale della nullità concessa a chiunque vi abbia interesse e d'ufficio al giudice) ⁽⁴⁷⁾.

Ed un'attenta dottrina afferma che "una nullità nella quale gli effetti negoziali non si producono relativamente a determinati soggetti ed operano invece relativamente ad altri, richiede una scelta in contrasto con i principi che regolano la categoria"; e conclude sostenendo che "la nullità è una qualificazione negativa del negozio e tale qualificazione, dettata dalla considerazione degli interessi della comunità, non può essere che unica di fronte a tutti" ⁽⁴⁸⁾.

In effetti, se si accettasse il concetto di nullità relativa, si verificherebbero le seguenti sfasature nel sistema:

a) si avrebbe la stranezza di una nullità che opera di diritto, ma che può essere fatta valere soltanto da alcuni soggetti, impedendo agli altri di ottenere una dichiarazione di nullità che valga a definire una sostanziale situazione di incertezza giuridica;

b) il negozio sarebbe per una parte valido e produttivo di effetti, per un'altra parte invalido e improduttivo di effetti, aggiungendo incertezza ad incertezza;

c) una sanzione qual è quella di nullità, dettata nell'interesse generale e pertanto a disposizione di tutti i cittadini che in qualsiasi momento sono legittimati a farla valere, finirebbe per agevolare soltanto alcuni soggetti, in tal modo venendo ad acquisire i connotati propri dell'annullabilità o quantomeno dell'inefficacia relativa.

Ciò in termini generali. Se si affronta il problema con attinenza ai beni culturali appartenenti ai privati e soprattutto al meccanismo della prelazione, emergono ulteriori sfasature rispetto al sistema, che attengono al modo singolare di operare di questa "nullità".

La norma è congegnata in modo tale che il contratto nasce valido, perché esso viene posto in essere anteriormente alla denuncia; soltanto successivamente, se la denuncia non viene presentata o viene presentata senza rispetto delle debite forme, si ha la nullità che coinvolge l'intero negozio con effetto, è da ritenersi, *ex tunc*. La stranezza è che, non essendo previsti tempi per la presentazione della

denuncia, questa può avvenire a distanza di tempo dal contratto, determinando, la mancata presentazione della denuncia, la nullità provvisoria del contratto, nullità che verrebbe meno nel momento in cui venga presentata denuncia, a patto che nel frattempo non sia stata esperita azione di nullità. L'unico modo per evitare questo strano groviglio di discrasie nei principi sarebbe, pertanto, quello di far presentare la denuncia contestualmente all'atto di trasferimento del bene, evitando che anche un solo giorno di ritardo determini la nullità dell'atto.

Sulla base delle enunciate difficoltà, la dottrina è portata a declassare la nullità in discorso in semplice inopponibilità: l'atto sarebbe sempre valido per le parti e produttivo di effetti, ma sarebbe inopponibile allo Stato, cioè privo di effetti nei suoi confronti ⁽⁴⁹⁾. Sopravvenuta la denuncia, l'atto diventerebbe opponibile allo Stato, che peraltro potrebbe esercitare su di esso il diritto di prelazione. In tal caso, ferma l'opponibilità, l'atto diventerebbe sospeso negli effetti per tutti fino al momento in cui venisse esercitato il diritto di prelazione.

Altra dottrina afferma invece che l'atto sarebbe efficace fra le parti ed inefficace nei confronti dello Stato prima della denuncia ed inefficace invece in toto (anche fra le parti) dopo la denuncia ⁽⁵⁰⁾. Ad evitare questa discrasia tra inefficacia parziale prima della denuncia (situazione patologica) ed inefficacia totale dopo la denuncia (proprio quando la situazione fisiologica pretenderebbe effetti pieni), la dottrina è portata a ritenere l'atto inopponibile allo Stato prima della denuncia ed in ogni caso (sia prima che dopo la denuncia) inefficace fra le parti allo scopo di consentire la prelazione.

b) Inopponibilità. Si tratta certamente di norme scarsamente coerenti con il sistema e tutte intese ad attribuire allo Stato il massimo di garanzie per consentirgli di assolvere al meglio ai suoi compiti. Come superare tutte queste discrasie e difficoltà d'inquadramento della sanzione in discorso come nullità relativa? Le strade sono due: o si nega che la nullità sia relativa e, nel silenzio della legge, si afferma che la norma voglia fare riferimento ad una nullità qualificabile come assoluta, come ha sostenuta un'isolata dottrina ⁽⁵¹⁾; oppure si afferma che, al di là della terminologia utilizzata dal legislatore, in effetti non si tratta di nullità ma di un vizio diverso.

La prima soluzione si scontra con il rilievo che apparirebbe incongruo far dipendere una nullità negoziale da un comportamento successivo al negozio posto in essere. Infatti solitamente si parla di "inefficacia successiva", non di "nullità successiva" ⁽⁵²⁾: le parti che contrattano debbono sapere se nel momento in cui stipulano il negozio questo produca o meno i suoi effetti. Il che significa che non di nullità del contratto si tratti, ma di semplice sospensione degli effetti negoziali.

Non resta pertanto che accedere alla seconda soluzione, ed affermare che la violazione della norma non dà luogo a nullità del contratto, il quale continua a produrre i suoi effetti tra le parti, mentre esso contratto non è opponibile allo Stato per tutto il tempo in cui questo non ha ricevuto la denuncia e per i due mesi successivi a questa.

Che questa possa essere la soluzione più congruente con il sistema, lo si desume anche da alcune sentenze della Cassazione, le quali esplicitamente aderiscono alla predetta conclusione: “questa Corte ha già avuto occasione di precisare che la nullità prevista dalla norma citata (cioè dall’art. 61 della legge 1089) è stabilita nel solo interesse dello Stato e non può essere fatta valere nei rapporti tra i soggetti privati, mentre la più attenta dottrina ha sostenuto che tecnicamente la previsione dovrebbe essere annoverata nella categoria dell’inefficacia relativa od inopponibilità, anziché in quella dell’invalidità” ⁽⁵³⁾.

Si potrebbe essere tentati di affermare che in questo modo venga tradita la portata della norma, che è quella di valorizzare al massimo il patrimonio culturale, vietandone l’utilizzazione distorta. Ma a questa riflessione si potrebbe obiettare che il vero interesse dello Stato non è quello di acquisire interamente il patrimonio culturale italiano, bensì quello di conservarne l’utilizzazione e di avvantaggiarne la fruizione da parte dell’intera collettività. La commercializzazione di questi beni, se resta all’interno dello Stato, se essi vengono conservati in modo appropriato, appare momento meno pregnante rispetto all’intento conservativo, e pertanto l’interesse che vi corrisponde non appare così intenso da meritare una nullità piena.

Resta da stabilire perché il legislatore abbia utilizzato la parola “nullità”. La dottrina ha posto in risalto che il codice civile del 1865, in vigore quando fu emanata la legge 1089 del 1939, stabiliva in ordine alla nullità una disciplina oltremodo articolata, prevedendo le seguenti categorie: nullità assoluta e nullità relativa; nullità rilevabile d’ufficio e nullità rilevabile a domanda di parte; nullità d’interesse pubblico e nullità d’interesse privato; nullità *ipso iure* e nullità pronunciabile *ope iudicis* ⁽⁵⁴⁾. Ed è stato anche precisato che dottrina e giurisprudenza effettuavano varie distinzioni, concordando peraltro sulla conclusione che la nullità non significava giuridica irrilevanza e che l’atto nullo era normalmente sanabile ⁽⁵⁵⁾.

Quanto all’espressione “nullo di pieno diritto”, contenuta nell’art. 61 citato, essa nulla aggiunge in ordine alla qualificazione del vizio in discorso. E’ stato infatti chiarito che detta espressione ha soltanto lo scopo di evitare che la nullità richiedesse la pronuncia giudiziaria ai fini della sua operatività, come talvolta si richiedeva nel sistema del codice civile del 1865, e come espressamente si desumeva dall’omologa norma contenuta nell’art. 1 del R.D.L. 22 novembre 1925,

n. 2192, che, nel regolare la materia poi trasfusa nella legge 1089, stabiliva la formale dichiarazione di nullità da parte della pubblica amministrazione ⁽⁵⁶⁾.

c) Conclusioni. La nullità in discorso, da valutarsi, in sintonia del resto con la dottrina maggioritaria ⁽⁵⁷⁾, come inefficacia relativa, fa riferimento a tutte le fattispecie disciplinate dalla legge 1089. Essa pertanto si riferisce anche all'ipotesi che per la cessione di beni culturali appartenenti a persona giuridica non sia stata richiesta la preventiva autorizzazione ministeriale. Anche in questo caso, pertanto, è da ritenersi che il contratto privo di autorizzazione nasca come negozio inefficace.

Il che comporta:

a) che il contratto privo di autorizzazione non è nullo;

b) che pertanto esso può essere sanato in ogni tempo con autorizzazione successiva.

A questo proposito sembrano applicabili al nostro caso, per analogia, le conclusioni cui perviene la giurisprudenza nell'affermare che un'autorizzazione successiva sana con efficacia *ex tunc* un acquisto privo di autorizzazione, come tale inefficace ⁽⁵⁸⁾.

13. Usucapione abbreviata. L'aver qualificato il vizio desumibile dalla norma prevista dall'art. 61 della legge 1089/1939 come inefficacia relativa, anziché come nullità assoluta sembra, a prima vista, aprire la strada per la soluzione del problema se sia ipotizzabile l'acquisto di un bene culturale per usucapione abbreviata, ai sensi dell'art. 1159 cod. civ., che prevede l'usucapione decennale allorquando si abbia acquisto *a non domino* sulla base di un titolo "astrattamente", come afferma la dottrina ⁽⁵⁹⁾, idoneo al trasferimento della proprietà.

Perché "a prima vista"? Perché uno dei requisiti dell'usucapione abbreviata è l'idoneità del titolo a trasferire la proprietà del bene, ed è risaputo che, per la dottrina, titolo idoneo non è mai un negozio traslativo radicalmente nullo, mentre riveste il carattere dell'idoneità un negozio traslativo annullabile o suscettibile comunque di essere anche successivamente portato ad effetto ⁽⁶⁰⁾.

La giurisprudenza della Cassazione, nell'affrontare il problema dell'idoneità del titolo nell'ipotesi di atto di vendita di bene culturale (nullo per violazione dell'art. 61 della legge 1089/1939) e di successiva rivendita a terzo di buona fede, ha negato a quest'ultimo l'applicabilità dell'usucapione abbreviata, ma non per carenza di titolo idoneo, bensì per il rilievo che l'inizio del momento possessorio, che per i beni mobili si realizza con la *traditio* (nel caso di specie si trattava di bene culturale mobile) deve essere consentito dalla legge, mentre nel nostro caso esso doveva

ritenersi non consentito, applicandosi al caso l'art. 32 legge 1089 del 1939, che prevede l'espresso divieto per l'alienante di effettuare la tradizione della cosa ⁽⁶¹⁾.

Per la verità la plausibilità dell'argomentazione sulla quale la Cassazione ha fondato il suo assunto (che cioè anche la *traditio* debba essere legittima) è stata criticata dalla dottrina, che correttamente ha ravvisato nell'impostazione della Cassazione una sorta di stravolgimento della norma contenuta nell'art. 1153 cod. civ., norma, quest'ultima, che non appare pretendere che la *traditio* debba rivestire le caratteristiche di comportamento non vietato ⁽⁶²⁾.

Preme, peraltro, rilevare che quanto affermato dalla Cassazione, se possa in qualche misura valere per l'acquisto *a non domino* di bene mobile, ove occorre la *traditio*, non può peraltro valere per l'acquisto *a non domino* di bene immobile, per il quale è prevista la seguente disciplina:

- l'usucapione ventennale è basata sul possesso ventennale, non importa se in buona o mala fede ed esso il possesso esprime un comportamento materiale, una signoria di fatto sulla cosa, concretizzato sulla base di elementi oggettivi e non soggettivi (ed infatti la dottrina più attenta sottolinea come il codice civile del 1942, nel definire il possesso, abbia posto l'accento più sull'elemento oggettivo che su quello soggettivo, il quale ultimo è stato lasciato in ombra) ⁽⁶³⁾;

- l'usucapione decennale è basata invece sul possesso decennale, accompagnato dal titolo idoneo di acquisto *a non domino*, possesso che, in questo caso, viene fatto decorrere dalla data della trascrizione del titolo predetto.

In questo modo il possesso si realizza per effetto stesso della pubblicità immobiliare dell'atto di acquisto *a non domino*, cioè sul piano strettamente documentale, e nessuna norma vieta la trascrizione del titolo d'acquisto *a non domino*.

Pertanto le argomentazioni della Cassazione del 1992, fondate sulla legittimità anch' del momento iniziale del possesso (la *traditio*) non valgono nell'ipotesi di usucapione abbreviata prevista per i beni immobili. In tal caso, iniziato regolarmente il possesso decennale dalla data della trascrizione, gli unici elementi da prendere in considerazione ai fini dell'applicabilità dell'usucapione abbreviata sono i seguenti: a) acquisto *a non domino*; b) idoneità del titolo.

Quanto all'idoneità del titolo, sulla base dell'opinione della comune dottrina, secondo la quale il titolo è idoneo se viziato da annullabilità, o comunque da vizio sanabile mediante conferma, ratifica o convalida ⁽⁶⁴⁾; considerato che nel nostro caso l'atto, sia nell'ipotesi di mancanza di autorizzazione, sia nell'ipotesi di mancata denuncia ai fini dell'esercizio della prelazione dello Stato, non dovrebbe essere ritenuto nullo, ma addirittura efficace fra le parti e privo di effetti soltanto per lo

Stato (e quindi soltanto inopponibile a quest'ultimo), occorre concludere che il requisito dell'idoneità del titolo sia garantito.

Ma per ciò stesso verrebbe a mancare il secondo requisito prescritto per l'usucapione abbreviata: trattandosi, secondo la costruzione qui sostenuta, di negozio efficace tra le parti, colui che acquista non acquisterebbe mai *a non domino*, bensì *a domino*, e pertanto la fattispecie normativa disegnata dall'art. 1159 cod. civ. non potrebbe mai venire ad esistenza.

Né si dica che, aderendo all'opposta soluzione della nullità radicale, si possa far salva l'applicabilità dell'usucapione abbreviata, sul presupposto che chi contrae sulla base di un titolo nullo non acquista la titolarità del bene e che pertanto la successiva rivendita sarebbe *a non domino*; perché pur avendosi in questo caso un secondo acquisto *a non domino*, dovrebbe pur sempre affermarsi che il secondo atto di acquisto del bene culturale senza l'osservanza della legge 1089 sarebbe pur sempre un secondo atto nullo, perché tutti gli atti successivi di rivendita del bene sarebbero sanzionabili ex art. 61 legge 1089.

In conclusione, si deve ritenere, sulla base delle riflessioni precedenti, che mentre l'acquisto per usucapione ordinaria ventennale appare consentito, non altrettanto accada per l'usucapione abbreviata decennale, che in ogni caso, o per carenza dell'uno o dell'altro elemento costitutivo della fattispecie normativa segnata dall'art. 1159 cod. civ. (a seconda dell'opinione accolta sulla qualificazione da attribuire al termine "nullità") non può trovare completa applicazione.

Giovanni Casu

-
- (1) Convegno di studio organizzato dal Comitato notarile interregionale dell'Abruzzo e del Molise, sul tema "Problematiche sulla circolazione dei beni", svoltosi a Pescara il 28 settembre 1997.
 - (2) V. per tutti GIANOLIO, *I vincoli storico ambientali*, in *I vincoli storico ambientali nella contrattazione immobiliare*, convegno di studio svoltosi a Mantova il 22 settembre 1990, Milano, 1992, pag. 15.
 - (3) Cfr. Cons. Stato 22 ottobre 1958, n. 795, in *Rass. Cons. Stato*, 1958, I, 1176; Cons. Stato 13 marzo 1963, n. 137, in *Rass. Cons. Stato*, 1963, I, 441; Cons. Stato 13 marzo 1963, n. 138, in *Rass. Cons. Stato*, 1963, I, 442.
 - (4) Cons. Stato 26 giugno 1985, n. 353, in *Rass. Cons. Stato*, 1985, I, 789; per la dottrina v. P. STANCAMPIANO, *Discrezionalità amministrativa e valutazioni tecniche nel vincolo "indiretto" a tutela di immobili di interesse storico e artistico*, in *Riv. giur. urb.*, 1989, I, 101.

- (5) Si tratta della Sovrintendenza di Brescia-Cremona-Mantova che ha disposto in tal senso con nota 17 aprile 1991.
- (6) Così CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *In tema di beni culturali*, studio inedito dell'11 giugno 1991.
- (7) La giurisprudenza ha chiarito che l'articolo 2 in discorso si riferisce a beni che, "indipendentemente dal loro valore e dalle loro qualità intrinseche, che possono anche completamente mancare, possono però assumere un significato di documentazione, testimonianza o simbolo di un fatto collegato con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura", e che, pertanto, si impone, per essi, il riconoscimento dell'interesse culturale, costituito da un provvedimento apposito, discrezionale: così Cass. 26 giugno 1990, n. 6496, in *Giust. civ.*, 1991, pag. 356.
- (8) V. per tutte Cass., Sez. Unite, 6 aprile 1966, n. 898, in *Giust. civ.*, 1966, I, 1322, che usa la seguente espressione: questi beni, dopo l'avvento del codice civile del 1942, "hanno acquistato natura demaniale e sono divenuti pertanto assolutamente inalienabili e inusucapibili, e soggetti alle regole di amministrazione e di tutela giuridica caratteristiche della proprietà pubblica". Cfr. da ultimo Cass. 21 giugno 1995, n. 7020, in *Foro it.*, 1996, 2186; Cass., Sez. Unite, 27 ottobre 1994, n. 8837; Cass., Sez. Unite, 12 gennaio 1993, n. 268, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, 163, con nota di A. PFIFFNER.; Cass., Sez. Unite, 16 gennaio 1991, n. 377, in *Riv. giur. ed.*, 1991, 1020, con nota di M. DE TILLA. Questa opinione era del resto in modo deciso avvalorata anche dalla giurisprudenza amministrativa: Cons. Stato, Ad. Gen., 13 luglio 1989, n. 58/89; TAR Lombardia, Sez. Brescia 2 ottobre 1992, n. 1040, in *Riv. giur. ed.*, 1992, I, 1209. L'opinione era del resto fatta propria anche dalla dottrina: FABBRICATORE e SCARPA, *La circolazione dei beni culturali*, cit., 72; MANSI, *La tutela dei beni culturali*, cit., pag. 142 e segg.
- (9) Così Cass. Sez. Unite, 12 gennaio 1993, n. 268, in *Giur. it.*, 1995, I, 163, con nota di PFIFFNER.
- (10) V. in questo senso ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1995, 297-298; DEANGELI, *Sull'opponibilità al terzo di buona fede della nullità dell'alienazione di bene artistico*, *Giur. it.*, 1994, c. 1242.
- (11) Cfr. in questo senso, cioè nel senso che tutte le notificazioni debbono essere fatte ad analoghi destinatari e nelle stesse forme, SANDULLI, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico e storico qualificato*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1954, 1023.
- (12) Cfr. in questo senso Cons. Stato 19 luglio 1996, n. 950; Cons. Stato 19 luglio 1996, n. 952; Cons. Stato 10 novembre 1993, n. 817, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1181; Cons. Stato 12 dicembre 1992, n. 1055, in *Cons. Stato*, 1992, I, 1915; Cons. Stato 18 novembre 1991, n. 874, in *Cons. Stato*, 1991, I, 1747. Nello stesso senso v. Cons. Stato 1 febbraio 1996, n. 165, il quale ha precisato che "l'apprezzamento dell'amministrazione si atteggia come valutazione ampiamente discrezionale dell'interesse pubblico a tutelare cose che, attenendo direttamente o indirettamente alla storia e all'arte, per ciò che esprimono e per i riferimenti con queste ultime, sono reputate meritevoli di conservazione"; e che pertanto "il sindacato giurisdizionale è limitato al controllo estrinseco della motivazione del provvedimento impositivo del vincolo ed è circoscritto all'accertamento dell'esistenza storica e artistica della cosa da tutelare o del collegamento della medesima con i fatti della storia e dell'arte".
- (13) Così espressamente Cass. 14 dicembre 1990, n. 11919. I motivi che giustificano l'attuale vigenza del regolamento n. 363 del 1913 sono ampiamente svolti da ANSELMO, *Irregolare denuncia di compravendita di bene artistico e diritto di prelazione dello Stato quale espressione di un potere sanzionatorio*, in *Foro amm.*, 1992, I, 2344.

- (14) V. SANDULLI, *Op. cit.*, pag. 1030; nello stesso senso v. CACCIA, *La tutela dei beni culturali e l'intervento del notaio*, Relazione svolta al XXVIII Congresso nazionale del notariato, tenutosi a Venezia dal 13 al 18 ottobre 1985, Casa ed. Stamp. Naz., Roma, 1985, pag.53.
- (15) Parla invece di notifica che integra "la formazione di una fattispecie complessa che assume nel suo insieme il carattere di atto recettizio, sia pure con riferimento ad una cerchia potenzialmente vasta di possibili destinatari", CACCIA, *Op. cit.*, pag. 71.
- (16) V. SANDULLI, *Op. cit.*, pag. 1029; CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico e storico*, Padova, 1953, 347; sul valore costitutivo della "notifica" v. anche CACCIA, *Op. cit.*, pag. 69.
- (17) Cfr., per la giurisprudenza, Cass. 17 maggio 1966, in *Rass. avv. Stato*, 1966, I, 744; App. Venezia, 3 ottobre 1968, in *Giur. it.*, 1969, I, 2, 906; propende invece per la pubblicità dichiarativa Trib. Roma, 11 febbraio 1994, in *Foro it.*, 1994, I, col. 2908, connota di BENINI. Quest'ultimo addirittura accomuna la trascrizione alla notifica come elemento necessario ai fini della opponibilità del vincolo.
- Per la dottrina v. PESCATORE, Efficacia della trascrizione della notifica di particolare interesse artistico relativa a beni immobili, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1944, 353; TAMIOZZO, *Cognizione legale e conoscenza effettiva del vincolo di notificazione di cose di interesse storico-artistico*, in *Rass. avv. Stato*, 1980, I, 350; MANSI, *La tutela dei beni culturali*, Padova, 1993, 262; nello stesso senso v. FABBRICATORE e SCARPA, *La circolazione dei beni culturali*, Milano, 1998, pag. 36.
- (18) V. in tal senso GAZZONI, *La trascrizione immobiliare*, in Commentario al codice civile a cura di Schlesinger, Milano, 1991, pag. 652; POGGI, *La circolazione dei beni culturali di proprietà privata*, in *Contratto e impresa*, 1986, pag. 409. Per un'ampia rassegna bibliografica in materia, v. per tutti BENINI, *Notifica e trascrizione del vincolo d'interesse storico-artistico al proprietario catastale*, in *Foro it.*, 1994, I, 2910.
- (19) Così BENINI, *Op. loc. cit.*
- (20) Che il termine di due mesi previsto dall'art. 32 della legge 1089 del 1939 debba essere ritenuto termine di decadenza è affermato dalla stessa giurisprudenza: cfr. Cass. 1 luglio 1992, n. 8079, cit., pag. 812.
- (21) Così CACCIA, *Op. cit.*, pag. 90, che segue sul punto GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952, pag.373.
- (22) V. in tal senso ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 408.
- (23) Sempre in tal senso v. ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 408.
- (24) Cfr. Cons. Stato, 15 aprile 1987, n. 260, in *Vita not.*, 1987, 680.
- (25) E' questo il senso di una presa di posizione nell'ambito del notariato: LOPS, *Formale denuncia ai fini della prelazione di beni di interesse culturale*, in *Studi e materiali*, 3°, Milano, 1992, 225. Va a questo proposito segnalato che con una nota del 13 aprile 1987 (prot. 2839) il Ministero dei beni culturali invitò il Consiglio nazionale del notariato ad adoperarsi presso i notai affinché la denuncia in discorso venisse presentata tempestivamente. In merito il Consiglio notarile di Salerno (Nota n. 246 del 16 luglio 1987) contestò la sussistenza di un obbligo funzionale del notaio ad effettuare detta denuncia.
- (26) Così MOSCARINI, *Prelazione*, in *Enc. diritto*, Vol. XXXIV, Milano, 1985, 981.
- (27) Così Cass. 21 agosto 1962, n. 2613, in *Giust. civ.*, 1963, I, 324. La giurisprudenza prevalente afferma che la prelazione artistica si differenzia dalla prelazione legale e va assimilata agli atti coercitivi: v. da ultimo Cass. 17 gennaio 1985, n. 117, in *Giust. civ.*, 1985, I 355; Cass. Sez. Unite, 1 luglio 1992, n. 8079, in *Giur. it.*, 1993, I, 1, 812, con nota di DE MARE, e in *Corr. giur.*, 1993, 75, con nota di PAGANO.

- (28) I principi che governano la distinzione tra competenza del giudice amministrativo e competenza del giudice ordinario sono ampiamente riassunti, sia in termini di generalità, sia con attinenza ai beni culturali, da ANSELMO, *Irregolare denuncia di compravendita di bene artistico e diritto di prelazione dello Stato quale espressione di un potere sanzionatorio*, cit., 2344.
- (29) Così ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 445; nello stesso ordine di idee v. CACCIA, *Op. cit.*, pag. 102; per una comparazione più ampia tra la prelazione agraria e la prelazione artistica cfr. SALVESTRONI, *La prelazione agraria e la prelazione "artistica" dello Stato nella gerarchia delle prelazioni legali e nella teoria dei "diritti condizionali"*, in *Giur. agr. it.*, 1981, pag. 524.
- (30) Cfr. Corte Cost. 21 giugno 1995, n. 269, in *Cons. Stato*, 1995, II, 972.
- (31) Cfr. ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 445.
- (32) Così ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 438.
- (33) V. in dottrina CARACCILO LA GROTTIERIA, *I trasferimenti onerosi dei beni culturali sub condizione dell'esercizio del diritto di prelazione*, in *Foro amm.*, 1992, II, 5 e segg.; CACCIA, *Op. cit.*, pag. 104.
- (34) Cfr. per questa conclusione Cass. 21 agosto 1962, n. 2613, cit.; *contra*, peraltro, App. Roma 18 giugno 1979; TAR Lazio 25 maggio 1979, n. 448, in *Trib. amm. reg.*, 1979, 2029; in dottrina ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 439.
- (35) ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 440; Cons. Stato 24 maggio 1995, n. 348, in *Foro it.*, 1996, III, 226; *contra*, invece, senza peraltro un particolare autonomo approfondimento, CACCIA, *Op. cit.*, pag. 105.
- (36) Cfr. CENNI, *La circolazione dei beni di interesse storico artistico*, in *Notariato*, 1996, 153.
- (37) Così M. STELLA RICHTER jr., *Appunto preliminare in tema di conferimento in società di beni in natura e diritto di prelazione*, Studio n. 1706 del 21 luglio 1997, in corso di pubblicazione su CNN, *Studi e materiali*, vol. 5, Giuffrè, 1998.
- (38) Così FERRARI, *Il controllo dell'attività negoziale e la responsabilità del notaio*, in *I vincoli storico ambientali nella contrattazione immobiliare*, convegno di studio svoltosi a Mantova il 22 settembre 1990, Milano, 1992, pag. 49.
- (39) ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 431.
- (40) In tal senso cfr. CENNI, *La circolazione dei beni di interesse storico artistico*, cit., 153.
- (41) In tal senso v. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, 1953, 85.
- (42) Così PIVA, *Cose d'arte*, in *Enc. del diritto*, vol. IX, Milano, 1972, pag. 106.
- (43) V. Cons. Stato, 24 maggio 1995, n. 348, in *Foro it.*, 1996, III, col. 226.
- (44) Cfr. in questo senso Cons. Stato 24 maggio 1995, n. 348, in *Foro it.*, 1996, III, 226.
- (45) V. per tutti BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Napoli, 1994, 484; da ultimo PUCCINI, *Studi sulla nullità relativa*, Milano, 1967, pag. 92.
- (46) Cfr. Cass. 17 giugno 1967, n. 1429, in *Foro it.*, 1967, I, 2381, la quale afferma che soltanto allo Stato, e non anche ai privati, spetta la facoltà di far valere la nullità di pieno diritto ex art. 61 legge 1089; Cass., Sez. Unite, 15 maggio 1971, n. 1440, in *Foro it.*, 1971, I, 2829, la quale afferma che l'acquirente del bene vincolato non perde la titolarità del diritto di proprietà acquistato con la convenzione nulla; Cass. 14 febbraio 1975, n. 590, in *Foro it.*, 1975, I, 1107, la quale nell'affermare che si tratta di nullità relativa, precisa che per impedirla occorra la "previa denuncia"; Cass., Sez. Unite 24 novembre 1989, n. 5070; Cass. 12 giugno 1990, n. 5688; Cass. 26 aprile 1991, n. 4559.
- (47) Così sostanzialmente CARIOTA FERRARA, *Annullabilità assoluta e nullità relativa (Un contributo alla teoria della invalidità dei negozi giuridici)*, pubblicato primieramente in *Studi in memoria di B.*

Sforza e ripubblicato in *Scritti minori*, Napoli, 1986, 269 e segg., il quale conclude affermando che "tale nullità nel diritto nostro non esiste come figura autonoma, come sottospecie della nullità contrapposta all'annullabilità".

- (48) Così TOMMASINI, *Nullità (dir. priv.)*, in *Enc. diritto*, vol. XXVIII, Milano, 1978, pag. 897.
- (49) V. per tutti ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 420.
- (50) Così PESCATORE, *Nullità ed inefficacia delle alienazioni di cose di interesse artistico avvenute senza denuncia all'autorità amministrativa*, in *Foro it.*, 1948, I, 52.
- (51) In tal senso v. FUCCILLO, *La circolazione dei beni culturali d'interesse religioso*, in *Diritto ecclesiastico*, 1993, I, 630, nota 630, ove afferma: "ritengo le norme delle leggi vincolistiche in materia di beni culturali come vere e proprie norme imperative, la cui violazione non può che causare la nullità radicale dell'atto in violazione delle stesse."
- (52) Sulla critica dell'ammissibilità di uno stato patologico del negozio causato da fatti sopravvenuti v. SCOGNAMIGLIO, *Sulla invalidità successiva dei negozi giuridici*, in *Ann. dir. comp.*, 1951, pagg. 85-89; su tutta questa tematica, con specifico riferimento all'inefficacia, cfr. SCALISI, voce *Inefficacia (dir. priv.)*, in *Enc. del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pag. 368.
- (53) Così Cass., Sez. Unite, 15 maggio 1971, n. 1440, cit.; ma anche Cass. 14 febbraio 1975, n. 590, in *Foro it.*, 1975, I, 1107, la quale dichiara espressamente: "si tratta di una nullità, o, se si vuole, di una inefficacia, che nonostante la drastica locuzione usata dall'art. 61, può essere fatta valere non dai privati contraenti, ma soltanto dallo Stato, nel cui esclusivo interesse è stata predisposta"; sostanzialmente nello stesso senso v. Cass. 17 giugno 1967, n. 1429, cit.; Cass. 14 aprile 1947, n. 554, le quali ultime escludono trattarsi di nullità assoluta.
- (54) Così FILANTI, *Inesistenza e nullità del negozio giuridico*, Napoli, 1983, pag. 14 e segg.; riassunto poi in FILANTI, voce *Nullità, I) Diritto civile*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, Roma, 1990, pag. 1.
- (55) Cfr. FILANTI, *Inesistenza e nullità del negozio giuridico*, cit. pag. 14.
- (56) Così Cass. 17 giugno 1967, n. 1429, cit.; Cass. 14 aprile 1947, n. 554, cit.
- (57) Cfr. FABBRICATORE e SCARPA, *La circolazione dei beni culturali*, cit., pag. 100 e segg.; ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., 468; CACCIA, *Op. cit.*, pag. 121 e segg., i quali tutti sottolineano come la nullità in discorso attenga più agli aspetti pubblicistici (e si tratti di una sorta di sanzione residuale a disposizione dello Stato) che agli aspetti privatistici disciplinati dal codice civile.
- (58) Cfr., per tutte: Cass. 30 maggio 1997, n. 4861; Cass. 20 gennaio 1994, n. 464; Cass. 16 novembre 1992, n. 12280; Cass. 24 gennaio 1992, n. 810; Cass. 20 febbraio 1988, n. 1781, in *Vita not.*, 1988, 259; Cass. 1 febbraio 1985, n. 651, in *Giust. civ.*, 1985, I, 1667; Cass. 10 dicembre 1977, n. 5350; Cass. 4 giugno 1976, n. 2027, in *Giur. it.*, 1978, I, 1, 657.
- (59) V. per tutti GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 1996, pag. 280.
- (60) Cfr. nota 64.
- (61) Così Cass. 7 aprile 1992, n. 4260, in *Giur. it.*, 1994, c. 1242, con nota contraria di DEANGELI, *Sull'opponibilità al terzo di buona fede della nullità dell'alienazione di bene artistico*.
- (62) Così DEANGELI, *Op. cit.*, pag. 1245.
- (63) Cfr. DE MARTINO, *Del possesso*, in Commentario Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1984, pag. 1.
- (64) Così DE MARTINO, *Del possesso*, cit., pag. 76-77; ARGIROFFI, *Del possesso di buona fede di beni mobili*, in *Il codice civile. Commentario* diretto da P. Schlesinger, Milano, 1988, pag. 111, il quale costruisce l'inidoneità del titolo sulla base di un contratto carente di efficacia iniziale: così i contratti sottoposti a condizione sospensiva; mentre titoli idonei sarebbero i "contratti caducabili": annullabili, rescindibili, risolubili; nello stesso senso v. MENGONI, *Gli acquisti "a non domino"*, Milano, 1975, pag. 184.

(Riproduzione riservata)