
Regime giuridico dei beni di interesse storico artistico appartenenti ad enti pubblici*

Sommario: 1.Premessa: il campo d'indagine - 2.Brevi cenni sulle categorie dei c.d. beni culturali - 3. Costituzione del vincolo sui beni "intrinsecamente" storico - artistici appartenenti ad enti pubblici: false credenze sorte dalla prassi applicativa. - 4. Regime circolatorio: il problema della natura demaniale dei beni culturali appartenenti ad enti pubblici territoriali alla luce delle (recenti) modifiche legislative.- 5. La sanzione comminata dalla Legge n. 1089/39: è vera nullità? - 6. Cenni sulle prospettive di riforma.

1. Premessa: il campo d'indagine

I beni e le cose di interesse storico, artistico o culturale, siano essi mobili o immobili, siano di proprietà pubblica o privata, sono tutelati da una serie di norme tendenti alla conservazione della loro integrità fisica e ad impedirne la dispersione.

Obiettivo del presente lavoro, peraltro, non è quello di effettuare una disamina delle problematiche più ricorrenti in generale sul tema dei beni culturali, bensì quello di focalizzare l'attenzione, sotto il profilo oggettivo, su alcuni soltanto dei beni in questione e, più precisamente, su quelli "intrinsecamente" storico - artistici (ex art.1 Legge n.1089/39), mentre sotto quello soggettivo, unicamente o prevalentemente sul regime dei beni appartenenti agli enti pubblici, territoriali e non.

Compiuta questa preliminare scelta di campo, va subito detto che, nell'ottica appena considerata, le questioni di maggiore interesse concernono, da una parte, l'esistenza di alcune false credenze ingenerate dalla prassi applicativa - il riferimento è ai comportamenti, sempre più diffusi dalle Sovrintendenze di considerare di interesse storico - artistico tutto ciò che risulta essere anteriore al cinquantennio e di riservare alle Sovrintendenze, in assenza di un'espressa disposizione di legge, il potere di determinare se un bene ex art.1 sia o meno di interesse storico - artistico -. Dall'altra parte, di grande interesse è in generale la situazione giuridica dei beni culturali appartenenti ad enti pubblici territoriali (cioè Stato, Regioni, Province e Comuni), in quanto si è assistito ad un'evoluzione prima - con l'entrata in vigore, nel 1942, del codice civile -, e ad un regresso poi - in seguito all'emanazione, nel 1997, della cd. legge Bassanini bis sulla semplificazione amministrativa - del relativo regime. Sotto questo peculiare profilo, inoltre, si dovrà valutare quale effettiva incidenza abbiano ancora, sul sistema delineato, istituti contemplati dalla legge Bottai n.1089/39 quali quelli dell'autorizzazione all'alienazione e della "nullità di pieno diritto" per il caso di violazione delle disposizioni contemplate dalla legge stessa.

Come già accennato, non verranno trattati, se non in maniera breve e succinta per imprescindibili esigenze di chiarezza, istituti e questioni altrettanto centrali per importanza ed interesse quali quello del regime dei beni appartenenti a privati, siano essi persone fisiche o giuridiche legalmente riconosciute, ovvero quello della prelazione riconosciuta allo Stato nel caso di alienazione o cessione.

2. Brevi cenni sulle categorie dei cd. beni culturali

Le fonti normative di cui tratteremo:

- la Legge n. 1089/39 cd. legge Bottai (con particolare riferimento agli artt.1,2, 3, 4, 8, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 61);

- il regolamento approvato con R. D. n. 363/13;

-
- gli artt.822 ss. del cod. civ.;
 - l'art.12 della Legge n. 127/'97 (cd Bassanini bis).

Quanto all'oggetto della tutela è bene mettere in evidenza le due grandi categorie di beni che sono prese in considerazione della legge n. 1089:

- a) da una parte abbiamo quelli che la dottrina chiama beni (mobili e immobili) intrinsecamente artistici e per i quali il vincolo opera di diritto nel momento in cui presentino le caratteristiche dell'art.1.
- b) dall'altra parte, invece, i beni (solo immobili) cd. estrinsecamente artistici il cui vincolo opera per relationem nel caso in cui presentino i collegamenti richiesti dall'art.2.

La distinzione appena vista ha notevoli riflessi sulla possibilità di accertare la presenza del vincolo, in quanto, a seconda che il bene appartenga ad un privato (persona fisica) ovvero ad un ente (pubblico o privato legalmente riconosciuto), si potrà avere o meno un atto amministrativo che, debitamente notificato e trascritto (nel caso di immobili), consentirà la rapida conoscenza del suddetto.

Infatti:

- a) nel caso in cui il bene (non importa se rientrante nella categoria di cui all'art.1 o all'art.2) appartenga ad un privato, il vincolo sorgerà solo per effetto della notificazione e della conseguente trascrizione nei registri immobiliari (argomentazione ex artt.2 e 3);
- b) viceversa, nell'ipotesi in cui il bene appartenga ad un ente, occorrerà distinguere:
 - se rientra fra quelli dell'art.2, "nulla quaestio" (nel senso che, al pari dei beni appartenenti a privati, il vincolo sorgerà con la notifica e la successiva trascrizione);
 - se invece rientra in quelli dell'art.1, per i quali non è richiesta alcuna notifica e il vincolo opera di diritto in presenza della semplice sussistenza di fatto delle caratteristiche artistiche, storiche ecc., si pone il delicato problema di verificare a chi compete l'individuazione dello stesso.

3. Costituzione del vincolo sui beni "intrinsecamente storico - artistici appartenenti ad enti pubblici: false credenze sorte dalla prassi applicativa

Per sgombrare il campo da possibili equivoci, osserviamo preliminarmente che gli elenchi indicati nell'art.4 della legge 1089/'39 sono meramente descrittivi e non hanno natura costitutiva del vincolo. Di conseguenza, il fatto che il bene non vi rientri non significa assolutamente nulla.

La circostanza che il vincolo sia "intrinseco" ai beni contemplati dall'art.1 della legge citata - e che di conseguenza non occorra un provvedimento formale della Pubblica Amministrazione per la sua costituzione - ha indotto taluno a ritenere che gli elenchi citati - da compilarsi per mano dei rappresentanti degli enti (pubblici o privati legalmente riconosciuti che siano) - abbiano valore costitutivo del vincolo medesimo.

La giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, unitamente a buona parte della dottrina, invece, osserva che l'apprezzamento tecnico discrezionale della sussistenza dell'interesse storico - artistico tale da determinare l'assoggettamento a tutela del bene stesso, spetta all'autorità ministeriale, sulla cui attività di valutazione l'elenco non ha alcuna influenza. Da ciò deriverebbe che tali elenchi non hanno valore se non in quanto siano stati esaminati e fatti propri dal Ministero, con le modifiche, integrazioni od esclusioni ritenute opportune.

A ben vedere, tuttavia, stante il richiamo dell'art.4 in questione ai soli beni "intrinsecamente" storico - artistici (quelli dell'art.1, per intenderci), si potrebbe anche, a nostro avviso, dubitare della legittimità di una tale impostazione di pensiero rimanendo aperto il problema riguardante l'individuazione del soggetto - ente o Ministero - legittimato all'individuazione della sussistenza del vincolo.

E proprio dal punto di vista dell'oggetto della tutela, l'oggetto della vendita, ritengo utile spendere qualche parola sulle prassi ormai invalse presso alcune soprintendenze a proposito dei beni di proprietà degli enti:

a) di ritenere presuntivamente di interesse storico artistico tutto quanto è anteriore al cinquantennio;

b) di riservare alle Soprintendenze e per queste al Ministero la decisione su cosa sia da ritenersi di interesse storico artistico.

Le due prassi comportano tempi lunghissimi, dispendio di denaro (si pensi ai costi di istruttoria, planimetrie, documentazione fotografica e quant'altro) e aumento di burocrazia per la asserita necessità del parere del Ministero.

Sul punto a) è evidente dalla attenta lettura di tutta la normativa in oggetto che nessun vincolo deve ritenersi presunto. L'ultimo comma dell'art. 1 secondo cui "non" sono soggette alla disciplina della presente legge le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre 50 anni per la sua formulazione "non è" idoneo a introdurre tale presunzione. Infatti, anche interpretando in senso estensivo la detta disposizione nel senso di riferirla a qualsiasi opera (anche immobile), essa non dice sicuramente che tutti gli immobili anteriori ai 50 anni sono sic et simpliciter compresi nella tutela e nei vincoli dei beni culturali.

La formulazione di segno negativo ("non sono soggette") e non positivo non ha sicuramente statura per indurre una presunzione del tipo: sono ricomprese tutte le opere anteriori al cinquantennio.

Occorre dunque il doppio requisito:

- anteriorità ai 50 anni e

- interesse artistico, storico, archeologico o etnografico di cui alla prima parte del 1° comma art. 1 L. 1089/39.

Ed il secondo requisito (dell'interesse storico artistico) ha un portato naturalmente soggettivo, in assenza di notifica del vincolo. Sarà cioè l'ente proprietario a dover distinguere, magari con l'ausilio tranquillizzante di qualche esperto, se il suo bene potrebbe essere soggetto oppure no al vincolo.

In definitiva esisterebbe cioè un tertium genus tra le cose soggette a vincolo formalizzato di cui all'art. 2 e le cose di interesse storico artistico.

Diversamente perderebbe di senso tutta la descrizione dell'interesse storico archeologico etc. del 1° comma e la comprensione delle cose ivi elencate.

Se non vi fosse questo tertium genus anche l'art. 2 perderebbe di logica.

Che senso avrebbe, cioè, dire che sono altresì soggette alla legge le cose sottoposte a vincolo formalizzato. Che senso avrebbe se ci fosse comunque una regola generale secondo la quale tutto quanto è anteriore al cinquantennio è comunque protetto (e quindi la gran parte dei possibili beni storico artistici)?

In realtà esistono beni di interesse storico artistico - non anteriori al cinquantennio con vincolo formalizzato e beni non storico artistici anteriori al cinquantennio sui quali non opera alcuna presunzione di appartenenza alla categoria dei beni tutelati. Diversamente ci troveremmo alla situazione paradossale della necessità del parere sulla vendita per rischio di interesse storico artistico anche per es. di un magazzino-garage fine 1947 neanche più littorio ma semplicemente brutto.

E nello stesso tempo il limite del cinquantennio risorgerebbe dalle ceneri di una formulazione residua di segno negativo volta ad escludere il carattere di interesse storico artistico ed assurgerebbe ad elemento discrezionale di primissimo piano nella gestione e tutela del patrimonio artistico.

Da ultimo il vincolo da anteriorità al cinquantennio, collocato nella norma generale dell'art. 1, valida per enti e per privati, dovrebbe avere l'effetto di far sorgere la prelazione anche riguardo ai

beni dei privati, mentre sul punto non v'è dubbio che il presupposto dell'operatività di quel meccanismo di tutela sia la sola notifica dell'interesse storico artistico.

Sicuramente più corretto è il ritenere (quantomeno per gli enti non dotati di patrimonio demaniale) che la decisione sul carattere storico - artistico venga lasciata all'autonomia dell'Ente stesso, eventualmente previo parere "tranquillizzante" di un esperto. Sul punto b) relativo al presunto potere della Sovrintendenza di dichiarare in tali casi il carattere storico artistico va detto che nessuna norma della legislazione vigente lo prevede, ed è questo uno dei motivi per i quali penso si possa affermare la necessità (quantomeno per gli enti non dotati di patrimonio demaniale) che la decisione sul carattere storico artistico venga lasciata all'autonomia dell'ente.

E' necessario pertanto affermare la piena autonomia dell'ente di decidere sulla natura storico-artistica del bene in progetto di vendita.

4. Regime circolatorio: il problema della natura demaniale dei beni culturali appartenenti ad enti pubblici territoriali alla luce delle (recenti) modifiche legislative

Passando ad esaminare il tema del regime circolatorio dei beni culturali, sarà opportuno in primis dar conto della disciplina positiva e, successivamente, dei problemi che essa pone in relazione allo specifico campo d'indagine dichiarato in premessa.

Anche sotto questo aspetto si può operare una summa divisio:

1) per i beni appartenenti a privati, infatti, la vendita è libera anche se, da un lato, occorrerà una denuncia al Ministero (art.30) e, dall'altro, allo Stato sarà riservato un diritto di prelazione sull'acquisto del bene stesso (art.31);

2) per i beni appartenenti agli enti, invece, il discorso si complica dovendosi ulteriormente distinguere tra Enti pubblici territoriali da una parte ed Enti pubblici non territoriali o privati legalmente riconosciuti, dall'altra.

- Nel primo caso, infatti, l'originaria disciplina (ex legge 1089/39) prevedeva agli artt.23 e 24 un regime di inalienabilità salvo poi concedere al Ministero la possibilità (discrezionale) di rilasciare un'autorizzazione qualora non ne fosse derivato danno alla loro conservazione e non ne fosse menomato il pubblico godimento. Su questa disciplina, peraltro, si era innestata quella successiva degli artt.822 ss. del codice civile che considerava i beni di interesse storico - artistico, se appartenenti a Stato, Comuni e Province (dal 1970 sono da ritenersi incluse anche le Regioni), quali beni demaniali (cd. demanio accidentale) e, come tali, assolutamente inalienabili (salvo eventualmente un complesso procedimento di sdemanializzazione). Gli artt.23 e 24 potevano pertanto continuare ad applicarsi solo alle alienazioni effettuate da Enti pubblici diversi da quelli territoriali. Oggi, questa conclusione è destinata a perdere valore per via della legge Bassanini n. 127/97, art.12, comma 3, prima parte.

Secondo questa disposizione, infatti, "alle alienazioni di beni immobili di interesse storico e 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". A parte l'incomprensibile esclusione dell'art.23 (o si richiama l'intera sezione I del capo III, o non si richiama affatto), sembrerebbe che il legislatore abbia voluto ripristinare il sistema anteriore al codice civile "sdemanializzando", per così dire, i beni di interesse storico - artistico appartenenti a Stato, comuni e province (e Regioni).

Se dunque, stante la disciplina dettata dall'art.822 c.c. i beni di interesse storico - artistico appartenenti ad enti pubblici territoriali non potevano essere alienati in assoluto, neanche con la speciale autorizzazione del Ministero, a seguito dell'entrata in vigore della legge Bassanini bis, l'interprete è legittimato a ritenere i medesimi "sdemanializzati" pur in assenza di riferimenti espliciti del legislatore, dovendosi intendere ripristinato il regime autorizzatorio previsto dagli artt.23 (incomprensibilmente "dimenticato") e 24 della legge Bottai (cd. inalienabilità relativa).

Probabilmente sarebbe opportuno che la giurisprudenza, o addirittura lo stesso legislatore, fornissero chiarimenti al riguardo.

Nonostante la parziale estraneità allo specifico oggetto d'indagine, meritano una menzione alcune ulteriori problematiche sollevate da altre disposizioni contenute nel citato art.12, comma 3, della legge Bassanini bis.

In particolare:

- Art.12, comma 3, seconda parte: "I beni immobili notificati, per i quali non siano state in tutto o in parte rinnovate e trascritte le notifiche ai sensi dell'art.2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, sono, su domanda degli aventi diritto da presentarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, ricompresi a tutti gli effetti tra gli immobili notificati e vincolati ai sensi della L. 1089/39".

Come può osservarsi, il fatto che si parli di "notifiche" ci fa comprendere che i beni tenuti in considerazione sono quelli "estrinsecamente" storico - artistici; ciò non toglie, tuttavia, che una migliore chiarezza espositiva sarebbe stata sicuramente opportuna.

Il primo problema riguarda l'individuazione degli aventi diritto. In questa espressione ambigua, probabilmente, il legislatore ha inteso riferirsi al Ministro (per il tramite delle Sovrintendenze) essendo costui l'unico soggetto legittimato alle notifiche in questione.

In secondo luogo: cosa succede trascorso l'anno? Per caso i beni perdono il vincolo? Sicuramente si tratterebbe di una soluzione ai limiti della costituzionalità in quanto il disposto dell'art.9, 2° comma Cost. tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione. Il legislatore, è evidente, avrebbe dovuto chiarire meglio le sue intenzioni.

L'ultima perplessità riguarda una questione lessicale in quanto la legge parla di beni immobili "da presentarsi". Presumibilmente il legislatore intende riferirsi alle rispettive notifiche originarie essendo materialmente impossibile presentare un bene immobile.

- Art.12, comma 3, ultima parte: "Alle alienazioni, totali o parziali, dei beni immobili di cui al periodo precedente, avvenute prima della data di entrata in vigore della presente legge, non si applicano le disposizioni di cui al capo III, sezione II, della legge 1° giugno 1939, n. 1089".

Premesso che la sezione II del capo III citata contiene le norme applicabili alla cassazione di beni appartenenti a privati persone fisiche (denuntiati e prelazione), dal momento che nel periodo precedente si parla solo di immobili notificati ex art.2 senza ulteriori precisazioni, dovrebbero rientrarvi anche quelli dei privati. Ma allora cosa significa che non si applicano le disposizioni del capo III, sezione II ? Non è chiaro cioè quale disciplina dovrebbe applicarsi ai beni eventualmente appartenenti ai privati.

D'altro canto, anche a voler sostenere che le notifiche in questione siano solo quelle relative a beni appartenenti ad Enti pubblici, attribuendo cioè eccezionalmente efficacia vincolante alla lettera della rubrica che recita "Disponibilità in materia di alienazione degli immobili di proprietà pubblica" la disposizione, allora, non dice una cosa ovvia ? Sarebbe infatti scontata, in questo caso, l'applicazione della sezione I del capo III (artt.23 ss.).

- Nessun problema particolare si pone per la circolazione dei beni vincolati appartenenti ad Enti pubblici non territoriali (inalienabilità ex art.23 salvo autorizzazione del Ministro ex art.24 e diritto di prelazione allo Stato ex art.28) e ad enti privati legalmente riconosciuti (alienabilità previa autorizzazione del Ministro ex art.26 e diritto di prelazione allo Stato).

- Se vera, l'interpretazione della legge Bassanini bis sopra esposta condurrebbe a ritenere parificati Enti pubblici non territoriali e legalmente riconosciuti ad Enti territoriali nella sola necessità dell'autorizzazione ministeriale.

Come anticipato e, concludendo, questa legge (all'art.12 rubricato "Disposizioni in materia di alienazione degli immobili di proprietà pubblica) sembra aver complicato - in spregio all'obiettivo di semplificazione - la materia dei vincoli storico-artistici.

5. La sanzione comminata dalla Legge n. 1089/39: è vera nullità?

In relazione alle riflessioni svolte merita attenzione - soprattutto con riferimento all'attività notarile - il disposto dell'art.61 della legge del 1939 che sancisce la nullità di pieno diritto per le alienazioni compiute "contro i divieti stabiliti dalla presente legge" o "senza l'osservanza delle condizioni e modalità" prescritte .

Dalla lettera della norma risulta evidente come la medesima, andando a sanzionare genericamente tutti i comportamenti vietati dalla Legge del 1939 si ponga "a chiusura" dell'intero sistema delineato.

Ciò che divide gli interpreti è l'esatta qualificazione giuridica della nullità in questione, soprattutto se si considera che al tempo dell'emanazione della cd. Legge Bottai era in vigore il Codice Civile del 1865 che, come noto, affidava a poche e confuse regole (artt. 1105-1119 e 1300 ss.) tutta la materia dell'invalidità e dell'inefficacia lasciando ampio margine di elaborazione a dottrina e giurisprudenza, le quali, inevitabilmente, ricorrevano ad una varietà di espressioni non omogenee e di terminologie non uniformi. Insomma, "il caos semantico nel sistema del codice civile del 1865, regnava in materia sovrano e, di volta in volta, dottrina e giurisprudenza indistintamente parlavano per ipotesi analoghe, quando non identiche, di nullità, di inesistenza giuridica, di inefficacia, di invalidità, di impugnabilità, di annullabilità, di una nullità assoluta o radicale e di una relativa e così via" .

Tutte queste considerazioni, in aggiunta, come vedremo, a quella testuale dell'art.61, comma 2 (secondo cui "resta sempre salva la facoltà del Ministero ... di esercitare il diritto di prelazione ...") inducono l'operatore giuridico quanto meno a porsi il dubbio che la "nullità" voluta dal legislatore del '39 non corrisponda alla nullità disciplinata negli artt.1418 ss. codice civile del '42. E' proprio in questa prospettiva che si confrontano le diverse opinioni sul punto.

Per la giurisprudenza consolidata della Suprema Corte di Cassazione, ad esempio, si tratterebbe di nullità relativa, nel senso che legittimato attivo all'azione sarebbe solo un soggetto determinato: nel caso di specie lo Stato, il quale potrebbe ottenere una sentenza che ponga nel nulla un contratto che fino a quel momento aveva dispiegato effetti fra le parti.

A ben vedere, questa qualificazione riporta alla mente i dibattiti dottrinali che, dalla seconda metà degli anni '40, sono sorti a proposito dell'ammissibilità logica, prima che giuridica, di un tale istituto.

Lungi dal volerli in questa sede ripercorrere, ci limitiamo a rilevare le incongruenze che una tale figura (fuori dei casi espressamente previsti dal legislatore) creerebbe nell'impianto codicistico attuale: in primis si avrebbe la stranezza di una nullità operante di diritto, ma azionabile soltanto da parte di alcuni soggetti, impedendo agli altri di ottenere una dichiarazione di nullità che valga a definire una sostanziale situazione di incertezza giuridica; in secondo luogo si avrebbe un negozio valido e produttivo di effetti nei confronti di una parte, ma invalido e improduttivo di effetti verso un'altra, andandosi così a sommare incertezza ad incertezza.

In realtà dunque, e a ben vedere, come puntualmente rilevato da alcuna dottrina, "è agevole rilevare che quanto più ci si sforza di connotare come autonoma la categoria astratta e, per così dire, sfumata, della nullità relativa, tanto più ci si avvicina a quella dell'annullabilità - relativa per espressa previsione normativa - cui talvolta è possibile ricondurre, superando l'improprio linguaggio di alcune decisioni giurisprudenziali, i casi concreti presi in considerazione e risolti sotto l'egida della nullità relativa".

Per superare tutte queste discrasie e difficoltà di inquadramento della sanzione in esame, non restano che due alternative: ritenere di essere di fronte ad una vera e propria nullità - ma in questo caso dovrà necessariamente intendersi assoluta - ovvero concludere per la sussistenza di un vizio diverso.

Come esattamente rilevato, la prima soluzione urta con il rilievo che apparirebbe incongruo far dipendere una nullità negoziale da un comportamento successivo - la denuncia al Ministero, per consentire l'esercizio della prelazione allo Stato - al negozio posto in essere: in queste ipotesi, infatti, si parla solitamente di "inefficacia successiva" e non di "nullità successiva". Dunque non rimane, ed è questa l'opinione dottrinale nettamente prevalente, che concludere per la seconda.

In questo senso sembra colpire nel segno chi sostiene che, tecnicamente, la previsione, essendo stabilita nel solo interesse dello Stato e non potendo essere fatta valere nei rapporti fra privati, dovrebbe essere annoverata nella categoria dell'inefficacia relativa od inopponibilità, anziché in quella dell'invalidità.

Quindi l'atto sarebbe sempre valido e produttivo di effetti per le parti, ma sarebbe inopponibile, cioè privo di effetti, nei confronti dello Stato; sopravvenuta la denuncia, l'atto diverrebbe opponibile allo Stato, che peraltro potrebbe esercitare su di esso il diritto di prelazione.

Tutto ciò comporta due ulteriori conseguenze rilevanti: a) che il contratto privo di autorizzazione non è nullo (ma solo inopponibile); b) che pertanto può essere sanato in ogni tempo con un'autorizzazione successiva.

Facendo un passo indietro e tornando alle specifiche ipotesi di false credenze sorte dalla prassi applicativa in merito alla costituzione del vincolo per i beni ex art.1 Legge n.1089/39 appartenenti ad enti pubblici (presunzione di vincolo per i beni anteriori al cinquantennio e riserva di vincolo arrogata dalla Sovrintendenza), si dovrà osservare che, nell'un caso, non essendovi presunzione di vincolo, non c'è divieto violato e pertanto non c'è nullità. C'è, bensì, un vincolo che appare ex post per eventuale provvedimento dell'Autorità amministrativa (che sostiene dopo la vendita che era artistico) il quale non può fondare un divieto "di cui alla presente legge".

Come noto, un divieto è ravvisabile solo "ubi lex dixit" e invece, circa la delicata questione del soggetto legittimato all'individuazione dell'interesse storico - artistico per i beni non notificati (l'Ente stesso ovvero la Sovrintendenza), in assenza di un'espressa disposizione di legge (e dunque in presenza della vendita di un bene incerto), è sicuramente sbagliato decretare la nullità dell'atto solo perché non si è atteso il riconoscimento operato dalla Sovrintendenza sulla base di una sua interpretazione della legge decisamente "sopra le righe". Stesso discorso vale per il requisito dell'antiorità al cinquantennio dal momento che, non essendovi - come dimostrato - alcuna presunzione di vincolo, non vi sarebbe alcun divieto violato e conseguentemente alcuna nullità.

Il preteso divieto "virtuale" non inpinge, dunque, nella legge (che non prevede un potere della Pubblica Amministrazione di stabilire ciò che è e ciò che non è storico-artistico). Dunque il divieto non può che essere altrove: e in particolare nell'eventuale provvedimento amministrativo di notifica dell'interesse storico artistico. Ma detti eventi se successivi all'atto, non possono significare che la alienazione ha violato un divieto di cui alla presente legge comportante nullità.

Vi sono Procure del Consiglio di Stato, pareri dell'Avvocatura di Stato da cui si desumono i principi di cui sopra. In favore di questa considerazione militerebbe, infine, la circostanza che il nostro ordinamento giuridico individua in maniera restrittiva i divieti di alienazione. A parte infatti i divieti cd. legali (tassativamente previsti dalla legge), anche quelli cd. convenzionali ex art.1379 cod. civ. sono validi solo se contenuti entro convenienti limiti di tempo e se rispondenti ad un apprezzabile interesse di una delle parti.

Occorre tuttavia che non sia iniziato il procedimento di sottoposizione al vincolo come ha affermato la giurisprudenza del Consiglio di Stato e cioè che non sia pervenuto all'Ente alcun avviso o lettera di richiesta di documentazione o di manifestazione di interesse relativa al bene oggetto della vendita.

6. Cenni sulle prospettive di riforma

Pur con questi dubbi sembrerebbe essersi aperta comunque la strada ad una radicale trasformazione, considerato che l'interesse storico artistico per il bene dell'ente territoriale comportava demanialità, quindi inalienabilità (o quantomeno difficile alienabilità); e questa demanialità unita agli orientamenti "superletterali" di alcune soprintendenze di cui si è detto rendono (o rendevano) pesante la spada di Damocle di una possibile considerazione storico-artistico, cioè demaniale, così da bloccare molte vendite degli enti territoriali.

Nell'attuale panorama normativo di dismissioni dei beni degli enti il problema assume (o assumeva) una particolare gravità. La Legge Bassanini bis sembra eliminare questo carattere demaniale.

Data la complessità della materia e la commistione di diritto amministrativo e diritto privato, potrebbe essere auspicabile una revisione organica ad hoc piuttosto che una considerazione "di striscio" come quella operata dall'art.12 della legge Bassanini bis - che aveva come intento dichiarato quello di semplificare l'intero procedimento amministrativo e che, di conseguenza e probabilmente, non ha potuto (o voluto) soffermarsi su questioni spinose che si dibattevano da tempo.

Un impulso nella direzione della cennata revisione organica della normativa in tema di beni culturali sembra venire dallo stesso legislatore, il quale, sulla scia di quanto avviato dal precedente governo, ha fissato - con l'art. 1 della cd. legge Pompei n. 352/97 - i termini per la realizzazione di un Testo Unico su questa materia.

*** Articolo pubblicato sulla rivista *Contratto e impresa*, 1999, n. 3, p. 393.**