

Jacopo Bercelli

Notifica e trascrizione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale tra esigenze di tutela dei beni culturali e principio di certezza dei rapporti sociali (nota a Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 13 settembre 2006, n. 2031 e Tar Veneto, sez. II, 8 settembre 2006, n. 2900)

(doi: 10.7390/23430)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2006

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Notifica e trascrizione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale tra esigenze di tutela dei beni culturali e principio di certezza dei rapporti sociali

(nota a [Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 13 settembre 2006, n. 2031](#) e [Tar Veneto, sez. II, 8 settembre 2006, n. 2900](#))

di [Jacopo Bercelli](#)

Sommario: [1. Oggetto delle sentenze in commento.](#) - [2. Notificazione, trascrizione del vincolo e principio di certezza dei rapporti sociali nella legge 1089/1939.](#) - [3. Notificazione, trascrizione e principio di certezza dei rapporti sociali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.](#) - [4. Natura giuridica e funzione della notificazione della dichiarazione di interesse culturale nella dottrina e nella giurisprudenza.](#) - [5. Notificazione della dichiarazione di interesse culturale e art. 21-bis della legge 241/1990.](#) - [6. Natura giuridica e funzione della trascrizione nei registri immobiliari della dichiarazione di interesse culturale nella dottrina e nella giurisprudenza.](#)

1. Oggetto delle sentenze in commento

Le sentenze in commento trattano due questioni distinte ma strettamente connesse.

La [prima \(Tar Emilia-Romagna\)](#) attiene alla natura e alla funzione della notificazione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, sotto il profilo dell'efficacia del provvedimento nei confronti del proprietario del bene che non abbia ricevuto alcuna notificazione, ma abbia avuto altrimenti conoscenza del vincolo.

La [seconda \(TAR Veneto\)](#) riguarda il valore della trascrizione dell'atto di dichiarazione dell'interesse culturale nei registri immobiliari ai fini della opponibilità ai terzi del vincolo, sotto il profilo dell'inefficacia nei confronti del terzo acquirente di un provvedimento di vincolo diretto che sia stato erroneamente trascritto come vincolo indiretto.

La notificazione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale e la trascrizione dello stesso nei registri sono strettamente connessi nell'ambito del procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale. Tale connessione risulta da tre elementi.

Anzitutto, il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, [Codice dei beni culturali e del paesaggio](#), prevede e disciplina la notificazione e la trascrizione del provvedimento di dichiarazione nel medesimo articolo 15, rispettivamente al 1° e al 2° comma [1].

In secondo luogo, la dottrina include notificazione e trascrizione nella stessa fase procedimentale, ossia nella fase integrativa dell'efficacia del procedimento di dichiarazione [2].

Ma soprattutto, dal punto di vista degli interessi sottesi alla disciplina dei beni culturali, entrambe le figure attengono al peso attribuito dal legislatore, nella fattispecie impositiva del vincolo culturale, al principio della certezza dei rapporti sociali [3]; ovvero - più esattamente - al bilanciamento operato dal legislatore tra l'interesse pubblico alla tutela dei beni culturali e quello alla certezza delle situazioni e dei rapporti dei privati.

La lettura congiunta delle due sentenze, pubblicate quasi contemporaneamente [4], può suscitare - a parere di chi scrive - la sensazione che l'esigenza di certezza nei rapporti sociali sia considerata al momento della prima instaurazione del vincolo meno intensa che non in ordine alla successiva circolazione del bene. Dalle due

sentenze in commento risulta infatti che mentre la mancata o errata notificazione del provvedimento di dichiarazione al proprietario, possessore o detentore non impedisce la piena efficacia del provvedimento stesso nei confronti del proprietario che comunque sia venuto a conoscenza del provvedimento, la mancata o errata trascrizione del vincolo nei registri immobiliari rende questo totalmente inefficace nei confronti del successivo acquirente del bene, anche nel caso in cui questi lo conoscesse o potesse facilmente conoscerlo.

Sottesi alle due sentenze vi sono alcuni problemi interpretativi classici del diritto dei beni culturali, relativi all'efficacia del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale. Problemi che attengono alla natura e funzione della notificazione del provvedimento e della sua trascrizione nei registri immobiliari.

Si tratta di temi complessi, il cui svolgimento richiederebbe una ricostruzione completa e sistematica dell'attuale disciplina del procedimento e del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale.

In questa sede ci si limiterà ad evidenziare alcuni profili della vigente disciplina del procedimento e provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale che, alla luce delle interpretazioni fornite dalle sentenze in commento e dell'entrata in vigore dell'[art. 21-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241](#), appaiono, a parere di chi scrive, non sufficientemente approfonditi o chiariti.

2. Notificazione, trascrizione del vincolo e principio di certezza dei rapporti sociali nella legge 1089/1939

La circostanza che le norme sulla notificazione e trascrizione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale vadano lette e interpretate anche alla luce del principio di certezza nei rapporti sociali è stata evidenziata in modo chiaro da Sandulli nel 1954, sulla base della disciplina della legge 1 giugno 1939, n. 1089 [5].

Come noto, l'A. qualificava la notificazione della dichiarazione di vincolo come "componente della fattispecie costitutiva della qualifica", ossia come elemento costitutivo del vincolo.

Tale qualificazione era basata su di una stretta analisi di diritto positivo.

Dagli articoli 2, 3 e 5 della legge 1089/1939, infatti, "risulta chiaro che il legislatore ha, sotto il nome di notificazione, inteso indicare tanto la dichiarazione di interesse pubblico qualificato che la notificazione della stessa. Non può essere recato in dubbio a ogni modo, che, per tutti e tre i casi, nella formula ellittica usata, una notificazione sia stata prevista e voluta. E quando singole norme collegano certi speciali effetti alla "notificazione ai sensi degli artt. 2, 3 e 5" (questa è l'espressione contenuta negli artt. 12 e 15, mentre gli artt. 18, 30 53 usano espressioni quasi identiche) non può dubitarsi che esse configurino come fattispecie costitutiva di tali speciali effetti quella comprensiva della dichiarazione e della notificazione" [6].

La trascrizione nei registri, al contrario, non era considerata parte integrante della fattispecie costitutiva dell'interesse pubblico qualificato. La mancanza di carattere costitutivo della trascrizione veniva anch'essa desunta da un elemento di diritto positivo, ossia "dalla circostanza che, allorquando prevede i singoli vincoli che sorgono dalla speciale qualificazione del bene, la legge fa riferimento alla notifica, ma mai alla trascrizione o alla iscrizione negli elenchi" [7].

Dunque, nella ricostruzione di Sandulli, gli elementi di diritto positivo sopra indicati risultavano decisivi per affermare la natura costitutiva della notificazione e quella di mera pubblicità rafforzativa della trascrizione.

L'A. si poneva però anche il problema di verificare se l'indicata ricostruzione fosse coerente con il principio della certezza dei rapporti sociali.

Sul punto Sandulli osserva che il fatto di attribuire efficacia costitutiva alla notificazione e mera efficacia di pubblicità rafforzativa alla trascrizione non contrasta con il principio della certezza dei rapporti sociali. Infatti, appare coerente e ragionevole che nel momento della instaurazione del vincolo l'esigenza di certezza sia garantita in misura maggiore che in riferimento ai successivi rapporti.

In senso contrario non "varrebbe obiettare che, siccome il legislatore, imponendo la notificazione, ha mostrato di tenere presente in modo eminente, nel comporre la fattispecie, il principio della certezza dei rapporti sociali, avrebbe poi inteso, mediate la trascrizione e l'inserimento negli elenchi, perseguire il medesimo intento, e che quindi a questi ultimi strumenti dovrebbe riconoscersi, in seno alla fattispecie - limitatamente ai terzi, ai quali soltanto, nel prevederli, la legge fa riferimento - analoga funzione. Non è difficile infatti osservare, in aggiunta a quanto già si è rilevato alla stregua dei testi positivi, che il mezzo della notificazione previsto dal legislatore è esso stesso un mezzo tutt'altro che atto ad assicurare una piena certezza dei rapporti sociali; e, se il legislatore ha ritenuto sufficiente, persino in occasione della prima instaurazione del vincolo, un tale mezzo, di non elevata garanzia, non si vede perché avrebbe dovuto prescriberne degli altri, più efficienti, in ordine ai rapporti futuri, destinati a sorgere quando una certa notorietà dei vincoli sia ormai da presumere" [8].

Dunque, conclude l'A., "Non sembra possibile attribuire alla trascrizione della speciale qualificazione del bene, o alla inserzione di questa negli appositi elenchi, la funzione di rendere opponibile ai terzi la qualificazione stessa. Tale opponibilità sorge non appena interviene la notificazione, la quale è l'ultimo momento costitutivo della fattispecie. La notificazione è quindi sufficiente a rendere opponibile la dichiarazione d'interesse pubblico qualificato, sia nei confronti degli attuali aventi diritto, sia nei confronti dei successivi acquirenti di diritti" [9].

3. Notificazione, trascrizione e principio di certezza dei rapporti sociali nel Codice dei beni culturali e del paesaggio

La ricostruzione di Sandulli sopra riportata conferma, a parere di chi scrive, la sensazione di perplessità derivante dalla lettura congiunta delle due sentenze in commento.

E' infatti certamente vero che la vigente disciplina positiva del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, contenuta nel [Codice dei beni culturali e del paesaggio](#), è diversa da quella posta da Sandulli a base della sua ricostruzione.

Tuttavia, le diversità della disciplina non sono tali, a parere di chi scrive, da mettere in discussione il ragionamento condotto dall'A. sul rapporto tra notificazione e trascrizione alla luce del principio della certezza dei rapporti sociali.

Infatti, la principale novità introdotta dal Codice del 2004, rispetto alla disciplina del 1939 e alla ricostruzione di Sandulli, può essere considerata il fatto che sia venuto meno, nella norma di individuazione dei beni soggetti allo speciale regime giuridico tipico, il riferimento alla notificazione.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, per individuare i beni oggetto delle previste misure di tutela e di conservazione concretandosi in obblighi, limitazioni e interventi autoritativi a carico dei titolari di diritti sulle cose, utilizza la nozione di "beni culturali" [10]. La nozione di bene culturale è contenuta nell'art. 10, comma 3° del Codice ove si stabilisce che sono beni culturali i beni ivi indicati "quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13".

Pertanto, dalla lettura del diritto positivo si deduce che, affinché una cosa sia sottoposta al regime giuridico del bene culturale, è necessario e sufficiente che sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'[art. 13 del Codice](#). Non si richiede più dunque (come nella legge del 1939) che sia avvenuta la notificazione della dichiarazione stessa, né tanto meno la trascrizione nei registri.

Così, seguendo il metodo di stretto diritto positivo che portava Sandulli nel 1954 ad affermare, sulla base della disciplina della legge 1089/1939, che la notificazione era elemento costitutivo della fattispecie di vincolo, si arriva oggi alla conclusione che la notificazione, al pari della trascrizione, non appartiene alla fase costitutiva del procedimento amministrativo di qualificazione dei beni culturali.

La notificazione e la trascrizione, dunque, appartengono alla fase integrativa dell'efficacia del provvedimento di dichiarazione, come è d'altra parte affermato da una parte della dottrina che ha commentato il Codice dei beni culturali e del paesaggio [11].

Ma, a parere di chi scrive, la qualificazione della notificazione del provvedimento non più come elemento costitutivo della fattispecie, ma come elemento integrativo dell'efficacia del provvedimento, non toglie valore al ragionamento condotto da Sandulli circa il diverso peso che deve essere attribuito al principio della certezza dei rapporti nel momento dell'instaurazione del vincolo rispetto alla fase dei successivi rapporti, quando, usando le parole dell'A., "una certa notorietà dei vincoli sia ormai da presumere".

In altre parole, il fatto di ricondurre sia la notificazione sia la trascrizione alla fase integrativa dell'efficacia del provvedimento di dichiarazione non significa poter eliminare la distinzione esistente tra momento di costituzione del vincolo e rapporti successivi. E, soprattutto, ciò non consente di affermare, come parrebbe dedursi dalla lettura congiunta delle due sentenze in commento, che mentre la mancata o errata notificazione del provvedimento di dichiarazione al proprietario, possessore o detentore non impedisce la piena efficacia del provvedimento stesso nei confronti del proprietario che comunque sia venuto a conoscenza dello stesso, l'erronea trascrizione del vincolo stesso nei registri immobiliari rende totalmente inefficace il vincolo nei confronti del successivo acquirente del bene, anche nel caso in cui questi fosse a conoscenza del vincolo o potesse facilmente conoscerlo.

Appare a questo punto necessario, per inquadrare in modo più compiuto la problematica evidenziata, esaminare - sia pure sinteticamente - l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale in merito alla natura giuridica e alla funzione della notificazione e della trascrizione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale.

4. Natura giuridica e funzione della notificazione della dichiarazione di interesse culturale nella dottrina e nella giurisprudenza

4.1. La dottrina ha storicamente espresso, e tuttora esprime, interpretazioni discordanti sulla natura giuridica e sulla funzione della notificazione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale.

La diversità di posizioni investe anzitutto la questione, preliminare e fondamentale ai fini della ricostruzione degli altri profili della figura, se la notificazione vada effettuata a tutti e tre i soggetti indicati nella legge ("proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa"), o se sia sufficiente effettuarla nei confronti di uno solo di essi [12].

Si tratta di un problema interpretativo che si poneva anche con riferimento alla legge 1089/1939, trovando anche in quel contesto soluzioni dottrinali discordanti.

In proposito rimane sempre valida e attuale l'osservazione di Sandulli, il quale osservava come tale problema interpretativo nasca dal "carattere indubbiamente anomalo che ha il far dipendere l'operatività di una qualificazione, predisposta in funzione di un alto interesse collettivo, dalla comunicazione del riconoscimento della qualificazione stessa a soggetti privati - sia pure specificamente interessati" [13].

Collegato al dibattito sui destinatari della notificazione è il tema della natura recettizia o meno del provvedimento di vincolo [14]. Il tema è sempre stato controverso in dottrina, e anche nei recenti commenti al Codice dei beni culturali e del paesaggio trovano spazio interpretazioni diverse [15].

Inoltre, alla diversità di opinioni circa la natura recettizia o meno del provvedimento, corrisponde una diversa considerazione della funzione della notificazione. In proposito l'alternativa si pone, come già evidenziato, tra funzione costitutiva e funzione conoscitiva, intesa nel senso di creare nel proprietario, possessore o detentore della cosa la conoscenza legale degli obblighi su di lui incombenti.

4.2. Passando all'analisi della giurisprudenza, questa esprime una posizione assai più univoca con riferimento a tutte le questioni sopra evidenziate (individuazione dei destinatari della notificazione; carattere recettizio o meno del provvedimento di dichiarazione; funzione della notificazione).

Quanto all'individuazione dei destinatari, la giurisprudenza appare concorde nell'affermare che la notificazione vada eseguita alternativamente, e non cumulativamente, al privato proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo [16]. Secondo la ricostruzione della giurisprudenza, infatti, la legge ha stabilito il principio della notifica unica, operante nei confronti di ogni altro soggetto avente rapporto giuridico con la cosa stessa, nei confronti della persona che, al tempo della stessa notificazione, appare avere un potere anche di fatto sulla cosa, senza che occorra indagare se sussista un rapporto diverso o pozione nei confronti di altra persona, al fine di salvaguardare la conservazione, l'integrità e la sicurezza del bene [17].

Di più, è considerata perfettamente valida ed efficace la notificazione effettuata a chi, all'epoca della sua effettuazione, avesse dismesso la proprietà, con atto già trascritto nei registri immobiliari, nel caso in cui si tratti della persona che secondo il catasto risulta proprietario dell'immobile: il decreto di imposizione del vincolo deve infatti ritenersi legittimamente notificato alla persona che secondo il catasto risulta proprietario dell'immobile [18].

Risolta in questi termini la questione relativa ai destinatari della notificazione, appare chiaro che la posizione della giurisprudenza è nel senso della natura non recettizia del provvedimento di dichiarazione.

Pertanto, la previsione normativa della notificazione non impedisce che la conoscenza dell'atto avvenuta con modalità diverse da quella prescritta, faccia decorrere il termine per impugnare [19].

Quanto, infine, alla funzione della notifica, in giurisprudenza si è affermata l'interpretazione, accolta anche nella [sentenza Tar Emilia-Romagna](#) qui in commento, secondo cui "la notificazione dell'atto, benché costituisca un obbligo per l'amministrazione, è imposta in funzione meramente enunciativa", ossia assolve ad una mera funzione informativa, secondo i principi validi per la generalità degli atti amministrativi [20]. Con la conseguenza che la violazione dell'obbligo di notificazione "è adeguatamente sanzionata con l'ammettere il soggetto che si trovi in una determinata relazione col bene oggetto dell'imposizione dei vincoli e limiti (segnatamente il proprietario) a fare valere, mediante l'impugnazione, gli eventuali vizi di legittimità del provvedimento stesso dal momento in cui abbia comunque avuto conoscenza dell'atto" [21].

Si tratta ora di verificare se e come sia destinata ad incidere su questa consolidata interpretazione giurisprudenziale l'entrata in vigore dell'[art. 21-bis della legge 241/1990](#).

5. Notificazione della dichiarazione di interesse culturale e art. 21-bis della legge 241/1990

La notificazione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale si inquadra nella questione generale della comunicazione dei provvedimenti amministrativi.

Nel diritto amministrativo vige il tradizionale principio che i provvedimenti amministrativi sono perfetti ed efficaci indipendentemente dalla loro comunicazione ai destinatari [22].

Tale principio è rimasto fermo nell'interpretazione della giurisprudenza anche dopo l'entrata in vigore della [legge 241/1990](#) [23]; e ciò nonostante che la dottrina avesse sottolineato e argomentato come l'entrata in vigore della legge 241/1990 imponesse una rimeditazione del principio generale della natura non recettizia dei provvedimenti amministrativi [24]. Secondo la ricostruzione della dottrina, infatti, la legge 241/1990, pur non occupandosi espressamente della comunicazione del provvedimento finale, sembra imporre, se interpretata in chiave logico sistematica, tale comunicazione [25].

Sul tema della comunicazione dei provvedimenti amministrativi è intervenuto nel 2005 il legislatore, introducendo nel testo della legge 241/1990 l'art. 21-bis, rubricato "Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati". Come sottolineato dalla dottrina, la portata innovativa di tale norma consiste "nell'aver qualificato i provvedimenti limitativi della sfera giuridica del privato come atti recettizi, la cui efficacia è cioè subordinata alla comunicazione all'interessato" [26].

In linea generale la legge 241/1990 si applica anche nelle materie disciplinate da norme di settore, integrando le relative discipline [27].

Si pone dunque il problema interpretativo di verificare l'incidenza dell'[art. 21-bis della legge 241/1990](#) sul provvedimento di dichiarazione di interesse culturale, con specifico riferimento alla notificazione della dichiarazione stessa ai destinatari [28].

Ad una prima lettura, non parrebbe poter essere messo in dubbio che il provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, così come previsto e disciplinato nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, rientri nel campo di applicazione dell'art. 21-bis della legge 241/1990. Appare infatti assai difficile negare che tale provvedimento, pur non avendo natura ablatoria [29], abbia tuttavia carattere di "provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati" [30].

L'applicazione dell'art. 21-bis della legge 241/1990 al provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale farebbe sì che esso "acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata".

Ne deriverebbe quindi l'affermazione della piena natura recettizia del provvedimento di dichiarazione, con tutte le ricadute che ciò comporta in termini di regime giuridico [31]: la notificazione diviene elemento costitutivo dell'effetto tipico del provvedimento, e ciò in relazione sia al proprietario che al possessore che al detentore della cosa; ai fini dell'efficacia dell'atto non sono ammesse equipollenze alla notificazione; gli effetti del provvedimento non retroagiscono al tempo dell'adozione, ma operano solo dal momento in cui si perfeziona la notificazione.

La "sopravvenuta" natura recettizia del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, come di tutti i provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati, è espressamente affermata da una parte della dottrina che ha commentato il Codice dei beni culturali e del paesaggio [32].

Tuttavia, a parere di chi scrive, la risoluzione della questione non può non tenere conto di considerazioni ulteriori.

In particolare, non si può non considerare l'impatto che una tale interpretazione avrebbe sulla vigente disciplina dei beni culturali, come interpretata e applicata dalla giurisprudenza, e sull'esigenza di tutela e conservazione di questa categoria di beni.

Applicare l'art. 21-bis della legge 241/1990 al provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale porterebbe infatti ad un esito che, a parere di chi scrive, appare paradossale. Si assisterebbe, infatti, ad un ribaltamento della *ratio* sulla base della quale la norma legislativa sulla notificazione del provvedimento di dichiarazione ha sempre previsto una vasta cerchia di possibili destinatari della notificazione stessa. In altre parole, l'aver indicato nell'[art. 15 del Codice](#) tre possibili destinatari della notificazione si trasformerebbe dall'essere (e voler essere) un vantaggio per l'amministrazione, in un ostacolo nell'esercizio della funzione di tutela dei beni culturali [33].

Appare dunque opportuno verificare se non possano essere avanzate ipotesi interpretative idonee ad impedire tale effetto, frutto - a parere di chi scrive - non di una positiva volontà legislativa, ma esclusivamente di una mancata opera di armonizzazione delle due discipline in questione.

In particolare, può rivelarsi utile approfondire il concetto di "destinatario" del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei destinatari ai sensi dell'[art. 21-bis della legge 241/1990](#), verificando se vi sia effettivamente un "destinatario" nel caso del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di un bene di proprietà privata.

Dalla lettura dell'art. 15 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, può sembrare che il provvedimento di dichiarazione abbia effettivamente dei destinatari, e che questi siano il proprietario, il possessore e il detentore del bene a qualunque titolo del bene in oggetto.

Nello stesso senso sembra deporre l'art. 14, comma 1° del Codice, il quale prevede che anche la comunicazione di avvio del procedimento debba essere comunicata "al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto". Tutti e tre i soggetti indicati appaiono infatti essere configurati dalla disciplina di tutela dei beni culturali come "soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti", ai sensi dell'art. 7 della legge 241/1990.

Dunque, per quanto la nozione di destinatario del provvedimento nel contesto dell'art. 21-bis della legge 241/1990 vada interpretata in senso stretto, potendo "ragionevolmente essere fatta coincidere con la prima categoria dei soggetti individuati dall'art. 7 e cioè quelli nella cui sfera giuridica il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti" [34], comunque apparirebbero destinati a rientrarvi sia il proprietario che il possessore che il detentore del bene oggetto del provvedimento di dichiarazione di interesse culturale. Ciò, d'altra parte, anche in considerazione del fatto che molti degli obblighi, vincoli e limitazioni che derivano dalla qualificazione di un bene come bene culturale, si applicano in via immediata e diretta sia al proprietario sia al possessore sia al detentore del bene. Basti considerare sotto questo profilo a titolo esemplificativo l'[art. 30, comma 3° del Codice](#), ai sensi del quale "I privati proprietari, possessori o detentori di beni culturali sono tenuti a garantirne la conservazione", ovvero l'art. 31, comma 1° ("Il restauro e gli altri interventi conservativi su beni culturali ad iniziativa del proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo sono autorizzati ai sensi dell'art. 21"), ovvero ancora l'art. 32 ("Il ministero può imporre al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo gli interventi necessari per assicurare la conservazione dei beni culturali, ovvero provvedervi direttamente").

Le indicazioni di diritto positivo sopra evidenziate sembrano dunque deporre nel senso dell'applicazione alla fattispecie in oggetto dell'art. 21-bis della legge 241/1990.

Tuttavia, appare possibile e preferibile, a parere di chi scrive, una diversa interpretazione, che porta ad escludere il provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale dall'ambito di applicazione dell'[art. 21-bis della legge 241/1990](#).

Tale soluzione interpretativa si basa su di una valorizzazione della ricostruzione giurisprudenziale secondo cui il provvedimento di dichiarazione "ha natura reale" [35]. Ci si riferisce a quelle sentenze nelle quali, per negare la natura costitutiva della notificazione del provvedimento di dichiarazione, si sottolinea come tale dichiarazione "investe obiettivamente l'immobile - per la relazione, cioè, in cui esso si trova con le esigenze artistiche e storiche, dalla citata legge giudicate meritevoli di particolare tutela - ed è effettuata sulla base di considerazioni che attengono al bene in sé, e non anche all'identità dei privati che ne siano proprietari, possessori o detentori" [36]; ovvero si rimarca che ai fini della dichiarazione "il ministro della pubblica istruzione ... non ha alcun interesse compiere indagini sui rapporti tra determinati soggetti ed i beni in questione; pertanto, una volta correttamente identificato nel provvedimento di imposizione del vincolo storico e artistico il bene da vincolare, è del tutto irrilevante che in esso sia indicato quale attuale proprietario dello stesso un soggetto che ne abbia, viceversa, ormai dismessa la proprietà" [37]; quindi, "il decreto di imposizione del vincolo deve ritenersi legittimamente notificato alla persona che secondo il catasto risulta proprietario dell'immobile" [38].

Tale interpretazione giurisprudenziale trova conforto in quelle elaborazioni dottrinali che rimarcano l'"ambito essenzialmente oggettuale" che informa la disciplina sui beni culturali, come "normativa che istituisce un regime speciale per una categoria di cose" [39].

Sulla base di tali considerazioni, si può arrivare ad affermare che non vi è alcun soggetto che possa essere individuato come destinatario del provvedimento di dichiarazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-bis della legge 241/1990. Con la conseguenza che la fattispecie in oggetto rimane fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 21-bis della legge 241/1990. Essa pertanto rimane disciplinata dal solo art. 15 del Codice, e dunque il provvedimento di dichiarazione è efficace sin dal momento della sua comunicazione ad uno dei soggetti indicati, secondo la tradizionale interpretazione giurisprudenziale.

Questa soluzione appare, a parere di chi scrive, quella più coerente con l'impianto sistematico del Codice dei beni culturali e del paesaggio e con gli interessi pubblici che esso mira a tutelare. In attesa comunque di quello che si considera un doveroso intervento legislativo di armonizzazione delle due norme (art. 15 del Codice dei beni culturali e art. 21-bis della legge 241/1990).

Si tenga presente, d'altra parte, che nel caso in cui la via interpretativa qui prospettata non dovesse essere condivisa, l'Amministrazione potrebbe comunque e, a parere di chi scrive, dovrebbe fare applicazione - senza eccessiva difficoltà nel caso di specie [40] - della previsione contenuta nello stesso art. 21-bis della legge 241/1990, secondo cui "Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere

sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia".

In questo modo, attraverso una motivazione che attenga all'esigenza - di livello costituzionale - di tutela e conservazione del bene culturale individuato, il provvedimento di dichiarazione acquisterebbe efficacia fin dalla sua adozione nei confronti di qualunque proprietario, possessore o detentore, indipendentemente dalla sua comunicazione e quindi perfino in assenza di notificazione ad uno dei soggetti indicati dall'art. 15 del Codice.

Questa soluzione, che sarebbe "obbligata" in caso di applicazione al provvedimento di vincolo dell'art. 21-bis della legge 241/1990, risulterebbe gravemente pregiudizievole nei confronti dei privati interessati; e ciò conferma come sia più coerente con l'assetto degli interessi coinvolti mantenere il provvedimento di vincolo fuori dall'ambito di applicazione dell'art. 21-bis della legge 241/1990.

6. Natura giuridica e funzione della trascrizione nei registri immobiliari della dichiarazione di interesse culturale nella dottrina e nella giurisprudenza

Si tratta ora di analizzare brevemente, alla luce della sentenza del [Tar Veneto](#) qui in commento, il secondo comma dell'[art. 15 del Codice](#), nel quale si prevede che, oltre ad essere notificato, "Ove si tratti di cose soggette a pubblicità immobiliare o mobiliare, il provvedimento è trascritto, su richiesta del soprintendente, nei relativi registri ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo".

Anche in relazione al tema dell'efficacia della trascrizione nei registri immobiliari del provvedimento di dichiarazione la dottrina ha tradizionalmente espresso posizioni diverse.

Precedentemente all'entrata in vigore del [decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490](#), la dottrina era largamente orientata ad escludere che la trascrizione avesse funzione costitutiva della fattispecie; alcuni ritenevano che avesse funzione di semplice pubblicità notizia, altri di c.d. pubblicità rafforzativa, ossia quella particolare specie di pubblicità informativa che vale a determinare ad ogni effetto una presunzione assoluta di conoscenza da parte dei terzi [\[41\]](#).

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio non ha affrontato espressamente la questione: "L'auspicio della dottrina ad una puntualizzazione non sembra sia stato colto dal legislatore, in quanto il tenore dell'art. 15, comma 2°, del Codice non è tale da dissipare ogni dubbio circa la natura della trascrizione; anche se sembra prevalere tuttora la tesi della natura costitutiva, e non meramente notiziale" [\[42\]](#).

Natura costitutiva e non meramente notiziale della trascrizione significa che "relativamente ai beni immobili, i vincoli discendenti alla dichiarazione operano, come nel caso dei beni mobili, nei confronti del proprietario, possessore o detentore del bene a seguito della notificazione, ma risultano opponibili nei confronti degli aventi causa solo con la trascrizione" [\[43\]](#).

Altra dottrina qualifica la trascrizione del vincolo in termini di pubblicità dichiarativa, intendendo comunque sempre significare che la trascrizione "è necessaria e sufficiente ai fini dell'opponibilità del fatto ai terzi, nel senso che, in mancanza, ai terzi non potrà essere opposto il vincolo, anche se *aliunde* possano eventualmente averne avuto conoscenza" [\[44\]](#).

Quanto alla giurisprudenza, quella più recente "sia pure con qualche oscillazione, sembra essere orientata ad attribuire alla trascrizione un effetto costitutivo nei confronti dei terzi (successivi proprietari), ferma restando l'efficacia del vincolo nei confronti del proprietario a cui sia stato notificato il provvedimento" [\[45\]](#).

Molto chiara e netta nel senso della natura costitutiva (o di pubblicità dichiarativa) della trascrizione è certamente la sentenza del Tar Veneto qui in commento.

Tuttavia, nelle motivazioni in diritto di tale sentenza, viene considerato decisivo un argomento che, a parere di chi scrive, non convince.

Ci si riferisce al fatto che il [Tar Veneto](#) risolve la questione dell'efficacia nei confronti dei terzi del provvedimento di dichiarazione di interesse culturale di un bene immobile sulla base di una integrale e rigorosa applicazione alla trascrizione di cui all'art. 15, comma 2° del Codice dei beni culturali e del paesaggio, non solo delle norme del codice civile sulla trascrizione immobiliare, ma anche dei principi elaborati sulla base di tali norme dalla Corte di Cassazione [\[46\]](#).

In proposito si propongono due osservazioni, alla luce delle quali appare più coerente una soluzione diversa da quella prospettata dal Tar Veneto.

La prima è che l'art. 15, comma 2° del Codice dei beni culturali e del paesaggio non richiama espressamente le norme del codice civile in tema di trascrizione.

La seconda è che le norme del codice civile sulla trascrizione, ma soprattutto i principi interpretativi elaborati dalla Corte di Cassazione sulla base di tali norme, si inquadrano sistematicamente nel codice civile e hanno come scopo quello di risolvere i conflitti tra più acquirenti dello stesso diritto dal medesimo dante causa [47].

Non si può pertanto, a parere di chi scrive, interpretare il riferimento dell'art. 15 del Codice alla trascrizione nei registri nel senso che tutte le norme del codice civile sulla trascrizione, e soprattutto i principi elaborati dal giudice ordinario in detto quadro sistematico e valoriale, debbano essere applicati integralmente e rigidamente nel diverso contesto normativo della tutela dei beni culturali, e specificamente con riferimento all'esercizio del potere di prelazione che in funzione di tale tutela un'amministrazione pubblica ritenga di esercitare.

Sotto questo profilo si può ricordare come il giudice amministrativo recentemente, dopo aver ricordato che gli schemi normativi codicistici sulla trascrizione "sono preordinati alla risoluzione di controversie in sede di circolazione dei diritti immobiliari e in particolare a dirimere conflitti tra più acquirenti dello stesso bene o diritto", ha altresì sottolineato come "la *ratio* del comma secondo del citato art. 2 della legge 1089/1939 [48] va identificata nell'esigenza di garantire al massimo la conservazione del bene protetto compatibilmente con la tutela dei diritti dei terzi" [49].

Dunque, certamente nella *ratio* dell'[art. 15, comma 2° del Codice](#) rientra anche la tutela dei diritti dei terzi: "Invero, posto che la speciale qualificazione del bene sussiste ed è perfetta una volta intervenuta la notificazione ad uno solo degli attuali titolari di diritti, e che i prescritti mezzi di pubblicità non hanno altra funzione che quella di dare notizia di tale qualificazione agli eventuali interessati, è evidente che tali mezzi rappresentano garanzie volute dalla legge nell'interesse dei privati, e non dell'amministrazione" [50].

Tuttavia, la considerazione dell'interesse dei privati non può portare ad un totale disconoscimento dell'esigenza di garantire la conservazione del bene protetto. Infatti, come riconosciuto anche da Autori che sostengono l'inopponibilità al terzo acquirente del vincolo non trascritto, "non può sottacersi che la natura indisponibile degli interessi sottesi alla materia che ci occupa deve indurre ad assumere valutazioni ben ponderate e calibrate" [51].

Sulla base di tale premessa, appare più coerente con l'impianto sistematico del Codice dei beni culturali e del paesaggio e con la natura degli interessi in gioco ritenere che la mancata o errata trascrizione di un provvedimento di dichiarazione di interesse culturale non determina l'inopponibilità del vincolo al terzo acquirente [52]. Con la conseguenza che il potere di prelazione può essere esercitato dalla pubblica amministrazione anche in caso di mancata o errata trascrizione.

Fermo restando che il privato acquirente, nel caso in cui fosse in buona fede, ossia non conoscesse e non potesse conoscere con l'ordinaria diligenza l'esistenza del vincolo, può vantare il diritto al risarcimento dei danni patiti a causa della mancata o erronea trascrizione del vincolo, da esercitarsi nei confronti della pubblica amministrazione inadempiente all'obbligo di provvedere correttamente alla pubblicità stessa ovvero nei confronti del privato dante causa che fosse a conoscenza dell'esistenza del vincolo [53].

Note

[1] L'Art. 15, rubricato "Notifica della dichiarazione", così recita: "1. La dichiarazione prevista dall'articolo 13 è notificata al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto, tramite messo comunale o a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento. // 2. Ove si tratti di cose soggetto a pubblicità immobiliare o mobiliare, il provvedimento di dichiarazione è trascritto, su richiesta del soprintendente, nei relativi registri ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo".

[2] F. Saitta, *Commento all'articolo 15*, in *Commentario del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di G. Trotta, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2005, p. 1161: "Il procedimento di individuazione dei beni d'interesse culturale consta anche di una fase integrativa dell'efficacia, nel cui ambito sono ricomprese la notifica e la trascrizione del provvedimento dichiarativo, disciplinate dall'art. 15 del Codice: in sostanza, dopo aver adottato tale provvedimento, l'amministrazione deve procedere a notificarlo e, in determinati casi, a trascriverlo nei registri immobiliari". Nello stesso senso C. Tubertini, *Commento all'articolo 15*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2005, p. 129.

[3] Il riferimento è a A.M. Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private d'interesse artistico e storico qualificato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedure civile*, 1954, p. 1022 ss., il quale riconosce come, in termini generali, sia la notificazione sia la trascrizione attengano al medesimo principio della certezza nei rapporti sociali. Si deve però subito evidenziare come l'Autore sottolinei come questo elemento comune non possa essere utilizzato in via interpretativa per riconoscere ai due strumenti analoga funzione in seno alla fattispecie costitutiva del vincolo. Una tale equiparazione non è consentita dal diritto positivo, ed inoltre non è possibile equiparare l'esigenza di certezza nei rapporti sociali che vi è in occasione della prima instaurazione del vincolo con quella che si pone in ordine ai rapporti futuri, destinati a sorgere quando una certa notorietà del vincolo sia ormai da presumere.

[4] Ci si riferisce alla pubblicazione nella rivista www.giustamm.it.

[5] A.M. Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private d'interesse artistico e storico*

qualificato, cit., p. 1022 ss.

[6] *Op. cit.*, p. 1028.

[7] *Op. cit.*, p. 1031.

[8] *Op. cit.*, p. 1031.

[9] *Op. cit.*, p. 1032.

[10] In questo senso sono tutte le norme in tema di tutela di cui al Titolo primo, Parte seconda, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

[11] Cfr. nota 2.

[12] Basti considerare che anche ancora nei commentari al Codice dei beni culturali sono espresse entrambe le posizioni. F. Saitta, *Commento all'art. 15*, in *Commentario del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., afferma che "tutti e tre gli anzidetti soggetti - cioè, sia il proprietario che il possessore o detentore a qualsiasi titolo - debbano, sempreché siano individuabili, ricevere la notifica del provvedimento impositivo del vincolo, non essendo sufficiente la notifica ad uno solo di essi"; C. Tubertini, *Commento all'art. 15*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, cit., al contrario, ricorda come la dottrina maggioritaria afferma che la notificazione ad uno solo dei soggetti elencati è di per sé sufficiente a garantirne l'efficacia.

[13] A.M. Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private d'interesse artistico e storico* *qualificato*, cit., p. 1028.

[14] Sulla circostanza che la prevista notificazione del provvedimento non viene ad integrare la fattispecie di un atto recettizio, cfr. A.M. Sandulli, *op. cit.*: "La notifica in questione non ha necessariamente per destinatari tutti coloro i quali vengano colpiti dai vincoli inerenti alla nuova qualifica, bensì, indifferentemente ed alternativamente, i "privati proprietari, possessori o detentori". Il legislatore lascia all'Amministrazione - entro la riferita cerchia - la scelta del destinatario della notifica, con ciò implicando la irrilevanza (entro la cerchia stessa) del destinatario. ... Ora, tutto ciò contrasta col meccanismo degli atti ricettivi, nel quale la notifica ha per funzione di rendere edotti degli atti stessi tutti coloro, la cui sfera giuridica venga da essi toccata".

Sulla natura di atto recettizio della dichiarazione di interesse artistico e storico, in quanto accertamento costitutivo, cfr. N. Daniele, *L'atto amministrativo recettizio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, p. 826 ss.: "Ora, se tra gli effetti che conseguono all'accertamento, v'è quello della posizione o operatività di obblighi di condotta del soggetto destinatario, talché non possa prescindere dalla collaborazione di lui, per il raggiungimento dei fini che la legge tende a conseguire attraverso l'atto di accertamento, l'atto medesimo è da considerare recettizio. Tra i più importanti atti di accertamento costitutivo possono essere ricordati: aa) le dichiarazioni di interesse artistico, storico o paesistico in base alle leggi 1 giugno 1939, n. 1089 e 29 giugno 1939, n. 1497. Da tali dichiarazioni discendono molteplici obblighi per i privati (divieto di alienazione, di demolizione, di rimozione, di modificazione, di restauro ecc.); epperò non può prescindere dalla comunicazione di esse agli interessati" (pp. 884-885).

Sul concetto di atto recettizio in generale, cfr. A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, p. 249 ss.; V. Ottaviano, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Milano, 1953; N. Daniele, *L'atto amministrativo recettizio*, cit., p. 826 ss.; G. Gardini, *La comunicazione degli atti amministrativi, Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*; G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazza e Altri, Bologna, 2006, p. 738 ss.

[15] F. Saitta, *Commento all'art. 15*, cit., p. 1163: "Per quanto concerne gli effetti della notifica, la dottrina è stata sinora unanime nel ritenere che la stessa sia una condizione indispensabile affinché il provvedimento dichiarativo, in quanto atto recettizio, espliciti i propri effetti giuridici"; C. Tubertini, *Commento all'art. 15*, cit., p. 129: "è opportuno rammentare come secondo la dottrina maggioritaria la necessaria notificazione della dichiarazione non consente di qualificare la stessa come atto a contenuto recettizio, proprio in quanto la notificazione ad uno solo dei soggetti elencati è di per sé sufficiente a garantirne l'efficacia".

[16] Tale interpretazione appare essere sempre implicitamente sottesa alle pronunce giurisprudenziali intervenute in argomento. Essa si trova espressamente enunciata nelle seguenti pronunce: Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2000, n. 357, in *Foro amm.* 2000, p. 123; Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 1980, n. 73, in *Riv. Amm.*, 1980, p. 168.

[17] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 1980, n. 73, in *Riv. Amm.*, 1980, p. 168.

[18] T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, p. 263 notano come "In questo ordine di idee, la giurisprudenza è giunta fino ad attribuire alla notifica un'efficacia che va oltre gli stessi soggetti che hanno attuali rapporti di fatto o di diritto con la cosa. E' stato, infatti, deciso che la circostanza che nel provvedimento d'imposizione del vincolo sia indicato come attuale proprietario chi, invece, alla data dell'atto abbia dismesso la proprietà della cosa non costituisce motivo d'illegittimità, in quanto la dichiarazione di notevole interesse dei beni immobili, prevista dagli artt. 2 e 3 della legge speciale, viene effettuata sulla base di considerazioni che attengono al bene in sé e non anche all'identità dei privati che ne sono proprietari, possessori o detentori; tutt'al più l'errata indicazione nel decreto di vincolo del nome del proprietario può essere ritualmente sanata con la rettifica contenuta in un successivo decreto".

In questo senso, Tar Campania, Napoli, sez. I, n. 5325 del 2001, in www.giustizia-amministrativa.it: "In proposito giova ricordare che per giurisprudenza pressoché unanime la notificazione prevista dagli artt. 1 e 3 della citata legge n. 1089/1939 non ha funzione costitutiva del vincolo (che è perfetto indipendentemente da essa), ma è preordinata esclusivamente a creare nel proprietario o possessore o detentore della cosa la conoscenza legale degli obblighi su di lui incombenti e che la dichiarazione di interesse particolarmente importante di beni immobili è effettuata dalla competente

amministrazione sulla base di considerazioni che attengono al bene oggettivamente considerato e non anche all'identità dei privati che ne siano proprietari, possessori o detentori di talché il decreto di imposizione del vincolo deve ritenersi legittimamente notificato alla persona che secondo il catasto risulta proprietario dell'immobile (C.d.S. sez. IV 6 dicembre 1967, n. 658; Cassazione 23 novembre 1984)". Nello stesso senso, cfr. Tar Campania, Salerno, sez. I, 31 ottobre 2003, n. 1475, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 1967, n. 632, in *Cons. Stato*, 1967, p. 2207; Cons. Stato, sez. IV, 28 settembre 1967, n. 430, in *Cons. Stato*, 1967, p. 1613.

[19] In questo senso, Cons. Stato, sez. VI, n. 7694 del 2004, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si afferma: "Infine, è irrilevante il fatto che il provvedimento di vincolo non era stato notificato per il tramite dell'ufficiale giudiziario, dal momento che tale formale adempimento non era specificamente previsto dal richiamato art. 8 del T.U. 490/1999 come condizione d'efficacia dell'atto impugnato. L'indicata disposizione, nel fare, infatti, riferimento alla notifica, più che condizionare l'efficacia dell'atto al formale espletamento di una ulteriore fase integrativa del procedimento, ha inteso semplicemente stabilire la necessità della sua comunicazione agli interessati; di modo che da tale conoscenza possano decorrere i termini per la proposizione delle eventuali impugnative senza attribuire all'atto del Soprintendente natura recettizia e non subordinandone l'efficacia all'avvenuto formale indicato adempimento; inoltre, non impediva che la conoscenza dell'atto con modalità diverse da quella prescritta potesse produrre decorso del termine per la relativa impugnazione".

[20] Cfr. Tar Campania, Salerno, sez. I, 31 ottobre 2003, n. 1475, in www.giustizia-amministrativa.it.

[21] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 1970, n. 701, in *Cons. Stato*, 1970, p. 1781.

[22] Per una illustrazione chiara e sintetica di tale principio e del suo fondamento, cfr. V. Ottaviano, *Voce Comunicazione (Diritto amministrativo)*, in *Nss.Dig.It.* III, 1959, p. 850 ss. In tale opera tale principio viene fondato, con riferimento sia alla perfezione che all'efficacia del provvedimento amministrativo, sia sulla base della natura del provvedimento sia sulla base del diritto positivo. Quanto alla natura del provvedimento amministrativo, si sottolinea come "L'atto amministrativo viene emesso determinando ciò che la cura dell'interesse pubblico richiede ed una volta che l'Amministrazione abbia ciò stabilito ed abbia voluto in conseguenza, l'atto è già perfetto indipendentemente dalla comunicazione... Né, atteso che gli effetti si producono ad opera della sola volontà dell'amministrazione, la quale si forma soltanto in relazione a quanto l'interesse pubblico richiede, può ritenersi necessaria la cooperazione del soggetto su cui gli effetti si ripercuotono, e quindi la comunicazione che sia a ciò diretta". Passando al diritto positivo, si sottolinea come "da esso può trarsi la riprova che questo considera in genere gli atti amministrativi non recettivi. Secondo varie norme (art. 26 T.U. n. 1054 del 1924; art. 7 T.U. 1058 del 1924; art. 5 T.U. n. 382 del 1934) i termini per impugnare un atto amministrativo decorrono oltre che dalla notifica, dalla piena conoscenza dell'atto. Poiché il terzo interessato a proporre ricorso può conoscere l'atto prima che sia comunicato al destinatario, è da ritenere che questo sia perfetto ed efficace indipendentemente dalla comunicazione. Altrimenti i termini non potrebbero decorrere nei suoi confronti, atteso che il terzo in tanto può proporre ricorso, in quanto sussista una suo interesse attuale, ciò che presuppone che l'atto impugnato sia perfetto ed efficace". Per l'approfondimento di tale ricostruzione, V. Ottaviano, *La comunicazione degli atti amministrativi*, Milano, 1953.

Una critica alla ricostruzione di Ottaviano ed una diversa ricostruzione della problematica della notificazione dei provvedimenti amministrativi è condotta da P. Stella Richter, *Voce Notificazione (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, 1978, p. 729 ss. In tale voce l'A., anzitutto, esclude che il problema della c.d. recettività dell'atto amministrativo possa essere risolto in via generale sulla base della natura degli atti ovvero dalle norme di diritto positivo che stabiliscono che i termini per l'impugnativa di un atto decorrono, oltre che dalla notifica, dalla piena conoscenza dell'atto. E' dunque necessaria una indagine caso per caso della volontà normativa, condotta alla luce "delle finalità che il legislatore persegue allorché subordina alla notificazione la produzione degli effetti di un atto amministrativo". E l'esigenza sottesa alla notificazione dei provvedimenti amministrativi non può che essere quella del "giusto rispetto dell'interesse del destinatario dell'atto", ossia in "un'esigenza di tutela dell'interesse dell'amministrato, la cui giusta salvaguardia - in relazione al principio di legalità ed al contemperamento ch'esso mira a realizzare tra autorità e libertà dei singoli - impone a volte di non consentire che certi effetti si producano senza che l'interessato che ne abbia quanto meno cognizione e possa quindi regolare in conseguenza la propria condotta".

[23] Cfr. F. Figorilli, *Commento all'art. 21-bis*, in *La pubblica amministrazione e la sua azione, Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, a cura di N. Paolantonio, A. Police, A. Zito, Torino, 2005, p. 428.

[24] G. Gardini, *La comunicazione degli atti amministrativi, Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 142*, Milano, 1996, il quale sottolinea che "Alla luce della disciplina generale contenuta nella legge sul procedimento, la comunicazione amministrativa non appare più vincolata alla mera difesa nei confronti del provvedimento viziato, ma diviene vera e propria tecnica di legittimazione del potere amministrativo, *modus operandi* dell'autorità in rapporto al cittadino, momento centrale dell'agire pubblico... // L'attività pubblica è interamente permeata di comunicazione, che, a seconda dei casi, viene ad assumere le vesti dell'obbligo di trasparenza (accesso agli atti del procedimento, ai documenti amministrativi, motivazione obbligatoria espressa), di pubblicità (enunciazione dei criteri per l'attribuzione di emolumenti, comunicazione della motivazione), di partecipazione procedimentale (comunicazione dell'avvio del procedimento, presentazione di scritti e memorie da parte degli interessati, formazione di accordi procedimenti e successivi). // Non ha quindi alcun senso, in termini di razionalità e fattività della scelta compiuta dall'autorità, come pure ai fini della tutela dell'interessato, che la dogmatica continui a basarsi esclusivamente sull'atto conclusivo del processo decisionale. ... // Alla luce di questa premessa, continuare a rappresentare l'attività di comunicazione quale mera operazione accessoria, eventuale e dotata di rilevanza solo integrativa alle decisioni assunte dall'autorità mediante l'attività provvedimentale, è, quantomeno, riduttivo. // A seguito dell'evoluzione fatta registrare nel diritto positivo con l'approvazione della legge n. 241 del 1990, ed in ragione dei nuovi orientamenti giurisprudenziali emersi in risposta ad essa, è quindi necessario ripensare ai principi sui quali poggia l'impianto tradizionale della comunicazione degli atti amministrativi" (pp. 197-199).

[25] Cfr. G. Gardini, *La comunicazione degli atti amministrativi, Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 142*, cit., p. 193 ss., nonché S. Baccarini, *La comunicazione del provvedimento amministrativo fra prassi e nuove garanzie*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, p. 8 ss., il quale, dopo una breve ma efficace ricostruzione della storia della comunicazione dei

provvedimenti amministrativi, condotta alla luce dell'esigenza di un riequilibrio processuale tra ricorrente e amministrazione, afferma come "La legge [n. 241 del 1990] non stabilisce esplicitamente un obbligo generale di comunicazione, ma alcune sue disposizioni, intese nella loro pregnanza, sembrano sottenderlo e presupporlo"; in particolare, "se l'attività amministrativa è retta dal criterio della pubblicità, se per l'avvio del procedimento è necessario comunicare avviso all'interessato, se il procedimento va concluso con un provvedimento espresso ed in termini stabiliti, se ogni provvedimento deve recare l'indicazione del proprio discorso giustificativo, se ogni soggetto interessato ha accesso ai documenti amministrativi, il provvedimento finale, che, pur ridimensionato dalle più recenti acquisizioni dottrinali nella centralità del suo ruolo, resta pur sempre, nel procedimento, il momento costitutivo dell'effetto, deve essere comunicato al destinatario, non soltanto allo scopo di far decorrere i termini di impugnazione, il che è nell'interesse dell'amministrazione, ma per un'esigenza di pubblicità, di natura sostanziale, nell'interesse e a garanzia del privato: in quanto il destinatario del provvedimento finale, i cui effetti si producono indipendentemente dalla comunicazione e che può essere assistito dalla esecutorietà, deve esserne informato per regolare la propria condotta in base alla situazione giuridica determinata dall'atto".

[26] M. Clarich, *Il provvedimento amministrativo: efficacia ed esecutorietà*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa, Saggi ordinati in sistema*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006, p. 320.

[27] L'affermazione secondo cui la legge n. 241 del 1990 si applica certamente al procedimento d'imposizione del vincolo culturale, così come ad ogni altra estrinsecazione di attività amministrativa a carattere decisionale è espressa da T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 271. Nel senso indicato, cfr. da ultimo [L. Zanetti, Riscrittura della legge n. 241/1990 e disciplina amministrativa dei beni culturali](#), in *Aedon* 3/2005, in cui si osserva: "Nella prospettiva del rapporto tra generalità e specialità, occorre rilevare anzitutto che la recente novella non sembra mutare lo schema che fu identificato già a suo tempo in merito alla portata della legge 241; nel senso che quest'ultima quando intende configurare deroghe o esenzioni per singoli ambiti lo fa in modo esplicito e puntuale, sicché per tutti gli ambiti non nominati essa risulta applicabile pressoché in toto, integrando gli spazi vuoti e prevalendo sulle disposizioni contrastanti delle normative di settore; con la precisazione che la ratio di fondo risiede soprattutto nella individuazione di una "soglia minima di garanzia" dell'utente nei confronti della pubblica amministrazione, e che quindi rimangono salvi gli istituti di maggiore partecipazione e/o semplificazione previsti dalle discipline settoriali".

Una posizione diversa è espressa, se ben si comprende, da C. Zucchelli, *Commento all'art. 14*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2006, p. 179. L'Autore infatti sottolinea che "tutta la recente riforma della l.n. 241/1990, e segnatamente gli articoli 19 riguardante la dichiarazione di inizio attività ed il 20, riguardante il silenzio assenso, non si applicano alla nostra materia, con il che si è ormai introdotto, nel nostro ordinamento amministrativo, un principio di sostanziale prevalenza dell'interesse culturale ... nei confronti di quella che pure è considerata una legge fondamentale, diretta attuazione della costituzione nel suo art. 97"; con la conseguente avvertenza che "Occorrerà tenere presente questo principio ermeneutico ogni volta che insorga un dubbio interpretativo".

[28] Il problema viene sollevato da F. Saitta, *Commento all'art. 15*, cit., p. 1161.

[29] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 1989, n. 619, in *Riv. giur. ed.*, 1989, I, p. 658, secondo cui "Le norme della legge n. 1089 del 1939, che impongono vincoli alla proprietà immobiliare non sono in contrasto con i principi costituzionali posti a tutela del diritto di proprietà, in quanto il vincolo inerisce alla natura del bene ed è connaturale alle caratteristiche di questo, limitandone la fruibilità senza implicare misure ablatorie e l'esigenza di indennizzo" (la massima riportata è tratta da G. Caia a cura di, *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*, Milano, 2000, p. 261).

Con specifico riferimento alla legge istitutiva del Parco nazionale dello Stelvio, ma con argomentazioni estendibili anche al provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale, la Corte costituzionale, con sentenza 26 aprile 1971, n. 79, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 687, ha affermato che l'art. 42 della Costituzione "non impone indennizzo quando la legge pone restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale; lo impone solo nel caso di espropriazione per pubblico interesse. La ragione della differenza sta nel fatto che è coesistente alla nozione giuridica di quel diritto il suo adattamento alle esigenze sociali e quindi un suo aspetto di relatività con riguardo alle esigenze stesse; così che l'interesse inerente al dominio privato non abbia a sopraffare l'interesse generale. Coerentemente la Costituzione dà, al diritto di proprietà, confini che lo inseriscono nella realtà sociale e ne armonizzano con questa le applicazioni. // E' vero che la precisazione del contenuto della proprietà nel rapporto con le istanze generali non può essere fatta in modo che essa risulti svuotata del tutto di contenuto; in tal caso non ne viene moderato l'esercizio, ma il diritto viene soppresso e la concessione di un indennizzo non può essere evitata. // La legge denunciata si colloca tra quelle limitatrici del diritto di proprietà, non fra quelle di espropriazione: vuole conservare alla collettività l'ambiente naturale che si è costituito spontaneamente o mediante l'opera dell'uomo in una determinata porzione di territorio statale... // Le norme impugnate non contengono limiti di effetto ablativo. Vogliono soltanto che l'esercizio di alcuni poteri dominicali sia assoggettato ad autorizzazione della pubblica amministrazione; e l'autorizzazione deve servire soltanto ad evitare che il diritto si eserciti in modo antisociale".

[30] Per l'espressa riconduzione del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale "alla generale categoria dei provvedimenti limitativi dei diritti di proprietà", "così definiti perché modificano, limitano, le facoltà giuridiche normalmente inerenti ai diritti soggettivi di cui sono titolari i loro destinatari", A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2005, p. 7 e 45. Quanto alla nozione di "provvedimento limitativo" fornita dalla dottrina di commento all'art. 21-bis della legge n. 241 del 1990, cfr. F. Figorilli, *Commento all'art. 21-bis*, cit.: "In particolare, per quanto in questa sede interessa, i "provvedimenti limitativi" sono quelli che incidono unilateralmente ed autoritativamente su posizioni originariamente di diritto soggettivo, di modo che quest'ultimo viene modificato, limitato se non, addirittura, estinto".

[31] Cfr. G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 738 ss. Per un approfondimento dei molteplici profili del regime giuridico dei provvedimenti recettizi, cfr. G. Gardini, *La comunicazione degli atti amministrativi, Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 142*, cit., p. 214 ss.

[32] C. Volpe, *Commento all'art. 15*, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di G. Leone e A.

[33] Non viene sufficientemente evidenziata dalla dottrina la circostanza, la quale a parere di chi scrive appare chiara, che l'indicazione di tre potenziali destinatari della notificazione sia sempre stata posta dalla legislazione in funzione di facilitare l'amministrazione nell'esercizio della funzione di sottoposizione a tutela dei beni culturali. A sostegno di tale posizione, si richiamano le seguenti decisioni: Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 1980, n. 73, cit., laddove si afferma che "la legge ha inteso stabilire, al fine di salvaguardare la conservazione, l'integrità e la sicurezza anche in caso di disposizione di esso [del bene], che gli effetti del vincolo siano costituiti a seguito dell'unica notificazione, operante nei confronti di ogni altro soggetto avente rapporto giuridico con la cosa stessa"; Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 1977, n. 96, in *Cons. Stato*, 1977, p. 220, laddove si sottolinea che "La dichiarazione ministeriale di vincolo di un immobile, ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089 acquista efficacia esclusivamente a seguito della cognizione legale, dato che l'esistenza di questa, essendo più agevolmente accertabile che non l'esistenza della conoscenza effettiva, corrisponde meglio all'esigenza di certezza obbiettiva circa l'operatività del vincolo".

[34] Cfr. M. Clarich, *Il provvedimento amministrativo: efficacia ed esecutorietà*, cit., p. 323.

[35] Affermazione contenuta nella stessa [sentenza Tar Emilia-Romagna](#) qui in commento, oltre che in Tar Campania, Salerno, sez. I, 31 ottobre 2003, n. 1475, cit.

Nello stesso senso, sia pure solo con riferimento alla disciplina del 1939, e non a quella del Codice del 2004, si esprime anche C. Zucchelli, *Commento all'art. 14*, cit., p. 146, quando afferma: "In altri termini il destinatario vero dell'atto non è il soggetto, ma la *res*, per quanto ciò possa apparire paradossale, e da ciò deriva la sostanziale correttezza della espressione della legge fondamentale nella quale oggetto della notificazione non era l'atto di vincolo, ma la cosa. A questa, infatti, inerisce il pregio ed il significato reale dell'atto di vincolo, che non è quello di imporre comportamenti ai soggetti, ma di certificare la qualità della *res*".

In proposito si ricorda che la dottrina sulla comunicazione o notificazione dei provvedimenti amministrativi ha sempre tendenzialmente escluso dalla categoria degli atti recettizi i provvedimenti ablatori che incidono su situazioni reali. In questo senso, P. Stella Richter, *Voce Notificazione (dir. amm.)*, cit., dopo aver affermato che "La notificazione deve ritenersi per regola prescritta per tutti quei provvedimenti con cui si creano nei destinatari nuovi obblighi di comportamento o nuovo doversi di astensione", aggiunge come "Diverso discorso è a farsi per i provvedimenti ablatori che incidono su situazioni reali, nei quali la normale irrilevanza della figura e della condotta del titolare può ben far prescindere dalla loro notificazione, che potrà essere richiesta ad altri fini, quale, oltre alla decorrenza del termine per l'impugnativa, la decorrenza del termine per l'opposizione alla stima ai fini della liquidazione dell'eventuale indennizzo".

Ancora, V. Ottaviano, *La comunicazione degli atti amministrativi*, cit., pp. 60-63, esclude dalla categoria degli atti recettizi gli atti di espropriazione del diritto di proprietà, quelli che impongono servitù, limitazioni ecc. Interessante notare come alcuni argomenti utilizzati da Ottaviano in tale sede coincidano, almeno in parte, con quelli utilizzati dalla giurisprudenza per affermare la natura reale del provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale: "E' in relazione con la natura non recettizia la irrilevanza del soggetto contro cui si pronuncia la espropriazione. Se l'atto di espropriazione fosse recettizio si potrebbe pronunciare soltanto in confronto di determinati soggetti e per essere valido si dovrebbe indirizzare al proprietario o ad altro soggetto particolarmente legittimato. L'obbligo dell'espropriante nel compilare il piano particolareggiato di esecuzione, di indicare soltanto i proprietari che risultano dai registri catastali senza ricercare se costoro siano i veri proprietari dell'immobile da espropriare è in relazione alla natura non recettizia dell'espropriazione. Questa è validamente pronunciata quando l'Amministrazione, valutata l'opportunità dell'esproprio, voglia in conseguenza ed indipendentemente dal soggetto a cui il bene espropriato spetta".

[36] Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 1967, n. 632, cit.

[37] Cons. Stato, sez. IV, 28 settembre 1967, n. 430, cit.

[38] Tar Campania, Napoli, sez. I, n. 5325 del 2001, cit.

[39] T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 41.

[40] Si tratterebbe in sostanza di uno di quei casi in cui tale possibilità, nonostante si tratti di un'eccezione ad una regola e dunque vada interpretata restrittivamente, è ammissibile. Sulla portata di tale previsione, cfr. M. Clarich, *Il provvedimento amministrativo: efficacia ed esecutorietà*, cit., p. 322, dove sottolinea come "L'amministrazione conserva un potere discrezionale, a prima vista assai ampio, nel decidere se e quando un provvedimento amministrativo debba produrre i propri effetti anche prima della comunicazione ai destinatari. Sarà all'uopo sufficiente indicare nella motivazione del provvedimento una qualche giustificazione plausibile. In realtà, poiché, come si è visto, l'articolo 21-bis già esclude il carattere recettizio dei provvedimenti cautelari e urgenti, non è facile comunque prefigurare un'ampia casistica ulteriore, trattandosi di un'eccezione a una regola, la disposizione va interpretata in modo restrittivo".

Anche C. Volpe, *Commento all'art. 15*, cit., p. 190, afferma che tale disposizione "non sembra incompatibile con l'art. 15, comma 1, del Codice, con la conseguente possibilità che il provvedimento di dichiarazione dell'interesse culturale contenga tale clausola", ma ne limita l'applicazione a casi particolari e eccezionali: "Tuttavia, le motivazioni alla base della scelta dell'amministrazione di dare immediata esecutività al provvedimento, in deroga alla regola generale della comunicazione, devono essere sufficientemente espresse e trovare giustificazione in particolari ed eccezionali ragioni di tipo obiettivo (a es., motivi di cautela e urgenza). Il potere, di carattere eccezionale, è comunque discrezionale e il suo esercizio è sindacabile dal giudice amministrativo".

[41] T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, 2001, p. 294.

[42] F. Saitta, *Commento all'art. 15*, cit., p. 1163. Nel senso della natura costitutiva della trascrizione si veda anche quanto affermato da C. Tubertini, in *Commento all'art. 15*, cit., p. 130.

[43] G. Sciuillo, *Commento all'art. 8*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, a cura di M. Cammelli, Bologna, p. 48.

[44] F. De Maria, *Il testo unico dei beni culturali: profili civilistici*, in *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*, a cura di G. Caia, Milano, 2000, p. 101. Negli stessi termini si esprime C. Volpe, *Commento all'art. 15*, cit., p. 194. Il riferimento terminologico alla pubblicità dichiarativa è tratto da F. Galgano, *Diritto civile e commerciale*, vol. IV, Padova, 2004, p. 286.

[45] C. Tubertini, in *Commento all'art. 15*, cit., p. 130

[46] Il Tar Veneto così si esprime: "A tale riguardo vanno condivise le argomentazioni difensive di parte ricorrente che richiamano la valenza e gli effetti della nota di trascrizione, proprio ai fini che qui interessano, e cioè dell'opponibilità ai terzi di quanto con essa trascritto nei registri immobiliari. // Come costantemente affermato in giurisprudenza (cfr. ex pluris, Cass., sez. III, 8 marzo 2005, n. 5002), il sistema della trascrizione, cui si ricollega la pubblicità immobiliare, è imperniato su principi formali in forza dei quali il terzo, che è rimasto estraneo all'atto trascritto, deve fare esclusivamente affidamento sul contenuto con cui la notizia dell'intervenuto atto è riferita nei registri immobiliari. // Il contenuto dell'atto trascritto è l'unica notizia che fa fede per il terzo e di tale contenuto è responsabile il soggetto richiedente la trascrizione mediante la relativa nota che - per legge - si sostanzia in un riassunto dell'atto da trascrivere. // Nessun ulteriore controllo incombe sul terzo che si avvale della notizia trascritta nei registri immobiliari, il quale non è tenuto ad acquisire ulteriori elementi dai titoli e dai documenti depositati con la nota stessa. // In tal senso opera attraverso la nota di trascrizione "il principio di autoresponsabilità", secondo cui, essendo questa un atto di parte, gli effetti connessi alla formalità della trascrizione si producono in conformità ed in stretta relazione con il contenuto della nota stessa (Cass. Civ., sez. III, 11 gennaio 2005, n. 368). // Per tali ragioni non assumono rilevanza le deduzioni opposte dalla difesa comunale, la quale rivendica la natura diretta del vincolo esistente sul bene, così come risultante dal contenuto del decreto successivamente trascritto nei registri immobiliari, natura chiaramente conoscibile e conosciuta dai soggetti acquirenti dello stesso al momento della compravendita, tanto da determinare il notaio rogante ad effettuare, in ogni caso, la comunicazione al ministero. // Invero, per il principio sopra richiamato, nessuna rilevanza possono assumere gli atti allegati alla nota di trascrizione, né la conoscenza che del contenuto e della valenza degli stessi possano avere avuto i terzi interessati. // Il principio di autoresponsabilità sopra ricordato e la funzione di pubblicità immobiliare, necessaria ai fini dell'opponibilità ai terzi dei diritti nascenti dagli atti ivi riportati, non può subire deroghe, pena la perdita della particolare efficacia probatoria derivante dal sistema della pubblicità immobiliare".

[47] Cfr. F. Galgano, *Diritto civile e commerciale*, cit., p. 289.

[48] L'art. 2, comma 2°, della legge n. 1089 del 1939 prevedeva che "La notifica, su richiesta del Ministro, è trascritta nei registri delle conservatorie delle ipoteche ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore della cosa a qualsiasi titolo".

[49] Tar Campania, Napoli, sez. I, n. 5325 del 2001, in www.giustizia-amministrativa.it.

[50] Così A.M. Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private d'interesse artistico e storico qualificato*, cit., ripreso da T. Alibrandi, P. Ferri, p. 295.

[51] A. Pischetola, *Circolazione dei beni culturali e attività notarile*, *Quaderni del Notariato*, 2006, p. 66.

[52] Quella proposta, si ripete, appare la soluzione più coerente con l'impianto sistematico del Codice e con gli interessi in gioco. Si è tuttavia consapevoli dell'esistenza nell'ordinamento di norme che depongono in senso contrario, ossia nel senso della necessità della trascrizione ai fini dell'opponibilità del vincolo ai terzi. Ci si riferisce in particolare all'art. 33 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sul significato del quale cfr. G. Sciuillo, *Commento all'art. 8*, cit., p. 48.

[53] Posizione analoga a quella qui sostenuta è affermata da C. Zucchelli, *Commento all'art. 15 del Codice*, cit., p. 186, il quale afferma che "La dicotomia dell'interesse tutelato comporta che la trascrizione non abbia alcuna rilevanza nei confronti della sostanza della dichiarazione, mentre riveste una rilevanza essenziale nei rapporti tra i soggetti privati. In altri termini, la trascrizione di cui ci stiamo occupando esplica la sua naturale funzione di rendere opponibili ai terzi i vincoli apposti sull'immobile, ma non già perché l'eventuale inopponibilità incida sul soddisfacimento dell'interesse pubblico (cioè in sintesi faccia venire meno la dichiarazione), ma perché ciò determini la responsabilità civile del dante causa e, se del caso, anche della Amministrazione nei confronti di un terzo non reso edotto dalla mancata trascrizione e che abbia quindi dato corso ad un negozio patrimoniale ignorando l'onere reale gravante sulla cosa". D'altra parte, "non sembra possibile negare che, in caso di inosservanza del riferito obbligo, l'Amministrazione preposta alla tutela delle cose d'interesse storico e artistico sia tenuta (salvo naturalmente a rivalersi verso coloro che colpevolmente abbiano beneficiato della situazione) a risarcire i danni che eventualmente i terzi abbiano subito per via di tale inosservanza (si pensi, ad esempio, al danno di chi abbia acquisito un immobile vincolato ignorandone i vincoli)" (A.M. Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private d'interesse artistico e storico qualificato*, cit., p. 1033).