

Angela Serra

## Il regime dei beni culturali di proprietà pubblica

(doi: 10.7390/9275)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 2, dicembre 1999

**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**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## Il regime dei beni culturali di proprietà pubblica

di [Angela Serra](#)

Sommario: [1. Premessa.](#) - [2. Proprietà pubblica e proprietà privata dei beni culturali: distinzioni e differenze normative.](#) - [3. Dalla demanialità all'inalienabilità.](#) - [4. La scissione fra proprietà e gestione.](#) - [5. Considerazioni conclusive.](#)

### 1. Premessa

Settembre 1999. Siamo all'importante vigilia dell'attuazione dell'[articolo 32 della legge 23 dicembre 1998](#), n. 448, dell'applicazione dell'articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 e dell'emanazione del testo unico sui beni culturali e ambientali.

Nel momento, dunque, in cui la disciplina dei beni culturali sta per essere ridisegnata, appare utile tratteggiarne i contorni ed evidenziarne caratteristiche e contraddizioni, in una semplice operazione ricognitiva, punto di partenza per cogliere la portata ed il valore degli imminenti mutamenti o conferme. Una scheda, quindi, che dia conto dell'attuale disciplina riguardante la titolarità dei beni storico-artistici, ricapitolandone le diverse situazioni che li vedono protagonisti nella relazione con i possibili proprietari ed in particolare con il proprietario Stato.

### 2. Proprietà pubblica e proprietà privata dei beni culturali: distinzioni e differenze normative

#### 2.1. *La l. 1089/1939 e la pretesa unitarietà del regime di tutela*

In Italia la proprietà dei beni culturali è ripartita tra i vari soggetti dell'ordinamento <sup>[1]</sup>: essi possono infatti appartenere a soggetti privati, ad enti privati e pubblici nonché allo Stato e agli altri enti territoriali.

Ma, al di là della dicotomia tra proprietà pubblica e privata, la dottrina più autorevole ci tramanda l'elaborazione di una configurazione unitaria del bene culturale come oggetto di tutela giuridica differenziata. Unica infatti ne sarebbe la funzione ed unitarie le potestà che l'amministrazione ha esercitato su di esso fino all'emanazione del [d.lg. 31 marzo 1998, n. 112](#) tutela e valorizzazione <sup>[2]</sup>.

Ed in effetti, i beni che presentano l'interesse richiesto dall'art. 1 della legge 1 giugno 1939, n. 1089, si sottraggono, quanto alla disciplina, alle regole del diritto comune e ciò indipendentemente dalla

qualificazione del soggetto che ne sia titolare. La scelta del legislatore del 1939, come del 1909 - legge 20 giugno 1909, n. 364 -, fu cioè orientata a fornire tali beni di strumenti giuridici differenziati, che meglio rispondessero alle loro specificità funzionali. Così, i beni culturali risultano sottoposti ad un regime speciale ed unitario, la l. 1089/1939, in quanto beni di interesse pubblico, ossia dotati di un'intrinseca e originaria attitudine a soddisfare un pubblico interesse. Detta destinazione viene assicurata, nel sistema normativo del 1939, attraverso due principi: pubblica fruizione e conservazione, quest'ultima strumentale alla possibilità di godimento futuro delle opere nella loro integrità fisica.

Il bene culturale è così protetto dalla legge in sé, "come autonomo oggetto di tutela giuridica" [3]. Da qui, però, ad affermarne l'ininfluenza del titolo di appartenenza sul relativo regime giuridico, il passo è lungo. Determinanti risultano infatti le particolarità previste nel regolarne gli aspetti che ruotano intorno al diritto di proprietà, se pubblica o privata. Il diverso declinarsi della normativa a seconda delle caratteristiche e atteggiamenti che i proprietari possono astrattamente assumere nel rapportarsi al bene, pur essendo applicazione degli stessi principi di conservazione e fruizione pubblica, è tale da inficiare l'idea di un regime unitario indipendente dai diversi soggetti cui può spettarne la titolarità [4].

La disciplina dei beni culturali, infatti, diverge in relazione ai differenti titolari in particolare per il procedimento che li vede assoggettarsi al regime di tutela predisposto dalla l. 1089/1939 e per lo *status* giuridico loro attribuito, con l'importante corollario del diverso regime di disponibilità.

## 2.2. Il diverso procedimento di assoggettamento del bene al regime di tutela nel sistema della l. 1089/1939

- a. I beni dei *privati* - sono considerati tali le persone fisiche e le società [5] - vengono sottoposti al regime di cui alla l. 1089/1939 attraverso l'imposizione del vincolo, ovvero la notifica dell'interesse storico-artistico "particolarmente importante" ai proprietari - art. 3, comma 1 - [6]. Lo scopo perseguito dalla legge è di imporre al privato l'obbligo di utilizzare la cosa rispettandone la funzione culturale. Sono pertanto previsti una serie di limiti volti alla conservazione ed al mantenimento di quegli aspetti del bene che gli conferiscono valore da un punto di vista storico o artistico, nonché, in casi particolari, la possibilità da parte della p.a. di imporre al privato l'apertura al pubblico godimento dei beni tramite il diritto di visita [7].
- b. Vi sono poi gli *enti privati e pubblici*. L'art. 4 della l. 1089/1939 li chiama "enti e istituti legalmente riconosciuti": essi sono non soltanto gli enti con personalità giuridica di diritto privato [8] ma anche tutti gli enti pubblici, anche economici [9].

In particolare, preme sottolineare che a questa categoria appartengono gli enti territoriali, detentori di una più che ingente parte dell'intero patrimonio artistico italiano. Molte norme della l. 1089/1939 accomunano gli enti pubblici agli enti privati riconosciuti - artt. 4, 11, 26, 58, 62, 66 -. In particolare è utile qui rilevarne il parallelismo nella mancanza della necessità di un'attività specifica da parte dell'amministrazione per l'assoggettamento al regime di tutela dei beni culturali di loro spettanza, qual è invece per i privati la notifica dell'interesse storico-artistico. L'articolo 4, infatti, recita che i rappresentanti di tali enti devono presentare un elenco descrittivo dei beni culturali di cui sono proprietari [10]. L'elenco così redatto rappresenta un momento preparatorio all'individuazione dei beni, una mera attività di denuncia: per assumere infatti valore dichiarativo della sottoposizione dei beni al regime di tutela, occorre che l'amministrazione, a seguito di un procedimento di valutazione, "faccia proprio" l'elenco [11].

In ogni caso, l'iscrizione in esso non è attributiva, ma meramente ricognitiva della qualità di bene storico-artistico. Di più. L'iscrizione non è neppure necessaria: il terzo comma dello stesso articolo infatti aggiunge che sono sottoposte alle disposizioni della l. 1089/1939 anche le cose di interesse storico-artistico che "non risultino comprese negli elenchi e nelle dichiarazioni". L'elemento costitutivo della sottoposizione al regime speciale di un bene culturale, infatti, non risiede nell'inclusione in cataloghi che lo qualificano tale e neppure in un atto, ad esempio del soprintendente, che ne certifichi il valore storico-artistico, bensì nella presenza nel bene dell'elemento oggettivo del possesso di quelle specificità funzionali che possono qualificarlo come bene culturale.

Per i beni degli enti privati e pubblici, dunque, l'applicazione della normativa di tutela è automatica, *ipso iure*, anche in assenza di qualsiasi atto amministrativo ricognitivo della loro importanza storico-artistica. Ma una cosa è parlare di sottoposizione di un "bene culturale" al regime di tutela - discorso per cui vale la regola dell'applicazione automatica, conseguenza delle caratteristiche intrinseche del bene (anche, quindi, di quello fuori elenco), un'altra è invece l'esigenza di conoscere, distinguere, in una parola individuare tali beni. La mancanza di certezza in ordine ai beni degli enti pubblici considerati "culturali" assume contorni davvero rilevanti se si pensa alle implicazioni ed ai riflessi ad esempio sulla loro libera disponibilità o meno, oppure in campo penale (per il principio di tipicità del reato, peso ben diverso può assumere lo stesso comportamento lesivo di un bene ricompreso o meno nell'elenco dei beni culturali di un ente).

- c. Si è posto poi negli ultimi anni, a seguito del processo di privatizzazione seguito al decreto legge 5 dicembre 1991, n. 386 - conv. con legge 29 gennaio 1992, n. 35 -, il problema della collocazione, ai fini della sottoposizione al regime di tutela, dei beni culturali appartenenti agli *enti pubblici privatizzati*.

Nessun problema, ovviamente, se gli enti da pubblici si trasformano in fondazioni o istituzioni *non profit*: entrambi comunque rientrano nella previsione dell'art. 4.

Più complessa la situazione se l'ente pubblico si trasforma in società. Accantonata la soluzione di far permanere in capo alle società costituite in seguito alla trasformazione un regime pubblicistico come quello relativo agli elenchi sopra visti, ma anche la possibilità di farli rientrare comunque fra gli "enti e istituti legalmente riconosciuti" di cui all'art. 4 della l. 1089/1939, le soluzioni sembrano restare due.

La prima è imporre il passaggio dalla tutela automatica prevista per i beni pubblici al regime vincolistico dei beni privati, con imposizione di vincolo *ex novo* che, dunque, dovrebbe necessariamente precedere qualsiasi attività *in re* da parte della p.a. Evidenti la complessità e la lunghezza dei tempi prevedibili per tale procedura, considerata la mole ingente di beni di interesse culturale detenuti dagli enti in questione.

Altra soluzione consisterebbe nella semplice "sequela" della constatazione dell'interesse storico-artistico del bene dal proprietario pubblico a quello privato con una conversione automatica del titolo in base a cui il bene è sottoposto a tutela <sup>[12]</sup>. Si è però visto che questo titolo può anche non esserci, stante la detta mancanza di necessità di un atto formale della p.a. che dichiari tale interesse.

Un disegno di legge presentato dall'onorevole Veltroni il 7 marzo 1996 al Senato propone una soluzione equilibrata che diminuisca e diluisca nel tempo le difficoltà burocratiche connesse al passaggio dalla sfera pubblicistica a quella privatistica dei beni: un vincolo temporaneo di quattro anni cui vengono assoggettati i beni culturali delle società automaticamente all'entrata in vigore della legge. Al posto della notifica effettuata dalla p.a., sono gli stessi amministratori responsabili delle società a presentare l'elenco dei beni di interesse culturale in loro possesso entro un anno dalla costituzione della società o dall'entrata in vigore della legge per le società già costituite. Saranno poi gli organi dell'amministrazione entro due anni dalla ricezione dell'elenco a comunicare alla società se e quali beni non rivestano l'interesse particolarmente importante richiesto come ragione della tutela pubblica <sup>[13]</sup>.

### 2.3. Il codice civile e l'introduzione codicistica di un diverso status giuridico per i beni culturali degli enti pubblici territoriali. La demanialità

Solo tre anni dopo l'emanazione della legge 1089, il codice civile entrò nella storia dei beni culturali, creando nuove classificazioni e diversificandone decisamente lo *status* e in parte la disciplina a seconda della loro appartenenza.

La sua entrata in vigore venne così a determinare un sovrapporsi di discipline che diede il via ad una serie di pronunce giurisprudenziali volte a stabilire la prevalenza ora della normativa codicistica ora di quella speciale per tutti i beni culturali, ovvero la l. 1089/1939. Il codice, infatti, introdusse nell'ordinamento una bipartizione all'interno dei beni culturali pubblici, creando un nuovo *status* giuridico per una categoria di essi: i beni demaniali, contrapposti, o meglio, normativamente semplicemente distinti

dai beni patrimoniali.

Giustificazione della *demanialità storico-artistica* è l'esigenza di determinare una sorta di "proprietà collettiva demaniale" di quei beni che rispondono ad una funzione culturale, ove destinazione pubblica corrisponde al godimento libero da parte della collettività, ad una fruizione potenzialmente universale cui i poteri pubblici sui beni devono essere preordinati <sup>[14]</sup>.

Stando alla nozione che si evince dall'art. 822, la demanialità è una qualità, un modo di esistere di alcune categorie di beni caratterizzati dalla titolarità della proprietà in capo agli enti territoriali e dalla loro connaturata destinazione ad una pubblica funzione. Sono cioè beni "funzionali", la cui destinazione pubblica viene garantita dall'amministrazione attraverso una normativa speciale e poteri autoritativi <sup>[15]</sup>. Tale qualità si acquista qualora coesistano due elementi: quello soggettivo dell'appartenenza ad un ente pubblico e quello oggettivo della capacità a realizzare direttamente un pubblico interesse.

All'interno della categoria dei beni demaniali, il codice distingue tra quelli che non possono appartenere che allo Stato - il demanio naturale o necessario, composto dal demanio marittimo, idrico e militare - ed una serie di beni che possono appartenere a chiunque, ma qualora proprietari ne siano lo Stato - 822, comma 2 -, le province, i comuni - art. 824 - o ancora le regioni - legge 16 maggio 1970, n. 281, art. 11, comma 1 - essi fanno parte del demanio pubblico. E' la categoria del demanio artificiale o accidentale, in cui rientrano gli "immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche" - 822, comma 2 -.

L'altra categoria in cui il codice ripartisce i beni culturali pubblici è quella dei beni del *patrimonio indisponibile* - art. 826, comma 2. Ne fanno parte le "cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo". Si tratta dei beni archeologici.

*Critica all'impostazione codicistica.* La classificazione codicistica, peraltro, non sortisce alcun effetto pratico poiché le due categorie - beni demaniali e patrimoniali indisponibili - sono accomunate sia dalla soggezione alla medesima disciplina che dal regime di indisponibilità.

L'art. 828 infatti rinvia per le rispettive discipline alle "regole particolari" che concernono i beni: ma i beni culturali di proprietà pubblica, anche se separati dal codice in demanio e patrimonio indisponibile, sono comunque disciplinati dalla l. 1089/1939 e qualificati inalienabili.

Stessa disciplina, dunque. Ma diverse le categorie giuridiche in cui il codice li divide. La dottrina ha poi rilevato come la stessa nozione di demanio non sia nozione positiva ma solamente descrittiva dei beni di cui all'art. 822: non esiste infatti un regime unitario per i beni demaniali - salvo forse solo la normativa in materia di autotutela <sup>[16]</sup>.

Non vi sono cioè nel diritto positivo più categorie di beni culturali che in quanto detentrici di date differenziate caratteristiche siano per questo assoggettate a diverse specifiche discipline: la distinzione e la qualificazione come demanio e patrimonio non si fondano su alcuna oggettiva diversità di funzionalità dei beni.

Meglio sarebbe stato, dunque, operare una distinzione che muovesse dai diversi regimi cui i beni di proprietà pubblica - in generale - sono assoggettati o ancora meglio dai differenti ordini di deroghe alla disciplina comune che il codice prevede.

Dalle diverse discipline si può infatti giungere ad individuare tre fattispecie.

- a. I beni "riservati", ovvero, la cui appartenenza a titolo dominicale è necessariamente dello Stato. Corollario ne è l'incommerciabilità assoluta. I beni culturali non vi rientrano.
- b. Essi fanno invece parte della categoria di beni che entrando nella disponibilità degli enti territoriali devono soddisfare l'esigenza di essere concretamente destinati a soddisfare la pubblica funzione loro connaturata. Si potrebbero pertanto denominare beni "funzionalmente connessi". Il loro regime

prevede altrettanto l'incommerciabilità ma limitata eventualmente nel tempo, finché cioè perdura la pubblica destinazione, che può anche cessare a seguito di un provvedimento amministrativo [17]. Di questa categoria fanno parte, quanto alla disciplina, i beni culturali immobili, le raccolte di cui all'art. 822, comma 2, ed i beni archeologici.

- c. L'ultima categoria normativa è quella dei beni patrimoniali disponibili, le cui deroghe alla disciplina comune possono derivare dal solo elemento soggettivo dell'appartenenza ad un ente pubblico.

#### 2.4. L'inizio e la cessazione della demanialità

Preso atto delle scelte codicistiche, sembra utile vedere quando si determina l'inizio ed eventualmente la cessazione dello *status* di bene demaniale.

Sul *momento iniziale* la dottrina non concorda. Una prima opinione ritiene che l'interesse storico-artistico del bene debba essere accertato attraverso un giudizio di valutazione tecnica dell'amministrazione, accertamento che quindi diviene presupposto dell'applicazione del regime demaniale [18]. Questo poiché l'art. 823 c.c. dice che sono demaniali i beni "riconosciuti" di interesse storico-artistico.

Una seconda opinione al contrario fa risalire la mancanza della necessità di un atto della p.a. che statuisca la demanialità al parallelismo con la non necessità di un atto equivalente per la sottoposizione al regime speciale di tutela visto nel par. 2.2 [19]. Tale *status* sarebbe infatti una qualità inerente alla natura stessa del bene: esso potrà quindi dirsi realizzato quando contemporaneamente si verificano gli elementi soggettivo e oggettivo dell'appartenenza ad un ente pubblico territoriale ed il possesso di quelle caratteristiche intrinseche che rendono un bene "culturale".

L'automatismo nascerebbe dal raccordo tra la disposizione codicistica e la legge speciale di tutela: se gli "immobili riconosciuti d'interesse storico" ecc, - art. 822, comma 2 - "a norma delle leggi in materia" appartengono allo Stato - nonché agli altri enti pubblici e privati riconosciuti -, per l'art. 4 della l. 1089/1939 essi non hanno bisogno di alcun atto della p.a. per essere sottoposti alla disciplina della stessa legge.

Sarebbe dunque lo stesso sistema della l. 1089/1939 - che impone la notifica per i soli beni appartenenti ai privati e la esclude invece per i beni degli enti pubblici - a indirizzare verso una soluzione analoga [20]: l'assoggettamento al regime demaniale dei beni culturali di proprietà dello Stato e degli altri enti pubblici sarebbe dunque automatica.

Sembra necessario, invece, un atto generale della pubblica amministrazione per la *cessazione* della demanialità: atto dichiarativo che accerti la sopravvenuta mancanza in capo al bene dell'interesse posto alla base della tutela. A seguito di tale constatazione di tipo negativo il bene si trova in una condizione per nulla diversa da quella degli altri beni patrimoniali disponibili dello Stato e degli altri enti territoriali.

### 3. Dalla demanialità all'inalienabilità

#### 3.1. Il possibile trasferimento Stato - privati prima dell'art. 32 della l. 448/1998

Nelle more dell'attesa con cui studiosi ed operatori del settore attendono che, con l'emanazione del testo unico e del regolamento *ex art.* 32 l. 448/1998, il legislatore ed il governo pronuncino l'ultima e definitiva parola sull'inalienabilità, se assoluta o relativa, dei beni immobili di interesse storico - artistico dello Stato e degli altri enti territoriali, vale la pena richiamare il tortuoso percorso seguito da giurisprudenza e normazione nel tentativo di risolvere un nodo tanto importante, nella pratica ancor più che nella teoria, come quello della possibilità di procedere all'alienazione di parte dell'immenso patrimonio culturale pubblico italiano.

La ricostruzione cronologica di tale percorso vede il proprio *incipit* nell'apparente inconciliabilità tra due norme emanate a distanza di soli tre anni: l'art. 24 l. 1089/1939 - il ministero "può autorizzare l'alienazione di cose di antichità e d'arte, di proprietà dello Stato o di altri enti o istituti pubblici, purché non ne derivi

danno alla loro conservazione e non ne sia menomato il pubblico godimento" - e l'art. 823, comma 1, del codice civile - "i beni che fanno parte del demanio pubblico 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".

Si venne così a creare una differenziazione tra beni culturali, mobili ed immobili, degli enti pubblici in generale e beni culturali immobili nonché raccolte di musei ecc. di proprietà di Stato, regioni, province e comuni. Inalienabilità relativa per i primi, inalienabilità assoluta per i secondi, in quanto beni demaniali. Si ritenne cioè che la disciplina codicistica, in quanto posteriore, avesse sostituito la norma del 1939 [21].

*La giurisprudenza.* La VI sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, però, prima nel 1985 poi nel 1988, fece notare come il sistema degli articoli 822 e ss. c.c., pur statuendo l'inalienabilità, rinviasse alle "leggi speciali per quanto concerne la condizione giuridica dei vari beni rientranti nel demanio": statui pertanto che doveva "ritenersi tuttora vigente, in quanto legge speciale, l'art. 24" della legge 1089 [22].

Nella stessa pronuncia il Consiglio ammise però che il rinvio operato dall'ultima parte del comma 1 dell'art. 823 alle leggi speciali non riguardasse l'alienabilità, bensì solo la costituzione di diritti a favore di terzi sui beni [23].

Il prevalere della normativa del 1939 si vedeva dunque nell'applicazione dell'art. 15 delle preleggi: la legge 1089 è infatti normativa speciale per i beni culturali e anche se anteriore non poteva essere abrogata dalle disposizioni codicistiche sui beni demaniali, di carattere generale.

L'anno seguente il Consiglio, in adunanza generale, statui, al contrario, che l'art. 24 in questione fosse "stato abrogato dall'art. 823 c.c. che ha dichiarato l'inalienabilità assoluta dei beni stessi" [24], pur ammettendo la diversa lettura che della norma del 1942 si era data a suo tempo nella relazione al codice civile - "il trasferimento o la costituzione di diritti a favore di terzi possono invece verificarsi in forza di negozi, o di altri fatti giuridici di diritto pubblico contemplati dalle leggi speciali". L'art. 24 troverebbe così applicazione solo per i trasferimenti dei beni culturali degli enti pubblici diversi da quelli territoriali [25].

*La normazione.* La riflessione e la produzione legislativa, d'altronde, non sono state meno prolifiche di aperture e ripensamenti, quasi in un gioco a rincorrersi. Nei diversi disegni di legge che si sono susseguiti dagli anni '80, a volte si ribadiva la necessità di una legge statale [26] che disponesse l'alienabilità [27], altre si mirava a resuscitare l'art. 24 incriminato [28].

Ma è sul versante della normazione che il legislatore ha dimostrato più di un'incertezza. La prima volta in cui è tornato sulla diatriba 24 - 823 è stato in occasione della [legge 15 maggio 1997, n. 127](#) [29]. Con l'art. 12, comma 3, si stabiliva di applicare alle alienazioni di beni immobili di interesse storico-artistico di Stato, comuni e province, "le disposizioni di cui agli artt. 24 e ss." della legge 1089.

Quella che sarebbe divenuta la [legge 16 giugno 1998, n. 191](#), poi, nel suo testo non ancora definitivo, vi aggiungeva i beni delle regioni. L'"insurrezione" di alcuni parlamentari, attivisti e garantisti del patrimonio culturale pubblico [30], portò ad emendare il testo della legge, che finì non solo per eliminare il riferimento ai beni regionali, ma - con l'art. 2, comma 24, della l. 191/1998 - ad abrogare il terzo comma dell'art. 12 della legge 127.

Il legislatore tornava così sui suoi passi, nell'alveo della consolidata convinzione che la proprietà pubblica dei beni culturali ne garantisse meglio la funzione culturale. Ma non per molto. L'art. 32 della finanziaria per il 1999 - l. 448/1998 -, infatti, irrompe nell'ordinamento delegificando le ipotesi di alienabilità di immobili di interesse storico e artistico dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni [31].

### 3.2. I trasferimenti fra enti territoriali: l'occasione perduta nel contesto del decentramento amministrativo

Unico caso possibile di trasferimento della proprietà di beni immobili di interesse storico-artistico degli enti territoriali resta, fino all'emanazione del regolamento *ex art.* 32, l'ipotesi di un passaggio che non intacchi

la permanenza della demanialità: il trasferimento fra enti territoriali.

L'occasione di trasferirne in parte la titolarità dallo Stato agli enti locali poteva essere offerta dalla delega per il decentramento amministrativo, a fronte del quale invece la [legge 15 marzo 1997, n. 59](#), tace e il comma 131 dell'art. 17 della l. 127/1997 recita: "il Governo può prevedere il trasferimento della gestione di musei statali alle regioni, alle province o ai comuni".

Solo gestione, dunque. E infatti l'art. 150, comma 1, del [d. lg. 112/1998](#) provvede ad istituire una commissione che individuerà i beni culturali la cui gestione resta in capo allo Stato e quelli per cui essa viene trasferita.

Né uno spiraglio sembra aprire il comma 5 dello stesso articolo quando, ricalcando la formula dell'art. 3, comma 1 lett. b), della l. 59/1997, stabilisce che un decreto del Presidente del consiglio dei ministri, oltre a provvedere al trasferimento della gestione, individui i "beni", oltre alle risorse, "da trasferire e la loro ripartizione tra le regioni e tra regioni, province e comuni".

Tale enunciato viene infatti pressoché universalmente interpretato attribuendo al termine "beni" il significato di beni strumentali alla gestione, tanto quanto strumentali sono le risorse finanziarie e umane da trasferire contestualmente. Non dunque beni culturali, la cui proprietà resta saldamente in capo allo Stato [\[32\]](#).

È d'altronde un dato che in un paese come il nostro, "decisamente ostile ad un processo di decentramento" [\[33\]](#), il mantenimento della proprietà in capo allo Stato, a fronte del possibile trasferimento della sola gestione, rappresenti una soluzione avvertita come meno pericolosa e quindi più attuabile: per lo stesso processo di decentramento, prima, e per le minori resistenze che si troverà così ad affrontare [\[34\]](#); per gli enti locali, poi, per il minor carico di pesi che si vedrebbero piovere addosso e cui, nella maggior parte, dei casi non sarebbero pronti a far fronte [\[35\]](#).

### 3.3. *L'art. 32 della l. 448/1998: dunque inalienabilità relativa?*

L'articolo nasce da un emendamento alla finanziaria per il 1999 presentato alla Camera dall'onorevole Michielon, che proponeva di rendere applicabile alle alienazioni di immobili storico-artistici delle province e dei comuni l'art. 24 della l. 1089/1939. La soluzione suonò decisamente troppo drastica e rispondente più a criteri di cassa che ad una visione culturale del patrimonio artistico e non venne accolta.

Fu così approvato un articolo sostitutivo, proposto dal senatore Giaretta [\[36\]](#): "i beni immobili di interesse storico e artistico dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni non sono alienabili salvo che nelle ipotesi previste con regolamento da adottare" "su proposta del ministro per i Beni e le Attività culturali, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge" - art. 32, l. 448/1998.

Ribadito, quindi, ne esce il principio della non alienabilità. Questo "ritorno alle radici", poi, trova conferma anche nell'art. 51 dello schema di decreto legislativo contenente il testo unico sui beni culturali. Vi possono però essere delle eccezioni. Spetta infatti ad un regolamento governativo stabilire le ipotesi in cui sia possibile procedere alla vendita.

*I criteri stabiliti per le alienazioni.* Interessante appare il raffronto tra le condizioni richieste dall'art. 24 della legge 1089 per l'autorizzazione ministeriale all'alienazione ed i criteri che la legge impone al regolamento per la determinazione dei casi.

- a. *La legge 1089* prevede per l'autorizzazione due condizioni: che non ne derivi danno alla conservazione dei beni e che non ne sia menomato il pubblico godimento. Basta scorrere gli articoli successivi per notare che le stesse condizioni sono richieste anche per l'autorizzazione ad alienare le collezioni di eccezionale interesse storico-artistico degli enti privati (art. 27, comma 2) e le "cose", mobili o immobili, degli enti privati [\[37\]](#) (art. 26, comma 2), nonché sono previste come condizione



impeditiva del trasferimento di collezioni di proprietà privata di eccezionale interesse storico - artistico (divieto di alienazione da parte del ministro: art. 34, comma 1, l. 1089/1939). Può quindi senz'altro dirsi che le finalità di conservazione e di potenziale destinazione al pubblico godimento sono i due principi cardine che reggono la materia dei trasferimenti dei beni culturali. Di più. Garanzia di conservazione e possibilità di fruizione sono infatti visti come i tratti caratteristici che consentono di individuare il fulcro unificante dell'intero regime giuridico dei beni culturali.

b. Ed ora i criteri che l'art. 32 indica al *regolamento attuativo*.

*Condizioni per l'autorizzazione.* Di tenore simile la prima parte della lettera a): "autorizzazione della alienazione, concessione o convenzione con soggetti pubblici o privati da parte del ministero per i Beni e le Attività culturali, che si pronuncia entro un termine perentorio, a condizione che non siano pregiudicate la conservazione, l'integrità e la fruizione dei beni ..".

E' prevista dunque l'istruzione di una procedura di valutazione su ogni singola operazione di vendita. Oggetto ne sarà la capacità dell'acquirente a realizzare le condizioni di garanzia del perseguimento dell'interesse pubblico cui il bene è preordinato. La legge prevede inoltre che debba essere garantita "la compatibilità della destinazione d'uso" con il "carattere storico e artistico" dei beni, ossia l'utilizzazione nella rispondenza alla loro funzione culturale. Sarà poi lo stesso regolamento a stabilire, per ogni tipo di bene, quale sia l'uso compatibile col detto carattere storico-artistico? Operazione, questa, non da poco e non certo facilmente adattabile alla fisiologica rigidità propria delle formule normativo-prescrittive.

*L'oggetto: quali beni sono alienabili?* Alla lettera b) si specifica che le autorizzazioni alle alienazioni si articoleranno sulla base della definizione di tipologie di beni alienabili, da determinarsi ad opera del regolamento.

*Vigilanza.* Le lettere c) e d) indicano poi la necessità che il regolamento stabilisca le regole che gli acquirenti sono tenuti a seguire nell'uso e per la conservazione del bene e statuiscono un correlato potere di vigilanza, prevedendo la possibile risoluzione del contratto di trasferimento in caso di violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione.

Non avrebbe d'altronde alcun senso la previsione legislativa della destinazione d'uso se disgiunta da un controllo nel tempo del rispetto delle condizioni in base alle quali l'autorizzazione fu concessa. Certo, la vigilanza sulle modalità di utilizzazione del bene che dal proprietario pubblico passa all'acquirente privato non esaurisce la problematica dell'effettivo controllo nel tempo del mantenimento della qualità di tali modalità: come, infatti, il "controllore pubblico" si porrà nei confronti dei successivi acquirenti, aventi causa del primo privato compratore? Eppure una vigilanza anche nelle successive vicende giuridiche del bene sembrerebbe necessaria alla concreta tutela del bene ex-pubblico: ma come realizzarla, se non rischiando di far scivolare nel campo dei vincoli reali quegli obblighi che sono invece (parliamo di alienazione) convenzionali?

Del resto, il fatto che la tutela e i poteri di controllo della p.a. sui beni culturali pubblici venduti vadano oltre l'ordinario potere di vigilanza che la l. 1089/1939 prevede per i beni privati vincolati, appare normale e ragionevole conseguenza del carattere, tipico dei beni culturali, di beni finalizzati al soddisfacimento di un pubblico interesse, soddisfacimento senz'altro garantito nella teoria dalla loro titolarità pubblica e pertanto da garantire anche nel prosieguo delle loro vicende giuridiche.

Di più. *Ratio* della norma è infatti proprio traghettare il soddisfacimento di tale interesse - migliore conservazione e fruizione - dalle sponde della teoria - ovvero beni culturali in mano ad un "pubblico" che non è in grado di assicurargli risorse sufficienti - a quelle della pratica - beni culturali a privati che possono meglio valorizzarli. E' infatti proprio questo il momento in cui davvero assume importanza la concreta realizzazione di quelle stesse garanzie che, richieste anche come condizione alla vendita, sono preordinate ad assicurare al bene l'esplicazione della funzione culturale che gli è propria.

*I possibili acquirenti ed il regime del bene a seguito dell'alienazione.* Due sono le categorie di soggetti in

cui conviene dividere la rosa dei possibili acquirenti.

- a. Gli enti pubblici e le persone giuridiche di diritto privato. Nessun problema, in questo caso, quanto al regime applicabile al bene venduto: l'art. 4 della l. 1089/1939 soccorre con la medesima previsione di applicazione automatica della normativa di tutela sia per la categoria degli enti alienanti che per quella delle istituzioni acquirenti.
- b. Le persone fisiche e le società. Qui il bene lascia la sfera pubblicistica di applicazione automatica per entrare a far parte della cerchia di beni che necessitano dell'atto di notifica dell'interesse storico-artistico particolarmente rilevante.

Si ripropone quindi la problematica già rilevata in ordine ai beni degli enti privatizzati: attivare un'istruttoria per l'apposizione di un vincolo *ex novo* oppure "convertire" automaticamente la tutela *ex lege* in vincolo?

Nella scelta dei soggetti cui alienare, poi, l'art. 32, con la lettera f), si schiera decisamente a favore dell'opzione *sub a*), introducendo la "possibilità di prevedere il diritto di prelazione a favore di altri enti pubblici territoriali o enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356".

Evidente risulta il privilegio che tali enti si vedono accordare. Ma se esso appare pienamente giustificato a causa della garanzia dell'utilizzo del bene per scopi ideali-culturali nonché della solidità patrimoniale su cui i beni potranno far conto, perché restringerne la portata alle sole fondazioni bancarie ed agli enti territoriali? È infatti auspicabile che il regolamento preveda anche ulteriori forme di incentivo oltre alla prelazione per i casi di trasferimento a favore degli altri soggetti che operano nell'ordinamento con finalità ideali (ad esempio università, fondazioni, altri enti pubblici non territoriali). L'articolo 32 infine abroga le "norme, anche di legge, incompatibili".

*Quadro riassuntivo sulla disciplina delle alienazioni di beni culturali di proprietà pubblica.* La nuova normativa può indubbiamente considerarsi più articolata e garantista rispetto alle scarse previsioni dell'art. 24 della l. 1089/1939. Nel frattempo, in attesa della sua attuazione, si può senz'altro rilevare che, allo stato della legislazione in vigore, la materia appare regolata da norme decisamente non omogenee.

Gli immobili degli enti territoriali, come visto, sono inalienabili salvo i casi che saranno indicati dal regolamento di cui all'art. 32 della l. 448/1998. Le raccolte demaniali restano assolutamente inalienabili. Le "cose di antichità e d'arte", mobili e immobili, degli altri enti pubblici nonché le singole cose mobili degli enti territoriali, continuano ad essere soggette al regime autorizzativo previsto dall'art. 24 della l. 1089/1939.

### 3.4. Il nodo del censimento dei beni

L'art. 32, alla lettera e), indica la necessità di procedere, entro i cinque anni successivi al regolamento, ad una catalogazione dei beni immobili di interesse storico-artistico delle regioni, province e comuni, da effettuarsi ad opera del ministro con la collaborazione degli enti proprietari.

Il termine di cinque anni fissato per l'identificazione dei beni culturali immobiliari degli enti locali appare come una sorta di periodo di interregno, in cui la ricognizione dei beni e la loro possibile alienazione o cessione in uso possono essere disgiunte, procedendo in parallelo ed in maniera indipendente.

Scaduto il termine, la catalogazione assumerà il ruolo di necessario presupposto per poter disporre del bene. Ciò costituirebbe anche un efficace incentivo al compimento dell'opera di identificazione da parte di quegli enti che vogliono usufruire delle potenzialità offerte da risorse esterne.

Si ripresenta qui il problema degli elenchi di cui all'art. 4 della l. 1089/1939. L'esigenza, sistematicamente disattesa, di catalogare i beni culturali immobiliari degli enti locali si ripropone ora con rinnovate implicazioni, non più solo in ordine alla sottoposizione al regime di tutela.

Ove infatti i beni rimangano nella titolarità degli enti territoriali occorre certo poterli distinguere dai beni

per così dire liberi degli enti stessi. La mancanza di una netta divisione fra le due categorie rischia altrimenti di appesantire e quindi di frenare anche la dismissione di beni che di per sé sarebbero liberamente alienabili.

Un'anagrafe del patrimonio culturale pubblico, infatti, oltre ad avere un valore fondamentale in ordine alla conoscenza dello stato delle cose, assume un ruolo imprescindibile nei momenti dinamici di circolazione giuridica del patrimonio o del suo affidamento in gestione a terzi, quale unico strumento di certezza in ordine al regime cui il bene soggiace<sup>[38]</sup>.

#### 4. La scissione fra proprietà e gestione

##### 4.1. *L'attuazione dell'art. 32: lo strumento convenzionale come soluzione ordinaria in luogo della cessione della titolarità?*

Il patrimonio artistico italiano, si sa, è "troppo" per le disponibilità pubbliche: i fondi destinati al settore si concentrano necessariamente sull'esigenza prioritaria della conservazione, senza neppure esaurirla, lasciando di fatto insoddisfatta la domanda culturale ed educativa della collettività nei confronti del bene culturale <sup>[39]</sup>.

Le risorse pubbliche, infatti, oggettivamente non consentono di dare ad esso neppure le risposte essenziali alle domande di disponibilità per tutte le opere e le attività che vengono oggi riassunte sotto i termini di conservazione e valorizzazione.

Il legislatore, così, apre intelligentemente la strada ad una terza via, al di là della scelta sul mantenimento della proprietà pubblica dei beni culturali demaniali od invece della loro dismissione. Una via più garantista, più attuabile, in breve, migliore: non vendere, bensì concedere in uso i beni culturali a soggetti estranei all'apparato per poter loro offrire nuove risorse ed una gestione più dinamica e flessibile.

La lettera a) dell'art. 32 della l. 448/1998, infatti, non parla solo di autorizzazione all'alienazione: è prevista altresì l'ipotesi di "concessione o convenzione" con gli stessi soggetti "pubblici o privati" cui devolvere non più la proprietà ma solo la gestione dei beni immobili di interesse storico-artistico dello Stato e degli altri enti territoriali.

Viste le ineliminabili resistenze che permangono nei confronti della possibilità di devolvere in maniera definitiva parte del patrimonio culturale immobiliare pubblico, il legislatore indica un modello alternativo, capace di conciliare garanzia di utilizzazione del bene nella rispondenza alla funzione culturale che gli è propria con nuove disponibilità finanziarie ed organizzative attinte dal mondo al di fuori dell'apparato amministrativo: la cessione in uso al posto della cessione della titolarità.

Ma ancor più in generale, si può rilevare come in Italia si sia imboccata la strada dell'istituzionalizzazione della possibilità di separare la titolarità dei beni culturali pubblici dalla loro gestione, sia essa affidata agli enti locali, nel quadro di un nuovo assetto amministrativo più decentrato, sia invece per essa ricercata la collaborazione di organismi estranei all'apparato ministeriale, fondazioni, aziende o altri enti privati o pubblici <sup>[40]</sup>.

Tralasciando in questa sede il primo aspetto, legato al decentramento amministrativo, si può scorgere chiaramente nelle norme richiamate una precisa volontà del legislatore e del ministero di aprire a moduli convenzionali che importino nel sistema una sinergia economica e progettuale tra proprietà pubblica e iniziativa privata, sinergia inaugurata normativamente dall'art. 4 della legge Ronchey - [legge 14 gennaio 1993, n. 4](#) - per i servizi aggiuntivi <sup>[41]</sup>.

##### 4.2. *L'esternalizzazione proposta dall'articolo 10 del d. lg. 368/1998*

Ma è un'altra recente norma a consacrare il modello di affidamento gestionale o di cogestione pubblico-

privata come soluzione normale e generalizzata alle difficoltà e rigidità derivanti da un'amministrazione diretta da parte del ministero.

L'art. 10 del [decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368](#), istitutivo del ministero per i Beni e le Attività culturali, parla proprio di "accordi e forme associative" tra ministero e soggetti privati ed altre amministrazioni pubbliche "ai fini del più efficace esercizio delle sue funzioni e, in particolare, per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali". Il ministero può dunque stipulare "accordi con amministrazioni pubbliche e con soggetti privati" o "costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società".

Ma per esercitare quali tipi di funzioni sui beni culturali? Posto che le attività e le funzioni esternalizzabili possono essere di svariate tipologie - dalle prestazioni strumentali ad altre assimilabili a pubblici servizi [42] -, il caso proposto dalla norma sembra calzare con precisione ad un modulo che coniughi il permanere della proprietà pubblica del bene culturale con l'affidamento della gestione ad istituzioni esterne, private, pubbliche o di genere associativo.

*Gli strumenti proposti.* Due sono le figure che l'articolo 10 incoraggia il ministero a seguire.

- a. Una prima di genere pattizio - "accordi" -, che veda il bene affidato in gestione ad una struttura esterna, pubblica o privata. Della figura giuridica utilizzabile per detti accordi, la legge non parla. E' quindi lecito ipotizzare, in assenza di indicazioni, l'uso di accordi di genere concessorio o di quelle concessioni o convenzioni di cui parla l'art. 32 della legge 448, autorizzabili dal ministro [43].
- b. La seconda figura che l'art. 10 indica è la costituzione o la partecipazione ad associazioni, fondazioni o società.

Un modello cogestivo, dunque, ove il ministero partecipi "anche con il conferimento in uso di beni culturali che ha in consegna". Non quindi conferimento in proprietà, secondo lo schema classico della partecipazione a società o della costituzione di fondazioni, ma solamente in uso. In entrambi i casi, al ministero spetta un potere di vigilanza [44]. In esso, quando unito all'attività di cogestione prevista nell'ipotesi *sub b)*, si vede poi una commistione di poteri ed un doppio ruolo della p.a. che sembra procedere secondo una linea di continuità con l'attuale modulo di gestione diretta.

L'art. 10, poi, consacrando il principio dell'affidamento della gestione ad organismi esterni alla p.a. mantenendone invece la proprietà, riassume le dettagliate condizioni richieste dall'art. 32 - garanzia per la conservazione, l'integrità e la fruizione dei beni e la compatibilità della destinazione d'uso con il loro carattere storico e artistico - nell'ampia ed onnicomprensiva locuzione "ai fini" della "valorizzazione dei beni culturali". La relazione fra le due norme, dunque, finisce per configurare un rapporto da specie a genere, ove l'art. 32 indica una delle possibili ipotesi del principio di esternalizzazione sancito dall'art. 10.

## 5. Considerazioni conclusive

Siamo, si diceva all'inizio, ad un'importante vigilia. Tre sono i nodi che il legislatore ha affrontato e di cui si attendono gli esiti applicativi sia a livello di normazione secondaria che nella concreta attuazione: il censimento dei beni immobili di interesse storico-artistico pubblici, le possibilità di trasferimento della loro titolarità nonostante il loro *status* di beni demaniali - quindi inalienabili - e l'esternalizzazione della loro gestione.

La questione della *catalogazione* del patrimonio culturale pubblico è uno di quei problemi da sempre sentiti e da sempre accantonati come insolubili a causa delle difficoltà pratiche dovute all'ingente mole dei beni da censire ed alla scarsità delle risorse umane e finanziarie da dedicargli.

Il termine di cinque anni fissato dall'art. 32 della l. 448/1998 appare un buon volano per il compimento di questa operazione ricognitiva, che diventa ancor più essenziale strumento di certezza del diritto nella fase in cui avviene il passaggio dal momento statico della conoscenza del patrimonio a quello dinamico

della sua cessione in proprietà o in uso. La presa di coscienza della non prorogabilità della catalogazione recepita dall'art. 32 offre così la grande occasione di affrontare un punto sul cui vuoto si sono finora costruite cattedrali di giurisprudenza.

Quanto alle possibilità di *trasferimento della proprietà* dei beni culturali demaniali immobiliari, si può rilevare come l'orientamento culturale e quindi giuridico riguardo la titolarità del patrimonio artistico pubblico rimanga decisamente restio all'apertura nei confronti della cessione. Non agli enti locali, prima, generalizzando invece un principio di trasferimento della sola gestione. Non ai "privati", poi, essendo restato il legislatore, con l'art. 32, sostanzialmente fedele all'idea codicistica di un patrimonio artistico pubblico inalienabile.

L'ordinamento italiano è dunque rimasto immune tanto dalle influenze esercitabili dalla corrente legislativa privatizzatrice dei primi anni novanta quanto da quelle provenienti dal movimento decentratore degli ultimi anni novanta. La proprietà resta insomma tutta pubblica ed in particolare statale.

Ciò, però, ben lungi da un'ottica conservatrice dell'amministrazione del patrimonio culturale pubblico. Il legislatore, infatti, consapevole che lasciare al "pubblico" responsabilità e pesi collegati alla proprietà dei beni culturali nuoccia alle possibilità di una gestione quanto più volta ad assicurare loro un'efficace risultato in ordine a tutela, valorizzazione e fruibilità, indica la diversa soluzione della *scissione fra titolarità e gestione*.

Nelle due norme di cui agli artt. 32 della l. 448/1998 e 10 del d.lg. 368/1998, infatti, si coglie chiaramente l'intento di fornire l'amministrazione in via ordinaria e generalizzata di uno strumento duttile e dinamico di coinvolgimento di forze esterne nell'onere-onore della condivisione dell'ingente impegno comportato dalla titolarità di tali beni. Ma non solo. A ciò si unisce infatti la garanzia di un controllo sulla qualità e sulle modalità di gestione che indubbiamente il mantenimento della titolarità in capo al soggetto pubblico assicura.

La strada aperta dal legislatore appare così non solo una conveniente alternativa alla devoluzione definitiva della proprietà del patrimonio storico - artistico pubblico, ma una saggia via, utile, efficace e che al contempo ne garantisca il miglior impiego e cura, in una visione più ampia, al di là della questione della titolarità.

Questo lo "stato dell'arte", in parte antico, in parte *in fieri* proprio in questi ultimi giorni di settembre. Un punto di partenza, questo lavoro, che ha ripercorso le tappe dell'attuale sistema normativo, nell'attesa di osservare le vicinanze e diversità portate dal testo unico e le formule e modalità di attuazione proposte dal regolamento *ex art.* 32 della l. 448/1998.

---

## Note

[1] Eccezione fatta per i ritrovamenti archeologici, su cui esiste una riserva di proprietà a favore dello Stato - art. 826 comma 2 c.c. -: sono beni del patrimonio indisponibile; legge 1089 artt. 44 comma 1, 46 comma 1, 43 comma 3, 49 comma 1; Cass. I sez. n.10355 del 2/10/95, in "Foro it.", I, 1995, 2786.

[2] M. S. Giannini, *I beni culturali*, in "Riv. Trim. Dir. Pubbl.", 1976, 20 ss.

[3] T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano 1995, 25.

[4] V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983, 416-432: critica dell'idea di bene culturale come categoria normativa; a favore invece T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., in particolare p. 28.

[5] Interessante, a proposito dell'inclusione delle società nella categoria "privati", appare il percorso seguito dall'art. dello schema del testo unico che sostanzialmente conferma l'art. 4 della l. 1089/1939. Nel testo di gennaio, all'art. 4, figuravano come enti tenuti a presentare al ministro l'elenco descrittivo dei beni culturali di loro

spettanza, le "persone giuridiche pubbliche e private". Il Consiglio di Stato, nel parere reso l'11 marzo 1999, fece notare come nella locuzione "persone giuridiche private" rientrassero anche le società commerciali, che venivano pertanto accomunate nella disciplina a quegli enti che la l. 1089/1939 definisce come "enti ed istituti legalmente riconosciuti". Nel testo approvato il 9 luglio 1999 dal Consiglio dei ministri, così, in quello che è divenuto l'art. 5 dello schema del testo unico, si nota l'aggiunta "persone giuridiche pubbliche e private *senza fine di lucro*", a sgombrare il campo da equivoci sull'appartenenza delle società commerciali alla categoria "privati".

[6] Sulla natura costitutiva del vincolo non tutta la dottrina è concorde: critico R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali*, Milano, 1998, 34, che ne sostiene la natura dichiarativa, confortato da diverse pronunce giurisprudenziali (Cons. Stato, sez. IV, n. 430 del 28/9/1967, in C. St. 1967, I, 1613; Cons. Stato, sez. VI, n. 558 del 31/5/1990, in C. St. 1990, I, 833; Cons. Stato, sez. VI, n. 874 del 18/11/1991, in C. St. 1991, I, 1747). Per la costitutività del vincolo, fra gli altri: A.M. Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse storico e artistico qualificato*, in "Riv. trim. dir. proc. civ.", 1954, 1023 ss. e T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit. nota 3, 239.

[7] Art. 53 della legge 21 dicembre 1967, n. 1552: ipotesi di visita pubblica in immobili di interesse storico artistico e art. 5, comma 2 della legge 8 ottobre 1997, n. 352: per immobili restaurati a totale carico dello Stato restano accessibili al pubblico secondo modalità stabilite con convenzioni tra ministero e proprietari, che stabiliscono i limiti temporali di apertura al pubblico.

[8] Cioè gli "enti morali", che hanno acquistato personalità giuridica di diritto privato mediante formale decreto di riconoscimento del Capo dello Stato (art.12 c.c.), con esclusione quindi delle società, che appartengono alla categoria "privati" di cui all'art. 3 della legge 1089. Così Tar Lazio n. 327 del 3/3/1995 in Tar 1995, I, 1509 e Tar Toscana n. 154 del 27/5/1997 in Tar 1997, I, 2570.

[9] Cons. Stato n. 1061, sez. VI, del 5/10/1995, in "Foro amm.", 95, p. 2261.

[10] L'art. 58, poi, disciplina il caso in cui gli enti non provvedano alla compilazione degli elenchi: prima il ministro fissa loro un termine, poi ne dispone direttamente la compilazione. In ogni caso, sia che l'iniziativa sia del ministro che degli enti, l'elenco assume il valore che gli è proprio in quanto atto del ministero, ove la compilazione ad opera dei rappresentanti degli enti vale solo come mera attività di denuncia da valutare e far propria da parte del ministero.

[11] Così è stato ampiamente argomentato in dottrina e giurisprudenza: fra gli altri, T. Alibrandi e P. Ferri citato nota 3, 234, R. Tamiozzo cit. nota 5, 24 e Cons. Stato, sez. VI, n. 255 del 22/3/1993 in C. St. 1993, I, 414.

[12] Contro tale soluzione osterebbero le considerazioni di Cons. Stato, sez. VI, n. 814 del 13/11/1963, in "Riv. giur. ed.", 1963, I, 1297: se un bene culturale pubblico viene venduto ad un privato, occorre imporre un vincolo *ex novo*. La tutela automatica del bene pubblico, cioè, non sarebbe "convertibile" o "rinnovabile" una volta mutatosi in privato il titolare.

[13] Ddl. n. 2203 Senato e n. 4021 Camera. Testo in W. Vaccaro Giancotti, *Beni e attività culturali nell'evoluzione del sistema giuridico*, Roma 1999, 468. La commissione cultura, scienza e istruzione ne ha concluso l'esame in sede referente il 26/2/1998 senza presentare la relativa relazione.

[14] M. S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 89 ss.

[15] M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952, p. 202.

[16] V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica* cit., p. 415.

[17] V. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1993, p. 133.

[18] Così anche Cass. n. 3163 del 28/10/1959, in "Foro pad.", 1960, I, 280: si ravvisa qui la necessità di un provvedimento formale di sottoposizione al regime demaniale; da ultimo W. Cortese, *I beni culturali e ambientali*, Padova, 1999, p. 154.

[19] Questa è l'opinione prevalente. Uno per tutti, T. Alibrandi e P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., nota 3, 226 ss.

[20] L'argomentazione è di Anzon, *Il regime dei beni culturali nell'ordinamento vigente e nelle prospettive di*

*riforma*, in *Ricerca sui beni culturali* a cura della Camera dei Deputati, Roma 1975, 107, confortata anche da Cons. St., sez.VI, n. 255 del 22/3/1993, in C. St. 1993, I, 414.

[21] Cass., sez. unite, n. 898 del 6/4/1966, in "Foro it.", 1966, I, 2061.

[22] Cons. Stato n. 8 del 19/1/1985, in C. St. 1985, I, 60 e n. 568 del 7/5/1988, in "Foro Amm.", 1988, 3689, con nota di U. Quaglia. I periodi riportati sono dell'ultima sentenza.

[23] Cons. Stato n. 568 del 7/5/1988, in C. St. 1988, I, 676.

[24] Cons. Stato n. 59 del 13/7/1989, in C. St. 1991, I, 1072: qui il Consiglio, a sezioni unite in funzione consultiva, prende posizione in merito al contrasto creatosi tra la VI sez. giurisdizionale e la II sez. consultiva, aderendo al parere n. 303 del 13/2/1985 di quest'ultima.

[25] Così anche Tar Lombardia n. 1040 del 2/10/1992, in Tar 1992, I, 4776 e Cons. Stato, sez. III, n. 437 del 5/7/1994, in C.St. 1996, I, 340. Pieno consenso al giudicato nel senso dell'inalienabilità assoluta esprime G. La Torre, *Immobili di interesse storico e artistico appartenenti ad enti locali*, in "L'Amministrazione italiana", 1994, pp. 922-924.

[26] Cons. Stato, sez. III, n. 542 del 5/7/1994, in C.St. 1996, I, 341 dice che i beni suddetti non possono formare oggetto della disciplina regolamentare. "Pertanto solo una legge può" "individuare forme di alienazione dei beni statali che, ad un tempo, garantiscano la loro conservazione ed assicurino allo Stato una fonte di reddito".

[27] Art. 42 prop. di legge 11/3/1982 di iniz. Deputati Ferri e altri; art. 34 dis. legge 5/10/1989 d'iniz. Senatori Chiarante e altri. Testi riportati in W. Vaccaro Giancotti, *Beni e attività culturali*, cit., nota 12, 415 e 448.

[28] Prop. legge n. 4405 del 13/12/1997 di iniz. Deputati Campatelli e Innocenti, art. 1, in Atti Parlamentari XIII legislatura, Camera dei Deputati, dis. legge e relazioni: si propone di sdemanializzare gli immobili e le raccolte di cui all'art. 822 I comma c.c. sopprimendo la loro menzione da tale art. e lasciando pertanto la loro disciplina alla l. 1089/1939, abolendo la distinzione tra beni culturali degli enti territoriali e quelli degli altri enti pubblici e privati.

[29] Si segnala inoltre la disposizione dell'art. 3, comma 112, del collegato alla finanziaria 1997 - legge n. 662 del 23/12/1996 -, riguardante la possibilità di alienare beni culturali demaniali da parte dell'amministrazione della difesa, in applicazione dell'art. 24 della legge 1089; commento alla norma in W. Vaccaro, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, in Notiziario del ministero per i Beni culturali e ambientali, a cura dell'ufficio studi, 1997, 61-63.

[30] L. Conte, *Tolto il cartello "vendesi" dal Colosseo*, in "Giorn. dell'Arte", n. 167 giugno 1998, p. 1 e 4.

[31] L'art. 32 è considerato norma speciale, pertanto prevalente sulla disciplina generale, in particolare sugli artt. 19, I comma, e 44 della stessa legge: i beni immobili statali soggetti alla tutela del ministero del tesoro, delle finanze e dei beni e attività culturali, nonché del ministero della difesa, se di interesse storico-artistico, saranno alienabili esclusivamente attraverso le modalità previste dall'art. 32. Così spiega [O. Forlenza](#), intervento alla "Giornata di studio sull'istituzione del ministero per i Beni e le Attività culturali nel quadro della riforma amministrativa", Roma 12 marzo 1999, riportato in "Aedon", n. 1 del 1999.

[32] L'altro progetto per il decreto legislativo attuativo della delega, la cosiddetta bozza Cammelli, al contrario proponeva il generale trasferimento dei beni culturali del demanio e del patrimonio dello Stato alle regioni (art. 8) e come eccezione il permanere in mano statale delle istituzioni culturali di rilevante interesse nazionale, individuate da una commissione. A loro volta, poi, le regioni avrebbero trasferito i beni così "ereditati" alle province e ai comuni. [Il testo](#) è pubblicato in "Aedon", n. 1 del 1998.

[33] L. Bobbio, *I beni e le attività culturali*, in "Giorn. dir. amm.", n. 9 del 1998, pp. 845-849.

[34] [L. Bobbio](#), *Due scenari per il decentramento dei musei*, in "Aedon", n. 1 del 1998.

[35] [M. Ainis](#), *Il decentramento possibile*, in "Aedon", n. 1 del 1998.

[36] L. Conte, *Michielon l'alienatore*, in "Giorn. dell'Arte", n. 172 dicembre 1998, 8 e in "Giorn. dell'Arte", n. 173 gennaio 1999, p. 7.

[37] Il danno, qui, oltre che al pubblico godimento, deve però essere grave e non alla conservazione, bensì al patrimonio nazionale.

[38] Il testo unico, come approvato dal Consiglio dei ministri il 9/7/1999, conferma gli artt. 4 e 127 gli artt. 4 e 58 della l. 1089/1939.

[39] P. Leon, *La gestione privata dei beni culturali in Italia*, in "Economia della cultura", n. 3 del 1997, pp. 202-207.

[40] Peraltro, al di là "dell'indubbia carica simbolica" ([A. Andreani](#), *L'istituzione per la gestione dei musei. Spunti problematici*, in "Aedon", n. 2 del 1998) che il trasferimento della proprietà avrebbe potuto assumere nel processo di decentramento nonché nella condivisione con i privati dell'impegno di farsi carico del patrimonio artistico nazionale, se si lancia uno sguardo al panorama europeo, si può osservare che molte delle soluzioni scelte non sono affatto differenti da quelle cui si è aperta la strada nel nostro paese: collezioni museali ed edifici storici che le ospitano che restano di proprietà statale, con gestione affidata a fondazioni (è il caso dell'Olanda: M. Angioni, *La privatizzazione tutta speciale degli Olandesi*, in "Giorn. dell'Arte", n. 162 gennaio 1998, 68) oppure a società corrispondenti alle nostre s.r.l., nate dalla "destatalizzazione" dei musei nazionali, o ancora ad enti autonomi di diritto pubblico (in Austria: F. Foradini, *Così i musei austriaci diventano autonomi*, in "Giorn. dell'Arte", n. 170 ottobre 1998, 12). Vi sono invece altri casi di trasferimento della proprietà di collezioni ed edifici pubblici alle istituzioni formatesi per la gestione dei musei - è il caso dei *Trust* della Gran Bretagna.

[41] Interessanti sono poi due disegni di legge del 1996, analoghi tra loro (disegni di legge n. 1230, presentato alla Camera il 27/5/1996, d'iniziativa dei deputati Burani Procaccini e Rossetto e n. 2464, presentato alla Camera il 10/10/1996, d'iniziativa del deputato Cascio), recanti il titolo "Norme per l'affidamento in concessione" oppure "a privati" della gestione di beni artistici e architettonici in stato di degrado o di abbandono". Essi proponevano di affidarne la gestione a privati, società o cooperative, dietro pagamento di un canone stabilito dal ministero. Gli oneri per il restauro ed il mantenimento sarebbero stati a carico del privato, che avrebbe goduto di sgravi fiscali. Da notare il vincolo della destinazione d'uso del bene: manifestazioni scientifiche, di interesse culturale e turistico. Individuati dal ministro, ogni anno, i beni passibili di essere affidati in concessione. Infine, il controllo ministeriale sulle modalità di gestione e di utilizzazione, con possibilità di revoca nell'ipotesi di violazione della legge o del regolamento d'attuazione o del contratto di concessione.

[42] [E. Bruti Liberati](#), *Il ministero fuori dal ministero - art. 10 decr. 368 del 1999*, in "Aedon", n. 1 del 1999

[43] Viene poi da chiedersi se e come il regolamento predisporrà agevolazioni di genere fiscale per gli enti privati che ricercheranno con la p.a. un accordo simile. L'impegno di cui si parla è infatti gravoso, continuativo e coinvolgente, ben diverso da quello implicato da figure come la sponsorizzazione di attività di valorizzazione di un bene artistico o come nel cosiddetto mecenatismo, a fronte poi di un potere decisionale circa gli interventi da operare sul bene o sulla sua utilizzazione fortemente limitato dalla pesante e presente "tutela" pubblica.

[44] Il potere di vigilanza ministeriale è d'altronde un punto cardine nelle regole sull'amministrazione dei beni culturali pubblici: "Le cose immobili e mobili di proprietà dello Stato le quali hanno l'interesse di cui agli artt. 1, 2 e 5 della presente legge sono sottoposte alla vigilanza del ministro"... "per quanto riguarda la loro conservazione, da chiunque siano tenute in uso o in consegna" (art. 6, l. 1089/1939).