



10 GENNAIO 2024

# La prelazione culturale: profili giuspubblicistici

di Armando Giuffrida  
Ricercatore di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Genova

# La prelazione culturale: profili giuspubblicistici\*

di **Armando Giuffrida**

Ricercatore di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Genova

**Abstract [It]:** Il saggio affronta alcune questioni tuttora dibattute intorno all'istituto della prelazione culturale, evidenziandone la natura essenzialmente giuspubblicistica. L'analisi si concentra sulla ricostruzione dogmatica della prelazione culturale, della denuncia degli atti di trasferimento e della nullità degli atti di trasferimento in violazione della disciplina inderogabile del Codice dei beni culturali e del paesaggio: istituti ricostruiti in chiave giuspubblicistica, quale alternativa ad altre teoriche fiorite soprattutto in ambito privatistico.

**Title:** Cultural pre-emption: public law profiles

**Abstract [En]:** The essay addresses some issues still debated around the cultural pre-emption, highlighting its essentially public law nature. The analysis focuses on the dogmatic reconstruction of cultural pre-emption, the denunciation of transfer deeds and the nullity of transfer deeds carried out in violation of the mandatory regulations of the Cultural Heritage and Landscape Code: institutions reconstructed in a public law perspective, as an alternative to other theories flourished especially in the private sector.

**Parole chiave:** Articoli 59-62, 164 e 173 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, prelazione culturale, trasferimento di beni culturali

**Keywords:** Articles 59-62, 164 and 173 of the Cultural Heritage and Landscape Code, cultural preemption, transfer of cultural property

**Sommario:** 1. La prelazione culturale come oggetto di indagine degli studiosi di diritto privato e di diritto amministrativo. 2. La prelazione culturale: profili giuspubblicistici in generale. 3. (*segue*): riferimenti al provvedimento prelazionario. 4. La denuncia degli atti di trasferimento: profili giuspubblicistici. 5. Il regime giuspubblicistico delle nullità degli atti di trasferimento dei beni culturali *ex art.* 164 C.U. 6. Considerazioni conclusive.

## 1. La prelazione culturale come oggetto di indagine degli studiosi di diritto privato e di diritto amministrativo

Lo studio della prelazione culturale – detta anche “artistica”<sup>1</sup> – è variamente distribuito a livello scientifico.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo costituisce una rivisitazione di un precedente saggio a suo tempo pubblicato nella rivista *Il diritto dell'economia*, ora ampiamente riveduto, aggiornato ed integrato.

<sup>1</sup> L'espressione «prelazione artistica», in sé non del tutto precisa, è ampiamente utilizzata per indicare l'istituto in esame per distinguerlo dalle prelazioni legali di diritto comune. Tra queste rilevano, anzitutto, quelle disciplinate dal codice civile: la prelazione in favore del partecipante all'impresa familiare (art. 230-*bis*, c. 5, c.c.); la prelazione ereditaria spettante al coerede (art. 732); la prelazione del concedente l'enfiteusi (art. 966; art. 8, l. n. 590/1965; art. 7, l. n. 817/1971); il patto di preferenza nel contratto di somministrazione in favore del somministrante in caso di stipulazione di un successivo contratto con il medesimo oggetto (art. 1566); la prelazione in favore del mezzadro (art. 2157); le prelazioni societarie in favore dei soci (art. 2355-*bis*, c. 1). Seguono le prelazioni della legislazione speciale: la prelazione agraria (art. 8, l. n. 590/1965); la prelazione commerciale (art. 38, l. n. 392/1978); la prelazione abitativa (art. 3, l. n. 431/1998). Per un primo inquadramento della materia, cfr., *ex multis*: E. PEREGO, *La disciplina della prelazione convenzionale e le prelazioni legali*, in *Riv. dir. comm.*, I, 1982, pp. 157 ss.; A. CORSI, *Le prelazioni legali*, in *Notariato*, 1998, pp. 72 ss.; R. TRIOLA, *La prelazione*

Per un verso, costituisce il terreno privilegiato degli studiosi di diritto amministrativo, stante il complesso di disposizioni giuspubblicistiche che contraddistinguono questo istituto, peraltro strettamente connesse con la disciplina vincolistica tipica del regime giuridico dei beni culturali.

Per altro verso, sono altresì coinvolti in prima persona i cultori delle discipline privatistiche, spesso (anzi, ben più spesso) chiamati a darne applicazione nella società civile. E fra costoro primeggiano i notai per il ruolo insostituibile che svolgono nell'ambito dell'attività negoziale, allorché l'oggetto degli atti di trasferimento sia costituito da immobili di interesse culturale.

Si tratta quindi di un istituto affatto peculiare, non solo per la complessità delle questioni giuridiche che da sempre suscita, ma anche (e forse soprattutto) per il “taglio” ineludibilmente interdisciplinare che impone.

Dal versante del diritto pubblico è, infatti, richiesta una piena conoscenza dei principi e degli istituti della parte generale del diritto amministrativo – come le nozioni di provvedimento e procedimento amministrativo, di valutazione tecnica e di discrezionalità amministrativa, etc. – cui si aggiungono risvolti, più specifici, connessi al diritto urbanistico, al diritto tributario e ai profili sanzionatori.

Ma lo studio di questa materia si arricchisce anche delle analisi offerte dagli studiosi delle discipline privatistiche, non di rado impreziosite dagli apporti di carattere applicativo sollecitati dalla pratica notarile. E fra questi ultimi primeggiano quelli maturati nei vari Centri Studi patrocinati dal Consiglio Nazionale del Notariato, da cui è difficile prescindere in sede di esame di questa complessa materia.

Questo è, dunque, il contesto scientifico in cui si colloca la prelazione culturale.

Un istituto che, come si vedrà, disvela una matrice senz'altro pubblicistica, pur nella consapevolezza che il settore privilegiato di applicazione è, in massima parte, quello privatistico. Il nucleo attorno a cui ruota l'intera disciplina è, invero, rappresentato dall'esercizio del *potere amministrativo dell'Amministrazione*<sup>2</sup>, un potere che, come si vedrà, culmina nell'assunzione del provvedimento prelaزيونario.

La volontà espressa dall'Amministrazione dei beni culturali di esercitare la prelazione non rappresenta, dunque, la mera manifestazione di un diritto (come di regola accade nelle altre tipologie di prelazione di diritto comune, siano esse convenzionali o legali), ma costituisce l'espressione di una potestà autoritativa dell'Amministrazione, peraltro non più esclusivamente statale, essendo oggi ammissibile, pur entro certi limiti, l'esercizio della prelazione culturale anche da parte delle regioni e degli enti locali.

---

*legale*, Giuffrè, Milano, 2003; M.G. SALVADORI, A. GIUFFRIDA (a cura di), *Le prelezioni nella prassi notarile*, Atti del convegno di Cereseto, 29 ottobre 2010 e 13 maggio 2011, Giuffrè, Milano, 2012.

<sup>2</sup> Nella letteratura sterminata in tema di potere amministrativo, cfr.: A. ROMANO TASSONE, *Note sul concetto di potere giuridico*, in *Annali della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Messina*, 1981, pp. 405 ss.; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, Cedam, Padova, 1989; E. CASETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.* 1993, pp. 3 ss.; M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo: profili critici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

## 2. La prelazione culturale: profili giuspubblicistici in generale

2.1. – Alla luce delle riflessioni preliminari testé riportate è possibile offrire una ricostruzione in chiave giuspubblicistica di questa particolare tipologia di prelazione, la cui disciplina, come è noto, è oggi racchiusa nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio» (definito anche Codice Urbani, dal nome del ministro proponente e d'ora in poi abbreviato C.U.), come in seguito modificato da ben quattro decreti legislativi «correttivi»<sup>3</sup> – ossia i d.lgs. 24 marzo 2006, nn. 156 e 157, e i d.lgs. 26 marzo 2008, nn. 62 e 63, questi ultimi detti anche «correttivi Rutelli» –, nonché da numerosi ulteriori interventi legislativi incidenti su singole disposizioni del Codice (v., da ultimo, la l. 16 agosto 2023, n. 112).

Ebbene, si tratta di un tema su cui da sempre dottrina e giurisprudenza dibattono<sup>4</sup>.

Da un lato, vi è infatti chi sostiene che la prelazione culturale altro non rappresenti che una mera variante del modello di prelazione legale di diritto comune, tesi patrocinata, soprattutto in passato, da autorevoli civilisti<sup>5</sup>.

Da un altro versante – ed è oggi la tesi maggiormente accreditata – vi è invece chi configura questo istituto come una sorta di *tertium genus*, che si affianca alle prelazioni di diritto comune, ossia a quelle convenzionali e a quelle legali *stricto sensu* intese: ciò in base all'assunto che la prelazione culturale è assoggettata ad un autonomo regime giuridico, fondato sullo specifico interesse giuspubblicistico tutelato, in vista della conservazione, valorizzazione e fruizione pubblica dei beni culturali. Più precisamente, si tratterebbe di una forma di prelazione caratterizzata da una spiccata matrice pubblicistica, tale da contrapporla alle altre tipologie prelazionarie di diritto comune, convenzionali o legali<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> L'art. 10, c. 4, l. n. 137/2002, ha previsto la possibilità di introdurre «disposizioni correttive e integrative» da approvare entro due anni dall'entrata in vigore del Codice Urbani (1° maggio 2006), termine poi elevato a quattro anni dall'art. 1, l. n. 51/2006. Sul tema, cfr. G. SEVERINI, *Le misure correttive ed integrative del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, n. 10, pp. 1067 ss. e L. CASINI, *La disciplina dei beni culturali dopo il d.lgs. n. 156/2006*, *ivi*, 2006, pp. 1072 ss. Sui correttivi Rutelli: G. CARDOSI, *La direttiva Rutelli ... ovvero un tentativo concreto di recupero di piazze e centri storici*, in *Disciplina comm.*, 2008, n. 1, pp. 17 ss.

<sup>4</sup> La dottrina sulla prelazione culturale è assai vasta in ambito giuspubblicistico e privatistico. Per una prima analisi cfr.: A. PISCHETOLA, *Circolazione dei beni culturali e attività notarile*, in *Notariato - Quaderni*, 2006, (15), 2006, pp. 43 ss.; A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, Giuffrè, Milano, 2008; ID., *Prelazione artistica, denuncia e nullità degli atti di trasferimento di beni culturali: profili ricostruttivi in chiave giuspubblicistica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2012, pp. 379 ss.; G. AVERSANO, *La prelazione artistica e l'autonomia contrattuale*, Giappichelli, Torino, 2018; G.F. BASINI, *La prelazione artistica*, in *I Contratti*, 2019, pp. 462 ss.; V. BONGIOVANNI, *La prelazione artistica tra pubblico e privato*, in *Juscivile*, 2020, n. 6, pp. 1561 ss. Per approfondimenti v. gli studi del Consiglio Nazionale del Notariato nonché T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2001, spec. pp. 500 ss., e i risalenti M. CANTUCCI, *La prelazione dello Stato sulle alienazioni onerose delle cose di interesse artistico e storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 565 ss., M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, [Società Editrice del Foro Italiano](#), Roma, 1952 e G. PIVA, voce *Cose d'arte*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, pp. 105 ss.

<sup>5</sup> Intravedono nella prelazione culturale una mera variante allo schema privatistico della prelazione legale di diritto comune M.R. COZZUTO QUADRI, *La prelazione artistica: gli orientamenti attuali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, pp. 158 ss. e G. FURGIUELE, *Contributo allo studio della struttura delle prelazioni legali*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 247 ss.

<sup>6</sup> Numerosa dottrina ha vaticinato la ricostruzione giuspubblicistica della prelazione culturale. Tra gli amministrativisti: G. PIVA, voce *Cose d'arte, cit.*, p. 107; M. CANTUCCI, *La prelazione dello Stato sulle alienazioni onerose delle cose di interesse*

Questa seconda ricostruzione appare senz'altro da preferire, non solo perché suffragata dalla migliore dottrina e da svariate pronunce giurisprudenziali<sup>7</sup> – persino di rango costituzionale<sup>8</sup> – ma vieppiù perché è innegabile che la prelazione culturale, pur avvicinandosi allo schema della prelazione legale, se ne discosta sensibilmente per una serie di peculiarità, come si approfondirà nel prosieguo della trattazione<sup>9</sup>.

**2.2.** – In breve, è possibile affermare che l'atto amministrativo di esercizio della prelazione culturale, pur non costituendo un vero e proprio provvedimento ablatorio, assuma, sotto molteplici profili, la fisionomia di una sorta di *acquisto coattivo*, di matrice giuspubblicistica, che, nell'offuscare la volontà negoziale delle parti contraenti originarie, trae fondamento nel potere di supremazia attribuito all'Amministrazione in vista del perseguimento di un pubblico interesse e ciò vale a differenziare tale istituto dalle svariate tipologie di prelazioni legali di diritto comune presenti nel nostro ordinamento<sup>10</sup>.

Si avrà modo di ritornare sul punto tra poco (v. *infra*, 2.4). Per ora è necessario passare in rassegna i principali elementi distintivi di questo istituto, onde evidenziarne l'autonomia, concettuale e giuridica, rispetto alle prelazioni di diritto comune.

Una prima specificità è data dal *soggetto beneficiario*. Costui, infatti, non è rappresentato da un mero *quisque de populo*, come avviene per le prelazioni privatistiche, bensì dallo *Stato*, in prima battuta – oggi identificato

---

*artistico e storico*, cit., p. 581; M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., p. 400; N. ASSINI, G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici*, Cedam, Padova, 2006, pp. 145 ss.; M. BUONAURO, sub *Artt. 53-64*, in G. LEONE, A.L. TARASCO, *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 398 ss.; F. DE MARIA, sub *Artt. 59-64*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, ed. 2004, pp. 281 ss. (ed. 2007, 278 ss.). Tra i civilisti: L.V. MOSCARINI, voce *Prelazione*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1985, XXXIV, pp. 981 ss.; G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, in *Studi e materiali*, 2004, n. 2, pp. 686 ss.; F. CIRIANNI TASSITANI, *La natura giuridica della prelazione artistica nell'ambito del d.leg. n. 42 del 2004*, in *Riv. Notariato*, 2008, pp. 1065 ss.

<sup>7</sup> La Suprema Corte non di rado ha portato alle estreme conseguenze l'impostazione giuspubblicistica, configurando la prelazione culturale come atto di natura espropriativa: Cass. civ., Sez. Un., n. 7643/2020; v. anche: Sez. I, n. 2291/1956, in *Giur. it.*, 1957, I, n. 1, pp. 285 ss.; Sez. III, n. 2613/1962, in *Foro it.*, 1963, I, c. 303 ss.; Sez. Un., n. 228/1984, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1984, pp. 738 ss.; Sez. Un., n. 4386/1994, in *Foro it.*, 1995, I, c. 895 ss.; n. 1950/1996, in *Nuova giur. civ.*, 1996, I, pp. 387 ss. Quanto alla giurisprudenza amministrativa, cfr.: Cons. St., Sez. V, n. 261/2022; Sez. VI, n. 4667/2018; n. 713/2008, in *Riv. amm.*, 2008, p. 298; n. 1899/2002, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2002, pp. 962 ss. *Contra*, su tutti, Sez. IV, n. 757/1970, in *Cons. Stato*, 1970, I, p. 2050, favorevole, in parte, ad una ricostruzione in senso negoziale della fattispecie.

<sup>8</sup> Si veda l'ormai storica Corte cost. n. 269/1995, in *Cons. Stato*, 1995, II, pp. 972 ss. nonché Corte cost. n. 221/2007, in *Foro it.*, 2008, I, c. 1073 ss.: per un commento, sia consentito rinviare ad A. GIUFFRIDA, *I rapporti problematici tra la c.d. prelazione artistica e le formule di locazione finanziaria (leasing e lease back)*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, n. 2, pp. 521 ss. Sul tema, cfr.: F.S. MARINI, *La prelazione «storico-artistica» tra illegittimità costituzionale e violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. cost.*, 2000, II, pp. 1173 ss. e M.R. COZZUTO QUADRI, *Principi costituzionali e prelazione artistica*, in *Giur. civ. comm.*, 1994, I, pp. 744 ss.

<sup>9</sup> Così, oltre alla giurisprudenza civile in nota 7, cfr. *ex multis*, Cass. civ., Sez. Un., n. 7643/2020 e n. 6221/2003, in *Dir. e Giust. (D&G)*, 2003, (20), pp. 38 ss. Quanto alla giurisprudenza amministrativa, cfr.: Cons. St., Sez. V, n. 8991/2023; Sez. VI, n. 58/1991; n. 226/1992, in *Riv. giur. ed.*, 1992, I, pp. 638 ss.; n. 706/1993, in *Foro it.*, 1993, I, c. 1283 ss.; n. 3703/2007, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, p. 1939; n. 5665/2007, in *Riv. notariato*, 2008, pp. 1063 ss.

<sup>10</sup> Il provvedimento prelazionario non si sovrappone alla volontà del privato, ma ne presuppone l'esercizio: così, V. MELE, *La prelazione culturale nell'attuale contesto socio-economico: spunti di riflessione*, in *Giur. merito*, 2013, n. 11, pp. 2465 ss., nonché: Cass. civ., n. 2613/1962; Sez. Un. n. 228/1984; Sez. I, n. 117/1985; n. 5206/1989; n. 8079/1992; Sez. Un., n. 10619/2010; 7643/2020; Sez. II, n. 40179/2021, nonché TAR Lombardia, Sez. IV, n. 1815/2023.

nel *Ministero della cultura* – o, qualora questo non intenda avvalersene, dalle *regioni* e dagli *enti locali* eventualmente interessati<sup>11</sup>.

A questo riguardo va osservato, anzitutto, che i casi di effettivo esercizio della prelazione da parte degli enti territoriali risultano ad oggi piuttosto limitati<sup>12</sup> e ciò probabilmente non solo per la cronica carenza o insufficienza di risorse finanziarie a tal uopo disponibili, ma anche per i tempi assai ristretti imposti dal Codice Urbani per l'esercizio del potere prelazionario (v. art. 62), sì da costituire un serio ostacolo alla sua operatività<sup>13</sup>.

Non mancano, poi, gli elementi di criticità. In particolare, sussiste il problema – di carattere applicativo – dell'insorgenza di un *conflitto tra più enti territoriali per l'esercizio della prelazione*.

Nel silenzio del Codice, la dottrina propone tre possibili ipotesi di soluzione.

La prima è quella di attribuire il potere di prelazione all'ente più tempestivo nella risposta (c.d. criterio della *priorità cronologica*)<sup>14</sup>. Senonché, questo criterio non appare del tutto convincente, in quanto gli enti pubblici territoriali, non disponendo del medesimo grado di operatività, hanno, per i più svariati motivi, differenti tempi di reazione.

La seconda opzione è invece quella di attribuire tale potere all'ente che offra maggiori garanzie per la conservazione e la valorizzazione del bene (c.d. criterio della *scelta autoritativa* del Ministero)<sup>15</sup>.

La terza soluzione è, infine, quella di preferire l'ente che si ponga in più stretto contatto con il bene (c.d. criterio della *localizzazione*) perché offrirebbe maggiori garanzie per una migliore tutela e fruizione del bene, anche in ossequio del principio di diritto europeo (e costituzionale) di sussidiarietà, declinato in senso verticale<sup>16</sup>. Questa soluzione porterebbe a preferire, quasi automaticamente, le amministrazioni comunali. Tuttavia, se ciò appare apprezzabile anche nell'ottica del principio di sussidiarietà *ex art. 118*

---

<sup>11</sup> L'esercizio del potere prelazionario degli enti territoriali in sostituzione dello Stato (v. art. 62 C.U.) asseconda le istanze di maggior partecipazione nella gestione del patrimonio culturale della Nazione (così, T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 528), sebbene il d.lgs. n. 156/2006 ne abbia ristretto i termini di esercizio. Durante la vigenza della l. Bottai del 1939 le Regioni e gli altri enti territoriali non erano titolari del diritto di prelazione, tranne talune regioni a statuto speciale (Sicilia, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano): sul punto, v. ancora Corte cost., n. 221/2007.

<sup>12</sup> Le pronunce sulla prelazione degli enti territoriali non sono frequenti. Significativa è Cons. St., n. 261/2022, sul provvedimento comunale di acquisto del bene in seguito a rinuncia ministeriale all'esercizio della prelazione. V. anche: Cons. St., Sez. VI, n. 4569/2008, in *Urb. e app.*, 2009; n. 6350/2004, in *Cons. Stato*, 2004, I, pp. 1947 ss.; n. 923/2001, in *Giur. it.*, 2001, III, p. 85; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, n. 7135/2003, in *TAR*, 2003, I, p. 3096.

<sup>13</sup> Regioni ed enti locali dispongono di soli venti giorni dalla comunicazione della denuncia dell'atto di trasferimento per formulare la propria *«proposta di prelazione»* (art. 62 C.U.) e comunque l'iter procedimentale deve concludersi entro sessanta giorni dalla denuncia: così, TAR Lazio, Sez. II stralcio, n. 10397/2023. Sulla rinuncia ministeriale alla prelazione pervenuta dopo l'esercizio della prelazione dell'ente territoriale, v. Cons. St., n. 26/2022. Sull'obbligo dell'ente locale di indicare i mezzi finanziari per l'esercizio della prelazione, cfr., *ex multis*: Cons. St., Sez. V, n. 7086/2022; Sez. VI, n. 3209/2012; n. 6350/2004.

<sup>14</sup> Così, D. ANTONUCCI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Sistemi Editoriali, Napoli, 2005, p. 118.

<sup>15</sup> Così, A. PAPPALARDO, *La vendita tra i privati incassa l'ok dell'autorità*, in *Guida dir.*, dossier 04/2004, p. 98.

<sup>16</sup> Così, W. CORTESE, *Il patrimonio culturale – Profili normativi*, Cedam, Padova, 2007, pp. 6 s.



Cost., nondimeno non può sottacersi che le amministrazioni locali non sempre dispongono di sufficienti risorse finanziarie e umane tali da assicurare la migliore valorizzazione del bene culturale così acquisito.

La questione rimane tuttora aperta, anche se, probabilmente, il criterio della scelta autoritativa da parte del Ministero sembra, al momento, quello maggiormente percorribile perché offre maggiori garanzie di effettività sotto il profilo della necessaria esperienza e della disponibilità di risorse finanziarie ed umane.

**2.3.** – Certo è che il solo aspetto soggettivo non è sufficiente a riconoscere alla prelazione culturale un'autonomia concettuale e giuridica rispetto alle altre prelazioni. È necessario, in altri termini, aggiungere un *quid pluris* tale da incidere sullo stesso regime giuridico dell'istituto.

Sotto questo profilo, il punto di partenza è dato dalla prelazione legale.

Come è noto, si ha prelazione legale quando l'ordinamento riconosce ad un soggetto il diritto ad essere preferito ad altri nell'acquisto di un determinato bene *alle medesime condizioni offerte dall'acquirente*<sup>17</sup>. Sicché, non solo il prelazionario subentra nel *medesimo* negozio stipulato tra l'alienante e l'eventuale acquirente, ma l'acquisto del suo diritto trae origine e forza in virtù di tale negozio.

Ebbene, è proprio questa la differenza sostanziale che si va ricercando. Mentre, infatti, nelle comuni forme di prelazione legale il titolo d'acquisto del diritto da parte del prelazionario è costituito dall'originario negozio di alienazione *inter partes*, nella prelazione culturale tale titolo è rappresentato da un provvedimento amministrativo, cioè da un atto autoritativo e unilaterale dell'Amministrazione, sottoposto a regime giuspubblicistico, fra cui *in primis* l'assoggettamento alla disciplina del procedimento amministrativo di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.<sup>18</sup>.

Questo specifico regime – sempre immanente nel quadro normativo del Codice Urbani – gravita essenzialmente attorno al principio secondo cui lo Stato *non può, né deve* porsi sullo stesso piano del privato acquirente, cui si sostituisce.

Da questo principio discendono taluni importanti corollari.

Anzitutto, sovviene quanto dispone l'art. 61, c. 5, C.U., in forza del quale lo Stato non è mai vincolato dalle clausole contrattuali inserite nell'atto di alienazione.

Si aggiunge poi l'art. 60, c. 2, C.U., il quale, a sua volta, attribuisce allo Stato il potere di esercitare la prelazione anche qualora l'originario negozio privatistico abbia ad oggetto l'alienazione congiunta del bene culturale con altri beni verso corresponsione di un unico corrispettivo oppure sia diretto alla cessione del bene senza previsione di un corrispettivo in denaro o, ancora, consista in una permuta.

In queste tre ipotesi, non solo l'Amministrazione può esercitare la prelazione nell'acquisto del bene culturale, ma addirittura dispone del potere di determinarne d'ufficio il prezzo di acquisto.

---

<sup>17</sup> Così, L.V. MOSCARINI, voce *Prelazione*, cit., p. 981.

<sup>18</sup> Così, F. LEMETRE, *Alienazione dei beni culturali e natura della prelazione storico-artistica*, in *Riv. amm.*, 2008, pp. 298 ss., spec. p. 304.

Ma v'è di più. Come osserva la migliore dottrina<sup>19</sup> e la prevalente giurisprudenza, anche risalente<sup>20</sup>, mentre le prelazioni legali di diritto comune operano a fronte di un negozio *soltanto programmato e non concluso*, in cui si innesta la *denuntiatio*, che unita all'intento di esercitare la prelazione concorre nella produzione dell'atto traslativo del diritto, la prelazione culturale presuppone un *contratto già concluso* e destinato a produrre effetti immediatamente<sup>21</sup>.

La prelazione artistica, dunque, si esercita in un momento successivo alla conclusione del negozio traslativo tra i privati. Ciò è puntualmente attestato dalla lettura del Codice Urbani, come, ad es., dall'art. 61, c. 4, in cui si fa espresso richiamo ad un «atto di alienazione» (sebbene sospensivamente condizionato) e non già ad una mera *proposta* di alienazione.

Esistono poi ulteriori differenze rispetto alle prelazioni legali di diritto comune.

Anzitutto, il *retrato*<sup>22</sup>: non solo questo istituto è del tutto assente nella prelazione culturale, ma, come si vedrà, l'Amministrazione dispone sempre del potere prelazionario anche oltre i termini della denuncia nel caso questa manchi, sia incompleta o tardiva, sovrapponendosi così autoritativamente ad entrambe le parti<sup>23</sup>.

Inoltre, lo Stato, quando esercita la prelazione, non assume mai la veste di parte contraente, né si surroga nella posizione del privato acquirente, ma opera il suo acquisto autonomamente in forza dei poteri pubblicistici di cui dispone e che si materializzano nel provvedimento prelazionario, ampiamente discrezionale, la cui natura è peraltro assai affine a quelli di tipo ablatorio<sup>24</sup>. Ma anche su ciò v. *infra*.

<sup>19</sup> Così, G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, cit., p. 707, e F. DE MARIA, sub *Artt. 59-64*, cit., p. 285.

<sup>20</sup> Oltre alla giurisprudenza indicata nelle note 7 e 9, v. Cons. St., VI, n. 713/2008.

<sup>21</sup> G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, cit., p. 707; R. INVERNIZZI, sub *Art. 59-62*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, ed. 2006, pp. 447 ss., spec. p. 457 (ed. 2012, 512 ss.). Sulla *denuntiatio* nelle prelazioni comuni, v. P. DUVIA, *La denuntiatio nella prelazione volontaria*, Giuffrè, 2005, e P. DE MARTINIS, *La responsabilità del promittente nella prelazione volontaria*, in *Resp. civ. e prev.*, *Quaderni*, Milano, 2015. Infine, sulla contrapposizione tra prelazione volontaria e prelazione legale, v. P. GALLO, voce *Prelazione*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, XIV, Torino, 1996, pp. 167 ss.

<sup>22</sup> Sul tema, cfr. G. TERZAGO, *Diritto di prelazione e riscatto*, Giuffrè, Milano, 1990, e G. ROSSI, *La prelazione ed il retratto*, Cedam, Padova, 2011.

<sup>23</sup> Così G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, cit., p. 707. Cfr. anche Cass. civ., Sez. III, n. 15531/2000, in *Riv. Notariato*, 2001, pp. 408 ss., e Sez. I, n. 7142/1996, in *Foro it. Rep.*, 1996, voce *Antichità*, c. 76. Sulla prelazione agraria: R. TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990; M. TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Digesto civ.*, XVI, Torino, 1996; F. DE SIMONE, *Profili sistematici della prelazione agraria*, Liguori Editore, Napoli, 2016.

<sup>24</sup> Così, ad es., R. INVERNIZZI, sub *Art. 59*, cit., pp. 457 ss. Su questa linea: N. ASSINI, G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici*, cit., p. 148; M.R. COZZUTO QUADRI, *La prelazione artistica: gli orientamenti attuali*, cit., p. 155; G. PIVA, voce *Cose d'arte*, cit., p. 107. *Contra*: M. D'ORAZI FLAVONI, *op. cit.*, pp. 252 ss., e p. 393; S. PUGLIATTI, *Introduzione alla teoria dei trasferimenti coattivi*, in *Annali dell'Istituto di Scienze giuridiche, economiche, politiche e sociali dell'Università di Messina*, Messina, 1930-1931, V, pp. 159 ss. Per una ricostruzione della denuncia quale proposta contrattuale con contenuto normativamente prefissato e, conseguentemente, della prelazione come accettazione della proposta: B. CARBONI, *Natura negoziale della prelazione dello Stato e sua riconducibilità alla categoria delle prelazioni legali*, in *Prelazione e contratto*, Seminario coordinato da Benedetti e Moscarini, Milano, 1988, pp. 531 ss.; M.R. COZZUTO QUADRI, *La circolazione delle cose d'arte*, cit., p. 47; M.E. POGGI, *La circolazione dei beni culturali di proprietà privata*, in *Contr. e impr.*, 1986, pp. 394 ss.; F.M. LIGUORI, *Lineamenti di ricerca metodologica nello studio della prelazione legale*, Jovene, Napoli, 1997, pp. 54 ss. Sulle obiezioni



D'altro canto, il provvedimento di esercizio della prelazione ricade su un bene *già vincolato*, essendo stato precedentemente dichiarato di interesse culturale attraverso un apposito provvedimento autoritativo (la «dichiarazione di interesse culturale», ex artt. 13 ss. C.U.), eventualmente assunto anche in caso di esito positivo del più snello procedimento di «verifica dell'interesse culturale», di cui all'art. 12 C.U. (quest'ultimo, come è noto, avviato nel caso il bene appartenga ad enti pubblici o a persone giuridiche private senza fine di lucro).

In altri termini, è proprio la precedente imposizione del vincolo culturale sul bene a conferire all'Amministrazione il potere di esaminare tutti gli aspetti del negozio denunziato nonché, eventualmente, di esercitare la prelazione: trattasi, dunque, di poteri entrambi costituenti una diretta conseguenza del decreto di vincolo, di cui la prelazione rappresenta, appunto, solo una delle ipotizzabili successive vicende<sup>25</sup>.

**2.4.** – L'acquisto autonomo della titolarità del bene da parte dell'Amministrazione comporta poi una serie di *conseguenze*, a riprova, ancora una volta, della matrice giuspubblicistica della prelazione culturale.

Anzitutto, come già accennato, il Ministero non è vincolato dalle clausole contrattuali delle parti, contrariamente a quanto di regola accade nelle prelazioni legali. Anzi, vi è stato chi ha sostenuto, non senza qualche fondamento, che l'Amministrazione, nell'esercizio dei suoi poteri autoritativi discrezionali potrebbe finanche contestare il prezzo inizialmente pattuito dalle parti, per lo meno qualora il venditore sia favorito mediante la previsione di un corrispettivo notevolmente superiore al prezzo di mercato<sup>26</sup>.

In secondo luogo, il Ministero, e lo si vedrà meglio in seguito, in caso di omessa o incompleta presentazione della denuncia dell'atto di trasferimento può, di fatto, esercitare la prelazione *senza limiti temporali*, quindi senza vedersi eccepire l'avvenuta usucapione in favore di terzi, diversamente da quanto di regola accade nelle prelazioni legali, le quali incontrano quale limite invalicabile le usucapioni *medio tempore* maturate, tali da far irrimediabilmente perdere ogni possibile diritto di prelazione sul bene (arg. ex artt. 59, c. 5, 61, c. 2, e 164, c. 2, C.U., su cui v. *infra*)<sup>27</sup>.

Ulteriori differenze si colgono poi, da un lato, nella mancanza di un contratto stipulato tra l'Amministrazione e il soggetto passivo della prelazione (contratto sostituito dal provvedimento amministrativo, cui si deve l'effetto traslativo del diritto dominicale) e, dall'altro, nella circostanza che il pagamento del prezzo non costituisce un presupposto necessario per l'acquisto (coattivo) del bene, tant'è che, mentre

---

avverso la teoria privatistica: G. CELESTE, *La prelazione in materia di beni culturali*, in AA.VV., *Il commercio giuridico dei beni culturali*, Milano, 2001, pp. 87 ss., spec. pp. 132 ss.

<sup>25</sup> Così, A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2004, p. 272.

<sup>26</sup> Così, A. VENDITTI, *Il codice dei beni culturali del paesaggio: prime considerazioni*, in *Notariato*, 2004, pp. 301 ss., e T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 520.

<sup>27</sup> Nella prelazione legale, qualora il terzo acquirente abbia *medio tempore* usucapito il bene acquistato, il prelazionario non può assumere alcuna iniziativa, avendo irrimediabilmente perduto il proprio diritto di prelazione sul bene: Cons. St., Sez. V, n. 261/2022, e Sez. VI, n. 4667/2018.

quest'ultimo ha luogo *ope legis* nel termine perentorio di esercizio della prelazione, il pagamento avverrà presumibilmente in un momento successivo; inoltre, come già accennato, in talune ipotesi tassative il prezzo è determinato autoritativamente dalla medesima Amministrazione *ex art. 60, commi 2-4, C.U.*

Non bisogna tuttavia concludere – come affermato in passato soprattutto in giurisprudenza<sup>28</sup> – che il provvedimento prelazionario rientri nel novero degli *atti amministrativi ablatori*, facendo in tal caso leva sulla sua incidenza *in pejus* nella sfera giuridica dei contraenti originari.

Questa tesi non può essere accolta perché, come già affermato a suo tempo dalla stessa Corte costituzionale<sup>29</sup>, la prelazione culturale si ricollega *comunque* ad un autonomo atto di iniziativa privata, attraverso il quale colui che aliena il bene culturale dichiara *spontaneamente* di volerlo trasferire a titolo oneroso. In altri termini, nessuno costringe il proprietario a dismettere il proprio diritto dominicale, né tantomeno la procedura è avviata d'ufficio dall'Amministrazione procedente, bensì in seguito alla presentazione della denuncia dell'atto di trasferimento (v., però, l'ipotesi “patologica” di cui all'art. 164, c. 2, C.U.)<sup>30</sup>.

Ma se ciò è senz'altro vero, altrettanto vero è che non possa accogliersi neppure l'opposta ipotesi ricostruttiva – questa volta di matrice squisitamente privatistica –, tesa ad enfatizzare il ruolo assolto nella vicenda dal soggetto passivo del rapporto prelazionario (ossia, dell'alienante il bene culturale), in questo caso facendo leva sul solo assunto che egli si sia determinato a dismettere la titolarità del bene culturale in una condizione di piena libertà nel decidere: libertà che, evidentemente, confligge con la nozione di *acquisto coattivo*, il quale, al contrario, evoca l'idea dell'ablazione della libertà e della stessa titolarità del bene. A ben vedere, infatti, questa ricostruzione suscita non poche perplessità in quanto non tiene conto della peculiare natura giuridica della prelazione culturale, la quale, come si ricordava all'inizio di questo paragrafo, pur non costituendo un vero e proprio provvedimento ablatorio, assume, per molteplici aspetti, la fisionomia di una sorta di *acquisto coattivo*, di matrice chiaramente giuspubblicistica, che, nell'offuscare la volontà negoziale delle parti contraenti originarie, trae fondamento nel potere di supremazia attribuito all'Amministrazione in vista del perseguimento di un pubblico interesse: caratteristica, questa, che, come si è evidenziato, vale a differenziare l'istituto dalle svariate tipologie di prelazioni legali di diritto comune vigenti nel nostro ordinamento.

---

<sup>28</sup> Per una ricognizione di questa giurisprudenza v. note 7 e 9 e F. CIRIANNI TASSITANI, *La natura giuridica della prelazione artistica nell'ambito del d.leg. n. 42 del 2004, cit.*, p. 1066.

<sup>29</sup> V. Corte cost. n. 269/1995 (v. nota 8).

<sup>30</sup> Questa ricostruzione, ormai prevalente, assimila la prelazione culturale alla figura dei vincoli pubblicistici connaturati alla proprietà dei beni di interesse culturale (così, L. BIAMONTI, M. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico o storico*, Cedam, Padova, 1953, *passim*) e la distingue da altri acquisti coattivi, come l'espropriazione di beni culturali (artt. 95 ss. C.U.) e l'acquisto coattivo all'esportazione (art. 70), la cui natura ablatoria è indiscutibile. Sulla connotazione giuspubblicistica, ma non ablatoria, della prelazione culturale, v. anche A. MIGNOZZI, *La prelazione quale strumento di fruizione dei beni culturali alla collettività*, in *Obbl. e Contratti*, 2009, pp. 162 ss.

La natura sostanzialmente coattiva del provvedimento prelazionario si evince, in particolare, da una serie di elementi che finiscono per lasciare sullo sfondo l'iniziale atto di autonomia negoziale e che si concretizzano negli effetti che detto provvedimento è destinato a produrre.

Rinviando alla copiosa dottrina in argomento per ogni ulteriore approfondimento della questione, sia sufficiente in questa sede sottoporre all'attenzione, quantomeno, i seguenti spunti di riflessione.

Anzitutto, poiché l'acquisto avviene *ope legis* per il semplice fatto dell'avvenuta notificazione del provvedimento prelazionario nei termini di legge, non è dato rintracciare alcun concorso di volontà dell'alienante in tale vicenda dismissiva. Si consideri, ad es., l'ipotesi in cui l'alienante si sia a suo tempo determinato a dismettere il bene culturale per particolari qualità dell'acquirente: ebbene, in tale circostanza mai e poi mai avrebbe acconsentito, di propria spontanea volontà, ad alienare il medesimo bene ad altri soggetti, e soprattutto al Ministero della cultura!

Ma, oltre a ciò, va evidenziata la circostanza che detto effetto traslativo – che si verifica, come ricordato, *ope legis* – non è in nulla condizionato e condizionabile dall'effettivo pagamento del prezzo da parte del Ministero; anzi, nella prassi tale incombenza viene spesso onorata dall'Amministrazione con gravi ritardi rispetto al perfezionamento della vicenda traslativa, costituita dalla notifica del provvedimento prelazionario.

Ed è proprio questo particolare aspetto a mettere maggiormente in luce l'autoritarità dell'agire della pubblica Amministrazione nella vicenda *de qua* ed il carattere quasi ablatorio del provvedimento prelazionario.

A ben vedere, infatti, in questa fattispecie il pagamento del prezzo non riveste natura costitutiva, ma rappresenta soltanto un elemento successivo ed indipendente rispetto all'esercizio della prelazione, atteso che il passaggio della proprietà avviene solo in conseguenza della notifica del provvedimento prelazionario, da cui conseguono, oltre alla trasmissione del diritto di proprietà, anche il generarsi dell'obbligo del pagamento del prezzo, pattuito nel negozio di alienazione o determinato successivamente<sup>31</sup>: ciò in quanto, secondo i principi generali in materia di contabilità dello Stato, il decreto prelazionario richiede l'emissione dell'*ordine di pagamento*, necessario affinché il credito dell'alienante, in sé certo (in seguito alla notifica del decreto), divenga altresì *liquido (immediatamente)*, se il prezzo sia quello risultante dal negozio di trasferimento, o *in modo differito*, se la sua determinazione avvenga in un momento successivo, *ex art. 60, commi 2-4, C.U.*). Il che porta, ineludibilmente, a dilazionare nel tempo l'effettiva corresponsione del prezzo: l'alienante si vede così spogliare della proprietà del bene, senza ricevere alcunché in cambio, rimanendo, come suol dirsi, “a bocca asciutta”!

---

<sup>31</sup> Così, A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 276, e già Cass. civ., Sez. I, n. 2291/1956.

Anche il tema del rimborso delle *spese* sostenute per la vendita offre ragioni ulteriori per evidenziare il carattere sostanzialmente coattivo dell'acquisto in via di prelazione, atteso che tali spese non sono mai accollabili all'ente prelazionario per almeno due ordini di ragioni.

Anzitutto, perché vi osta l'art. 61, c. 5, C.U., in cui è contemplato il principio della non vincolatività per l'ente prelazionario delle clausole contrattuali stipulate tra le parti originarie (che divengono così del tutto irrilevanti), principio che la dottrina è portata ad estendere anche in deroga alla regola tradizionale in tema di riparto delle spese della compravendita, secondo cui tali spese graverebbero sull'acquirente (e, dunque, nel caso di specie, sul Ministero della cultura), se non diversamente pattuito (v. art. 1475 c.c.)<sup>32</sup>.

In secondo luogo, le spese per l'acquisto coattivo in via di prelazione non sono rimborsabili all'alienante che subisce l'esercizio del potere amministrativo perché, solitamente, in giurisprudenza trova applicazione, per analogia, il principio, tipico della prelazione agraria, in virtù del quale sul detraente non incombe alcun onere di rimborso delle spese di vendita<sup>33</sup>.

Alla luce delle osservazioni testé riportate, a nulla serve pertanto ipotizzare che la prelazione potrebbe esercitarsi negli esatti termini del contratto, se poi, in concreto, ciò risulta materialmente impossibile in vista dei tempi di pagamento dell'Amministrazione.

Ciò è tanto vero non solo nel caso – assolutamente normale – in cui i contraenti originari abbiano concordato, in un contratto di compravendita, la contestualità del pagamento con la consegna del bene, ma anche in altre ipotesi affatto peculiari previste dallo stesso C.U., come nel caso della permuta<sup>34</sup>.

A questo proposito, come già rilevato in altra sede<sup>35</sup>, va osservato che la serie di elementi giuspubblicistici che si accompagnano all'esercizio del potere prelazionario fanno comprendere come mai nella prassi siano così tanto frequenti i contenziosi promossi da coloro che si sono visti opporre nella vicenda traslativa la prelazione culturale: invero, a fronte dello slittamento in avanti dell'agognato pagamento del prezzo (oltre i tempi da ritenere ragionevolmente fisiologici), l'alienante si vede sovente costretto ad agire in giudizio al fine di ottenere coattivamente la fissazione di un termine di adempimento. Se poi, ciononostante, l'Amministrazione persistesse nell'inadempimento, l'avente diritto dovrà nuovamente adire l'autorità giurisdizionale, onde ottenere, questa volta, la declaratoria dell'avvenuta decadenza del diritto prelazionario: decisione che, il più delle volte, lo lascerà largamente insoddisfatto non solo per i

---

<sup>32</sup> Così, A. PISCHETOLA, *Circolazione dei beni culturali e attività notarile*, cit., p. 48, e Cons. St., Sez. V, n. 261/2022, Sez. VI, n. 4337/2014 e n. 8991/2023.

<sup>33</sup> Così, Cass. civ., Sez. lav., n. 7692/1987, in *Giust. civ., Mass.*, (8-9) e Cons. St., parere n. 28242/2000.

<sup>34</sup> Poiché nella permuta lo Stato offre in cambio del bene culturale un'altra *res* anziché il prezzo originariamente pattuito, è pressoché impossibile che l'Amministrazione ottemperi in termini ragionevoli agli obblighi contrattuali stante la necessità di una valutazione d'ufficio del valore del bene dato in permuta (v. art. 60, commi 2-4, C.U.).

<sup>35</sup> Così, A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, cit., p. 345.

cronici tempi della giustizia, ma anche perché assai probabilmente potrebbe non aver più alcun interesse a ritornare nella titolarità del bene e, conseguentemente, a rinunciare al prezzo a suo tempo concordato. Se dunque appare tuttora condivisibile *in linea di principio* la funzione “istituzionale” sottesa all’esercizio del potere prelaionario da parte dello Stato e degli enti pubblici territoriali (v., però, sul punto le riflessioni critiche espresse nell’ultimo paragrafo del presente contributo), è tuttavia innegabile che la prelazione culturale nella gran parte dei casi si traduce in una ingiusta penalizzazione alla libera iniziativa economica e alla libertà del commercio.

In conclusione, è nostra convinzione che l’istituto in esame, se per un verso non costituisce né una variante allo schema della prelazione legale di diritto comune, né a rigore un vero e proprio provvedimento ablatorio di tipo espropriativo, per altro verso configura una tipologia provvedimentale *sui generis*, in cui comunque traspaiono sicuri elementi di coattività, quali espressione della potestà d’imperio dell’Amministrazione.

A quest’ultimo riguardo va dunque osservato che il provvedimento prelaionario, per le sue specifiche caratteristiche, non costituisce solo l’espressione di un potere di trasferimento coattivo del bene privato per finalità pubbliche. Va perciò respinta, recisamente, la tesi di chi vede in tale provvedimento una matrice squisitamente ablatoria, essendo infatti incontrovertibile che questo atto costituisca in ogni caso la conseguenza della volontà dismissiva del proprietario del bene culturale a favore di un altro soggetto, peraltro ad un prezzo che, di regola, impegna anche l’Amministrazione procedente.

L’incidenza della prelazione culturale nella sfera giuridica del privato non va intesa nel senso che il bene sia sottratto *contro* la volontà del suo proprietario, ma piuttosto nel senso che quest’ultimo non abbia alcun potere di disporre del bene *nel modo da lui voluto*<sup>36</sup>.

In chiusura del paragrafo, appare infine doveroso richiamare, fugacemente, il fondamento costituzionale dell’istituto in esame, che si colloca nell’alveo dell’art. 9 e, ora, anche degli artt. 117 e 118 Cost.<sup>37</sup>. Ma anche su questo aspetto si ritornerà nel prosieguo della trattazione.

### **3. (segue): riferimenti al provvedimento prelaionario**

Nella prospettiva di una ricostruzione in senso giuspubblicistico della prelazione culturale è possibile proporre ulteriori argomentazioni in aggiunta a quelle testé prospettate. In questa sede, tuttavia, si ritiene di non indugiare ulteriormente sul punto e di procedere senz’altro, seppur sommariamente, ad una serie

---

<sup>36</sup> Così, Cons. St., Sez. IV, n. 1889/2000, in *Cons. Stato*, 2000, I, pp. 850 ss., e T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 501.

<sup>37</sup> Giurisprudenza costante: TAR Veneto, Sez. II, n. 1437/2023, nonché Corte cost. n. 269/1995, e n. 359/1985. Sul tema, v. F. DE MARIA, sub *Art. 59-64*, cit., pp. 281 ss., spec. 286.

di considerazioni illustrative di taluni profili problematici connessi all'analisi del provvedimento prelaزيونario, anche in vista dei possibili risvolti applicativi che ne possano scaturire.

**3.1.** – In primo luogo, emerge il tema, tuttora aperto, dell'*obbligo motivazionale*<sup>38</sup>. Mentre, infatti, la giurisprudenza è da sempre, e giustamente, rigorosa nel richiedere una puntuale motivazione in presenza di provvedimenti *stricto sensu* ablatori (si pensi all'espropriazione di beni culturali *ex artt.* 95 ss. C.U.), non di rado è apparsa assai meno restrittiva (soprattutto in passato) con riguardo ai provvedimenti prelaزيونari, allorquando siano accompagnati da motivazioni apodittiche o talmente “stringate” da rasentare di fatto la mancanza di motivazione<sup>39</sup>.

A ben vedere, però, questo indirizzo “lassista” non ha alcuna ragion d'essere: il provvedimento amministrativo di esercizio della prelazione non solo va motivato perché ciò è imposto dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 («ogni provvedimento amministrativo *deve* essere motivato, tranne quelli a contenuto normativo o di carattere generale»: così recita l'art. 3, come novellato con l. 11 febbraio 2005, n. 15)<sup>40</sup>, ma vieppiù perché detto provvedimento è espressione di *valutazioni* tecniche, sovente accompagnate da momenti di pura discrezionalità amministrativa, tese a rimettere all'esclusiva potestà del Ministero ogni decisione sul *se* provvedere, coinvolgendo profili attinenti all'opportunità e/o alla convenienza economica all'acquisto del bene.

Ma la necessità di una rigorosa ottemperanza all'obbligo motivazionale, oltre che dal dato positivo offerto dalla surrichiamata l. n. 241/1990, discende altresì dalla circostanza che il provvedimento prelaزيونario – a prescindere dalle disquisizioni sulla sua natura giuridica, se ablatoria o meno – si caratterizza, da un lato, per un'indubbia efficacia coattiva e reale e, dall'altro, per la sua natura discrezionale: attraverso tale provvedimento l'Amministrazione può invero perseguire una molteplicità di fini pubblici che spaziano dalla mera conservazione e tutela del bene culturale sino alla sua valorizzazione, finalità che sovente lo portano a collidere con gli interessi dei privati direttamente coinvolti nella vicenda<sup>41</sup>. Sicché, vanno

---

<sup>38</sup> Sulla motivazione nel provvedimento prelaزيونario, cfr. R. INVERNIZZI, sub *Art. 59, cit.*, pp. 447 ss. e TAR Lombardia, Sez. IV, n. 1815/2023, TAR Veneto, Sez. I, n. 71/2022 e Cons. St., Sez. VI, n. 1399/2016.

<sup>39</sup> Cfr.: Cons. St., Ad. Plen., n. 51/1961, in *Riv. giur. ed.*, 1961, I, pp. 165 ss.; Sez. VI, n. 873/1962, *ivi*, 1963, I, 150 ss.; n. 220/1992, in *Cons. Stato*, 1992, I, pp. 579 ss.; n. 1132/1994, in *Dir. giur. agr.*, 1995, pp. 190 ss.; n. 1125/1997, in *Cons. Stato*, 1997, I, pp. 1097 ss.; n. 6350/2004, *ivi*, 2004, I, pp. 1947 ss.; n. 4868/2010; n. 4337/2014. Quanto alla giurisprudenza amministrativa: TAR Lazio, Sez. II, n. 900/1983, in *Foro amm.*, 1984, pp. 159 ss.; TAR Toscana, n. 84/1984, in *Foro it.*, 1984, III, pp. 448 ss.; TAR Sardegna, n. 900/2003, in *Foro amm.-TAR*, 2003, III, pp. 2478 ss.; TAR Puglia, n. 96/2008. L'indirizzo è spesso accolto in dottrina: A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio, cit.*, p. 270; T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali, cit.*, p. 515; F. CIRIANNI TASSITANI, *La natura giuridica della prelazione artistica nell'ambito del d.leg. n. 42 del 2004, cit.*, 1065.

<sup>40</sup> Sempre sulla motivazione, cfr.: R. INVERNIZZI, sub *Art. 59, cit.*, pp. 447 ss.; L. LEONE, *Obblighi di motivazione nell'esercizio della prelazione artistica*, in *Beni ed attività culturali*, 2002, pp. 447 ss.

<sup>41</sup> Così, T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali, cit.*, p. 514.



enunciate rigorosamente *tutte* le ragioni che inducono l'Amministrazione a preferire questa forma di tutela del bene culturale su possibili ipotesi alternative<sup>42</sup>.

Sotto questo profilo, si è di recente formata una giurisprudenza del giudice amministrativo che, proprio con riferimento al tema del contenuto della motivazione, insiste sull'importanza di evidenziare le finalità di valorizzazione culturale del bene e, segnatamente, sulla necessità di indicare un concreto e serio progetto di valorizzazione, unitamente ad un più specifico piano di successiva gestione del bene stesso. In difetto di tali indicazioni, la motivazione del provvedimento prelaionario sarebbe carente sotto il profilo del difetto di istruttoria dal momento, anche ai sensi dell'art. 62 C.U. perché l'Amministrazione non terrebbe conto delle spese necessarie per la conseguente valorizzazione e gestione del bene<sup>43</sup>.

Una recentissima pronuncia del Consiglio di Stato<sup>44</sup> ha introdotto un importante temperamento all'indirizzo testé riportato giacché un'applicazione rigorosa avrebbe, di fatto, costituito un ostacolo quasi insormontabile all'esercizio del potere prelaionario, specialmente degli enti pubblici territoriali. Ivi, infatti, si afferma che se «è ben vero che il citato art. 62 del Codice dei beni culturali richiede una motivazione, da parte del soggetto pubblico che intenda esercitare la prelazione, circa le “specifiche finalità di valorizzazione culturale del bene” ma è anche vero che, considerato soprattutto il breve termine per esprimersi in tal senso (20 giorni dalla comunicazione da parte del Ministero), non si potrebbe giammai pretendere un più specifico ed articolato “progetto di valorizzazione” del bene stesso (distinto ossia per missione, finalità, obiettivi e programmi individuati con relativa stima dei costi), essendo a tal fine sufficiente che siano anche brevemente e sommariamente enunciate le attività che ivi si intende svolgere. Entro questi stessi termini, il “progetto di valorizzazione” non deve certamente essere del tutto obliterato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2016, n. 1399) ma lo stesso può anche essere declinato in chiave più ampia e generale, senza doversi necessariamente concentrare sugli aspetti più particolareggiati delle singole attività che si intende svolgere all'interno dell'immobile interessato».

**3.2.** – Ulteriore profilo problematico attiene poi alla *natura recettizia* del provvedimento prelaionario.

---

<sup>42</sup> Per un severo obbligo motivazionale: Cons. St., Sez. VI, n. 129/1982, in *Foro it.*, 1982, III, c. 285 ss.; Sez. IV, n. 323/1988; TAR Lazio, Sez. II, n. 1337/1993; TAR Liguria, Sez. I, n. 256/2001; Cons. St., Sez. VI, n. 923/2001; n. 5665/2007; n. 1399/2016; TAR Veneto, Sez. I, n. 71/2022; TAR Lombardia, Sez. IV, n. 1815/2023.

<sup>43</sup> Sulla necessità di un progetto di valorizzazione del bene, v., Cons. St., Sez. VI, 8 aprile 2016, n. 1399, secondo cui l'attuale formulazione dell'art. 62, c. 2, C.U. richiede che l'esercizio della prelazione sia motivato con «le specifiche finalità di valorizzazione culturale del bene», sicché «l'ente pubblico a cui favore la legge dispone la prelazione (Soprintendenza, Regione o altro ente territoriale), nella delibera di esercizio della prelazione, è onerato di esplicitare queste *specifiche finalità* ad evitare che l'acquisizione avvenga per mere finalità proprietarie: queste infatti, senza un progetto di valorizzazione, rappresenterebbero un uso distorto di un potere ablatorio che è eccezionalmente concesso solo per la miglior cura e offerta al pubblico godimento del patrimonio culturale in quanto tale». Sempre sul tema: TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 14 luglio 2023, n. 1815; TAR Piemonte, Sez. II, 24 gennaio 2022, n. 56; TAR Veneto, Sez. I, 10 gennaio 2022, n. 71; TAR Liguria, 15 luglio 2021, Sez. I, n. 672.

<sup>44</sup> V. il recente Cons. St., Sez. V, 11 dicembre 2023, n. 10651.

La questione, lungamente dibattuta in passato<sup>45</sup>, è stata infine superata dal t.u. Melandri del 1999 e quindi stabilizzata dal Codice Urbani, atteso che è quivi previsto espressamente che «La proprietà passa allo Stato *dalla data dell'ultima notifica*» (art. 61, c. 3)<sup>46</sup>.

In altri termini, il provvedimento di acquisto prelazionario deve essere notificato tanto all'alienante quanto all'acquirente e la traslazione del diritto diviene efficace solo dall'esecuzione dell'ultima notificazione<sup>47</sup>. Ciò significa che l'intero procedimento prelazionario si conclude (anzi, *deve* concludersi) con la notifica del provvedimento alle parti entro il termine di *sessanta giorni* dalla ricezione della denuncia dell'atto di trasferimento da parte del Ministero oppure entro il più ampio termine di *centottanta giorni* previsto dal c. 2 dell'art. 61, ossia dal momento in cui il Ministero abbia in qualche modo acquisito tutti gli elementi costitutivi della denuncia tardiva, omessa o incompleta.

Si può perciò affermare, con la migliore dottrina, che la notifica assuma oggi una vera e propria valenza costitutiva perché produce l'effetto traslativo della proprietà in concorso con il provvedimento prelazionario: di qui la natura perentoria del termine di sessanta giorni per l'esercizio della prelazione<sup>48</sup>.

**3.3.** – È necessario ora soffermarsi anche sui presupposti *ex lege* richiesti per l'esercizio del potere prelazionario da parte del Ministero.

In via preliminare, va osservato che – a livello generale – l'istituto in esame trova applicazione solo a condizione che il bene culturale sia *alienabile*, sicché risulta inapplicabile nel caso di bene appartenente al demanio culturale (art. 53 C.U.), in quanto *extra commercium*.

Seguono poi due ulteriori *presupposti specifici* per l'esercizio del potere prelazionario.

Anzitutto, è necessario che sussista un atto di trasferimento della proprietà *inter vivos* e a titolo oneroso, anche con corrispettivo diverso dal denaro (arg. *ex art.* 60, commi 1, 2 e 5)<sup>49</sup>. A questo riguardo, va

---

<sup>45</sup> Favorevoli alla natura recettizia (in passato contestata) del provvedimento prelazionario: T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., *passim*; M.R. COZZUTO QUADRI, *La circolazione delle cose d'arte*, cit., p. 102 (*contra*, A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., ed. 1993, p. 185); in giurisprudenza: Cons. St., Sez. VI, n. 819/1995, in *Giur. it.*, 1996, III, 1, pp. 66 ss. Oggi il carattere recettizio è acclarato: così, G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, cit., p. 706.

<sup>46</sup> L'art. 61, c. 3, C.U. è un'applicazione dell'art. 21-*bis*, l. n. 241, per il quale gli effetti del provvedimento si producono a partire dalla notificazione.

<sup>47</sup> Il Codice, nel fissare il passaggio della proprietà della cosa allo Stato «*dalla data dell'ultima notifica*», risolve l'antica diatriba sulla natura giuridica dell'atto di notifica e se il provvedimento sia un atto tipicamente recettizio: così, R.A.M. MUSCIO, *La circolazione dei beni culturali*, in E. FOLLIERI (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio*, E.S.I., Napoli, 2005, pp. 189 ss., spec. p. 197. Il legislatore del 2004 ha accolto la posizione prevalente in giurisprudenza amministrativa, nonostante l'art. 32, c. 3, della l. Bottai del 1939 prevedesse che «*la proprietà passa allo Stato dalla data del provvedimento di prelazione*»: così, *ex multis*, Cons. St., Sez. VI, n. 627/1993, in *Foro amm.*, 1993, pp. 1852 ss.

<sup>48</sup> Posizione ora dominante in giurisprudenza (Cons. St., Sez. VI, n. 3209/2012; n. 1419/2008, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2008, p. 1186; TAR Campania, Napoli, Sez. VII, n. 3762/2012; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, n. 3343/2006) e in dottrina (A. PISCHETOLA, *Circolazione dei beni culturali e attività notarile*, cit., p. 47; *contra*, T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., pp. 517 s.). Sulla tempestività della notificazione, v. Cass. civ., Sez. II, n. 25791/2020, in *Foronews - Foro it.*, 4 gennaio 2021.

<sup>49</sup> Dottrina pressoché unanime: T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 509; M.R. COZZUTO QUADRI, *La prelazione artistica: orientamenti attuali*, cit., p. 156. Sul concetto di alienazione, cfr. G. CELESTE, *La prelazione*

osservato che, nonostante la formulazione letterale dell'art. 60, c. 1 («*facoltà di acquistare in via di prelazione i beni culturali alienati a titolo oneroso*») sembra riferirsi alla causa tipica della vendita, da tempo la dottrina pressoché unanime e la giurisprudenza amministrativa<sup>50</sup> interpretano estensivamente tale disposizione sino a ricomprendere tutti gli atti onerosi traslativi del diritto di proprietà.

La *ratio legis* della limitazione ai soli atti di alienazione *a titolo oneroso* si giustifica facilmente, giacché, in caso contrario (se cioè il negozio di trasferimento dovesse essere a titolo gratuito e quindi costituisse un atto di liberalità), lo Stato non potrebbe ingerirsi in tale vicenda, pena la palese violazione del principio dell'autonomia privata<sup>51</sup>.

L'*ambito operativo* della prelazione risulta pertanto assai più circoscritto rispetto a quello proprio della denuncia degli atti di trasferimento *ex art. 59 C.U.*, atteso che quest'ultima opera anche in caso di atti a titolo gratuito, inclusi quelli *mortis causa*. Sono pertanto esclusi dall'ambito di operatività della prelazione culturale *tutti* gli atti a titolo gratuito, ossia le donazioni, le altre liberalità e ogni ulteriore atto a titolo gratuito<sup>52</sup>.

Rientrano poi nel novero degli «*atto di alienazione a titolo oneroso*» solo quelli che producono l'integrale trasferimento della titolarità del bene<sup>53</sup> giacché solo in tali casi è possibile realizzare la finalità tipica della potestà di imperio attraverso cui si manifesta la prelazione culturale<sup>54</sup>.

Il secondo presupposto specifico per l'esercizio del potere prelazionario è che il bene sia “culturale” in senso stretto, quindi abbia formato oggetto di dichiarazione di interesse culturale *ex art. 13 C.U.*, regolarmente notificata e trascritta (trattasi, cioè, di «*bene notificato*») o di verifica *ex art. 12*, sempre che in questo secondo caso sia possibile l'esercizio della prelazione (deve trattarsi, ad esempio, di bene appartenente ad un ente *no profit* o di bene non inalienabile *ex art. 54*)<sup>55</sup>.

---

*in materia di beni culturali, cit.*, pp. 118 e 123 ss. e D. BOGGIALI, C. LO MONACO, *Ulteriori riflessioni sul codice dei beni culturali*, in *Studi e materiali*, 2004, n. 2, p. 734. Per una disamina della questione, si vedano anche: M.E. POGGI, *La circolazione dei beni culturali di proprietà privata, cit.*, pp. 394 ss.; M.R. COZZUTO QUADRI, *La prelazione delle cose d'arte, cit.*, pp. 83 ss.

<sup>50</sup> Così Cons. St., Sez. VI, 10 giugno 1987, n. 400 in *Foro amm.*, 1987, pp. 1455 ss.

<sup>51</sup> Così, T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali, cit.*, p. 508.

<sup>52</sup> Per A. VENDITTI, *Il codice dei beni culturali del paesaggio: prime considerazioni, cit.*, p. 81, e A. CACCIA, *La tutela dei beni culturali ed ambientali con particolare riguardo ai beni immobili*, Relazione al XXVIII C.N.N., Roma, 1985, p. 81, vanno escluse dalla prelazione anche le donazioni remuneratorie e quelle modali, persino se recanti un onere in favore del donante di fatto gravante sull'intero valore economico dell'attribuzione.

<sup>53</sup> Così T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali, cit.*, p. 509, e G. CASU, *Testo unico in materia di beni culturali e ambientali, cit.*

<sup>54</sup> Per la giurisprudenza amministrativa, l'applicazione delle norme sulla prelazione culturale non “scattano” soltanto a fronte di uno specifico contratto o di una specifica causa negoziale espressamente individuati *ad hoc* dal legislatore, bensì in presenza di una *qualsiasi* regolamentazione convenzionale che implichi, al contempo, un effetto traslativo del bene culturale da un soggetto all'altro, ma anche la sussistenza di un reciproco sacrificio patrimoniale tra le parti: così, *ex multis*, Cons. St., Sez. VI, 3 aprile 2000, n. 1889, in *Foro amm.*, 2000, p. 1210; TAR Campania, Napoli, I, 28 settembre 1999, n. 2546, in *Foro amm.*, 2000, p. 1003; TRGA, Bolzano, 28 febbraio 1992, n. 35, in *TAR*, 1995, I, p. 1663.

<sup>55</sup> Così, R. INVERNIZZI, sub *Art. 59-62, cit.*, p. 459. In giurisprudenza: Cass. civ., Sez. I, 3 luglio 1999, n. 6867, in *Foro it.*, 1999, I, c. 2186; TAR Liguria, sez. I, 27 marzo 2001, nn. 256-260.

A questo riguardo, va evidenziata una particolare differenza di regime giuridico a seconda della tipologia di bene culturale: invero, mentre i beni appartenenti a privati possono essere attratti nell'orbita degli obblighi e dei divieti *ex lege* imposti in forza del provvedimento che ne dichiara l'«*interesse particolarmente importante*» (v. artt. 10, c. 3, e 13 ss. C.U.), nel caso di beni appartenenti ad enti pubblici e privati senza scopo di lucro è invece sufficiente che gli stessi rivestano un mero «*interesse culturale semplice*»<sup>56</sup>: di qui l'importante conseguenza che l'obbligo di denuncia a carico del privato «non può che riguardare un bene, o una quota del bene stesso, già oggetto di regolare notifica, e non qualsiasi bene che rivesta un interesse culturale semplice»<sup>57</sup>.

Ma soprattutto è necessario evidenziare taluni principi, di matrice giurisprudenziale, che “suonano” come ulteriori conferme dell'essenzialità della notifica e della trascrizione del vincolo culturale nei riguardi dell'alienante o dei suoi aventi causa. È stato infatti giudicato viziato da eccesso di potere (per difetto dei presupposti) un provvedimento prelazionario emesso nei confronti di un atto di vendita ricadente su un appartamento il cui vincolo non era ancora giuridicamente efficace nei confronti del dante causa, in quanto, al momento del rogito, il Ministero non aveva ancora notificato il decreto di cui all'art. 2, c. 2, l. Bottai<sup>58</sup>. Non solo, ma si è statuito, per converso, che la notifica e la successiva trascrizione del vincolo culturale, disposte nei riguardi di chi non sia più proprietario, non possano essere opposte ai suoi aventi causa con impossibilità di divenire destinatari di provvedimenti prelazionari<sup>59</sup>. La trascrizione del vincolo sui beni culturali assume pertanto un *carattere costitutivo*, atteso che da essa soltanto dipende l'opponibilità del vincolo nei confronti di tutti i negozi traslativi compiuti dal proprietario notificatario con terzi soggetti<sup>60</sup>.

Infine, costituisce una sorta di *presupposto di carattere generale* all'esercizio della prelazione culturale la circostanza che sia stato compiuto un negozio traslativo perfettamente *valido ed efficace*, sicché un'eventuale nullità del negozio costituirebbe un ostacolo insormontabile all'esercizio del potere prelazionario.

---

<sup>56</sup> A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 249.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Così, TAR Lazio, Roma, Sez. II, 15 novembre 1990, n. 2055, *ult. cit.* A tutela del terzo acquirente, impossibilitato a conoscere l'esistenza del vincolo, essendo stato quest'ultimo notificato e trascritto successivamente al suo atto di acquisto, v. Trib. Roma, 11 febbraio 1994, in *Foro it.*, 1994, I, 2908. *Contra* M.R. COZZUTO QUADRI, *La prelazione artistica: gli orientamenti attuali*, cit., p. 158.

<sup>59</sup> Così, Cons. St., Sez. VI, 6 aprile 2004, n. 1851.

<sup>60</sup> Al vecchio orientamento, prevalente in dottrina e giurisprudenza, che attribuiva alla trascrizione nell'ambito del procedimento impositivo del vincolo una natura meramente dichiarativa, si è contrapposta nel tempo la tesi contraria, testé enunciata, secondo cui la trascrizione costituisce un adempimento necessario per consentire l'operatività del vincolo anche nei riguardi dei terzi, e quindi per poter accordare loro una maggiore tutela, specialmente se trattasi di acquirente in buona fede di un bene con vincolo non ancora trascritto (così, Cons. St., Sez. VI, n. 1/1991, in *Riv. giur. ed.*, 1991, I, p. 777; Cass., sez. I, n. 6496/1990, in *Foro it.*, *Rep.*, 1990, voce *Antichità e belle arti*, c. 23; Trib. Roma, 11 febbraio 1994, *ult. cit.*). Sul punto, v. R. INVERNIZZI, sub *Art. 59-62*, cit.

Come infatti si è rilevato<sup>61</sup>, la *ratio* sottesa agli istituti della denuncia di trasferimento e della prelazione culturale è sostanzialmente quella di permettere a soggetti pubblici qualificati di inserirsi nel traffico giuridico afferente al commercio di beni vincolati al fine di deviarne eventualmente il corso se ciò possa essere di favore a se medesimi. Ebbene, un atto *nullo*, essendo radicalmente improduttivo di effetti giuridici, è di per sé inidoneo a generare tale traffico e quindi non può essere oggetto di provvedimenti prelazionari, a meno che, conformemente ai principi contenuti nel Codice civile, non rimanga *comunque* intatta un’alienazione a titolo oneroso del bene culturale, vuoi per effetto di un’eventuale conversione del contratto *ex art. 1424 c.c.*, vuoi per effetto di una nullità solo parziale *ex art. 1419 c.c.*<sup>62</sup>.

Altra questione è invece il caso del negozio semplicemente *annullabile*, atteso che in questa ipotesi, l’atto, pur nella sua invalidità, mantiene intatta l’intera efficacia e, quindi, l’idoneità a produrre effetti traslativi. Sussiste, pertanto, il presupposto – ossia, il compimento di un atto oneroso “a qualunque titolo” idoneo a trasferire la proprietà del bene – per l’esercizio della prelazione. Non solo, ma l’eventuale successivo annullamento del contratto «*non pregiudica i diritti acquistati a titolo oneroso dai terzi*», fra cui a pieno titolo rientra il soggetto pubblico che abbia esercitato la prelazione (ovviamente, sempre che, *ex art. 1415 c.c.*, sussista la buona fede e comunque fatti salvi gli effetti della trascrizione della domanda di annullamento)<sup>63</sup>. Questi, dunque, i presupposti (specifici e di carattere generale) sottesi all’esercizio della prelazione culturale. Non è invece necessario il regolare adempimento dell’obbligo di denuncia al Ministero *ex art. 59*, non potendosi ritenere un impedimento all’esercizio della prelazione l’omessa (ma anche la ritardata o incompleta) denuncia, giusto il disposto di cui all’art. 61, c. 2, C.U.

**3.4.** – Quarto profilo problematico in sede di ricostruzione dogmatica del provvedimento prelazionario attiene alle *disponibilità finanziarie dell’Amministrazione*, che peraltro costituiscono un limite all’effettivo esercizio del potere *de quo*. La materia va esaminata tanto sotto il profilo formale, in merito al rispetto delle norme di contabilità pubblica, quanto sotto il profilo sostanziale, quest’ultimo inteso come limite agli interventi realizzabili dall’Amministrazione, il cui effettivo potere è, nella prassi, quantitativamente condizionato dallo stanziamento in bilancio della somma da accantonare a tale scopo.

**3.5.** – Il Codice Urbani prevede una disciplina specifica in materia di circolazione dei beni culturali appartenenti allo Stato, agli enti pubblici (territoriali e non) e alle persone giuridiche private senza fine di lucro (v. artt. 53-58), che incide anche sulla disciplina della prelazione culturale.

Invero, nell’ipotesi di circolazione di beni culturali appartenenti a soggetti pubblici o a persone giuridiche private senza di scopo di lucro, la relativa negoziazione richiede due distinti passaggi: la preventiva *autorizzazione* alla dismissione e, se trattasi di trasferimento a titolo oneroso, il successivo procedimento

<sup>61</sup> R. INVERNIZZI, sub *Art. 164*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1054.

<sup>62</sup> Così ancora R. INVERNIZZI, *ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

di *prelazione*, tenendo presente che ogni fattispecie traslativa, anche a titolo gratuito, richiede che l'atto sia denunciato al Ministero.

Per altro verso, nell'ipotesi di circolazione di beni culturali appartenenti a persone fisiche o a società commerciali non è invece richiesta alcuna preventiva autorizzazione, essendo sufficiente osservare solo le norme sulla prelazione, sempre che ne sussistano i presupposti (in particolare, la presenza di un atto oneroso), e fermo in ogni caso l'obbligo di denuncia.

Infine, dal complesso normativo di cui agli artt. 55-58 si evince che l'autorizzazione ministeriale è necessaria *solo se* il bene culturale appartenga allo Stato, agli enti pubblici (territoriali e non territoriali) e alle persone giuridiche private senza scopo di lucro. Al contrario, l'autorizzazione non può mai essere in favore dello Stato, poiché il legislatore presume che quest'ultimo offra maggiori garanzie circa la pubblica fruizione del bene medesimo.

**3.6.** – Ulteriore questione di ordine ricostruttivo riguarda poi l'*efficacia del provvedimento prelazionario*, giacché quest'ultimo necessariamente estende i suoi effetti *su tutti e tre i soggetti coinvolti nella vicenda circolatoria*, ossia sullo Stato (o l'ente territoriale interessato), sull'alienante e sul terzo mancato acquirente, ciascuno ovviamente in diversa misura<sup>64</sup>.

In linea generale, è evidente che il trasferimento "coattivo" del diritto di proprietà in favore dello Stato a mezzo del provvedimento prelazionario produce, da un lato, la caducazione del negozio di alienazione intercorso con il terzo designato acquirente e, dall'altro, l'insorgenza di un nuovo rapporto obbligatorio, vincolante il proprietario-dante causa e l'Amministrazione, sui quali ultimi gravano, rispettivamente, l'obbligo di consegna del bene e l'obbligo di corresponsione del prezzo pattuito.

In breve, il provvedimento prelazionario determina tre particolari effetti, qui di seguito evidenziati.

In primo luogo, esso produce la *caducazione del negozio di alienazione* originariamente intercorso tra l'alienante e il terzo designato acquirente<sup>65</sup> e da cui ha preso avvio l'intera vicenda, con conseguente *caducazione delle clausole ivi inserite*, che, come è noto, non vincolano lo Stato, neppure nei rapporti con i terzi<sup>66</sup>.

In secondo luogo, il provvedimento prelazionario determina il *passaggio della proprietà del bene all'Amministrazione prelazionaria e il connesso obbligo dell'alienante di consegnare il bene culturale*. Già si è detto che l'Amministrazione acquista la proprietà del bene dal momento dell'ultima notifica del provvedimento.

---

<sup>64</sup> Gli effetti per il terzo aspirante acquirente si riducono alla impossibilità, anche per il futuro, di divenire titolare del bene, giacché l'avvenuta acquisizione al patrimonio pubblico (*lato sensu* inteso) implica l'assoggettamento al regime pubblicistico dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili e la conseguente sostanziale loro incommerciabilità.

<sup>65</sup> Così, F. LEMETRE, *Alienazione dei beni culturali e natura della prelazione storico-artistica*, cit., pp. 303 s. e R. INVERNIZZI, sub *Art. 59*, cit., p. 464, nonché Cons. St., Sez. VI, n. 3242/2001.

<sup>66</sup> Per G. CELESTE, *La prelazione in materia di beni culturali*, cit., p. 131, l'esercizio della prelazione non genera una vicenda di tipo derivativo-traslativa, bensì estintiva *tout court* del diritto originario con contestuale nascita di un diritto nuovo in capo allo Stato sicché gli eventuali diritti personali di terzi sul bene culturale (ad es., i rapporti di locazione) si estinguono in forza del provvedimento prelazionario, rendendo irrilevante il disposto del c. 5 dell'art. 61 C.U.



Ebbene, tale acquisto, per un verso, produce la trasformazione del precedente regime della proprietà privata nel nuovo regime della proprietà pubblica<sup>67</sup>, ossia della demanialità (nel caso di beni immobili o di universalità di mobili) o della patrimonialità indisponibile (negli altri casi), e, per altro verso, determina l'estinzione degli eventuali diritti personali di godimento gravanti sulla cosa<sup>68</sup>, sicché, ad es., il conduttore del bene culturale nulla potrebbe pretendere a tal titolo dall'Amministrazione (che, fra l'altro, non ha mai assunto la veste di locatore<sup>69</sup>), ma anzi è tenuto ad indennizzarla qualora non rilasci l'immobile a tempo debito<sup>70</sup>.

Anche attraverso questi particolari risvolti emerge, ancora una volta, la matrice giuspubblicistica della prelazione culturale, giacché essa incide nella sfera dell'autonomia privata, non solo, come testé evidenziato, con riferimento ai contraenti principali (alienante ed acquirente), ma anche nei riguardi di terzi titolari di diritti (reali o personali) di godimento sui beni culturali, diritti che vengono così travolti dall'esercizio della prelazione.

In terzo luogo, il provvedimento prelazionario produce l'*obbligo a carico dell'Amministrazione procedente di corrispondere il prezzo*, risultante dall'atto di alienazione, come regolarmente denunciato<sup>71</sup>.

Più precisamente, il Ministero, una volta manifestata la volontà di avvalersi del potere di prelazione e quindi di accollarsi l'obbligo di pagare il prezzo del bene, deve altresì premurarsi, come già accennato, di assumere il relativo impegno contabile di spesa (v. art. 65, c. 3, r.d. 30 gennaio 1913, n. 363), onde poter, a tempo debito, disporre dei fondi a tal uopo necessari.

Non solo, ma nel caso specifico dell'ente territoriale (regione o ente locale) l'art. 62, c. 3, C.U. prevede (innovativamente rispetto al passato) che l'ente debba prima assumere l'impegno di spesa e, successivamente, adottare il provvedimento di prelazione (disposizione che peraltro non pare estensibile allo Stato, il quale, come detto, rimarrebbe tuttora assoggettato alla vecchia disciplina del r.d. n. 363/1913), onde poter, a tempo debito, disporre dei fondi a tal uopo necessari<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup> Giurisprudenza costante: già Cass. civ., Sez. Un., n. 4118/1957, in *Giur. cost.*, 1958, I, 1108 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 7652/2004. Sul divieto di consegna della cosa in pendenza dell'esercizio della prelazione, v. Cass. civ., Sez. I, n. 9618/2016.

<sup>68</sup> Così Cass. civ., Sez. III, n. 7020/1995, in *Foro it.*, 1996, I, c. 2186 ss., e le citate Sez. Un., n. 4118/1957.

<sup>69</sup> Così, Cass. civ., Sez. III, n. 7020/1995, in *Foro it.*, 1996, I, c. 2186 ss. e TAR Lazio, Sez. II, n. 546/1988, in *TAR*, 1988, I, pp. 1447 ss.

<sup>70</sup> Così, Cass. Sez. I, n. 1067/2002, in *Foro it. Rep.*, 2002, voce *Demanio*, c. 19.

<sup>71</sup> Trattasi di applicazione del principio generale ex art. 1475 c.c. Sul punto v. Cons. St., Sez. VI, n. 3242/2001, che include nella nozione di «prezzo» anche i corrispettivi per le prestazioni accessorie all'atto di vendita, come la provvigione per l'attività di mediazione, i c.d. diritti d'asta, fra cui le somme dovute a titolo di aggio per la seduta di vendita all'asta. Per Cons. St., Sez. IV, n. 1296/1998, ai fini dell'esercizio della prelazione culturale l'Amministrazione deve, nel termine di decadenza di due mesi, assumere un impegno di spesa pari al corrispettivo dell'acquisto e alle spese accessorie. In tema, cfr.: C.M. BARONE, *Sulla determinazione del prezzo di prelazione nella vendita di cosa di interesse storico*, cit.; G. DE FINA, *La determinazione del prezzo nel procedimento ablatorio c.d. di prelazione ex art. 31 legge 1° giugno 1939, n. 1089*, in *Giust. civ.*, 1976, I, pp. 699 ss.

<sup>72</sup> Così, C. conti, Sez. contr., n. 1371/1983, in *Cons. Stato*, 1984, II, pp. 1750 ss.; n. 1560/1985, *ivi*, 1985, II, pp. 1356 ss. e, più recentemente, Sez. contr. per la Puglia, n. 143/2013. Per Cons. St., Sez. VI, n. 504/2013, il procedimento

Il pagamento del prezzo *non ha natura costitutiva*, essendo un elemento successivo e indipendente rispetto all'esercizio della prelazione: il passaggio della proprietà avviene, infatti, solo in conseguenza della notifica del provvedimento prelazionario, da cui derivano sia la trasmissione del diritto dominicale, sia l'insorgenza dell'obbligo di corrispondere il prezzo pattuito nel negozio di alienazione (o determinato successivamente *ex art. 60, commi 2-4, C.U.*)<sup>73</sup>. La mancata copertura finanziaria rende poi il provvedimento illegittimo e perciò impugnabile innanzi al giudice amministrativo, analogamente all'ipotesi di non corretta determinazione del prezzo<sup>74</sup>.

In merito al *quantum* dovuto, costituisce un principio-cardine in materia la circostanza che esso debba corrispondere al prezzo indicato nell'atto traslativo, in quanto la prelazione è finalizzata all'acquisizione del bene culturale senza che ciò arrechi pregiudizi economici al proprietario che intenda liberamente alienare il bene<sup>75</sup> (v. però *infra*).

Come già rammentato, il decreto di prelazione deve altresì contenere l'*ordine di pagamento*, da formulare secondo i principi generali in materia di contabilità dello Stato. Con la notifica del decreto il credito del proprietario alienante, in sé certo, diviene liquido, *immediatamente*, qualora il prezzo coincida con quello indicato nel negozio di trasferimento, *o in modo differito*, qualora la sua determinazione debba aver luogo successivamente.

Senonché, sul punto va altresì precisato che, come acutamente rilevato in dottrina, «*certezza e liquidità del credito non comportano anche automatica esigibilità*»<sup>76</sup>, atteso che i crediti verso le Amministrazioni soggiacciono al principio di contabilità generale secondo cui gli stessi divengono esigibili solo con l'emissione, nelle dovute forme, dell'*ordine di pagamento*, il quale costituisce un atto autonomo e successivo a quello fonte dell'obbligazione a carico dello Stato.

Va da sé, poi, che, in caso di mancata copertura finanziaria, l'atto è da ritenersi illegittimo e, come tale, impugnabile dinnanzi al giudice amministrativo, analogamente al caso di non corretta determinazione del prezzo.

---

prelazionario integra l'esercizio di un potere ablatorio di natura reale che realizza un trasferimento coattivo dei beni culturali (conforme: TAR Lombardia, Sez. I, n. 7/2010).

<sup>73</sup> Così, A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 276 e T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 519.

<sup>74</sup> Così, G. CELESTE, *La prelazione in materia di beni culturali*, cit., p. 129. La mancata copertura finanziaria è un vizio deducibile dal privato se si traduce nel mancato pagamento del corrispettivo dovuto in suo favore: così, Cons. St., Sez. VI, n. 2771/2008, in *Foro amm.- CdS*, 2008, n. 6, p. 1811.

<sup>75</sup> Così, Cons. St., Sez. II, n. 1248/1997, in *Cons. Stato*, I, p. 136 e, in dottrina, R. INVERNIZZI, *op. cit.*, p. 466. Sulla quantificazione del prezzo v. anche: TAR Toscana, Sez. I, n. 318/1999, in *Foro it., Rep.*, 2000, voce *Beni culturali, paesaggistici, ambientali*, c. 111; n. 154/1997, in *TAR*, 1997, I, p. 2571.

<sup>76</sup> T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 527.

Semmai, suscita non poche perplessità la *mancata previsione legislativa di un termine perentorio per la corresponsione del prezzo*: omissione invero piuttosto curiosa, atteso che il Codice è invece assai puntuale nel disciplinare compiutamente tanto i contenuti della denuncia, quanto il termine per la sua comunicazione.

A questo riguardo appare pertanto fuori luogo l'assunto secondo cui la prelazione si eserciterebbe nei *medesimi* termini di quanto previsto nell'atto traslativo con riferimento al pagamento del prezzo, se poi, all'atto pratico, ciò risulta materialmente impossibile nell'ipotesi, invero del tutto normale, in cui i contraenti originari abbiano concordato il pagamento contestuale alla consegna del bene.

Poiché dunque i tempi di pagamento dell'Amministrazione non sono mai immediati, non convince affatto la mancata previsione da parte del legislatore di un qualche rimedio all'inevitabile slittamento in avanti della corresponsione del prezzo, anche perché ciò sarà probabile causa di futuri contenziosi con l'Amministrazione prelazionaria.

A questo proposito va anzi evidenziato che l'assenza di una disciplina di questa specifica ipotesi "patologica" costringerà l'alienante a rivolgersi al giudice amministrativo per ottenere, in un primo tempo, la fissazione di un termine di adempimento, e, secondariamente, al protrarsi dell'inerzia dell'Amministrazione, la declaratoria della decadenza del potere prelazionario: decisione quest'ultima che lo lascerà spesso insoddisfatto a causa della cronica lentezza dell'attuale sistema giurisdizionale, ma anche perché, assai probabilmente, avrà perduto ogni interesse a ritornare nella titolarità del bene e a rinunciare al prezzo a suo tempo concordato.

**3.7.** – L'ultimo spunto di riflessione riguarda il regime dell'*impugnabilità del provvedimento prelazionario*, con particolare riferimento alla valenza da attribuire alla notifica di tale atto.

Ebbene, in linea generale, è pacifico che in presenza di vizi di legittimità il provvedimento prelazionario sia senz'altro impugnabile innanzi al giudice amministrativo. Nella *subjecta materia*, infatti, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo è distribuito secondo il tradizionale criterio, che vede la giurisdizione devoluta, rispettivamente, al giudice ordinario in caso di carenza di potere dell'Amministrazione o, per converso, al giudice amministrativo qualora l'oggetto del contendere coinvolga le modalità di esercizio del potere prelazionario.

Come si vedrà a breve, tale criterio, pur condiviso in astratto, non ha tuttavia evitato il formarsi di un conflitto tra i due ordini giurisdizionali, allorché la controversia verta sulla notificazione del provvedimento di prelazione compiutasi oltre il termine *ex lege* previsto.

E in effetti la questione risulta assai meno semplice di quanto possa apparire a prima vista qualora l'illegittimità del provvedimento prelazionario impugnato investa le modalità della sua notifica o, addirittura, qualora si accerti l'assenza stessa della notifica.

Invero, secondo la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, la natura perentoria del termine di sessanta giorni per l'esercizio della prelazione<sup>77</sup> fa sì che l'omessa notifica del provvedimento entro tale termine produca *ipso jure* la *decadenza* dal potere prelazionario e il conseguente radicarsi della giurisdizione in capo al giudice ordinario.

Ma v'è di più. Per lungo tempo, la Cassazione civile ha esteso la giurisdizione al giudice ordinario sino a ricomprendere l'esercizio *tardivo* della prelazione in base all'assunto che l'eventuale provvedimento prelazionario adottato oltre il termine di sessanta giorni dal ricevimento della denuncia sarebbe da ritenersi *sine titulo* e quindi inidoneo a comprimere il diritto dominicale dell'alienante. Diritto che, peraltro, conservandosi nella sua interezza, troverà tutela appunto innanzi al giudice ordinario<sup>78</sup>.

Secondo questo indirizzo giurisprudenziale, dunque, l'esercizio tardivo del potere prelazionario costituirebbe non già un'ipotesi di mero cattivo esercizio della potestà amministrativa, ma una tipica manifestazione di *carenza di potere* (in concreto)<sup>79</sup>, con conseguente giustiziabilità innanzi al giudice ordinario del diritto soggettivo perfetto dell'alienante pretermesso e, per altro verso, con conseguente possibilità per l'originario acquirente di divenire *pieno ed esclusivo* proprietario del bene culturale<sup>80</sup>.

In tutt'altra posizione si è invece assestata la giurisprudenza amministrativa.

Ed infatti, in linea di massima, il Consiglio di Stato limita le ipotesi di carenza di potere nella fattispecie *de qua* al solo caso di *assenza* dell'atto di notificazione, giacché l'eventuale tardività della notifica a rigore non sarebbe altro che l'espressione di un cattivo esercizio del potere, non certamente di suo difetto<sup>81</sup>.

Secondo i Giudici di Palazzo Spada, dunque, l'esistenza di un atto di notifica, pur se invalido, costituisce una condizione necessaria e sufficiente per radicare la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, che gli sarebbe invece preclusa nel solo caso-limite di assoluta inesistenza della notifica, stante il radicale difetto di potere dell'Amministrazione<sup>82</sup>. Qualora invece si lamenti la semplice tardività

---

<sup>77</sup> Sul punto, v. nota 48.

<sup>78</sup> Indirizzo consolidato: Cass. civ., Sez. Un., n. 8079/1992; n. 4386/1994; n. 6221/2003; n. 5993/2003, in *Foro amm.*, 2003, I, p. 1256.

<sup>79</sup> Sul tema, cfr.: M.R. COZZUTO QUADRI, *Prelazione artistica e questioni di giurisdizione*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1996, I, pp. 394 ss.; A. PAGANO, *Riparto della giurisdizione e prelazione di cose di interesse storico e artistico*, in *Giust. civ.*, 1994, pp. 1240 ss.

<sup>80</sup> Per Cass. civ., Sez. Un., ord., n. 7643/2020, in caso di contestazione della tempestività del provvedimento prelazionario la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo, pur trattandosi di ipotesi di *carenza di potere in concreto* attinente al *quomodo* della potestà pubblica, sicché l'acquirente è titolare di un interesse legittimo oppositivo e non di diritto soggettivo perfetto. Questa pronuncia ha ribaltato un precedente indirizzo (cfr. Cass. civ., Sez. Un., n. 8079/1992; n. 1950/1996; n. 5993/2003; n. 6221/2003), peraltro sempre contestato dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. St., Sez. VI, n. 58/1991, e TAR Lombardia, Sez. IV, n. 1815/2023).

<sup>81</sup> Oltre alla giurisprudenza già richiamata, v. anche Cons. St., Sez. VI, n. 5705/2003, in *Guida dir.*, 43/2003, pp. 83 ss. In termini: P. CARPENTIERI, *Il nuovo riparto di giurisdizione*, in *Foro amm.*, 2006, (7-8), pp. 2760 ss. V. anche Cass. civ., Sez. Un., n. 1950/1996, in controtendenza rispetto alla giurisprudenza dominante delle SS.UU.

<sup>82</sup> La notifica non eseguita nelle forme prescritte per la produzione dei suoi effetti tipici sarebbe anch'essa inidonea alla "degradazione" del diritto soggettivo in interesse legittimo, cagionando un'ulteriore ipotesi di carenza del potere prelazionario. Al pari della mancata notifica, anche la sua invalidità della notifica *in questo particolare caso* è perciò *in sé* in

nell'esercizio del potere prelaزيونario, verrebbe a configurarsi un'ipotesi (non già di carenza di potere, ma) di mera illegittimità sotto il profilo temporale dell'esercizio del potere, con conseguente devoluzione della controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo per il suo cattivo esercizio<sup>83</sup>.

La limitazione della giurisdizione del giudice ordinario alla sola ipotesi residuale dell'inesistenza della notifica, secondo il Consiglio di Stato, avrebbe il pregio di scongiurare la devoluzione a due distinte giurisdizioni della cognizione del medesimo atto in relazione ai vizi prospettati dall'attore<sup>84</sup>.

L'indirizzo della giurisprudenza amministrativa, testé riportato, col tempo si è insinuato anche nella giurisprudenza della Suprema Corte, dapprima in posizione minoritaria<sup>85</sup>, per poi essere definitivamente accolto. Invero, con una recente pronuncia, le Sezioni Unite hanno statuito che, qualora si contesti la tempestività dell'adozione del provvedimento prelaزيونario, la giurisdizione si radica in capo al giudice amministrativo, giacché, pur vertendosi in una ipotesi di carenza di potere in concreto attinente al *quomodo* della potestà pubblica, la posizione fatta valere dal privato acquirente è configurabile alla stregua di interesse legittimo c.d. *oppositivo*, e non già di diritto soggettivo<sup>86</sup>.

#### 4. La denuncia degli atti di trasferimento: profili giuspubblicistici

4.1. – È ora necessario soffermarsi sulla denuncia degli atti di trasferimento, stante la strettissima attinenza di questo istituto con la prelazione culturale<sup>87</sup>.

La materia è attualmente disciplinata dall'art. 59 C.U., a norma del quale è fatto obbligo, a talune categorie di soggetti ivi indicati, di denunciare al Ministero «gli atti che trasferiscono, in tutto o in parte, a qualsiasi titolo, la proprietà o, limitatamente ai beni mobili, la detenzione di beni culturali» (c. 1, art. 59, cit.)<sup>88</sup>.

---

grado di comportare la devoluzione al giudice ordinario della relativa controversia: così M.R. COZZUTO QUADRI, *La circolazione delle cose d'arte*, Jovene, Napoli, 1997, p. 167; C. FABBRICATORE, A. SCARPA, *La circolazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 200.

<sup>83</sup> Oltre alla giurisprudenza già richiamata, cfr. *ex plurimis*: Cons. St., Sez. VI, n. 58/1991; n. 706/1993, in *Arch. civ.*, 1993, 546 ss.; n. 1899/2002.

<sup>84</sup> Cons. St., Sez. VI, n. 5705/2003, in *Cons. Stato*, 2003, I, pp. 2081 ss.

<sup>85</sup> Cass. civ., Sez. Un., n. 1950/1996.

<sup>86</sup> Così, Cass. civ., Sez. Un., ord. n. 7643/2020. Di analogo tenore, Sez. Un., n. 5097/2018.

<sup>87</sup> L'istituto era già disciplinato nella l. Bottai del 1939 (art. 30) e nell'antica legge Rosadi del 1909 (art. 5). L'art. 59 C.U., che riprende il previgente art. 58 t.u. Melandri del 1999, con l'aggiunta dell'onere della sottoscrizione, imprime «un maggior coinvolgimento del cessionario» (M. BUONAURO, sub *Artt. 53-64*, cit., p. 394). Sulla denuncia degli atti traslativi di beni culturali, oltre alla dottrina in tema di prelazione, cfr.: F.P. LOPS, *Formale denuncia ai fini della prelazione di beni di interesse culturale*, in *Studi e materiali*, vol. 3, Milano, 1992, pp. 225 ss.; A. ANSELMO, *Irregolare denuncia di compravendita di un bene artistico e diritto di prelazione dello Stato quale espressione di un potere sanzionatorio*, in *Foro amm.*, 1992, II, pp. 2344 ss.; M.R. COZZUTO QUADRI, *In tema di sanzioni per l'omessa denuncia di vendita di cosa d'arte*, in *Nuova giur. civ.*, 1994, I, pp. 452 ss.; G. PESCATORE, *Prelazione artistica e comunicazione della vendita del bene vincolato*, in *Vita notarile*, 1999, pp. 19 ss.; A. VENDITTI, *Denuncia degli atti di trasferimento e individuazione degli atti che danno luogo a prelazione artistica*, in *Il commercio giuridico dei beni culturali*, Milano, 2001, pp. 63 ss.

<sup>88</sup> Il c. 1 dell'art. 59 C.U. è stato modificato dall'art. 4, c. 16, lett. d), d.l. n. 70/2011 (c.d. Decreto Sviluppo), conv. in l. n. 106/2011. In passato l'obbligo di denuncia degli atti di trasferimento della mera detenzione di beni culturali era generalizzato, quindi esteso anche alla detenzione di beni immobili. Il dato letterale della disposizione non contiene

Contrariamente a quanto in passato spesso asserito, la denuncia non è affatto finalizzata a consentire all'Amministrazione il solo esercizio del diritto (*rectius*: potere) di prelazione, ma ha una portata ben più ampia.

Il punto richiede un doveroso approfondimento. Se, infatti, da un canto è vero che la denuncia svolge l'importante funzione giuspubblicistica prodromica all'esercizio della prelazione, per altro verso va altresì evidenziato che lo scopo primario di questo istituto è, in verità, *essenzialmente conoscitivo*, giacché la denuncia è fondamentalmente finalizzata ad *informare* il Ministero della cultura circa l'appartenenza giuridica e la materiale disponibilità dei beni culturali, consentendo all'Amministrazione di monitorare e controllare in qualsiasi momento tutte le vicende circolatorie (giuridiche e materiali) che li riguardano e, se del caso, di adottare i necessari provvedimenti di tutela, anche solo di semplice conservazione, nei riguardi di chi abbia la materiale disponibilità del bene<sup>89</sup>.

Trattasi, anche in questo caso, di una funzione marcatamente giuspubblicistica.

Ed invero, come già rilevato<sup>90</sup>, la *ratio legis* sottesa all'istituto della denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della mera detenzione di beni culturali è quella di assicurare una completa e costante conoscenza di tutte le vicende negoziali riguardanti i beni di interesse storico ed artistico in guisa tale da garantire ogni più ampia tutela e conservazione dell'intero ingente patrimonio culturale del Paese.

Ebbene, una finalità di così rilevante portata impone necessariamente di estendere l'obbligo di denuncia a tutti i possibili soggetti giuridici, siano essi enti pubblici (*in primis*, lo Stato), o persone giuridiche private senza scopo di lucro o altri soggetti di diritto privato (persone fisiche e società commerciali)<sup>91</sup>.

La funzione conoscitiva della denuncia appare, comunque, viepiù rilevante in relazione agli atti di alienazione di beni culturali *di proprietà privata*, stante l'assenza di forme di controllo preventivo autorizzatorio rispetto all'atto traslativo, lasciando così i privati liberi di disporre come meglio credono del proprio diritto dominicale sul bene culturale<sup>92</sup>: ed invero, l'unico limite di ordine giuspubblicistico che

---

riferimenti al *possesso* in senso stretto (art. 1140 c.c.), sebbene sia concordemente ricompreso nella fattispecie: così R. INVERNIZZI, sub *Artt. 53-64, cit.*, pp. 451 s. e F. DE MARIA, sub *Artt. 59-64, cit.*, pp. 283 s.

<sup>89</sup> Così, pacificamente: T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali, cit.*, p. 477; R. INVERNIZZI, *op. cit.*, p. 449; M.R. COZZUTO QUADRI, *La circolazione delle cose d'arte, cit.*, p. 39. Sulla funzione cognitiva della denuncia per un generale monitoraggio delle vicende traslative afferenti i beni culturali, cfr. M. BUONAURO, sub *Artt. 53-64, cit.*, p. 395, e già M. CANTUCCI, *La prelazione dello Stato sulle alienazioni onerose delle cose di interesse artistico e storico, cit.*, p. 575, nonché Corte cost., n. 221/2007, n. 405/2006 e n. 269/1995.

<sup>90</sup> A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale, cit.*, p. 192.

<sup>91</sup> L'ampio novero dei soggetti tenuti alla presentazione della denuncia è novità significativa del t.u. Melandri del 1999 (recepita dal Codice Urbani), che comporta la tacita abrogazione dell'art. 57, lett. *o* del r.d. n. 363/1913, in parte ancora vigente. Per converso, la vecchia l. Bottai del 1939 sembrava ridurre sensibilmente l'ambito di applicazione dell'istituto della denuncia giacché inseriva l'art. 30, sull'obbligo di denuncia, nella sezione recante «*Delle cose appartenenti a privati*», lasciando intendere che gli enti pubblici ne fossero esonerati. La prassi ha smentito detta interpretazione in virtù dell'art. 51, reg. del 1913, che imponeva anche agli enti pubblici e agli enti morali l'obbligo di notifica alla sovrintendenza delle deliberazioni assunte per autorizzare una locazione o altre forme di utilizzazione degli immobili di proprietà.

<sup>92</sup> Così, T. ALIBRANDI, P. FERRI, *op. cit.*, p. 476.



essi incontrano è costituito proprio dall'obbligo di denuncia dell'atto di trasferimento al Ministero, incombenza che però va onorata solo a conclusione della vicenda negoziale.

Ben altro è, invece, il regime traslativo dei beni culturali pubblici – tanto appartenenti al demanio culturale, quanto rientranti nel patrimonio indisponibile – in ordine ai quali il Codice Urbani prevede, al di là di importanti divieti di trasferimento (art. 54), un generalizzato regime autorizzatorio preventivo all'atto di trasferimento (v. artt. 55-56), regime peraltro esteso anche ai beni di proprietà degli enti (privati) *no profit*, sicché la denuncia costituisce un ulteriore elemento conoscitivo di una vicenda traslativa di cui il Ministero è tuttavia già da tempo a conoscenza.

Si spiega perciò come mai l'incombenza della denuncia sia prescritta anche in relazione ad atti *a priori* non assoggettabili a prelazione.

È, questo, un aspetto essenziale, che riveste tutta la sua rilevanza anche sotto il profilo ricostruttivo. Mentre infatti la prelazione può esercitarsi solo con riferimento agli atti traslativi della proprietà – al contempo *inter vivos* e a titolo oneroso –, l'ambito di applicazione della denuncia è ben più ampio giacché ricomprende, oltre a queste tipologie di atti, anche negozi incidenti sulla mera disponibilità materiale del bene, in quanto traslativi della semplice detenzione attraverso la consegna materiale della cosa a persona diversa dal suo titolare<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Così, fra i molti, P. DE MARTINIS, *Prelazione artistica: vecchi e nuovi temi*, in *Resp. civ. e prev.*, 2016, n. 3, pp. 1014 ss. In seguito alla novella di cui alla l. n. 106/2011, l'incidenza degli atti di trasferimento della detenzione è scemata grandemente nella prassi, essendo ora circoscritta ai soli atti ricadenti su beni *mobili*, come dispone il nuovo testo del c. 1 dell'art. 59 C.U. Il mantenimento dell'obbligo di denuncia per questa tipologia negoziale conserva la sua rilevanza a livello ricostruttivo perché ne ribadisce la finalità eminentemente conoscitiva, giacché la denuncia di atti traslativi della mera detenzione non può svolgere una funzione prodromica all'esercizio della prelazione. Prima della novella del 2011, la fattispecie assumeva una certa rilevanza pratica in relazione agli immobili nel caso di contratti di locazione, di *leasing*, di trasferimento d'azienda con contestuale cessione di un contratto di locazione avente ad oggetto il bene culturale, di comodato, di preliminare di vendita con previsione dell'anticipata consegna del bene, di assegnazione dei beni in natura ai soci e di contratto di divisione con stralcio divisionale. Sui presupposti dell'avvio del procedimento prelazionario, e, segnatamente, sulla denuncia degli atti di trasferimento, v. anche il recente TAR Piemonte, Sez. II, n. 56/2022. Sembrano parimenti assoggettabili a denuncia gli atti costitutivi o traslativi di diritti reali minori, se incidono sulla detenzione del bene, nonché gli atti costitutivi dei diritti di enfiteusi, usufrutto, uso, abitazione, pegno e superficie (l'obbligo della denuncia sussisterebbe anche se questa si riduce al mero *jus aedificandi* giacché prima della costruzione dell'edificio il superficiario allestisce il cantiere, acquistando la materiale disponibilità del bene culturale: A. VENDITTI, *Denuncia degli atti di trasferimento e individuazione degli atti che danno luogo a prelazione artistica*, cit., p. 66). La doverosità della denuncia è generalmente esclusa per gli atti costitutivi di diritti di servitù (T. ALIBRANDI, P. FERRI, *op. cit.*, p. 509, e G. CASU, *I profili civilistici: la commercializzazione dei beni culturali*, in *www.aedon.mulino.it*, 1/2001), enfiteusi (D. BOGGIALI, C. LO MONACO, *Ulteriori riflessioni sul codice dei beni culturali*, cit., pp. 716 ss.) e ipoteca (A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., pp. 280 ss.). Quanto poi agli atti traslativi della proprietà, il Codice sembra non porre limiti giacché l'art. 59, c. 1, estende l'obbligo della denuncia agli atti, in tutto o in parte e a qualsiasi titolo, traslativi della proprietà di beni culturali (così, *ex multis*, Cons. St., Sez. VI, n. 501/2016, e n. 1205/2008): dunque, tanto a titolo gratuito e a titolo oneroso (tipici e atipici), quanto *mortis causa* e *inter vivos*, siano essi traslativi della proprietà sull'intero bene culturale e su una parte soltanto di esso e persino su una quota indivisa di comproprietà (A. LEPRI, *Prelazione: totale, parziale, determinazione del prezzo, dazione in pagamento*, in Atti del convegno su *La circolazione dei beni culturali: attualità e criticità*, svolto a Firenze il 12 dicembre 2009, pp. 42 ss.). Le ipotesi configurabili sono svariate: compravendita, permuta, *datio in solutum*, transazione, conferimento in società, donazione, etc. Parimenti assoggettabili all'obbligo di denuncia sono l'espropriazione forzata (anche in sede fallimentare), la divisione giudiziale con conguagli in natura e gli atti traslativi della *nuda proprietà con riserva di usufrutto*: così, Cons. St., Sez. VI, n. 398/1995 e, in dottrina, P. GUIDA, *Mancata osservanza delle formalità necessarie e ritrasferimento del*

Non solo, ma, oltre agli atti traslativi della proprietà e della detenzione del bene, l'obbligo della denuncia si estende anche ai negozi a titolo gratuito e a quelli *mortis causa*.

Va da sé poi che, oltre alla primaria funzione conoscitiva, la denuncia assolve comunque l'ulteriore finalità, più specifica e più nota, di porre il Ministero in condizione di esercitare il suo potere prelazionario, sempre che ne sussistano le condizioni.

E anche sotto questo secondo profilo viene a riemergere la matrice giuspubblicistica dell'istituto, atteso che esso, come si esaminerà tra poco, assolve anche alla funzione di avviare, ricorrendone i presupposti, un vero e proprio procedimento amministrativo teso a sfociare nel provvedimento di esercizio della prelazione da parte del Ministero<sup>94</sup>.

D'altro canto, è altresì vero che, talvolta, l'esercizio della prelazione non sia correlato alla denuncia: è il caso di talune ipotesi "patologiche" in ordine alle quali il legislatore consente l'esercizio della prelazione, nonostante «*la denuncia sia stata omessa o presentata tardivamente oppure risulti incompleta*» (art. 61, c. 2, C.U.).

Ancora una volta appare, dunque, acclarato che la funzione di agevolare l'esercizio della prelazione culturale propria della denuncia degli atti di trasferimento costituisca un elemento puramente secondario ed eventuale, atteso che detta denuncia è sempre e in ogni caso finalizzata ad una essenziale funzione (parimenti di matrice giuspubblicistica) di tipo conoscitivo.

**4.2.** – Ebbene, poiché entrambe queste finalità (*rectius*: funzioni) conoscitive ed eventualmente preparatorie all'esercizio della prelazione manifestano inequivocabilmente la matrice giuspubblicistica della denuncia, può ormai ritenersi finalmente risolta anche l'annosa *querelle circa la natura giuridica* di quest'ultima.

Per un verso, infatti, la denuncia non costituisce affatto, come erroneamente sostenuto in passato, una mera proposta contrattuale rivolta al Ministero, nella persona del competente Soprintendente, diretta a

---

*bene culturale*, in *Riv. Notariato*, 2012, (5), p. 558. Fattispecie discusse sono l'acquisto della proprietà mediante usucapione (v. Cass. civ., Sez. III, n. 10083/1998 e Sez. Un., n. 6180/1985), gli atti di divisione, le operazioni di fusione, di scissione e di trasformazione coinvolgenti società titolari di beni culturali (A. GIUFFRIDA, *Contributo allo studio della circolazione dei beni culturali in ambito nazionale*, cit., spec. pp. 196-207). Infine, sull'inammissibilità della prelazione parziaria nell'ambito del medesimo bene culturale, v. TAR Liguria, Sez. I, n. 672/2021, relativa alla nota vicenda che ha coinvolto l'isola di Gallinara.

<sup>94</sup> Sui rapporti tra denuncia e prelazione, cfr.: T. ALIBRANDI, P. FERRI, *op. cit.*, p. 477; A. MANSI, *op. cit.*, p. 250; G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, cit., p. 701; M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., p. 367. La denuncia si distingue dalla *denuntiatio* civilistica nelle fattispecie di prelazione legale: mentre infatti in questi casi si versa ancora in fattispecie rigorosamente civilistiche, pur con fondamento legislativo (tant'è che tali prelazioni si esercitano quando ancora la vicenda negoziale non è conclusa), la denuncia *ex art. 59 C.U.* è un istituto prettamente pubblicistico, non solo per le ragioni funzionali già descritte, ma anche perché opera solo quando la vicenda negoziale privatistica è ormai conclusa, essendo la denuncia un particolare atto di avvio di un procedimento amministrativo che, eventualmente, sfocerà nel provvedimento prelazionario.

consentire l'esercizio della prelazione al pari della *denuntiatio*, tipica delle diverse fattispecie prelazionarie (legali) di diritto comune<sup>95</sup>.

Per altro verso, non può neppure accogliersi *sic et simpliciter* la tesi espressa nella dottrina civilistica, secondo cui la denuncia costituirebbe «una dichiarazione non negoziale di volontà con funzione partecipativa e notificativa»<sup>96</sup>. Questa ricostruzione, in effetti, contiene un nucleo di verità, ma appare vieppiù corretto ricondurre, ancora una volta, l'istituto in esame nell'alveo del diritto amministrativo, in ciò suffragati finanche dal dato letterale offerto dal legislatore.

Invero, tecnicamente, costituisce «denuncia» (amministrativa) una dichiarazione, di regola obbligatoria, presentata da un privato ad un'autorità amministrativa destinata ad avviare un procedimento parimenti amministrativo mediante comunicazione di fatti, atti e dati, di cui il denunciante sia a conoscenza ed i cui contenuti siano verificabili dall'Amministrazione ricevente, con facoltà di quest'ultima di irrogare sanzioni nel caso la denuncia risulti inesatta o non veritiera<sup>97</sup>.

Sotto questo profilo, la denuncia *ex art. 59 C.U.* svolge perciò una funzione in tutto analoga a quella di una qualsiasi altra denuncia amministrativa, come, ad es., la denuncia dei redditi, la denuncia di successione, la vecchia denuncia di inizio attività (c.d. Dia)<sup>98</sup> o, nella materia in esame, le denunce connesse all'adozione di misure di protezione e conservazione di beni culturali (v. artt. 21 e 23 C.U.) o all'esercizio dell'attività commerciale (v. art. 63) o alla circolazione di beni culturali in ambito internazionale (v. artt. 68, 70 e 71) o, infine, ai ritrovamenti di beni culturali (v. art. 90)<sup>99</sup>.

**4.3.** – Il carattere giuspubblicistico della denuncia emerge, poi, da ulteriori elementi che non possono parimenti esser sottaciuti in questa sede perché assai rilevanti nella prassi, soprattutto nei riguardi degli operatori giuridici chiamati a dar applicazione alla normativa in esame, fra cui sovengono *in primis* i notai. Ebbene, in primo luogo, *la denuncia degli atti di trasferimento di beni culturali va compilata correttamente* secondo le indicazioni, abbastanza precise e dettagliate contenute nell'art. 59, c. 4, C.U.

<sup>95</sup> La medesima dottrina che è incline a ricostruire la prelazione culturale alla stregua di un istituto di diritto privato (v. *supra*, nota 5) è altresì propensa a configurare la denuncia *ex art. 59 C.U.* alla stregua di un atto privatistico.

<sup>96</sup> Così, F. TOSCHI VESPASIANI, *La circolazione dei "beni culturali": la fattispecie traslativa tra profili giusprivatistici e interesse pubblico alla luce del testo unico n. 490/1999*, in *Rass. dir. civ.*, 2003, pp. 315 s.

<sup>97</sup> Così, P. VIRGA, *Diritto amministrativo. Atti e ricorsi*, Giuffrè, Milano, 2001, n. 2, pp. 55 e 59. La categoria della denuncia amministrativa non è unitaria giacché la sua presentazione, a seconda dei casi, può costituire una mera facoltà del privato o un onere (come la denuncia dei danni di guerra) o infine un vero e proprio obbligo (come la denuncia dei redditi o, nel caso di specie, la denuncia degli atti di trasferimento di beni culturali). Per E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 368, si qualifica «denuncia» l'atto del privato diretto a rappresentare all'Amministrazione una data situazione di fatto al fine di chiedere «l'adozione di provvedimenti e/o, più genericamente, di misure da adottare d'ufficio». Sul punto cfr. A. DE ROBERTO, ad vocem *Denuncia amministrativa*, in *Enc. dir.*, XII, p. 149.

<sup>98</sup> Oggi, come è noto, è denominata *segnalazione certificata di inizio attività* (Scia), con l'entrata in vigore della l. n. 122/2010, che ha sostituito la precedente denuncia di inizio attività.

<sup>99</sup> M. BUONAURO, sub *Artt. 53-64*, *cit.*, pp. 396 s. ricostruisce l'istituto in senso parimenti pubblicistico, sebbene da altra prospettiva. Poiché la denuncia *ex art. 59 C.U.* è un atto doverosamente devoluto all'iniziativa privata, il procedimento amministrativo che ne scaturisce, non potendosi definire tecnicamente «ad istanza di parte», non è assoggettato all'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990: così, TAR Lazio, Roma, Sez. II, n. 2843/2008, in *Foro amm.-Tar*, 2008, p. 1028.

Sotto questo profilo la denuncia appare un atto rigidamente *formale*<sup>100</sup>: caratteristica che, invero, emerge anche sotto il profilo sanzionatorio giacché, come si vedrà, anche tale atto può essere colpito dalla grave sanzione della nullità *ex art.* 164 C.U., qualora siano stati omessi gli elementi indicati nel predetto art. 59, c. 4 (norma che riprende quasi pedissequamente il tenore dell'art. 58, c. 4, t.u. del 1999): in tal caso la denuncia si considera come non avvenuta (v. art. 59, c. 5) e, dunque, priva di ogni effetto.

Alla luce delle considerazioni testé riportate, appare inaccettabile la vecchia opinione, ancora diffusa durante la vigenza della l. Bottai del 1939, secondo cui, per assolvere all'obbligo della denuncia, sarebbe stata sufficiente soltanto la mera trasmissione al Ministero di una copia autenticata dell'atto di alienazione, purché si potessero evincere da quest'ultimo i dati richiesti per la regolarità della denuncia<sup>101</sup>.

Questa vecchia opinione dottrinale non può infatti essere accolta non solo perché muove dalla logica secondo cui la denuncia sarebbe finalizzata al solo esercizio della prelazione, ma vieppiù perché trascura la sua essenziale funzione conoscitiva.

La denuncia va, quindi, compilata correttamente in ogni sua parte, sì da agevolare il compito, spettante alla Soprintendenza ricevente, di individuare la tipologia negoziale dell'atto di trasferimento e, conseguentemente, di valutare il suo assoggettamento o meno al regime prelazionario. La correttezza e la completezza della compilazione della denuncia consentono così all'Amministrazione di non indugiare nella interpretazione del negozio, ma di utilizzare il poco tempo a disposizione (ossia i famosi sessanta giorni) per concentrarsi su tutte le necessarie valutazioni circa l'opportunità e la convenienza dell'esercizio del potere prelazionario.

Ciò spiega anche l'estremo rigore delle sanzioni previste per il caso di omessa, incompleta o tardiva presentazione della denuncia, su cui si ritornerà a breve.

In questa materia meritano la massima considerazione le note esplicative che svariate Sovrintendenze indirizzano ai rispettivi Consigli notarili in merito alle procedure da seguire nel caso di alienazioni di immobili sottoposti a tutela, fra cui *in primis* a vincoli monumentali<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Così, A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 251. Non rileva la prova che il Ministero abbia avuto conoscenza *aliunde* dell'atto di trasferimento, neppure se ciò sia attribuibile a fatto proprio del venditore o dell'acquirente: così TAR Lazio, Sez. II, n. 2055/1990, in *TAR*, 1990, I, p. 153. Per TAR Lombardia, Milano, Sez. I, n. 6390/2004, in virtù del principio *tempus regit actum*, la ritualità e la completezza della denuncia sono da apprezzare alla luce della normativa sopraggiunta nel caso il procedimento abbia avuto inizio con il vecchio regime precedente al Codice Urbani.

<sup>101</sup> Così, F.P. LOPS, *Formale denuncia ai fini della prelazione di beni di interesse culturale*, in *Studi e materiali*, vol. 3, Milano, 1992, p. 225. Per TAR Campania, Sez. VII, n. 3167/2023, la mera produzione di una copia dell'atto di compravendita in allegato ad una C.I.L.A. per interventi di eliminazione di superfetazioni produce in capo alla Soprintendenza i medesimi effetti – e conseguenti oneri – della (dovuta) *denuntiatio* della vendita di un bene culturale ai fini dell'esercizio della prelazione ministeriale.

<sup>102</sup> È il caso, ad es., delle Soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici per le province di Torino, Asti, Cuneo, Biella, Vercelli e per le province di Novara, Alessandria e Verbano-Cusio-Ossola, come anche della Soprintendenza per le province di Firenze, Pistoia e Prato, o per le Soprintendenze per l'Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'area metropolitana di Venezia e delle province di Belluno, Padova e Treviso nonché per le province di Imperia e Savona.

Queste note, trasmesse per il tramite dei Consigli notarili, invitano tutti i notai a verificare, *prima della stipula dell'atto di alienazione*, la regolarità delle denunce dei precedenti passaggi di proprietà (a loro volta complete di tutte le indicazioni *ex lege* prescritte) presso i competenti Uffici Vincoli e a compilare, *in tutte le sue parti*, l'apposito modello di denuncia di alienazione predisposto dalle Soprintendenze.

Queste ultime sono poi assai rigorose nel richiedere l'indicazione del numero di repertorio, la data dell'atto, la natura dell'immobile (alloggio, ufficio, box-auto, autorimessa, locale magazzino, etc.) nonché l'indirizzo del denunciante, giacché, in difetto, si rifiuteranno, in applicazione dell'art. 59, c. 5, C.U., di protocollare ed evadere ogni denuncia pervenuta priva di tali dati. Non solo, ma sempre le Soprintendenze invitano gli studi notarili a denunciare gli atti di trasferimento avvalendosi *esclusivamente* dell'apposito modello, astenendosi vieppiù dal trasmettere copia dell'atto di alienazione<sup>103</sup>.

**4.4.** – In secondo luogo, poi, la Soprintendenza – competente *ratione loci* e *ratione muneris*<sup>104</sup> –, una volta ricevuta la denuncia, è tenuta, ai sensi dell'art. 62, c. 1, C.U., a darne comunicazione agli uffici centrali del Ministero nonché alla regione o alla provincia o al comune interessati, nei cui ambiti territoriali è allocato il bene, al fine di consentir loro di esercitare la prelazione (sempre, beninteso, che l'atto denunciato ne sia assoggettabile).

Questa disposizione va integrata dal recente d.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169 (come modificato dal d.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 123), che, tra l'altro, individua i direttori generali ministeriali competenti per l'adozione dei provvedimenti prelazionari (v. artt. 2, 16, 19, 20 e 41).

Per inciso, va altresì osservato che l'obbligo della denuncia sussiste in caso di trasferimento non solo di beni *stricto sensu* culturali – in ordine ai quali si siano positivamente conclusi i procedimenti di dichiarazione o di verifica dell'interesse culturale –, ma anche di beni che, tecnicamente, *non sono ancora culturali*, essendo il procedimento di dichiarazione stato solo avviato, ma non concluso (arg. *ex art.* 14, c. 4, C.U.).

In questa specifica ipotesi, infatti, il legislatore, pur imponendo obbligatoriamente la denuncia dell'atto di trasferimento, esclude *a priori* l'esercizio della prelazione, sicché la denuncia assolve soltanto ad una finalità

---

<sup>103</sup> Sono sorti dubbi in merito alla *corretta trasmissione della denuncia*. Prevale l'opinione secondo cui, per assolvere a tale incombenza, non sia necessaria una formale notifica dell'ufficiale giudiziario, ma il mero invio di una raccomandata con avviso di ricevimento, purché pervenga nel termine prescritto.

<sup>104</sup> L'autorità idonea a ricevere la denuncia è il competente Soprintendente ai beni culturali (v. art. 59, c. 3, C.U.) del luogo ove si trovano i beni, a seconda che la cosa rientri tra i beni archeologici, architettonici e paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologici (oggi tale autorità è il Segretario regionale, *ex art.* 32, c. 2, lett. *d*), d.P.C.M. n. 171/2014). Se la denuncia è inoltrata direttamente al Ministero, il decorso dei termini per l'esercizio della prelazione comincerà a computarsi solo a partire dall'effettiva ricezione della denuncia da parte della Soprintendenza: TAR Molise, n. 296/2003, in *Riv. giur. ed.*, 2003, I, p. 1354; TAR Toscana, n. 84/1984, in *Foro it.*, 1984, III, p. 448; Cons. giust. amm., n. 22/1990, in *Cons. Stato*, I, p. 497 (sul tema, R. INVERNIZZI, sub *Artt. 53-64, cit.*, p. 453). La denuncia presentata ad enti o organi non culturali, anziché al Ministero della cultura, non produce alcun effetto ed è considerata come denuncia con indicazioni incomplete o imprecise (così, W. CORTESE, *Il patrimonio culturale – Profili normativi*, cit., p. 404).



prettamente cautelare, diretta a consentire al Ministero l'esercizio dei poteri di vigilanza, ispezione e controllo e nulla più.

Riemerge, anche sotto questa angolazione, la funzione pubblicistico-conoscitiva dell'istituto<sup>105</sup>.

**4.5.** – Poco rimane, poi, da aggiungere per quanto riguarda i *soggetti tenuti alla denuncia*, tema che, a sua volta, presenta una propria rilevanza anche sotto il profilo sanzionatorio.

Ai sensi dell'art. 59, c. 2, C.U., sono tali l'*alienante*, il *cedente la detenzione*, l'*acquirente* (quest'ultimo nei soli casi di trasferimenti conseguenti a vendite forzate o fallimentari o in forza di sentenza produttiva degli effetti di un contratto di alienazione non concluso), l'*erede* e infine il *legatario*<sup>106</sup>.

Anche l'individuazione da parte del legislatore di questi soggetti obbligati fa emergere l'interesse pubblico sotteso alla presentazione della denuncia, giacché tale individuazione viene fatta ricadere solo su coloro, danti o aventi causa, che offrano in astratto maggiori garanzie di adempimento.

L'obbligo di denuncia non grava pertanto su entrambe le parti, nonostante, contraddittoriamente, il Codice prescriva «*la sottoscrizione delle medesime o dei loro rappresentanti legali*» (quindi di *tutte* le parti), finanche quando ciò risulti materialmente impossibile, come nel caso in cui il soggetto non tenuto all'obbligo di denuncia sia irrintracciabile o comunque non collaborativo<sup>107</sup>.

**4.6.** – È ora necessario chiarire un aspetto applicativo di (quasi) esclusiva rilevanza notarile.

Come è noto, in dottrina si afferma che la disciplina in commento non fa presumere la sussistenza di un mandato tacito tra il cliente e il notaio in ordine alla presentazione della denuncia, né tantomeno di un

---

<sup>105</sup> Se il procedimento di dichiarazione di culturalità di un bene sia solo avviato, ma non ancora concluso, l'esercizio della prelazione è precluso al Ministero, giacché l'art. 14, c. 4, C.U. richiama solo le norme in materia di vigilanza ed ispezione (Capo II), di protezione e conservazione (Sez. I del Capo III) e di alienazione ed altri modi di trasmissione (Sez. I del Capo IV del Titolo I Parte seconda del Codice, in cui è ricompreso l'art. 59 in tema di denuncia), non anche le norme in materia di prelazione (Sez. II del Capo IV). L'esigenza cautelare – tipica della procedura di dichiarazione dell'interesse culturale *ex artt.* 13-16 C.U. – si riscontra solo in parte nel procedimento di verifica *ex art.* 12 C.U., atteso che, nelle more, si applica *in toto* la Parte Seconda del Codice dei beni culturali (ossia dall'art. 10 all'art. 130 compreso) e quindi tanto l'istituto della denuncia, quanto l'istituto della prelazione culturale.

<sup>106</sup> Il Codice Urbani estende l'ambito di applicazione della denuncia *ex art.* 59 C.U. anche ai *legatari* (differenziandosi dal vecchio regime della l. Bottai, allora circoscritto ai soli eredi), individuando espressamente il *dies a quo* di decorrenza dell'obbligo per l'erede e per il legatario. La denuncia non comporta accettazione (tacita) dell'eredità *ex art.* 476 c.c. perché l'inciso «*atto che non avrebbe il diritto di fare se non nella qualità di erede*» (art. 476 c.c.) non sembra «calzare» perfettamente con la denuncia perché questo istituto si applica anche agli acquisti *inter vivos* e anche nei confronti del mero detentore del bene e comunque la denuncia non presuppone necessariamente la volontà di accettare del dichiarante. Anche sotto questo profilo emerge, ancora una volta, il carattere pubblicistico dell'istituto (*contra*: R. INVERNIZZI, *op. cit.*, p. 453, per il quale la presentazione della denuncia può valere come accettazione tacita dell'eredità).

<sup>107</sup> Sull'obbligo di sottoscrizione *ex art.* 59, c. 2, C.U. a carico delle «*parti*» (al plurale) e non del solo «*alienante*» o «*acquirente*» (al singolare), R. INVERNIZZI, *op. cit.*, p. 452, osserva che il termine *parti* sia da intendersi in senso tecnico per indicare semplicemente i soggetti tenuti *ex lege* alla denuncia, giacché un'eventuale interpretazione estensiva dell'obbligo – tale quindi da gravare anche sull'acquirente – determinerebbe inaccettabili ricadute anche sotto il profilo sanzionatorio (arg. *ex art.* 173 C.U.).



obbligo funzionale del notaio ad effettuare la medesima *in prima persona*<sup>108</sup>. La legge sul punto è lineare: l'obbligo di denuncia incombe sui soli soggetti indicati nell'art. 59 C.U., i quali, disattendendolo, si espongono anche alle gravi responsabilità civili (art. 164: nullità dell'atto) e penali (art. 173: reclusione fino ad un anno e multa da euro 1.549,50 ad euro 77.469), parimenti previste dal Codice Urbani<sup>109</sup>.

Al notaio, tuttavia, compete un generale *dovere di informazione e di collaborazione* nei confronti delle parti contraenti, consistente, nel caso di specie, nel renderle edotte tanto dell'obbligo di denuncia dell'atto di trasferimento e delle gravi sanzioni previste per la sua inosservanza, quanto del possibile esercizio della prelazione da parte del Ministero.

Tali doveri hanno una forte valenza deontologica che discende, principalmente, dall'art. 42 del Comunicato del Consiglio Nazionale del Notariato del 5 aprile 2008 (pubblicato in G.U. n. 177 del 30 luglio 2008), recante «*Principi di deontologia professionale dei notai*» (c.d. Codice deontologico), il quale impone al professionista non solo di dirigere «la formazione dell'atto nel modo tecnicamente più idoneo per la sua completa efficacia e per la stabilità del rapporto che ne deriva» (art. ult. cit., lett. *b*) e «di dare alle parti i chiarimenti richiesti o ritenuti utili a integrazione della lettura dell'atto per garantire ad esse il riscontro con le decisioni assunte e la consapevolezza del valore giuridicamente rilevante dell'atto, con speciale riguardo [...] agli adempimenti che possono derivare dall'atto [...]» (lett. *c*), ma soprattutto «di prestare alle parti la propria assistenza con diligenza ed impegno professionale, se necessario anche dopo il perfezionamento dell'atto» (lett. *d*).

D'altro canto, non va sottaciuto che taluni elementi da inserire nella denuncia sono assai probabilmente conosciuti dal solo notaio rogante (come il numero di protocollo o taluni dati catastali), sicché nella prassi la compilazione della denuncia difficilmente avviene in assenza della fattiva collaborazione del notaio, anche se trattasi di attività successiva al perfezionamento dell'atto.

Il dovere di informazione circa gli adempimenti, successivi alla stipulazione, afferenti alla presentazione della denuncia, ha poi una ricaduta sul corretto svolgimento del rapporto professionale, atteso che, come è noto, per giurisprudenza consolidata l'oggetto della prestazione d'opera professionale non si riduce al mero compito di accertamento della volontà delle parti, ma si estende alle attività preparatorie e *successive*, necessarie ad assicurare la serietà e certezza dell'atto da rogare e, in particolare, la sua attitudine a conseguire il suo scopo tipico e il risultato pratico voluto dalle parti.

<sup>108</sup> Così, A. VENDITTI, *Denuncia degli atti di trasferimento e individuazione degli atti che danno luogo a prelazione artistica*, cit., p. 68. Per configurare la sussistenza di uno *specifico* obbligo del notaio alla presentazione della denuncia è necessario che egli abbia a tal uopo ricevuto dai soggetti obbligati un espresso mandato *ad hoc*: così, ancora G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, cit., p. 703. Sull'obbligo di denuncia a carico del mandatario senza rappresentanza, v. Cass. civ., Sez. Un., n. 728/1994, in *Foro it.*, 1994, I, c. 1053 ss.

<sup>109</sup> L'inesistenza di un obbligo funzionale del notaio di presentazione della denuncia si evince dal combinato disposto degli artt. 59, c. 2, e 173, lett. *b*), C.U. nonché dal tenore letterale dell'art. 59, laddove prescrive che la denuncia debba contenere solo la sottoscrizione delle parti o dei loro rappresentanti legali.

L'inosservanza di tali obblighi accessori gravanti sul notaio è perciò possibile causa di responsabilità *ex contractu*<sup>110</sup>, che può escludersi solo su concorde volontà delle parti e mediante espressa clausola di esonero inserita nell'atto pubblico<sup>111</sup>.

Il notaio, quindi, deve aver cura di verificare la regolare compilazione e presentazione della denuncia di trasferimento da parte dei soggetti obbligati onde evitare che “scatti” ai loro danni il disposto di cui all'art. 59, ult. c., C.U., ossia che si consideri «*non avvenuta la denuncia priva delle indicazioni previste dal comma 4 o con indicazioni incomplete o imprecise*».

**4.7. –** Prima di concludere, ancora alcune annotazioni circa le conseguenze e gli effetti in caso di *omessa, tardiva o incompleta denuncia*.

Ebbene, poiché la *ratio* dell'art. 59 C.U. è di assicurare la completezza della denuncia, attesa la brevità del termine di sessanta giorni per l'esercizio della prelazione, tale disposizione prevede, come appena ricordato, che in caso di omessa, tardiva o incompleta denuncia quest'ultima «*si considera non avvenuta*», esponendo vieppiù l'inadempiente alle conseguenze sanzionatorie di cui agli artt. 164 e 173 C.U. Il rigore disvelato dal legislatore pone così in evidenza, nuovamente, oltre al carattere perentorio del termine di trenta giorni per la presentazione della denuncia, anche la tipica valenza pubblicistica della medesima.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa è sovente assai rigorosa. I repertori riportano, infatti, svariate pronunce del Consiglio di Stato e di tribunali amministrativi regionali<sup>112</sup>, le quali, dichiarata come mai avvenuta la denuncia parziale o incompleta, hanno “inflitto” la nullità dell'atto di trasferimento<sup>113</sup>.

Né, d'altro canto, potrebbero accogliersi quelle (benevoli) opinioni dottrinali, che nell'intento di salvare comunque l'atto traslativo, escluderebbero la nullità dell'atto se l'Amministrazione riuscisse a desumere dal suo tenore gli elementi richiesti per la corretta redazione della denuncia. Questa ricostruzione, pur comprensibile nell'intento, non si concilia con la finalità pubblicistica della denuncia, ossia di rendere *immediatamente* edotta l'Amministrazione di tutti gli elementi necessari per decidere, nel breve tempo

<sup>110</sup> Cfr., *ex plurimis*: Cass. civ., Sez. III, n. 24733/2007, in *Vita notarile*, 2008, p. 356; Sez. I, n. 24939/2007, *ivi*, 2008, pp. 353 ss.; Sez. III, n. 264/2006, in *Danno e resp.*, 2006, pp. 1099 ss. Sui profili di responsabilità del notaio, cfr.: G. ALPA, *Aspetti attuali della responsabilità del notaio*, in *Riv. Notariato*, 1984, pp. 989 ss.; F. ANGELONI, *La responsabilità civile del notaio*, in *I grandi orientamenti della giur. civ. comm.*, Cedam, Padova, 1990, pp. 20 ss.; L. SILIQUINI CINELLI, *La responsabilità del notaio*, Ipsoa, Assago, 2011.

<sup>111</sup> Cfr.: Cass. civ., Sez. II, n. 21612/2009, in *Foro it. Rep.*, 2009, voce *Notaio*, n. 47; Sez. III, n. 25270/2009, *ivi*, n. 48; Sez. II, n. 5868/2006, in *Vita notarile*, 2006, p. 379; Sez. III, n. 13015/2006, in *Corriere giur.*, 2007, p. 379.

<sup>112</sup> Ad es., Cons. St., Sez. VI, n. 1489/1997, in *Cons. Stato*, 1997, I, p. 1433; TAR Lazio, Sez. II, n. 224/1990, in *Foro it.*, 1991, III, c. 97. *Contra*, F.P. LOPS, *Formale denuncia ai fini della prelazione di beni di interesse culturale*, *cit.*, p. 225, per il quale sarebbe sufficiente la mera trasmissione di una copia dell'atto di denuncia (così, Cons. St., Sez. VI, n. 713/2008, e n. 6350/2004).

<sup>113</sup> La previsione della nullità dell'atto di trasferimento nel caso di omessa, incompleta o ritardata denuncia *ex art. 59 C.U.* vale, ancora una volta, a distinguerla dalla *denuntiatio* prevista per le prelazioni legali, la cui omissione non incide sulla validità dell'atto di trasferimento, ma solo sugli effetti (così, F. LEMETRE, *Alienazione dei beni culturali e natura della prelazione storico-artistica*, *cit.*, p. 304).

concesso, l'esercizio della prelazione o, in ogni caso, di attuare i necessari provvedimenti di tutela del bene culturale trasferito o consegnato.

La disciplina codicistica ora richiamata non è tuttavia esente da criticità, soprattutto ascrivibili all'assoluta equiparazione, sotto il profilo sanzionatorio, di fattispecie oggettivamente differenti quanto alla gravità della violazione prevista: un conto è infatti l'omessa denuncia, altro la sua parziale redazione o, addirittura, la mera presentazione tardiva di una denuncia completa in tutti i suoi elementi.

Ma, oltre alle criticità testé evidenziate, la disciplina dell'omessa, incompleta o tardiva denuncia è altresì foriera di notevoli incertezze quanto all'individuazione dell'esatto momento di acquisto dell'efficacia definitiva dell'atto non denunciato.

Il riferimento si ricollega al tema circa l'effettiva portata dell'art. 164, c. 2, C.U. (su cui v. *infra*), segnatamente laddove viene fatta salva la facoltà del Ministero di esercitare la prelazione ai sensi dell'art. 61, c. 2, C.U., a norma del quale il Ministero, qualora riceva una denuncia tardiva o incompleta o nel caso di sua omissione, dispone di un termine più lungo (ben centottanta giorni) per l'esercizio della prelazione. Orbene, di fatto questo termine opera in modo sicuro solo nell'ipotesi di *denuncia tardiva* (quindi completa in tutti i suoi elementi), ma non certamente nei casi di *omessa o incompleta denuncia*: in entrambe queste ipotesi, infatti, la decorrenza del termine è variabile, potendosi spingere in là nel tempo, fino a quando l'Amministrazione avrà effettivamente acquisito *tutti* gli elementi che, da quel momento, avrebbero dovuto essere denunciati. Con il che il legislatore avrebbe surrettiziamente introdotto una sorta di termine indeterminato e indeterminabile *a priori*, in ordine al quale il privato appare sprovvisto di ogni potere di sindacato, essendo coinvolto l'esercizio discrezionale dell'attività "conoscitiva" dell'Amministrazione e perciò il *merito* dell'attività amministrativa (indagine che, come è noto, è preclusa al giudice amministrativo)<sup>114</sup>.

## **5. Il regime giuspubblicistico delle nullità degli atti di trasferimento dei beni culturali ex art. 164 C.U.**

**5.1.** – È infine necessario spendere alcune riflessioni in ordine al regime giuspubblicistico delle nullità ex art. 164 C.U.<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Per una ricostruzione storica dell'art. 61, c. 2, C.U., cfr. F. BUONOMO, *La tutela della proprietà dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2005. Sull'esercizio della prelazione culturale in ogni tempo in caso di omessa, tardiva o incompleta denuncia, cfr.: Cons. St., Sez. VI, n. 58/1991, in *Foro amm.*, pp. 96 ss.; TAR Molise, n. 296/2003, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2003, I, pp. 1354 ss.; TAR Lazio, Sez. II-quater, n. 9643/2020.

<sup>115</sup> Trattasi di riflessioni già sostenute in A. GIUFFRIDA, *Le nullità ex art. 164 del Codice Urbani. Spunti per una ricostruzione in chiave giuspubblicistica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, n. 2, p. 541 (spec. pp. 567 ss.). Sul tema, cfr.: R. INVERNIZZI, sub *Art. 164*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1050 ss.; M.A. SANDULLI, sub *Art. 164*, in G. LEONE, A.L. TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, pp. 963 ss.; F. DE MARIA, sub *Art. 164*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 650 ss.; G. CASU, *Beni culturali e contrattazione immobiliare*, cit., pp. 145 ss.; A.

Questa disposizione, che ad una prima lettura appare sostanzialmente lineare, così recita: «*Le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalle disposizioni del Titolo I della Parte seconda, o senza l'osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte, sono nulli*» (c. 1). «*Resta salva la facoltà del Ministero di esercitare la prelazione ai sensi dell'articolo 61, comma 2*» (c. 2).

Si tratta, a ben vedere, di una linearità solo apparente, giacché da queste poche parole – che, peraltro, si tramandano in modo pressoché identico da oltre un secolo – si è avviato un dibattito che non può dirsi approdato verso soluzioni sicure ed appaganti.

In linea generale, l'art. 164 C.U. – che, sostanzialmente, riproduce le corrispondenti disposizioni racchiuse nel t.u. Melandri del 1999 (art. 135, c. 1), nella l. Bottai del 1939 (art. 61, c. 1), nel r.d.l. 22 novembre 1925, n. 2192 (art. 1)<sup>116</sup> e finanche nell'antica legge Rosadi del 1909 (il cui art. 29 specificava trattarsi di una nullità di «*pieno diritto*», disposizione poi mutuata dalla legge Bottai) – rappresenta una sorta di *norma di chiusura*<sup>117</sup> nell'ambito dell'apparato sanzionatorio amministrativo predisposto dal Codice Urbani a tutela del patrimonio culturale: invero, nel riferirsi, genericamente, alle violazioni di *tutte* le disposizioni di legge, sembra prefigurare un estesissimo ambito di applicazione, potendo ricomprendere *tutte* le violazioni connesse alle alienazioni, convenzioni e atti giuridici in genere aventi ad oggetto beni culturali.

Certo è che la stessa disposizione trova quale terreno privilegiato di applicazione proprio il procedimento preordinato all'esercizio della prelazione culturale e, segnatamente, l'ipotesi dell'omessa, incompleta o tardiva denuncia degli atti di trasferimento<sup>118</sup>.

Anche da questa particolare prospettiva pare emergere che la *ratio* sottesa alla nullità in esame sia, ancora una volta, quella di salvaguardare il rispetto delle disposizioni di tutela dei beni culturali, assicurando *in primis* la piena conoscibilità degli elementi e dei dati trasmessi al Ministero. Non può quindi essere messa in seria discussione la valenza squisitamente sanzionatoria della disposizione ora in commento<sup>119</sup>, peraltro evidenziata (per quel che può valere) anche dalla sua stessa “ubicazione” nella Parte IV del Codice, recante appunto «*Sanzioni amministrative*»<sup>120</sup>.

Ciò detto, sorprende l'assoluta singolarità della nullità *ex art.* 164 C.U. giacché il legislatore, nonostante la comminatoria della nullità dell'atto, mantiene integro il potere prelazionario del Ministero. E in effetti

---

DEANGELI, *Sull'opponibilità al terzo di buona fede della nullità dell'alienazione di bene artistico*, in *Giur. it.*, 1994, I, pp. 1242 ss.; A. ANSELMO, *Irregolare denuncia di compravendita di un bene artistico e diritto di prelazione dello Stato quale espressione di un potere sanzionatorio*, *cit.*, pp. 2344 ss.; G. PESCATORE, *Nullità o inefficacia nelle alienazioni di cose di interesse artistico avvenute senza denuncia all'autorità amministrativa?*, in *Foro it.*, I, 1948, c. 52 ss.

<sup>116</sup> Per T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, *cit.*, p. 484, il r.d.l. n. 2192/1925 aveva «*conferito un'impronta tipicamente pubblicistica*», tanto da indurre certa dottrina del tempo (M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, *cit.*, p. 436) a configurare la fattispecie come una vera e propria sanzione amministrativa.

<sup>117</sup> Così, A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, *cit.*, p. 291, e M.A. SANDULLI, *sub Art. 164*, *cit.*, p. 963.

<sup>118</sup> Così, R. INVERNIZZI, *sub Art. 164*, *cit.*, p. 1052.

<sup>119</sup> A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, *cit.*, p. 291.

<sup>120</sup> *Ibid.*

appare assai curioso che tale potere sia conservato pur in assenza del suo presupposto “naturale” costituito dalla sussistenza di un atto traslativo della proprietà del bene culturale<sup>121</sup>.

Ancora una volta prevalgono le ragioni di pubblico interesse immanenti all’esercizio del potere prelaionario, atteso che la necessità di tutelare il bene culturale viene sospinta sino a consentire tale esercizio non solo in assenza dell’atto traslativo (*nullus ope legis*), ma finanche *sine die*, qualora cioè ci si trovi innanzi ad un caso di omessa o incompleta denuncia: si rammenta, infatti, che il termine di centottanta giorni *ex art. 61, c. 2, C.U.*, fissato per l’esercizio della prelazione, è da ritenere, per le ragioni dianzi esposte, sostanzialmente indeterminato e indeterminabile.

Come pare evidente, la natura giuridica di questa nullità è ampiamente discussa, anche perché l’art. 164 C.U. non distingue, tra le possibili violazioni commesse, i casi di nullità vera e propria da quelli riconducibili alla mera annullabilità dell’atto traslativo. Sicché, ci si chiede: questa «*sanzione amministrativa*» costituisce una vera e propria ipotesi di *nullità* (c.d. *assoluta*) *ex art. 1418 ss., c.c.*, oppure un caso di *nullità relativa* – come da sempre sostengono la Cassazione, il Consiglio di Stato e parte della dottrina<sup>122</sup> – o, ancora, una mera ipotesi di *inopponibilità* nei (soli) confronti dello Stato, come anche affermato da taluni autorevoli studiosi?

**5.2.** – Ebbene, stando al tenore letterale dell’art. 164 C.U., sono nulle *tutte* «*le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere*», compiuti tanto in violazione dei divieti stabiliti dalle disposizioni del Titolo I della Parte seconda del Codice (in materia di tutela dei beni culturali), quanto «*senza l’osservanza delle condizioni e modalità da esse prescritte*»: rientrerebbero, pertanto, nell’ambito di applicazione della norma non solo le ipotesi di radicale nullità dell’atto, ma anche fattispecie di invalidità costituenti ipotesi di mera *annullabilità* o, addirittura, non incidenti *a rigore* sul piano della stessa validità dell’atto<sup>123</sup>.

Attraverso la comminatoria della nullità, il legislatore ha così ritenuto di sanzionare incisivamente *ogni* inosservanza delle disposizioni di tutela dei beni culturali perché il “peso” dell’interesse pubblico protetto gli impone di assicurare al Ministero un penetrante potere di vigilanza e di controllo anche sugli atti di disposizione di beni culturali e, in particolare, su quelli inerenti all’esercizio del potere di prelazione<sup>124</sup>.

<sup>121</sup> La nullità e la prelazione operano in due ambiti assai distinti, tant’è che è sempre possibile che il Ministero si ritenga *comunque* soddisfatto dalla mera dichiarazione di nullità dell’atto.

<sup>122</sup> Sul punto, v. le successive note 1126, 127 e 128.

<sup>123</sup> Così, E. FOLLIERI, *Le «sanzioni amministrative» a tutela dei beni culturali*, in E. FOLLIERI (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio*, E.S.I., Napoli, 2005, p. 329. Da tempo in giurisprudenza si evidenzia che l’art. 164 C.U. (e, in passato, gli artt. 135, t.u. Melandri, e 61, l. Bottai) non distingue tra ipotesi di nullità ed ipotesi di mera annullabilità (così, Cass. civ., Sez. II, n. 2660/1987, in *Foro it. Mass.*, 1987; Sez. Un., n. 6180/1985, in *Giust. civ.*, 1985, I, 1044). L’ampio tenore dell’art. 164 è confermato dalla sua applicazione non solo nelle compravendite – ipotesi di gran lunga più frequente –, ma anche nei rapporti di locazione instaurati tra il proprietario della cosa vincolata ed un terzo (v. Cass. civ., Sez. III, n. 590/1975, in *Foro it.*, 1975, I, c. 1107), come pure nel caso di omessa denuncia del trasferimento della mera detenzione (v. Cass. civ., Sez. I, n. 4260/1992, in *Giur. it.*, 1994, I, pp. 1242 ss.).

<sup>124</sup> Così, *funditus*, già Cass. n. 1429/1967, in *Foro it.*, 1967, I, c. 2381.



Scartata pressoché pacificamente l'ipotesi della nullità c.d. assoluta<sup>125</sup>, essendo la legittimazione ad agire attribuita in via esclusiva al Ministero, per la giurisprudenza consolidata (si potrebbe dire, “pietrificata”) della Cassazione<sup>126</sup> e, in parte, del Consiglio di Stato<sup>127</sup> – peraltro condivisa da copiosa dottrina<sup>128</sup> – la fattispecie in esame darebbe luogo ad una vera e propria ipotesi di *nullità relativa*<sup>129</sup>: l'esercizio *discrezionale* dell'azione è infatti attribuito al solo Ministero perché ritenuto dal legislatore il primo referente preposto alla tutela dei beni culturali<sup>130</sup>. Poiché dunque la nullità è deducibile solo dall'Amministrazione, e non

<sup>125</sup> Per la dottrina civilistica dominante, la nullità contrattuale (e negoziale) *ex artt.* 1418 ss., altro non sarebbe che la conseguenza di una grave mancanza o anomalia di un elemento intrinseco dell'atto o del negozio, sì da non consentire la sua rispondenza alla fattispecie tipica individuata dall'ordinamento: F. SANTORO-PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli, 1997, spec. p. 245. La nullità esprimerebbe una valutazione negativa del contratto (e del negozio in genere) originata da una deficienza strutturale per la mancanza o impossibilità originaria di un elemento costitutivo, oppure dalla dannosità sociale o dall'illiceità del negozio: così C.M. BIANCA, *Diritto civile, Il contratto*, Milano, 2000, II ed., III, p. 612. Di qui la distinzione tra nullità originata da *illegalità*, correlata alla mancanza di taluno degli elementi essenziali *ex art.* 1418, c. 2, c.c., e nullità da *illiceità*, correlata alla contrarietà a norme imperative (art. 1418, c. 1, c.c.), all'ordine pubblico e al buon costume, o alla frode alla legge o all'illiceità dei motivi (artt. 1418, c. 2, 1343, 1344, 1345 c.c.). Dalla lettura degli artt. 1417, 1972 e 2126 c.c., e quindi dal diverso trattamento che la legge riserva al *contratto illecito* rispetto alle altre ipotesi di contratto nullo, emergerebbe il carattere di vera e propria sanzione attribuito alla nullità per illiceità, in quanto il contratto illecito viene non solo rifiutato, ma vieppiù disapprovato dall'ordinamento: G. D'AMICO, *Ordine pubblico e illiceità contrattuale*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Illiceità, immeritevolezza, nullità*, E.S.I., Napoli, 2004, pp. 11 ss. La gravità della nullità assoluta si riflette nella sua disciplina giuridica, che ne connota i relativi caratteri: essa, infatti, si contraddistingue per l'*assolutezza* (la legittimazione ad agire è affidata «a chiunque vi abbia interesse»), per la *rilevabilità d'ufficio* da parte del giudice (v. art. 1421 c.c.), per la *natura meramente dichiarativa della sentenza* di accertamento, per l'*imprescrittibilità* dell'azione di nullità (v. art. 1422 c.c.), per l'*insanabilità* del contratto nullo (v. art. 1423 c.c.), per la *definitiva inidoneità dell'atto a produrre effetti* (l'atto nullo è inefficace *ab origine*, in conseguenza dell'efficacia retroattiva reale propria della sentenza dichiarativa di nullità). Ma, come accennato, il Codice civile, nel prevedere i punti fermi e caratterizzanti l'istituto della nullità, pone talune significative “salvezze” (v. artt. 1418, c. 1, 1421, 1422 e 1423 c.c.), costituite dal rinvio ad una diversa previsione legislativa, ponendo così le basi per il proliferare di forme di nullità “speciali”.

<sup>126</sup> Così, Cass. civ. n. 5773/2009. Cfr. anche: Sez. III, n. 10083/1998, in *Foro it.*, 1999, I, c. 126; Sez. Un., n. 1950/1996; n. 728/1994, in *Foro it.*, 1994, I, c. 1053.

<sup>127</sup> Sul punto, v. Cons. St., Sez. VI, n. 923/2001, in *Foro amm.*, 2001, I, p. 59.

<sup>128</sup> Configurano in senso relativo l'ipotesi di nullità in esame, tra gli amministrativisti: M.A. SANDULLI, sub *Art. 164, cit.*, p. 963; A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio, cit.*, p. 293; e, tra i civilisti: C.M. BIANCA, *Diritto civile, Il contratto, cit.*, p. 612; A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in A. CICU, F. MESSINEO (diretto da), *Tratt. dir. civ. e comm.*, VIII, Milano, 1995, p. 449, nota 117; E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, E.S.I., Napoli, 1994, p. 484; F. MESSINEO, *Il contratto in genere*, in A. CICU, F. MESSINEO (diretto da), *Tratt. dir. civ. e comm.*, Milano, 1972, vol. XXI, Tomo II, p. 180; L. PUCCINI, *Studi sulla nullità relativa*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 92.

<sup>129</sup> Come accennato (v. nota 125), lo schema normativo tipico della nullità assoluta è incentrato sulla *ratio* generale dell'essere sanzione e dunque tale patologia, essendo posta a tutela di valori di rilievo generale, è perciò invocabile da chiunque. Non di rado, tuttavia, il legislatore utilizza la categoria della nullità per salvaguardare i soli diritti nella disponibilità di soggetti determinati (di regola, contraenti in posizione di disfavore economico). Si parla dunque di *nullità relativa* quando l'ordinamento attribuisce la legittimazione ad uno o più soggetti positivamente individuati, escludendo l'esercizio dell'azione a qualunque interessato, sebbene la nullità, una volta accertata e dichiarata giudizialmente, operi sempre *erga omnes*. La ricostruzione della nullità relativa non è tuttavia pacifica (v. L. CARIOTA FERRARA, *Il negozio giuridico nel diritto privato italiano*, Morano Editore, Napoli, 1999, spec. p. 329).

<sup>130</sup> La particolarità dell'azione di nullità *ex art.* 164 C.U. riposa proprio nella *relatività* della sua legittimazione processuale, tanto da avvicinarla alla categoria della nullità relativa, come gran parte della dottrina da tempo tende a fare. Ma è proprio l'attribuzione di tale legittimazione al Ministero della cultura che vale a distinguere l'azione in commento dalle tipiche ipotesi di nullità relativa: infatti, la salvezza prevista nell'art. 1421 c.c. in ordine ad un'eventuale legittimazione relativa all'azione, costituisce il principale supporto normativo allo statuto generale delle cosiddette *nullità di protezione*, ossia di quelle speciali patologie che si caratterizzano per il fatto di essere, di regola, attivabili dal solo contraente che la legge intende proteggere.



anche dai privati interessati, né è rilevabile d'ufficio dal giudice, secondo questa opinione non può che essere di tipo relativo.

Raccogliendo i dati sin qui dispiegati, gli elementi che concorrono a rendere *sui generis* questa tipologia di nullità possono, dunque, sintetizzarsi come segue<sup>131</sup>.

In primo luogo, le *ipotesi di nullità* contemplate dalla norma sono così variegate da includere, come già osservato, tanto le nullità del Codice civile, quanto eventuali vizi fonte di annullabilità del negozio traslativo o addirittura, *a rigore*, non incidenti sulla stessa validità dell'atto dal punto di vista civilistico, come l'omessa, l'incompleta o la tardiva denuncia dell'atto di trasferimento.

In secondo luogo, l'azione di nullità è promuovibile *solo dallo Stato* nella persona del Ministro per i beni e le attività culturali (*rectius*: Ministero della cultura), sebbene oggi potrebbe sorgere il dubbio se tale facoltà non sia anche estensibile alle regioni e agli enti locali prelazionari<sup>132</sup>.

In terzo luogo, l'azione di nullità è viepiù esercitabile *in ogni tempo*, ma, come detto, *non è rilevabile d'ufficio dal giudice, né deducibile* dai privati costituiti in giudizio, avendo il legislatore rimesso la valutazione dell'interesse pubblico ad agire in giudizio alla sola discrezionalità dell'Amministrazione<sup>133</sup>.

In quarto luogo, il negozio produce tutti i suoi effetti tra le parti (quindi anche quelli traslativi della proprietà) fino a quando lo Stato non decida di far valere la nullità<sup>134</sup>, con la conseguenza che l'acquirente è legittimato a compiere tutti gli eventuali *atti di natura strumentale* inerenti alla qualità di proprietario acquisita con il negozio di trasferimento: si pensi, ad es., alla licenza per finita locazione che il conduttore non può impugnare facendo leva sulla mancata denuncia al Ministero dell'atto di trasferimento al momento della proposizione della domanda<sup>135</sup>.

Infine, l'azione di nullità, non solo è *imprescrittibile*, ma ad essa non possono opporsi, contrariamente alla nullità civilistica, le usucapioni *medio tempore* maturate o le prescrizioni delle azioni di ripetizione<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> La schematizzazione proposta riprende taluni spunti tratti da E. FOLLIERI, *Le «sanzioni amministrative» a tutela dei beni culturali*, cit., pp. 343 ss.

<sup>132</sup> Manca ancora una casistica giurisprudenziale che legittimi espressamente anche le regioni e gli enti pubblici territoriali all'esercizio dell'azione di nullità, nonostante l'art. 164, indicando espressamente solo il Ministero, sembri condurre verso una interpretazione in senso restrittivo.

<sup>133</sup> Per Cass. civ., Sez. III, n. 590/1975, l'indubbia interferenza con l'esercizio dell'azione amministrativa del Ministero avrebbe reso necessaria un'espressa previsione del potere di rilevanza d'ufficio da parte del giudice.

<sup>134</sup> A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 294.

<sup>135</sup> Sul punto, cfr.: C.G. PELLEGRINO, *Il conflitto tra la prelazione a favore degli enti pubblici e la prelazione a favore del conduttore*, in *Rass. locazioni*, 2006, pp. 380 ss.; M. DE TILLA, *Riflessi sul contratto di locazione della prelazione esercitata dallo Stato in relazione ad immobili sottoposti a vincolo artistico o storico ed altre questioni controverse*, in *Riv. giur. edil.*, 1991, I, pp. 1022 ss. Cfr.: Cass. civ., Sez. III, n. 10083/1998, e la risalente n. 590/1975, in *Foro it.*, 1975, I, c. 1107 ss.

<sup>136</sup> Così, TAR Lombardia, n. 145/2003; TAR Molise, n. 296/2003; Cons. St., Sez. VI, n. 58/1991. Cfr. anche Cass. civ., Sez. I, n. 4260/1992 e, in senso adesivo, R. INVERNIZZI, sub *Art. 164*, cit., pp. 453 s. Sull'inapplicabilità dell'usucapione in sede di esercizio della prelazione culturale, si veda Cons. St., Sez. VI, n. 5671/2018.

Riassumendo, si assiste ad effetti della nullità che rientrano nella sfera della nullità assoluta, altri che si collocano nell'alveo della mera annullabilità ed altri ancora che vanno ben oltre la nullità assoluta, tanto da far apparire la nullità in esame come una sorta di «nullità rafforzata»<sup>137</sup>.

Non mancano, poi, gli *elementi critici* che emergono dalla disciplina di questa particolare fattispecie di invalidità, peraltro puntualmente evidenziati dalla più attenta dottrina<sup>138</sup>.

Al riguardo sono state rilevate almeno tre “stranezze”<sup>139</sup>.

La prima è che la nullità, pur operando di diritto, può essere fatta valere solo dall'Amministrazione, determinando un'evidente incertezza giuridica.

La seconda è che l'atto, pur valido e produttivo di effetti tra le parti, rimane invalido e privo di efficacia nei confronti dell'Amministrazione, qualora quest'ultima decida di promuovere l'azione, aggiungendo così incertezza ad incertezza.

Infine, la terza “stranezza” è che l'atto di trasferimento nasce valido, perché formato prima della denuncia, ma diviene successivamente invalido se la denuncia risulta priva delle forme prescritte o non viene affatto presentata e tale invalidità travolge l'intero negozio con efficacia da ritenere *ex tunc*.

**5.3.** – Abbandonando anche la teorica della nullità relativa<sup>140</sup>, la dottrina ha così suggerito di configurare la fattispecie di invalidità in esame come un'ipotesi di *inefficacia semplice* (o di *inopponibilità*), limitatamente al solo ente prelazionario.

In altri termini, detta fattispecie potrebbe configurarsi semplicemente come un caso di *inefficacia successiva*, sicché, nonostante la lettera dell'art. 164 C.U., andrebbe trascurato il piano dell'invalidità-nullità per abbracciare il profilo della mera inefficacia dell'atto<sup>141</sup>.

<sup>137</sup> Felice espressione di E. FOLLIERI, *Le «sanzioni amministrative» a tutela dei beni culturali*, cit., p. 344.

<sup>138</sup> Così, A. FUSARO, *La circolazione giuridica dei beni immobili culturali nella prassi notarile: un inventario di questioni*, in *La circolazione dei beni culturali: attualità e criticità*, Atti del convegno (Firenze 12 dicembre 2009), I quaderni della Fondazione Italiana del notariato, E-library, 2010, p. 24.

<sup>139</sup> G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, cit., p. 713.

<sup>140</sup> Com'è noto, la categoria della nullità relativa, intesa quale *tertium genus* di invalidità che si interpone tra la nullità e l'annullabilità, è oggetto di viva discussione nella dottrina civilistica. Respinge tale categoria, ad es., L. CARIOTA FERRARA, *Annulabilità assoluta e nullità relativa (Un contributo alla teoria della invalidità dei negozi giuridici)*, in *Scritti minori*, E.S.I., Napoli, 1986, pp. 269 ss.

<sup>141</sup> Numerosi Autori respingono la configurazione in senso relativo della nullità prevista per gli atti traslativi di beni culturali, ritenuti questi ultimi semplicemente inefficaci o inopponibili allo Stato. Aderiscono a questa teorica, tra gli amministrativisti: G. PESCATORE, *Nullità o inefficacia nelle alienazioni di cose di interesse artistico avvenute senza denuncia all'autorità amministrativa?*, cit., pp. 32 ss.; T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, cit., p. 483; F. DE MARIA, sub Art. 164, cit., p. 650; e tra i civilisti: P. GUIDA, *Mancata osservanza delle formalità necessarie e ritrasferimento del bene culturale*, in *Riv. Notariato*, 2012, (5), p. 558 ss.; G. MAGRI, *Beni culturali e acquisto a non domino*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, n. 3, pp. 10741 ss.; G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, cit., pp. 712 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile, Il contratto*, cit. (ed. 1987), pp. 577 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali di diritto civile*, Napoli, 1981, p. 247. In giurisprudenza, cfr.: TAR Lazio, Sez. II, n. 224/1990, in *Foro it.*, 1991, III, p. 97; Cons. St., Sez. VI, n. 802/1987, in *Riv. giur. edil.*, 1980, I, p. 1043. V. anche Cass, Sez. I, n. 11157/1996, in *Corr. giur.*, 1997, n. 6, p. 694. Sulla nozione generale di inefficacia relativa (e di inopponibilità), cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, pp. 238 ss.

A sostegno di questo assunto si rileva, tra l'altro, la circostanza che l'atto compiuto in violazione di legge mantiene intatta la sua efficacia *inter partes*, mentre diviene inefficace nei soli confronti dello Stato, limitatamente all'arco temporale compreso tra la stipulazione del contratto e il compimento del sessantesimo giorno dalla presentazione della denuncia (ma anche per l'intero periodo in cui il Ministero non abbia affatto ricevuto tale denuncia).

In altri termini, l'atto non sarebbe viziato, ma semplicemente *non opponibile* all'Amministrazione interessata, che, perciò, è sempre legittimata ad esercitare il potere di prelazione. La nullità, non essendo conseguenza di un vizio del negozio, costituirebbe una sorta di "sanzione" civile finalizzata soltanto a circoscrivere l'efficacia di quest'ultimo<sup>142</sup>.

**5.4.** – Un autorevole amministrativista<sup>143</sup> ha avanzato anni or sono una diversa ipotesi ricostruttiva, sebbene ancora da approfondire nella sua analisi. Si è infatti proposto di configurare l'invalidità di cui all'art. 164 C.U. come un vero e proprio *tertium genus* di nullità, che si affiancherebbe alle tradizionali nullità, assoluta e relativa, qualificando la fattispecie come un'ipotesi di *nullità speciale*, istituto peraltro approfondito dal civilista Passagnoli in una sua monografia di non moltissimi anni fa<sup>144</sup>.

Con questa espressione verrebbero fatte rientrare tutte le ipotesi *atipiche* di nullità (se raffrontate al modello generale di nullità delineato dal Codice civile)<sup>145</sup>, dotate di caratteri loro propri e spesso di natura *relativa*, ma che purtuttavia presentano i tratti essenziali della nullità civilistica, ossia l'insanabilità<sup>146</sup>,

---

<sup>142</sup> Sul tema: N. IRTI, *La nullità come sanzione civile*, in *Contr. e impresa*, 1987, pp. 541 ss. e F. GALGANO, *Alla ricerca delle sanzioni civili indirette: premesse generali*, in *Contr. e impr.*, 1987, pp. 531 ss.

<sup>143</sup> Precisamente, E. FOLLIERI, *Le «sanzioni amministrative» a tutela dei beni culturali*, cit., p. 345.

<sup>144</sup> Il richiamo è a G. PASSAGNOLI, *Nullità speciali*, Milano, 1995.

<sup>145</sup> La *specialità* della nullità non è ascrivibile alla mera collocazione normativa dell'istituto – perché prevista *aliunde* rispetto alla regolamentazione "classica" ex artt. 1418 ss. c.c. –, quanto piuttosto alla differente connotazione che la distingue dalla tipica caratterizzazione della nullità assoluta. E in effetti, laddove il legislatore prevede ipotesi differenti di nullità rispetto a quella unanimemente ritenuta "generale", ex artt. 1418 ss. c.c., avrebbe senso esprimersi in termini di *nullità speciali* perché trattasi di fattispecie riferibili a specifiche aree normative (codicistiche o di legislazione speciale) e, al contempo, si connotano differentemente rispetto alla tradizionale configurazione della nullità in generale. Il nostro ordinamento conosce numerose ipotesi di nullità speciale di diritto privato, tutte caratterizzate dalla presenza di "anomalie" rispetto alla disciplina generale della nullità, la più evidente delle quali è costituita dalla legittimazione all'azione, spesso non assoluta, ma limitata a particolari categorie di soggetti interessati, positivamente individuati. Tali anomalie si giustificano con la circostanza che l'ordinamento ricorre a tale ipotesi di invalidità proprio per introdurre una sanzione a tutela non tanto di interessi generali, ma vieppiù dell'interesse particolare di uno dei soggetti coinvolti nella vicenda contrattuale (così, S. MONTICELLI, *Nullità, legittimazione relativa e rilevanza d'ufficio*, in *Riv. dir. priv.*, 2002, pp. 685 ss.).

<sup>146</sup> A proposito dell'*insanabilità* della nullità negoziale, e quindi dell'impossibilità di convalida ex art. 1423 c.c. (salvo norma contraria), si ritiene inammissibile la conferma del contratto nullo persino se conseguente alla rinuncia all'azione di nullità (C.M. BIANCA, *Diritto civile. Il contratto*, cit., p. 636). L'insanabilità si fonda sul principio generale dell'indisponibilità della sanzione (qual è la nullità), essendo la nullità posta a tutela di interessi superindividuali. L'art. 1423 contiene una "salvezza", che apre il varco a numerose ipotesi legislative di sanatoria del contratto nullo, come l'art. 590 c.c. (conferma del testamento nullo), l'art. 799 c.c. (donazione nulla) e l'art. 2332 c.c. (nullità della società per azioni). Esistono anche ipotesi di sanatorie nella legislazione speciale, come in materia urbanistica (v. l'art. 40, c. 3, l. n. 47/1985, e gli artt. 30, c. 4-*bis*, e 46, c. 4, d.p.r., n. 380/2001).

l'imprescrittibilità dell'azione<sup>147</sup> e, generalmente, la rilevabilità d'ufficio<sup>148</sup>. Queste speciali ipotesi di nullità sono soprattutto frequenti in materia di tutela del consumatore<sup>149</sup>.

Senonché, la nullità *ex art. 164 C.U.* presenta significative differenze rispetto alle nullità speciali c.d. di protezione (specialmente quelle previste a tutela del consumatore), dovendosi essa ritenere, come già evidenziato, *non rilevabile* d'ufficio e neppure posta a presidio di un contraente debole, bensì di un soggetto estraneo al contratto e che certamente debole non è, trattandosi del Ministero della cultura.

Questa insolita ipotesi di nullità, al pari delle altre nullità speciali, manifesta, da un lato, un carattere marcatamente derogatorio rispetto al regime delle nullità contemplate nel Codice civile e, dall'altro, quasi contraddittoriamente, fa emergere gli elementi essenziali tipici di ogni ipotesi di nullità, sopra richiamati. Né, d'altro canto, siffatta specialità, agli occhi dell'amministrativista, desta eccessivo stupore: mentre infatti la classica nullità civilistica è dettata *in via principale* in materia contrattuale ed è quindi espressione di interessi gravitanti nell'orbita del regime privatistico, la nullità del Codice Urbani ha invece una valenza essenzialmente giuspubblicistica, la quale, pur interferendo nell'attività negoziale dei privati, si contraddistingue per il perseguimento di pregnanti finalità generali che ben possono giustificare una differenziazione di disciplina rispetto al regime tipico dell'attività contrattuale<sup>150</sup>.

D'altro canto, è innegabile che anche le norme ed i principi contenuti nel Codice civile possano sempre essere derogati da disposizioni di pari rango legislativo, qual è appunto il Codice Urbani.

Quest'ultima considerazione, in sé del tutto ovvia, merita tuttavia d'essere approfondita perché, a nostro avviso, può risultare foriera di ulteriori spunti di riflessione nella difficile opera di ricostruzione della fattispecie di nullità di cui all'art. 164 C.U.

---

<sup>147</sup> La *ratio* dell'*imprescrittibilità* dell'azione di nullità (salvi gli effetti dell'usucapione e della prescrizione delle azioni di ripetizione: art. 1422 c.c.) riposa nell'esigenza di assicurare il perseguimento dell'interesse generale all'accertamento della situazione effettiva senza dover soffrire limiti di tempo. Il principio dell'*imprescrittibilità*, che peraltro incontra poche eccezioni, esprime con forza il naturale carattere sanzionatorio di protezione di valori fondamentali, tipico dell'azione di nullità.

<sup>148</sup> La *rilevabilità d'ufficio* in ogni stato e grado del giudizio (art. 1421 c.c.) non viene meno, di regola, nelle fattispecie di nullità relativa e di protezione per almeno due ragioni: perché trattasi di principio di ordine pubblico e perché l'interesse tutelato, pur di natura personale, si contrappone al connesso disvalore socio-economico del comportamento da sanzionare che legittima l'iniziativa del giudice di contrasto alla pattuizione: così, S. MONTICELLI, *Fondamento e funzione della rilevabilità d'ufficio della nullità negoziale*, cit. p. 701; *contra*: G. PASSAGNOLI, *Nullità speciali*, cit., p. 189, e R. QUADRI, «Nullità» e tutela del «contraente debole», in *Contr. e impr.*, 2001, pp. 1143 ss., spec. p. 1177.

<sup>149</sup> Oltre alle nullità delle intese restrittive della concorrenza a tutela del consumatore (artt. 2 e 33, l. n. 287/1990, e artt. 36 e 134, d.lgs. n. 206/2005, c.d. Codice del consumo), costituiscono significativi esempi di nullità speciali le fattispecie previste dal d.lgs. n. 385/1993 (t.u. delle leggi bancarie: v. art. 127), dal d.lgs. n. 58/1998 (t.u. delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria: art. 23) e dalla l. n. 192/1998, in materia di subfornitura. Trattasi di ipotesi di nullità «*distanti anni luce da quelle forme tradizionali di nullità*» (A. DI MAJO, *La nullità*, in BESSONE (diretto da), *Tratt. dir. priv.*, vol. XIII, Torino, 2002, pp. 128 ss.) per le specifiche cause che le originano, ma anche sotto il profilo delle fonti e degli effetti che generano. La loro ampia diffusione (tant'è che è stata coniata l'espressione «*nullità di protezione*») farebbe ritenere superata l'idea che la nullità *assoluta* costituisca la regola, in contrapposizione all'eccezione rappresentata dalla nullità *relativa*. In verità, appare più realistico ritenere le previsioni di nullità relativa come di natura (non già eccezionale, ma) speciale e dunque suscettibili di applicazione analogica con riguardo a fattispecie fondate sulla medesima *ratio*.

<sup>150</sup> Così, A. MANZI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 294.

Anzitutto, viene alla mente il lungo processo evolutivo, da decenni in atto, che vede impegnato il nostro legislatore verso una progressiva e irreversibile frantumazione della tradizionale nozione unitaria di nullità. Come infatti da tempo denuncia la migliore dottrina civilistica nello studio di questa delicata materia, l'istituto della nullità contrattuale (e negoziale) di cui agli artt. 1418 ss. c.c., ha ormai perduto la sua unitarietà e non costituisce più quel corpo “granitico” di regole sovrane che da sempre illuminano il settore dell'invalidità contrattuale. Tende, in altri termini, a farsi strada sempre più l'opinione secondo cui il nostro legislatore non avrebbe, in effetti, elaborato un istituto di carattere universale, bensì una pluralità di “statuti” della nullità<sup>151</sup>.

Se, dunque, per un verso, pur sempre sussiste la tradizionale categoria *generale* della nullità – quella di diritto comune che emerge dalla lettura delle disposizioni codicistiche a ciò dedicate (gli artt. 1418 ss. c.c.) –, per altro verso, esiste una parallela pluralità di patologie invalidanti – le nullità speciali – che, pur prendendo spunto dalla nullità negoziale di diritto comune, non ne conservano *in toto* lo spirito, facendo così perdere progressivamente allo statuto generale codicistico la sua tradizionale *vis attrattiva* avverso ogni forma di accordo illegale o illecito<sup>152</sup>.

D'altro canto, finanche l'ordinamento europeo sembra seguire questa linea di tendenza, come un'attenta dottrina ben ha fatto osservare<sup>153</sup>.

Ebbene, se persino dall'angolo prospettico della dottrina civilistica l'unitarietà dell'istituto della nullità non costituisce più una sorta di dogma, ma anzi è messa seriamente in discussione, la questione non deve *a fortiori* suscitare particolari preoccupazioni per l'amministrativista, e quindi per la dottrina giuspubblicistica, tradizionalmente inclini a ricercare nell'intero ordinamento giuridico – e non già in un suo limitato settore – i principi generali da applicare ai vari istituti per “piegarli” alle esigenze imposte dalla peculiarità degli interessi (massimamente pubblici) oggetto di protezione<sup>154</sup>. E ciò, fra l'altro, costituisce una riprova dell'autonomia del diritto amministrativo come branca ordinamentale. In sostanza,

---

<sup>151</sup> Cfr., *ex multis*: V. SCALISI, *Categorie e istituti del diritto civile - Nella transizione al postmoderno*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>152</sup> Il progressivo proliferare di nuove forme di nullità speciali può condurre *de jure condendo* ad una radicale demolizione della valenza normativa dei precetti *ex artt.* 1418 ss. c.c. o, quantomeno, ad una sensibile perdita di effettività perché è possibile che nel tempo gli operatori giuridici erodano progressivamente i caratteri essenziali della nullità che finirà per perdere il proprio carattere sanzionatorio, non costituendo più un ostacolo insormontabile in sede di elaborazione dei contenuti contrattuali.

<sup>153</sup> Così, G. PASSAGNOLI, *Le nullità speciali, cit., passim*.

<sup>154</sup> Come già esplicitato altrove (A. GIUFFRIDA, *Le nullità ex art. 164 del Codice Urbani. Spunti per una ricostruzione in chiave giuspubblicistica, cit.*, pp. 367 ss.), la dottrina amministrativistica è solita applicare per analogia le disposizioni del Codice civile per finalità ricostruttive dei vari istituti, come nel caso del lungo percorso seguito nell'elaborazione del modello teorico dell'atto amministrativo o dell'applicazione agli atti amministrativi della disciplina codicistica sull'interpretazione dei contratti (artt. 1362 ss. c.c.). Si pensi, ancora, alla ricostruzione del regime dell'invalidità degli atti amministrativi, la cui teorica si è spesso avvalsa (soprattutto nelle sue prime elaborazioni) della dogmatica civilistica in tema di negozio giuridico.



si tratta solo di applicare al tema della nullità il medesimo *modus operandi* già utilizzato nell'inquadramento in senso giuspubblicistico della denuncia degli atti di trasferimento e della stessa prelazione culturale.

Non solo, ma la stessa dottrina, autorevole e diffusa, che propone di declassare la nullità ad una mera ipotesi di inefficacia semplice (o inopponibilità) attraverso la lettura combinata degli artt. 59, c. 5, 60, c. 2, e 164 C.U. non convince del tutto per una pluralità di ragioni, ma vieppiù perché contrasterebbe eccessivamente con il dato letterale offerto dall'art. 164 C.U., ossia con la scelta di fondo di introdurre, per il tramite di tale disposizione, una vera e propria norma sanzionatoria<sup>155</sup>.

Trattasi, invece, di una scelta che andrebbe difesa, perché pare difficile sostenere che l'espresso richiamo alla nullità costituisca una sorta di refuso che, sbadatamente, si tramanda da oltre un secolo nella nostra legislazione: come si è già fatto osservare, si è passati dal «*nullo di pieno diritto*» dell'antica legge Rosadi, poi confermato dalla legge Bottai, ad un più blando, ma sempre ribadito, «*sono nulli*», sancito nel t.u. Melandri del 1999 e ora nel Codice Urbani e mai abbandonato, nonostante le reiterate modifiche di quest'ultimo<sup>156</sup>. La conservazione di questa formula sembra perciò confermare una precisa "scelta di campo" del legislatore, in quanto la nullità, anche nel comune sentire, evoca maggiormente l'idea della sanzione, certamente assai più della previsione della mera inefficacia dell'atto. E, sotto questo profilo, anche l'inserimento dell'art. 164, e quindi della nullità in questione, nell'ambito delle «*sanzioni amministrative*» sembra privilegiare una (ri)lettura della disposizione in chiave prettamente giuspubblicistica.

## 6. Considerazioni conclusive

Alla luce della ricostruzione testé riportata, la matrice giuspubblicistica della prelazione culturale non può più essere messa in seria discussione, trattandosi di un istituto destinato non tanto a conseguire – nei limiti delle disponibilità finanziarie – un incremento, fine a se stesso, del patrimonio pubblico, quanto piuttosto ad assicurare la realizzazione dell'*interesse pubblico*, di rilevanza costituzionale, diretto all'acquisizione *pubblica* dei beni culturali in vista di una loro più adeguata protezione, conservazione e fruizione.

Questa specifica finalità fa pertanto emergere la *prevalenza dell'interesse pubblico su quello privatistico*, come avviene tipicamente negli istituti di diritto amministrativo. In questa prospettiva, anzi, talune pronunce

---

<sup>155</sup> L'ordinamento, quando introduce fattispecie di inefficacia semplice, tende a manifestarlo espressamente nelle varie previsioni normative, senza dissimulare siffatte ipotesi dietro lo schermo di altri istituti, quali la nullità o l'annullabilità. Si pensi al vecchio art. 17 c.c. – abrogato dall'art. 13, l. n. 127/1997 (c.d. Bassanini *bis*), poi modificato dall'art. 1, l. n. 192/2000 – secondo cui gli acquisti di beni immobili o le accettazioni di donazioni o eredità o il conseguimento di legati da parte della persona giuridica senza aver ottenuto la previa autorizzazione governativa erano privi di effetto («*non hanno effetti*»), null'altro aggiungendo.

<sup>156</sup> La tesi dell'opponibilità dell'atto appare forse troppo artificiosa, a fronte dei (modesti) risultati ottenuti, più che altro tesi a salvaguardare le ricostruzioni teoriche tradizionali principalmente fondate sul dato normativo offerto dal Codice civile (così, A. FUSARO, *La circolazione giuridica dei beni immobili culturali nella prassi notarile: un inventario di questioni*, cit., p. 24).



della giurisprudenza amministrativa si sono spinte ben oltre, sino ad affermare che la prelazione, accanto alla tipica finalità di tutela del bene culturale, assicurerebbe, al pari dell'espropriazione, una finalità di recupero e di risanamento dell'ambiente cittadino, addirittura ritenendola, a tal fine, come «uno degli strumenti più agili»<sup>157</sup>.

Di certo, e lo si è evidenziato nelle pagine precedenti, la prelazione realizza, assieme alla denuncia degli atti di trasferimento, un penetrante controllo pubblico sugli atti negoziali di disposizione aventi ad oggetto beni culturali. Pertanto, se per un verso essa comprime pesantemente la sfera dell'autonomia privata garantita ex art. 41, c. 1, Cost., per altro verso, il privilegio accordato all'Amministrazione troverebbe fondamento, come accennato, nell'art. 9, Cost. ed ora anche negli artt. 117 e 118, Cost.

Sennonché, la rilevanza costituzionale dell'istituto – peraltro riaffermata dalla Corte costituzionale, con la già richiamata sentenza 26 giugno 2007, n. 221 – non va tuttavia enfatizzata, quasi si volesse erigere la prelazione quale massimo baluardo posto a tutela dei beni culturali: è infatti sufficiente sfogliare il *corpus* normativo del Codice Urbani per scorgere agevolmente l'ampia congerie di strumenti che l'ordinamento appronta a tutela del patrimonio culturale e che spaziano ben al di là dell'istituto della prelazione culturale. Volendo esemplificare, si pensi ai poteri di vigilanza e di ispezione (artt. 18 e 19), ai divieti di interventi pregiudizievoli per i singoli beni (art. 20), al potere di autorizzazione di interventi conservativi e di restauro (art. 31), talvolta imposti *tout court* se necessario (art. 32). Ed ancora, ai poteri di autorizzazione del prestito per mostre ed esposizioni (art. 48) e di esproprio (art. 95), come anche all'obbligatorio assoggettamento a visita del pubblico per finalità culturali (art. 104) nel caso di beni culturali di proprietà privata. Si pensi, infine, ai divieti e limiti imposti su *tutti* i beni culturali (pubblici e privati) all'uscita dal territorio nazionale (v. artt. 65 ss.).

Da questa rapida rassegna dei principali istituti di tutela si evince, dunque, che la prelazione culturale, pur trovando indubbi addentellati costituzionali negli artt. 9, 117 e 118, Cost., certamente non assurge ad un ruolo di assoluta centralità nell'ambito del vasto novero degli strumenti di salvaguardia dei beni culturali, come peraltro è confermato dal non frequente ricorso a questo istituto da parte dell'Amministrazione dei beni culturali<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Così, Cons. St., VI sez., n. 221/1992.

<sup>158</sup> I casi di esercizio della prelazione culturale non sono numerosi, soprattutto per ragioni di ordine finanziario. Al riguardo, R.A.M. MUSCIO, *La circolazione dei beni culturali*, cit., p. 195, nota 9, e W. CORTESE, *Il patrimonio culturale – Profili normativi*, cit., p. 413, nota 26, richiamano l'acquisizione per prelazione verificatosi in occasione dell'esportazione di un dipinto di Jacopo Palma il giovane a New York. Secondo A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 246, nota 2, lo Stato, nell'anno 2000, ha esercitato quattordici volte la prelazione, secondo quanto riportato ne *Il Giornale dell'Arte*. Ciò nonostante, per M.R. COZZUTO QUADRI, *La prelazione artistica: gli orientamenti attuali*, cit., p. 154, la prelazione, «anche nell'esperienza applicativa della l. n. 1089/1939, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, si è confermata come il più utilizzato mezzo di acquisizione di cose d'arte al patrimonio statale». Sul recente, e discusso, esercizio della prelazione che ha coinvolto l'isola di Gallinara, si veda TAR Liguria, Sez. I, 15 luglio 2021, n. 672.

Questo rilievo, in effetti forse anche scontato, conduce però verso ulteriori riflessioni di più ampio respiro.

In particolare, ci si domanda se non sia ormai giunto il momento di prendere definitivamente le distanze dalla tradizionale “filosofia” sottesa all’istituto della prelazione culturale – cui, ancora in parte, la Corte costituzionale sembra ispirarsi – secondo la quale la proprietà *pubblica* sarebbe quella maggiormente in grado di soddisfare l’esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione e, conseguentemente, la sua conservazione, fruizione ed il libero godimento da parte di tutti i cittadini.

Si tratta, invero, di una impostazione ormai risalente nel tempo e che muove dall’assunto secondo il quale il bene culturale correrebbe il rischio, finché rimane in mano privata, o di essere lasciato decadere con grave pregiudizio, o d’essere destinato ad usi incompatibili con la sua natura, o infine, nella migliore delle ipotesi, d’essere sottratto al godimento della collettività, pur rappresentando la memoria storica della Nazione.

Forti sentori di questa “filosofia” traspaiono anche dalla lettura degli artt. 822 ss., c.c., in cui i beni di interesse culturale vengono rigorosamente collocati nell’alveo dei «beni pubblici» per essere distribuiti tra il c.d. demanio accidentale (art. 822, c. 2: «gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia») e il c.d. patrimonio indisponibile (artt. 826, c. 2, e 824, c. 1: «le cose d’interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo»), rendendo viepiù complesso (se non impossibile) il loro trasferimento ai privati, contrariamente a quanto già consentito dalla stessa legge Bottai.

Detto in altri termini, il Codice civile del 1942, in relazione ai beni culturali, tenderebbe a “ritagliare” alla proprietà pubblica dei beni culturali un ruolo assai più significativo rispetto alla proprietà privata degli stessi beni.

Il Codice Urbani del 2004, dal canto suo, introduce un significativo e profondo mutamento di prospettiva. Pur rimanendo, per svariati profili, tuttora ancorato nel solco della tradizione, promuove una differente “filosofia”, in quanto ammette una maggiore mobilità dei beni culturali (persino demaniali), finanche in favore degli stessi privati (v. gli artt. 54 ss., ma anche l’art. 12).

Verrebbe inoltre da chiedersi se non sia finalmente giunto il momento di aggiornare il lessico e i concetti tradizionalmente in uso nella *subjecta materia*, a cominciare dalla vecchia definizione (formale e soggettiva) di «bene pubblico», forse eccessivamente agganciata alla mera appartenenza pubblica del bene, per favorire la più moderna espressione (di natura sostanziale ed oggettiva) di «beni a destinazione pubblica»<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> Sul tema, v. M. RENNA, voce *Beni pubblici*, in S. CASSESE (in diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. 1, ss. pp. 722 ss.

A fronte dell'immensità del patrimonio storico-artistico e culturale italiano è francamente impensabile che lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali siano in grado di accollarsi *in via esclusiva* l'onere, anche economico, della gestione di tale patrimonio.

Coinvolgendo – con le dovute cautele – i soggetti privati (*in primis* le fondazioni e le persone giuridiche *no profit*), si possono verosimilmente ipotizzare nuovi orizzonti nell'arduo compito della salvaguardia e della valorizzazione dei beni culturali del Paese, dando così attuazione – anche per questa via – al principio, sempre attuale, di cui all'art. 9 Cost., unitamente al principio di sussidiarietà, declinato nella sua dimensione orizzontale, *ex art.* 118, c. 4, Cost.

Riprendendo così una felice espressione mutuata dalla dottrina amministrativistica, è auspicabile che lo Stato diventi sempre più «regolatore, piuttosto che proprietario»<sup>160</sup>.

E in effetti, come altrove ci si è domandato<sup>161</sup>, sarebbe forse stato auspicabile che gli antichi Stati preunitari e lo stesso Stato italiano unitario avessero, ad es., esercitato il diritto di prelazione su *tutti* gli acquisti effettuati in Firenze da Frederick Stibbert o dalla famiglia Horne? Probabilmente no, avendo tali personaggi lasciato alla città di Firenze e all'Italia intera raccolte e pinacoteche tra le meglio conservate. E così pure, passando ad anni più recenti, sarebbe forse stato opportuno l'esercizio della prelazione su *tutti* gli acquisti dei meravigliosi dipinti del Settecento veneziano compiuti dai coniugi Marella e Gianni Agnelli, successivamente lasciati in dono alla città di Torino e raccolti nella pinacoteca che porta il loro nome? È probabile di no, anche in questo caso.

D'altro canto, è pur vero che l'istituto della prelazione culturale non brilla per "modernità", avendo mantenuto pressoché invariata la sua originaria configurazione risalente al periodo preunitario dello Stato italiano. Sicché, detto forse un po' brutalmente, la fattispecie prelazionaria sembra oggi rappresentare una sorta di "residuo bellico", figlio di altri tempi e di altre culture, che non sempre dimostra di essere il più efficace strumento di tutela dei beni culturali, in vista della loro valorizzazione, tant'è che, come si ricordava poc'anzi, se ne fa un uso limitatissimo e ciò non solo per ragioni finanziarie<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> M. RENNA, *op. cit.*, p. 721.

<sup>161</sup> Ci si riferisca ancora ad A. GIUFFRIDA, *I rapporti problematici tra la c.d. prelazione artistica e le formule di locazione finanziaria (leasing e lease back)*, *cit.*, pp. 553 s.

<sup>162</sup> La struttura del procedimento prelazionario si attaglia alla sua tradizionale configurazione di strumento adibito all'esercizio di un potere amministrativo, nonostante gli elementi privatistici che emergono attraverso l'attività negoziale dei privati, anche perché nella fattispecie prelazionaria i momenti privato e pubblico si distinguono nettamente, essendo il primo prodromico al secondo. È possibile profilare un intreccio tra momento privatistico e momento pubblicistico solo aderendo ad una ricostruzione marcatamente privatistica dell'istituto della prelazione culturale che configuri il potere prelazionario come un vero e proprio *diritto potestativo*, in ordine al quale il soggetto passivo soggiace alle conseguenze della dichiarazione di volontà manifestata dal titolare del "diritto" di prelazione. Secondo questa teorica il provvedimento prelazionario costituirebbe un atto (sì amministrativo, ma) di «carattere negoziale», espressione di un diritto potestativo di fonte legale, in relazione al quale sarebbe estranea ogni dimensione della coazione: così G. CASU, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, *cit.*, p. 706; F. TOSCHI VESPASIANI, *Rassegna di diritto civile*, 2003, p. 327. Trattasi di opinione che, pur avendo in passato incontrato il favore di certa giurisprudenza (v. Cass. civ., Sez. I, n. 2291/1956, in *Giur. it.*, 1957, I, pp. 285 ss.), appare inaccettabile perché trascura l'elemento caratterizzante l'istituto in esame, ossia il

Ebbene, sotto questo profilo, il Codice Urbani, pur con tutti i suoi limiti, dimostra d'essere un pregevole tentativo di sintesi e di coagulo degli interventi legislativi che, nel corso dei decenni e con i più svariati orientamenti politici, si sono susseguiti nella difficile azione di tutela del patrimonio culturale del Paese. Alla luce di questi spunti di riflessione, si potrebbe affermare, conclusivamente, che ciò che assicura in massima parte la tutela del patrimonio storico-artistico italiano non è tanto (o soltanto) l'imposizione di ostacoli di varia natura frapposti dallo Stato (o dagli altri enti pubblici) alle transazioni tra i privati, quanto piuttosto il ricorso ad iniziative e strumenti alternativi, segnatamente volti ad assicurare, oltre alla tutela *in sé* dei beni culturali, anche, più dinamicamente, una seria valorizzazione degli stessi attraverso una sensibile incentivazione del turismo culturale, rendendo, ad es., esteticamente più attraenti gli ambienti urbani oppure potenziando le strutture destinate alla recettività e ai mezzi di trasporto o, ancora, combattendo le situazioni di degrado; e gli esempi potrebbero moltiplicarsi. Le numerose città d'arte italiane, divenendo la meta privilegiata di una sempre più nutrita massa di visitatori, indurranno le proprie istituzioni pubbliche, anche in concorrenza tra loro, a meglio valorizzare i propri beni culturali in memoria del proprio glorioso passato.

In chiusura di queste brevi considerazioni conclusive può perciò affermarsi che il tradizionale, e discusso, istituto della prelazione culturale – su cui talvolta ricade anche l'attenzione della Corte costituzionale – può indifferentemente essere mantenuto o abolito (da quest'ultima o dal legislatore), ma certo non sarà in conseguenza soltanto di simili decisioni che il patrimonio storico-artistico italiano sarà effettivamente tutelato e valorizzato in tutto il suo splendore.

---

suo essere una tipica espressione del potere amministrativo, sicché la configurazione della prelazione come manifestazione di un mero diritto potestativo avrebbe quale ricaduta negativa il venir meno (o comunque un affievolimento) dell'obbligo motivazionale, non essendo necessaria l'imposizione di una esternazione all'esercizio di tale (asserito) diritto privatistico: l'obbligo motivazionale sarebbe così assorbito nel vincolo di culturalità a suo tempo imposto sul bene (così, TAR Lombardia, Sez. I, n. 1574/2004).