

COMMISSIONE STUDI CIVILISTICI

Studio n. 4708

INDIVIDUAZIONE DEI BENI CULTURALI IN MANO PUBBLICA A PROPOSITO DEL D.L. 2 OTTOBRE 2003, N. 269

Approvato dalla Commissione studi del Consiglio Nazionale del Notariato

il 16 dicembre 2003

L'art. 27 del decreto legge 2 ottobre 2003, n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003, n. 326, reca una norma del seguente tenore: "Le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, alle province, alle città metropolitane, ai comuni e ad ogni altro ente ed istituto pubblico, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, sono sottoposte alle disposizioni in materia di tutela del patrimonio culturale fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2".

Interpretata letteralmente, la norma sembrerebbe avallare la conclusione che tutti i beni immobili e mobili, purché appartenenti allo Stato o ad ente pubblico (ente locale o meno), debbano sottostare ad una duplice disciplina: *a)* una disciplina provvisoria come se fossero tutti beni culturali; *b)* una disciplina definitiva propria dei beni culturali allorquando la culturalità del bene resti dimostrata dalla valutazione della competente Sovrintendenza.

Una simile interpretazione, sempre sul piano letterale, sembrerebbe ulteriormente avvalorata dal sesto comma dell'art. 27 decreto legge citato, il quale dispone letteralmente che "i beni nei quali sia stato riscontrato, in conformità agli indirizzi generali richiamati al comma 2, l'interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico restano definitivamente sottoposti alle disposizioni di tutela". E' l'avverbio *definitivamente* che lascerebbe intendere l'esistenza temporanea di un trattamento provvisorio del bene come bene culturale.

Se questa fosse l'esatta portata della norma, occorrerebbe concludere che tutti i beni appartenenti allo Stato o agli enti pubblici siano da considerare, immediatamente, beni culturali, ancorché in via provvisoria, in attesa di ricevere una definitiva valutazione in tal senso da parte della competente Sovrintendenza .

1. Critica di una simile ricostruzione

In primo luogo una simile interpretazione comporterebbe che ogni bene appartenente allo Stato o agli enti pubblici, sia esso bene mobile o bene immobile, dovrebbe sottostare, da subito, ad una sorta di parcheggio provvisorio, alla disciplina sui beni culturali (che nel nostro caso si sostanzierebbe nella necessità della preventiva autorizzazione per dare validità ad un atto di vendita o di atto analogo, e presumibilmente, se si tratta di bene appartenente ad ente locale o a ente pubblico, anche alla prelazione artistica a favore dello Stato).

L'assurdità di questa conclusione la si ricava anche dal fatto che, in tale modo, ogni bene di appartenenza pubblica verrebbe assoggettato alla disciplina rigorosa dei beni culturali, anche se, *ictu oculi*, tale culturalità risultasse manifestamente inesistente: anche una penna biro, una gomma, un tavolino banale dovrebbero essere qualificati, ancorché provvisoriamente, beni culturali tra i beni mobili. Ed altrettanto dicasi per un comune terreno agricolo privo di sovrastrutture, per un comune cortile, per un comunissimo capannone utilizzato per ricoverare attrezzatura varia. Mentre non si può contestare che si tratti di beni manifestamente privi di valore culturale.

Ciò comporterebbe, oltretutto, che questi beni, se appartenenti allo Stato o agli enti locali, sarebbero automaticamente considerati, come provvisoriamente beni culturali, altrettanto provvisoriamente beni demaniali, sulla base degli artt. 822, 2° comma e 824 codice civile. Questi beni, in definitiva, rimarrebbero almeno provvisoriamente incommerciabili come demanio, perché la loro sdemanializzazione si verificherebbe soltanto a seguito del loro mancato riconoscimento come beni culturali. E questa situazione di demanialità e non demanialità, fondata su un giudizio che potrà essere superato nel tempo, darebbe luogo ad un'altra assurdità: bene demaniale sarebbe un bene la cui inerenza al demanio è ancora tutta da accertare, in palese travisamento delle norme codicistiche che parlano di "immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia", norme pertanto che presuppongono a monte l'accertamento della culturalità perché i beni in discorso possano essere ritenuti beni demaniali.

Ma la stranezza è che questi beni sarebbero per un certo periodo beni culturali, per un restante periodo beni comuni non più culturali, determinando l'insorgere di una disciplina provvisoria che, plausibile se successivamente questi beni venissero considerati definitivamente beni culturali, non avrebbe più senso se successivamente venisse ad essi negata natura di bene culturale.

2. Interpretazione accolta

Per evitare queste aberranti conclusioni interpretative, occorre quantomeno attribuire alla norma un diverso significato.

Il compito appare abbastanza agevole anche sul piano formale partendo dall'inciso, contenuto nel primo comma dell'articolo 27 in discorso, che fa riferimento alle cose "di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490". Il richiamo contenuto nell'inciso è significativo, perché dalla gran massa dei beni mobili e dei beni immobili disciplinata dalla norma vengono ad essere espressamente esclusi tutti i beni che non possono essere catalogati come beni rientranti nell'art. 2 del testo unico sui beni culturali.

Il decreto legislativo n. 490, infatti, è costituito dal testo unico sui beni culturali e il richiamato art. 2 dispone (per limitarci ai beni immobili) che "sono beni culturali disciplinati a norma di questo Titolo: *a*) le cose immobili ... che presentano interesse artistico, storico, archeologico, o demo-etno-antropologico; *b*) le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, rivestono un interesse particolarmente importante; *c*) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; *d*) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico".

La norma termina infine disponendo all'ultimo comma che "non sono soggette alla disciplina di questo Titolo, a norma del comma 1, lettera *a*), le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni".

In questo modo, per il testo unico sui beni culturali non si pone mai un problema di individuazione di un bene come bene culturale se il bene non abbia una vetustà che superi i 50 anni. Si tratta pertanto di stabilire se il richiamo all'art. 2 del testo unico sui beni culturali, contenuto nel primo comma dell'art. 27 in discorso debba intendersi riferibile anche all'ultimo comma succitato dell'art. 2 del testo unico.

La risposta al quesito non può essere che in senso positivo (nel senso che anche per la fattispecie disciplinata dall'art. 27 del decreto legge n. 269 trova applicazione il limite dei

cinquant'anni di vetustà perché un bene possa essere preso in considerazione ai fini della sua culturalità), per la principale considerazione che le valutazioni sulla culturalità del bene non si rinvergono nell'art. 27 predetto, ma sono integralmente stabilite dal testo unico sui beni culturali, approvato con decreto legislativo n. 490 del 1999. Infatti la prima valutazione di culturalità viene effettuata dall'ente proprietario del bene, prima che il bene sia segnalato alla Soprintendenza per una valutazione definitiva ed è intuibile affermare che questo primo vaglio dell'ente proprietario debba tener conto dei criteri tracciati dal legislatore del 1999, che ha escluso in linea di principio che possano essere ritenuti beni culturali i beni che abbiano una vetustà inferiore a 50 anni.

Pertanto deve continuare a ritenersi che i beni privi di detta vetustà non debbano essere assoggettati alla norma contenuta nell'art. 27 del decreto legge n. 269, salvo diverso avviso cautelativo dell'ente interessato, che intenda in questo modo eliminare qualsiasi dubbio sulla qualificazione del bene di sua proprietà.

Ma vien fatto di chiedersi se la norma contenuta nell'art. 27 del decreto legge n. 269 del 2003 non abbia anche un altro significato: quello di rendere più rapido il procedimento di riconoscimento del bene culturale, innovando nella sostanza rispetto al procedimento già tracciato dal D.P.R. 7 settembre 2000, n. 283.

L'art. 27 in discorso, infatti, si occupa dei beni culturali appartenenti: *a)* allo Stato; *b)* agli enti territoriali; *c)* a tutti gli enti pubblici senza specifiche classificazioni.

Allo scopo, intuibile, di sollecitare da parte della pubblica amministrazione, proprietaria di questi beni, un provvedimento di riconoscimento di un bene come bene culturale, l'articolo citato fa una sostanziale applicazione della disciplina contenuta nel D.P.R. 7 settembre 2000, n. 283.

Questo regolamento era stato emanato allo scopo di superare il problema che si era creato per la commercializzazione dei beni culturali appartenenti allo Stato e agli enti locali, beni ritenuti in blocco come demanio culturale. Si trattava di stabilire se dovesse applicarsi il codice civile (assoluta inalienabilità dei beni culturali predetti in quanto demanio), oppure la legge sui beni culturali (alienabilità dei detti beni, previa autorizzazione della pubblica amministrazione). Detto regolamento aveva stabilito una certa procedura, che può essere così riassunta:

a) determinati beni sono sempre inalienabili e quindi per essi è prevista una inalienabilità assoluta (monumenti nazionali riconosciuti per legge, beni particolarmente importanti per la storia, beni d'interesse archeologico, etc.);

b) tutti gli altri beni sono alienabili se inseriti in un elenco che deve essere formato da ogni ente proprietario e trasmesso alla Soprintendenza regionale; restano inalienabili se non inseriti nell'elenco e pertanto si ha una sorta di inalienabilità provvisoria, in attesa di inserzione nell'elenco.

In questo modo: si superava il problema dell'alienabilità o meno di questi beni, ma ad un tempo si costringevano gli enti territoriali ad effettuare sollecitamente la valutazione dei beni del proprio patrimonio allo scopo di inserirli o meno nell'elenco dei beni culturali.

L'art. 27 del decreto legge n. 269 si muove su analoga strada. Esso intende superare il problema della alienabilità o meno di questi beni e demanda alla Soprintendenza il compito di effettuare la valutazione della culturalità dei beni pubblici. Ma opera includendo nella disposizione anche i beni appartenenti agli enti pubblici, beni che per il vero in passato non erano ritenuti beni demaniali e che pertanto rientravano nella comune disciplina dei beni culturali.

Ma se questo è il sostanziale scopo della norma, non vi è alcun dubbio che, trattandosi di iniziativa il cui esercizio spetta comunque all'ente proprietario del bene, sarà compito di ogni ente valutare quale dei vari beni in suo possesso rientri nell'arco di valutazioni che dovrebbe comportare la qualificazione del bene come bene culturale e pertanto soltanto in tale ipotesi si potrebbe profilare l'assoggettamento del bene ritenuto dall'ente proprietario come bene culturale alla disciplina propria dei beni culturali. Non appare infatti pensabile che i beni, nell'attesa di questa valutazione, siano interamente ritenuti beni culturali prescindendo del tutto da un'inerenza oggettiva della culturalità sul singolo bene.

In definitiva, la norma sembra avere intrapreso la strada già segnata dal D.P.R. n. 283 del 2000, salva soltanto la sua estensione a tutti gli enti pubblici (non più soltanto agli enti territoriali), e salva una maggiore specificazione dei singoli momenti della procedura ricognitiva del bene.

In conclusione, la norma in discorso non sembra trovare applicazione nei seguenti casi:

- a)* allorché il bene interessato abbia vetustà inferiore ai 50 anni;
- b)* allorché l'ente proprietario ritenga il bene manifestamente di così scarso valore culturale da non doverlo sottoporre alla valutazione della Soprintendenza.