

Girolamo Sciullo

La circolazione dei beni culturali pubblici: nuove scelte e antichi problemi

(doi: 10.7390/9322)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2000

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.

La circolazione dei beni culturali pubblici: nuove scelte e antichi problemi [[*\]](#)

di [Girolamo Scialoja](#)

Sommario: [1. Premessa](#). - [2. Individuazione dei beni culturali degli enti pubblici e privati senza scopo di lucro](#). - [3. Il regime dei vincoli con particolare riguardo alla circolazione dei beni in ambito nazionale](#). - [4. Individuazione e circolazione dei beni nella normazione successiva al T.U.](#)

1. Premessa

Questo intervento ha ad oggetto la disciplina contenuta nel [decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490](#) (d'ora in avanti T.U.), relativa ai beni culturali di proprietà pubblica o appartenenti a enti privati senza scopo di lucro. Si tratta di un'area delimitata dall'incrocio di una doppia distinzione che segna il tessuto del T.U.: quella fra beni culturali e beni ambientali (derivante dal fatto che si è composto in un unico testo la relativa disciplina, in precedenza sparsa in più atti normativi a cominciare dalle leggi 1 giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e dal decreto del presidente della repubblica 30 settembre 1963, n. 1409) e quella - anch'essa tradizionale, ma ora meglio precisata - operante all'interno dei beni culturali fra beni appartenenti a enti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro e beni di proprietà di altri soggetti. Distinzione, quest'ultima, che non esclude peraltro la presenza di comuni istituti e regimi giuridici.

Qualche parola sul T.U. complessivamente considerato.

Delle partizioni fondamentali relative ai temi che esso tratta, si è già accennato. Come intervento normativo il T.U. si colloca dopo i [decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 112](#), [20 ottobre 1998, n. 368](#), e [30 luglio 1999, n. 300](#), che hanno investito la materia dei beni culturali e ambientali, il primo, in chiave di conferimento di funzioni e compiti dallo Stato al sistema delle autonomie, il secondo e il terzo, sotto il profilo della riorganizzazione dell'apparato ministeriale competente. Il T.U. previsto dalla [legge 8 ottobre 1997, n. 352](#) si ascrive alla linea della semplificazione normativa, che avrebbe trovato un ampio sviluppo nel [Capo II della legge 15 marzo 1997, n. 59](#) [1].

Pensato in origine come T.U. "autorizzato" (con portata perciò ristretta al mero coordinamento delle norme in vigore, senza capacità di innovarle), nel corso dell'iter parlamentare della l. 352/1997, esso ha assunto il carattere di T.U. "delegato" (ossia dotato di tale capacità). Della originaria idea è rimasta tuttavia traccia nella indicazione dei criteri-obiettivi per l'esercizio della delega: "coordinamento formale e

sostanziale" della preesistente normativa nonché "riordino e semplificazione dei procedimenti" (art. 1, comma 2, l. 352/1997). Criteri tacciati dal Consiglio di Stato di "estrema vaghezza" [2].

Le valutazioni sul risultato conseguito dai compilatori possono risultare diversificate, specie in rapporto ai profili con cui si considera la nuova disciplina. In termini di agilità di lettura, certamente il T.U. fa appello all'intelligenza e all'attenzione dell'interprete (numerosi, ad esempio, sono i rinvii interni).

Come qualità di fattura, pare altrettanto indubbio che esso denunci un'elaborazione tecnico-giuridica di spessore. Sicuramente non teme il confronto con altro T.U., anch'esso destinato a non passare sotto silenzio (quello sull'ordinamento degli enti locali), in cui la "reductio ad unum" della disciplina in vigore ha incontrato esiti parziali.

Probabilmente, però, la "pecca" che al T.U. è maggiormente addebitabile da parte degli operatori è l'aver lasciato irrisolta buona parte dei dubbi interpretativi che la precedente disciplina aveva fatto emergere e che ne rendevano incerta l'applicazione. Va detto peraltro che la loro soluzione avrebbe richiesto il superamento del limite, ancorché vago, del "coordinamento formale e sostanziale" [3]. Ciò richiederà un uso assai accorto dello strumento regolamentare di attuazione e presumibilmente anche una nuova delega per la rivisitazione di taluni aspetti (primo fra tutti quello delle sanzioni).

2. Individuazione dei beni culturali degli enti pubblici e privati senza scopo di lucro

Volendo soffermarmi sugli aspetti principali presentati dal regime dei beni culturali di proprietà pubblica o di enti morali privati, per segnalare, in particolare, i dati di novità contenuti nel T.U. e le questioni aperte, il primo tema da prendere in esame è costituito dalla individuazione dei beni culturali ai fini della loro sottoposizione a vincolo. Come accennato, il T.U. mutua dalla l. 1089/1939 la distinzione di modalità per pervenire all'obiettivo (compilazione di elenchi ovvero dichiarazione/notificazione) secondo la diversa "spettanza" (titolarità) dei beni. Aggiunge però l'esplicita assimilazione fra beni di enti pubblici e beni di persone giuridiche private senza fine di lucro (associazioni, fondazioni, enti "non-profit", enti ecclesiastici ecc.), peraltro seguendo un già consolidato orientamento interpretativo [4].

Dunque, per i beni di spettanza di enti pubblici (territoriali e non) e di quelli privati senza scopo di lucro, il meccanismo che viene confermato è quello della denuncia tramite compilazione (e successive integrazioni) di elenchi descrittivi dei beni indicati all'art. 2, comma 1, lett. a) (cose di interesse storico, artistico ecc.), da parte dell'ente che ne ha la titolarità e della sua trasmissione al ministero (art. 5, comma 2). Meccanismo questo che, come è noto, nel presupposto di un interesse comune dello Stato e dell'ente alla conservazione dei beni culturali, si basa sulla collaborazione di entrambi, nel senso che all'ente è assegnato il compito di accertare quali fra i suoi beni ricadano sotto la regolamentazione di tutela, salvo il controllo affidato allo Stato [5].

E' da notare che, come nella l. 1089/1939, così nel T.U. non si prevede nessun meccanismo di individuazione dei beni culturali di proprietà dello Stato, la catalogazione prevista dall'art. 16 rispondendo, infatti, ad esigenze scientifiche e non giuridiche [6].

Regole particolari valgono per altre categorie di beni culturali, sempre di proprietà pubblica o appartenenti a privati senza scopo di lucro. Per gli immobili con riferimento alla storia politica, militare ecc. e per le collezioni e le serie di oggetti (di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e c)) si applica il meccanismo della dichiarazione-notificazione prevista per i beni degli altri soggetti privati (art. 6, comma 2). Così pure per l'individuazione delle aree aventi valore archeologico ecc. in cui l'esercizio del commercio è escluso o consentito con limitazioni si provvede con atto dell'amministrazione (art. 53, comma 1).

Quanto ad ulteriori aspetti della disciplina sul tema in esame, il T.U. non si discosta se non in misura marginale dalle previsioni degli artt. 4 e 58 della l. 1089/1939. Nuove previsioni sono quelle relative alla comunicazione degli elenchi concernenti i beni librari, stabilita a carico dello Stato a favore della regione competente territorialmente, e alla messa in mora dell'ente inadempiente, fissata come presupposto per

la compilazione d'ufficio dell'elenco (art. 5, commi 3 e 4). In particolare viene riconfermata la sottoposizione al regime vincolistico delle cose di interesse storico-artistico indipendentemente dalla inclusione in elenchi (art. 5, comma 5).

Le ridotte innovazioni introdotte dal T.U. consentono di ritenere ancora valide le soluzioni interpretative avanzate dalla giurisprudenza e dalla dottrina a proposito dell'art. 4 della l. 1089/1939: dal carattere di mera segnalazione da assegnarsi alla compilazione e trasmissione degli elenchi, a quello puramente dichiarativo da riconoscersi agli stessi elenchi valutati e validati dal ministero.

Soprattutto lasciano aperte le questioni che si ponevano sotto la precedente disciplina e che risultano legate all'esigenza di certezza della situazione giuridica del singolo bene che di volta in volta viene in rilievo.

Si tratta anzitutto dell'ipotesi in cui manchi un qualsiasi atto dell'amministrazione che convalidi l'inclusione del bene in elenco (c.d. declaratoria) o comunque dal quale risulti la qualificazione dello stesso bene come culturale. Al riguardo l'idea, avanzata da talune soprintendenze, di considerare l'edificio di un ente pubblico costruito da almeno 50 anni bene culturale, risulta priva di consistenza giuridica alla luce di una corretta interpretazione ora dell'art. 2, comma 6 [7] del T.U. Pur tuttavia essa finisce con il determinare una sorta di presunzione di fatto, in grado di imporsi perché idonea a fornire agli interessati un criterio di valutazione e di condotta. Come si vedrà, a questo stato di incertezza meritoriamente provvede, in parte, a porre rimedio il regolamento sulla vendita dei beni culturali demaniali, [decreto del presidente della repubblica 7 settembre 2000, n. 283](#).

In secondo luogo, resta dubbio il regime applicabile ai beni culturali di un ente pubblico "privatizzato". Anche in questo caso però la tesi che considera di valore ultrattivo l'elenco redatto dall'ente prima della sua trasformazione [8], ha forza di imporsi in base al "principio di cautela".

Infine, rimane del pari dubbio il regime del bene culturale trasferito, previa regolare autorizzazione, dall'ente pubblico o privato senza scopo di lucro a persona fisica o ente privato con finalità di lucro. Anche in questo caso la tesi per la quale tale atto vada considerato equivalente alla dichiarazione/notifica ex art. 6 T.U. [9] presenta una valenza prudenziale indubbia.

3. Il regime dei vincoli con particolare riguardo alla circolazione dei beni in ambito nazionale

Quando presentano i caratteri del bene culturale - e, salvo i richiamati casi di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e c), indipendentemente dalla loro inclusione in elenchi - le cose mobili e immobili degli enti pubblici e privati senza scopo di lucro sono soggetti alla disciplina (prevalentemente vincolistica) prevista dal Titolo I del T.U. Ciò è quanto dispone la norma fondamentale dell'art. 10, comma 1, ed è anticipato dall'art. 5, comma 5. Il regime del Titolo I che in questa sede maggiormente rileva [10] e che si prenderà in considerazione è contenuto nel Capo II, Sez. III e nel Capo III, Sezz. I e II, rispettivamente in tema di prescrizioni di tutela indiretta e di circolazione dei beni culturali in ambito nazionale, nei tre aspetti che la compongono, costituiti dalla autorizzazione, dalla denuncia e dalla prelazione artistica.

Iniziamo da questi ultimi. E' opportuno precisare preliminarmente che il tema della circolazione del bene culturale di proprietà pubblica si intreccia variamente con quello del regime giuridico del bene pubblico. Sul piano concettuale, anche se non sempre su quello giuridico, peraltro i due temi sono distinti, il primo concernendo il bene di proprietà pubblica in quanto culturale, il secondo riguardando il bene culturale in quanto di proprietà pubblica. Tant'è che il bene culturale appartenente a privati senza scopo di lucro è toccato, quando si tratti di collezione o serie di oggetti, dalla disciplina dettata dal T.U. in tema di autorizzazione (art. 55, comma 1, lett. c)), non certo da quella in tema di beni pubblici.

Il bene culturale di proprietà pubblica è in grado di rientrare in ognuna delle differenti categorie in cui si possono scomporre i beni pubblici. Invero:

a) Fanno parte del demanio c.d. accidentale dello Stato, delle regioni a statuto ordinario [11], delle province e dei comuni (ai sensi degli artt. 822, comma 2, e 824, comma 1, cod. civ. e dell'art. 11, comma 1, legge 16 maggio 1970, n. 281) gli "immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche". Vanno altresì considerati beni demaniali le cose mobili legate da un rapporto pertinenziale con un immobile demaniale in quanto bene d'interesse storico-artistico [12].

b) Rientrano nel patrimonio c.d. indisponibile dello Stato (ai sensi dell'art. 826, comma 2, cod. civ.) le "cose di interesse storico ... ritrovate nel sottosuolo" (ossia i beni archeologici). Mentre fanno parte sempre del patrimonio indisponibile, ma di un qualsiasi ente pubblico (ex art. 826, comma 3, e 830, comma 2, cod. civ.) i beni culturali destinati ad un pubblico servizio (ad es., l'edificio di interesse artistico-storico destinato a pubblico ufficio nonché il quadro impiegato per decorare quest'ultimo) [13].

c) Vanno, infine, ascritti al patrimonio disponibile tutti i beni culturali che non ricadono nelle categorie indicate sub a) e b).

Come si accennava, il tema della circolazione dei beni culturali si intreccia in termini differenti con il regime dei beni pubblici.

Un primo caso, emerso prepotentemente sotto la vigenza della l. 1089/1939 è rappresentato dalla alienabilità dei beni di carattere demaniale degli enti territoriali, ammessa sia pure previa autorizzazione dagli artt. 23 e 24 di tale legge, ma esclusa in radice dall'art. 823, comma 1, del sopravvenuto codice civile. Sul come comporre l'antinomia esistente fra le due discipline sono note le oscillazioni della giurisprudenza amministrativa, che da una posizione favorevole all'alienabilità è pervenuta all'opposta soluzione [14]. Ormai però il T.U. ha fatto chiarezza sul punto. Con la disposizione dell'art. 54 - stranamente non evidenziata nei primi commenti - per la quale i beni culturali indicati nell'art. 822 cod. civ. appartenenti agli enti territoriali "sono assoggettati al regime proprio del demanio pubblico", si è sancita l'inalienabilità assoluta degli stessi beni [15]. Ciò peraltro non ha chiuso la questione, dal momento che la normativa di cui il T.U. non ha potuto tener conto - perché successiva all'1 novembre 1998 [16] - ha dettato una nuova disciplina, come si preciserà in seguito.

La seconda ipotesi è rappresentata dagli archivi degli enti pubblici non territoriali e dai singoli documenti degli enti pubblici. Per tali beni il trattamento civilistico (ossia del patrimonio disponibile) risulta soverchiato da quello pubblicistico, giacché l'art. 55, comma 4, ribadisce l'inalienabilità affermata dall'art. 18 d.p.r. 1409/1963.

L'ultima ipotesi concerne gli altri beni culturali degli enti pubblici. Fermo restando il regime giuridico loro proprio in quanto beni pubblici - e quindi le diverse condizioni di alienabilità in rapporto all'appartenenza al patrimonio indisponibile o disponibile - la disciplina dettata dall'art. 55, comma 1, lett. a)-c), del T.U. (che ricalca fundamentalmente gli artt. 24 e 26 della l. 1089/1939) è quella dell'alienabilità previa autorizzazione del ministero per i Beni culturali.

Relativamente agli enti privati senza scopo di lucro è prevista l'autorizzazione nel solo caso dell'alienazione di collezioni o serie di oggetti (o di parte di esse), purché fatte oggetto di dichiarazione ai sensi dell'art. 6, comma 2 (art. 55, comma 1, lett. c)).

Per la restante disciplina dell'autorizzazione (concernente gli atti ad essa soggetti) gli artt. 56 e 57 del T.U. riprendono gli artt. 25 e 28 l. 1089/1939 e non paiono porre particolari questioni.

Consideriamo ora la denuncia degli atti che trasferiscono la proprietà o la detenzione di beni culturali e la prelazione artistica nel caso di loro alienazione a titolo oneroso. In proposito appare sufficiente accennare ad alcuni punti salienti della disciplina (artt. 58-61 T.U.), che si applica indifferentemente tanto ai beni pubblici quanto a quelli privati [17].

Il primo è che i due istituti sono concettualmente e giuridicamente distinti dall'autorizzazione, sicché la concessione di questa non esclude il vincolo della denuncia e non preclude il successivo esercizio della

prelazione [18].

Il secondo concerne la "estensione" della prelazione che l'art. 61 del T.U. opera a favore degli enti territoriali minori (regioni, province e comuni).

Si tratta di una prelazione che opera in subordine rispetto a quella attribuita allo Stato - si potrebbe dire che essa costituisce oggetto non di un diritto ma di un interesse legittimo - nel duplice senso che essa ha modo di esplicarsi solo nel caso di rinuncia dello Stato ad esercitare quella di sua spettanza e che lo Stato, al quale compete di emanare l'atto di prelazione, può presumibilmente operare la scelta fra gli enti che abbiano manifestato l'intento di acquisire il bene (art. 61, comma 3).

La previsione del T.U. non pare aver ecceduto dai limiti della delega, giacché tiene conto del disposto dell'art. 149, comma 5, d.lg. 112/1998, secondo il quale "lo Stato può rinunciare all'acquisto ai sensi dell'art. 31 della legge 1 giugno 1933, n. 1089, trasferendo alla regione, provincia o comune interessati la relativa facoltà".

Per quanto riguarda gli altri aspetti del regime della denuncia e della prelazione si fa rinvio all'esame che verrà condotto nelle altre relazioni circa i beni culturali dei privati, rivestendo i due istituti un più spiccato rilievo per tale categoria di beni.

L'analisi del tema dei vincoli si completa con il riferimento alle prescrizioni di tutela indiretta (c.d. vincolo indiretto). Con tale espressione si intendono usualmente le limitazioni poste dall'amministrazione (in termini di distanze o altro) all'uso di uno o più immobili non costituenti beni culturali al fine di garantire adeguate condizioni di contesto (c.d. fascia di rispetto) a favore di altro immobile individuato di interesse storico-artistico. In breve, il vincolo indiretto "non tutela il bene sul quale si dirige, ma un bene diverso, il bene da rispettare" [19].

L'art. 49 del T.U. riprende quanto stabiliva l'art. 21 della l. 1089/1939, apportandovi alcune modifiche, fra le quali merita di essere ricordata la previsione del dovere per l'amministrazione di comunicare l'avvio del procedimento agli interessati (comma 3) [20]. Ciò risulta in linea con l'introduzione di regole procedurali mutate dalla disciplina della l. 7 agosto 1990, n. 241, che rappresenta una delle caratteristiche del T.U.

Fra gli elementi di continuità può segnalarsi l'indipendenza dell'apposizione del vincolo rispetto alle previsioni urbanistiche e dei regolamenti edilizi (comma 2). Il che sembra implicare la non necessità ai fini dell'apposizione del vincolo indiretto di una valutazione comparativa degli altri interessi pubblici e privati coinvolti [21].

La problematica del vincolo indiretto dalla prevalente dottrina e giurisprudenza, anche costituzionale [22], viene inquadrato nella categoria dei limiti legali della proprietà e non in quella degli atti ablatori (ossia è ricondotto al comma 2 e non al comma 3 dell'art. 42 Cost.). Questo consente al vincolo di esprimersi anche come inedificabilità assoluta senza indennizzo, purché l'atto che lo decreti sia sorretto da adeguata motivazione [23].

Come già era fatto sotto la vigenza della l. 1089/1939 [24], si può sottolineare la diversità di tale istituto da quello della c.d. espropriazione per fini strumentali, disciplinata ora dall'art. 92 [25] del T.U.: l'una è finalizzata alla conservazione dello stato dei luoghi circostanti il bene tutelato, ha una finalità rigorosamente di tutela del bene culturale, l'altra, viceversa, è strumentale alla trasformazione del contesto esistente con interventi incompatibili con la permanenza della proprietà (in genere) privata, persegue cioè prevalentemente un obiettivo di valorizzazione [26].

L'art. 49 del T.U. mantiene la previsione che il vincolo indiretto sia trascritto nei registri immobiliari (comma 4). Circa la natura di detta trascrizione, rinvio all'esame che verrà compiuto della trascrizione del vincolo diretto, non emergendo elementi di differenziazione qualitativa fra le due formalità.

4. Individuazione e circolazione dei beni nella normazione successiva al T.U.

Si è accennato in precedenza al fatto che la questione della alienabilità dei beni immobili di interesse storico-artistico, definita dall'art. 54 del T.U. in termini negativi, sia stata riaperta dalla legislazione di cui il T.U. non ha potuto tener conto.

In effetti, il legislatore, con rapido cambiamento di posizioni, ha prima con l'art. 12, comma 3, l. 15 maggio 1997, n. 127 ritenuto di superare il disposto dell'art. 823, comma 1, cod. civ. (ossia il regime di inalienabilità), stabilendo che alle "alienazioni di beni immobili di interesse storico-artistico dello Stato, dei comuni e delle province si applicano le disposizioni di cui agli articoli 24 e seguenti della legge 1 giugno 1939, n. 1089" (quindi il regime della alienabilità previa autorizzazione) [27]. Poi con l'[art. 2, comma 24, legge 16 giugno 1998, n. 191](#), ha disposto l'abrogazione della disposizione appena citata (perciò ritornando al regime della inalienabilità). Infine con l'[art. 32 legge 23 dicembre 1998, n. 448](#), ha rimesso ad un regolamento di delegificazione il compito di definire le ipotesi di alienabilità degli immobili d'interesse storico-artistico degli enti territoriali (comprese le regioni) in deroga al principio ribadito dell'inalienabilità degli stessi.

Prima di esaminare tale regolamento nella versione approvata dal Consiglio dei ministri del 4 agosto 2000 [28], è da ricordare per completezza un altro intervento del legislatore. Allo scopo di favorire la dismissione dei beni degli enti previdenziali, dall'[art. 2 legge 23 dicembre 1999, n. 488](#), è stato introdotto all'[art. 7 decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, conv. nella legge 28 maggio 1997, n. 140](#), il seguente comma 2-quinquies: "Per i beni immobili vincolati ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 24 e seguenti della stessa legge. Sono invece alienabili, anche senza autorizzazione, i beni immobili non vincolati di proprietà degli enti previdenziali, compresi quelli la cui esecuzione risale ad oltre 50 anni e per i quali non sia intervenuto un provvedimento di riconoscimento di interesse artistico e storico".

Ad una prima lettura la disposizione risulta semplicemente incongrua, perché la connessione logica delle due proposizioni che la compongono induce ad intendere che gli artt. 24 ss. l. 1089/1939 sanciscano l'inalienabilità degli immobili vincolati - il che, come si è visto in precedenza, non è - e perché i beni immobili non soggetti a vincolo è del tutto ovvio che siano - almeno "sub specie" disciplina dei beni culturali - alienabili senza bisogno di autorizzazioni di sorta. Per dare ad essa un qualche significato, l'unica interpretazione possibile è quella di ritenere, valorizzando la parte finale della disposizione, che il legislatore abbia inteso fissare il discrimine fra bene alienabile previa autorizzazione e bene alienabile tout-court nel fatto che sia intervenuto o meno l'atto di riconoscimento dell'interesse artistico o storico del bene. Detto in altre parole, può pensarsi che il legislatore, per esigenze di speditezza nella dismissione dei beni degli enti previdenziali, abbia voluto sciogliere la situazione d'incertezza che accompagna l'individuazione dei beni culturali degli enti pubblici, considerando decisivo (come nel caso dei beni culturali dei privati) l'atto, del tutto eventuale peraltro, dell'amministrazione.

Passando all'esame dei contenuti del regolamento sopra menzionato, è da segnalarne anzitutto la particolare importanza. Esso costituisce una vera e propria riscrittura dello statuto dei beni immobili d'interesse storico-artistico degli enti territoriali. Risultano, infatti, ridisciplinati non solo il tema dell'alienabilità, ma anche tutti i profili che concernono la circolazione di detti beni (autorizzazione, denuncia e prelazione) nonché il loro conferimento in concessione o in convenzione. Viene inoltre rivisitato il tema della loro individuazione e si disciplina altresì - ma con chiaro superamento dei limiti della delega - l'autorizzazione all'alienazione dei beni (parrebbe immobili) degli enti pubblici non territoriali e delle persone giuridiche private senza scopo di lucro. Un intervento normativo, quindi, di ampio raggio, che si pone in termini di specialità rispetto al regime generale dei beni culturali degli enti pubblici e privati senza scopo di lucro dettato dal T.U.

Brevemente, per punti cardine, i suoi contenuti. La questione dell'alienabilità o meno dei beni di interesse storico-artistico degli enti territoriali viene risolta ammettendosi l'alienazione, purché autorizzata, tranne che nei seguenti casi: monumenti nazionali, beni d'interesse particolarmente importante per il loro riferimento con la storia politica, militare ecc., beni che documentano l'identità e la storia delle istituzioni

pubbliche, collettive ecc. (non è ben chiara la distinzione fra le due ultime categorie) e beni di interesse archeologico [29] ([art. 2, comma 1](#)).

Anche i beni inalienabili possono peraltro costituire oggetto di conferimento in concessione o in convenzione (art. 2, comma 2).

Per i beni di regioni, province e comuni - distinta, come si vedrà, è la disciplina per quelli dello Stato (cfr. art. 19, commi 4-7) - si fissa come requisiti necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione ad alienare la formulazione di un programma di tutela e valorizzazione del bene (con i relativi tempi di realizzazione) nonché l'indicazione delle misure di conservazione, della destinazione d'uso e delle modalità di pubblica fruizione dello stesso (art. 7, comma 1). Qualora l'alienazione concerna immobili in atto destinati ad uso abitativo o commerciale, non è richiesta la presentazione del programma (art. 8, comma 1, cfr. anche art. 10, comma 2).

L'inosservanza delle misure di tutela del bene prescritte dall'atto autorizzativo, come pure la mancata realizzazione del programma nel termine stabilito sempre nello stesso atto, sono causa di risoluzione del contratto autorizzato (comb. disp. art. 10, commi 2-4 e 8 e art. 11).

Per l'autorizzazione dei beni (presumibilmente immobili) appartenenti ad enti pubblici non territoriali e a enti privati senza scopo di lucro l'art. 21, comma 2, richiama la disciplina prevista per gli immobili in atto destinati ad uso abitativo o commerciale.

"Il Ministero per i beni e le attività culturali ha facoltà di acquistare i beni per i quali è avanzata richiesta di autorizzazione all'alienazione da parte di regioni, province e comuni, al prezzo di base d'asta" recita l'art. 12, comma 1. Si collega così, direttamente, alla richiesta di autorizzazione l'esercizio della prelazione artistica e scompare la denuncia dell'atto con cui si è alienato il bene. Evidente è lo snellimento della procedura che ne consegue.

Peraltro la disciplina prevista dal T.U. in tema di prelazione (artt. 59-61) e di denuncia (sia pure con un diverso termine) resta applicabile nel caso di vendita ad un prezzo inferiore a quello indicato dall'alienante (ossia il prezzo base d'asta) (art. 12, commi 4 e 1).

Il [regolamento](#) mantiene ferma la prelazione a favore degli enti territoriali minori, ma, in linea con quanto ammesso dalla legge di delega (art. 32, comma 1, lett. f)), la estende a favore degli enti di cui all'art. 11, comma 1, decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356. La relativa disciplina, salvo che per le forme di pubblicità (pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale della richiesta di autorizzazione) non si discosta da quella dettata dal T.U., che continua ad applicarsi nel caso di vendita ad un prezzo inferiore a quello base d'asta (art. 13).

Una disposizione distinta (l'art. 19) regola l'alienazione e il conferimento in concessione e in convenzione degli immobili d'interesse storico-artistico dello Stato. Peraltro la disciplina prevista non si discosta fondamentalmente da quella appena ricordata per gli immobili degli enti territoriali minori. Al riguardo merita di essere sottolineata la circostanza che il comma 4 dell'art. 19, mentre omette di richiamare la disposizione dell'art. 12 relativa alla prelazione del ministero per i Beni e le Attività culturali, prevede l'applicazione di quanto disposto dall'art. 13 in tema di prelazione degli enti territoriali minori. Ne segue che il regolamento, se implicitamente conferma, nel caso di alienazione di beni statali, la non attivabilità dell'istituto da parte del ministero (stante l'unicità della persona giuridica Stato), nello stesso caso ammette esplicitamente l'operatività dello stesso a favore degli enti territoriali. Con ciò viene introdotta un'importante precisazione rispetto al T.U. che questa operatività non prevede almeno in termini espressi.

Da ultimo è da accennare che, secondo l'art. 21, "le disposizioni del presente regolamento non si applicano ai trasferimenti tra lo Stato, le regioni, le province e i comuni di beni immobili del demanio artistico e storico". Il significato pare oscuro. Ad una lettura "a caldo" due sembrano le possibili interpretazioni: che detti trasferimenti non siano soggetti ai limiti e alle condizioni fissate dal regolamento (che siano cioè "liberi") oppure, e all'opposto, che essi siano esclusi in radice, dal momento che, non trovando applicazione il regolamento, vale il principio della inalienabilità fissato dall'art. 32, comma 1, l.

448/1998. La seconda interpretazione porta però a risultati di regime giuridico assolutamente incongrui, giacché, ad esempio, di un bene dello Stato risulterebbe ammissibile l'alienazione ad un privato e non ad un ente territoriale. Non resta pertanto che la prima interpretazione.

Oltre al tema della circolazione degli immobili d'interesse storico-artistico degli enti territoriali, ma in connessione con esso, il regolamento si occupa della loro individuazione.

Per i beni di regioni, province e comuni si prevede la trasmissione, entro due anni, da parte degli enti al soprintendente regionale dell'aggiornamento dell'elenco di cui all'art. 5, comma 1, del T.U. (che indica, come si è detto, i beni considerati dall'ente d'interesse storico-artistico) nonché - "ad ogni buon conto" sarebbe da dire - un elenco degli immobili di loro proprietà realizzati da almeno 45 anni. E' previsto altresì l'aggiornamento periodico di entrambi gli elenchi (artt. 3 e 5).

Particolarmente significativa è la norma dell'art. 4 che pone il preciso vincolo per il soprintendente di integrare o depurare gli elenchi di cui all'art. 5, comma 1, - e cioè in buona sostanza di definire con attendibile approssimazione gli immobili che rivestono interesse storico-artistico - e di darne comunicazione agli enti. In breve la norma tende ad eliminare la situazione di incertezza insita, come sopra rilevato, nel meccanismo di individuazione di tali beni.

Si pone nella stessa linea la previsione per la quale nell'atto di autorizzazione alla vendita del bene pubblico a privati o a persone giuridiche private con finalità di lucro, il soprintendente regionale è tenuto a dichiarare l'interesse particolarmente importante del bene. Tale dichiarazione, unitamente all'autorizzazione, va trascritta nei registri immobiliari (art. 10, commi 6 e 7).

Nelle more dell'invio degli elenchi e dell'emanazione dei provvedimenti del soprintendente il regolamento consente egualmente l'alienazione, previa autorizzazione, dei beni in discorso, dettando una disciplina transitoria agli artt. 22 e 23, la cui formulazione parrebbe peraltro richiedere perfezionamenti sul piano tecnico.

Quanto agli immobili d'interesse storico-artistico dello Stato, l'art. 19 - colmando in parte il vuoto presente nel T.U. - stabilisce un meccanismo di individuazione dei beni rientranti nei processi "di dismissione o di valorizzazione" previsti dalla normativa vigente. Le amministrazioni sono tenute ad inviare l'elenco degli immobili interessati al ministero. Questo valuterà gli immobili che "manifestamente non rivestono interesse artistico e storico" (e che quindi sono liberamente alienabili) e quelli "la cui alienazione o conferimento in concessione o in convenzione è soggetto ad autorizzazione" (art. 19, commi 1 e 2).

Per finire va ricordato che, in attesa della istituzione delle soprintendenze regionali, le competenze attribuite al soprintendente regionale, sono svolte dal soprintendente per i beni ambientali e architettonici (art. 24).

Come sarà risultato chiaro dall'illustrazione, l'intervento che opera il regolamento appare ricco di conseguenze. In sintesi si può dire che esso tocca non pochi dei temi relativi ai beni di proprietà pubblica o degli enti privati senza fini di lucro, che il T.U. non compiutamente disciplina in termini di "certezza giuridica", o rispetto ai quali (è il caso della questione della alienabilità degli immobili degli enti territoriali) il legislatore ha manifestato di recente significative oscillazioni.

Note

[*] Il contributo riproduce la relazione al Convegno *La nuova disciplina dei beni culturali alla luce del T.U. 490/1999* (Verona, 7 ottobre 2000), destinata alla pubblicazione nei relativi atti.

[1] Cfr. A. Roccella, *Il Testo Unico dei beni culturali: contesto, iter formativo, lineamenti, conferme, innovazioni*, in corso di pubblicazione su *Dir. pubbl.*, par. 3.

[2] Cfr. Consiglio di Stato (ad. gen.), 11 marzo 1999. Sul punto cfr. anche M. Cammelli, *Introduzione*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, a cura dello stesso autore, Bologna, 2000, 13. Nell'appendice del volume

è riportato il testo del parere del Consiglio di Stato (l'affermazione riportata nel testo è a p. 563).

[3] Per "coordinamento sostanziale", ad avviso del Consiglio di Stato (ad. gen.), cit., 563, è da intendersi il portare "situazioni, omogenee *quoad naturam*, ma disomogenee come disciplina giuridica, ad avere un identico trattamento giuridico".

[4] Sia permesso fare rinvio al mio commento dell'art. 5 in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina*, cit., 41.

[5] Cfr. T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, 3a ed., Milano, 1995, 232.

[6] Cfr. nello stesso senso A. Papa, *Art. 5*, in AA.VV., *Testo unico sui beni culturali*, Milano, 2000, 27.

[7] Pienamente condivisibili appaiono le considerazioni svolte in *Consiglio nazionale del notariato*, *Studio n. 2749*, di G. Casu (Roma 3 maggio 2000), par. 6.

[8] Cfr. T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni*, cit., 234.

[9] Cfr. *Studio*, cit., par. 2.

[10] Si trascureranno, in particolare, le disposizioni in tema di conservazione, controllo e restauro.

[11] Per le regioni a statuto speciale occorre fare riferimento ai relativi statuti: cfr. artt. 32 st. Si.; 14 st. Sa.; 5 st. V.A.; 8, 68 e 109 st. T.-A.A. e d.p.r. 20 gennaio 1973, n. 48; per la regione F.-V.G., il cui statuto non prevede un demanio regionale, cfr. d.p.r. 25 novembre 1975, n. 902.

[12] Cfr. T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni*, cit., 222 e 216 ss. Circa l'inizio della demanialità si ritiene che esso richieda l'esistenza del bene con le caratteristiche previste e l'appartenenza dello stesso all'ente territoriale, mentre non si esige un atto dell'amministrazione. Per la sua cessazione, viceversa, occorrerebbe un atto con il quale si accerti la mancanza o comunque il non più riscontrabile interesse culturale, cfr. T. Alibrandi, P. Ferri, op. cit., 226 ss.

[13] Per il secondo esempio cfr. T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni*, cit., 223.

[14] Cfr., ad es., rispettivamente, Consiglio di Stato (sez. VI), 7 maggio 1988, n. 568, in *Foro amm.*, 1988, I, 3689, e ad. gen., 13 luglio 1989, n. 59, in *Cons. Stato*, 1991, I, 1072. Sul punto cfr. [A. Serra. Il regime dei beni culturali di proprietà pubblica](#), in *Aedon*, 2/1999, par. 3.

[15] Come unica eccezione ammissibile si è sostenuto il trasferimento fra soggetti titolari di demanio storico, artistico ecc., cioè fra enti territoriali, cfr. T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni*, cit., 397.

[16] Cfr. art. 1, comma 2, lett. a) l. 352/1997, come modificato dall'art. 2, comma 25, l. 16 giugno 1998, n. 191.

[17] Per la prelazione nel caso di alienazione di beni statali, cfr. [infra par. 4](#).

[18] Cfr. in tal senso *Studio*, cit., par. 10. Peraltro un qualche parallelismo sembra potersi delineare: nel caso di alienazioni del bene culturale a favore dello Stato è da ritenere che, come non è richiesta l'autorizzazione (art. 57, comma 2, T.U.), così non operi la prelazione, giacché risulta già conseguito il risultato cui tende tale istituto. In questo senso cfr. ancora *Studio*, cit., par. 9.

[19] R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e ambientali*, Milano, 1998, 63 nt. 8.

[20] Su tali modifiche cfr. A. Fantin, *Art. 49*, in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina*, cit., 181 s., il quale peraltro rileva che la giurisprudenza aveva già ritenuto applicabile la norma dell'art. 7 della l. 241/1990 al procedimento di apposizione del vincolo.

[21] In tal senso cfr. ad es., Consiglio di Stato (sez. IV), 27 dicembre 1994, n. 1079, in *Foro amm.*, 1994, 2744.

[22] Corte costituzionale, 4 luglio 1974, n. 202, in *Cons. Stato*, 1974, II, 806.

[23] Cfr., ad es., Consiglio di Stato, 10 febbraio 1999, n. 122, in *Foro amm.*, 1999, 380.

[24] Cfr. T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni*, cit., 532.

[25] In precedenza tale espropriazione era prevista dall'art. 55 l. 1089/1939.

[26] Cfr. anche D. Carletti, *Art. 92*, in M. Cammelli (a cura di), *La nuova disciplina*, cit., 307 s.

[27] Resta il dubbio se la non menzione delle regioni sia stata consapevole o frutto di una svista.

[28] Si ricorda, qui, che il regolamento in questione è stato approvato con d.p.r. 7 settembre 2000, n. 283, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 2000, n. 384.

[29] E' da notare che il regolamento capovolge l'impostazione della legge di delega che impiegava la formula: i beni immobili ecc. "non sono alienabili salvo che nelle ipotesi previste dal regolamento" (art. 32, comma 1).

copyright 2000 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)