

*I vincoli culturali nella circolazione dei beni: la prelazione artistica¹**

Cristina Lomonaco

Sommario: 1. Il d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42: il codice dei beni culturali; 2. Brevi cenni sulla circolazione di un bene immobile culturale; 3. La prelazione artistica: la differenza con le altre prelazioni legali; 4. Ambito di applicazione della prelazione: esempi di negozi soggetti a prelazione; 5. I negozi esclusi dalla prelazione; 6. Il vincolo indiretto; 7. La circolazione di un bene sottoposto a vincolo indiretto.

1. Il d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42: il codice dei beni culturali

Per quanto concerne la normativa attualmente vigente occorre far riferimento al d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 - codice dei beni culturali - modificato da prima con il d. lgs. 24 marzo 2006 n. 156, poi dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 e da ultimo dall'art. 46, comma 5, lett. b), n. 1), D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41.²

Il codice dei beni culturali, che è entrato in vigore il 1 maggio 2004, è suddiviso in cinque parti.

La parte prima concerne le disposizioni generali; quella seconda (artt. 10 a 130) attiene alla disciplina dei beni culturali; la parte terza (131 a 159) regola i beni paesaggistici; la parte quarta prevede le sanzioni ed infine la parte quinta contiene le disposizioni che regolamentano il regime transitorio e le abrogazioni.

In particolare per ciò che concerne le sanzioni rileva art. 164 del codice dei beni culturali che reca la sanzione della nullità degli atti compiuti in violazione dei divieti stabiliti nel codice dei beni culturali.

Secondo la predetta disposizione: «1. *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.* 2. *Resta salva la facoltà del Ministero di esercitare la prelazione ai sensi dell'articolo 61, comma 2*».

La violazione della normativa in materia di codice dei beni culturali comporta anche l'applicazione di una sanzione penale.

Più precisamente, in seguito all'abrogazione dell'art. 173 del codice dei beni culturali, l'art. 518 novies, del codice penale dispone che: «*E' punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da euro 2.000 a euro 80.000: 1) chiunque, senza la prescritta autorizzazione, aliena o immette sul mercato beni culturali; 2) chiunque, essendovi tenuto, non presenta, nel termine di trenta giorni, la denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzione di beni culturali; 3)*

¹ * Oggetto della presente relazione è l'analisi dell'incidenza dei vincoli culturali nella circolazione dei beni immobili, con particolare riferimento all'esercizio della prelazione artistica.

² G. Casu, Studio n. 5019, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, in *Studi e materiali*, 2014; A. Pischetola, *Circolazione dei beni culturali e attività notarile* in *Quaderni del Notariato*, Milano, 2006, 37; C. Lomonaco, voce *Beni culturali, La circolazione*, in *Dizionario giuridico del Notariato*, 2022; C. Lomonaco, *Focus 2/2015, La circolazione dei beni culturali*, in *Studi e Materiali*, 2018.

l'alienante di un bene culturale soggetto a prelazione che effettua la consegna della cosa in pendenza del termine di sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia di trasferimento».

2. Brevi cenni sulla circolazione di un bene immobile culturale.

Il codice dei beni culturali diversifica la disciplina da applicare in base alla natura giuridica del soggetto al quale appartengono i beni culturali.

Per beni culturali appartenenti a soggetto di diritto pubblico (Stato, regioni, province, comuni, altri enti pubblici) o a persona giuridica priva di scopo di lucro ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (ossia ai soggetti elencati nel comma 1 art. 10 del codice dei beni culturali) ai fini dell'individuazione della culturalità occorre procedere con il procedimento di verifica di cui all'art. 12 del codice dei beni culturali.

Il procedimento di verifica è quel procedimento da attuarsi d'ufficio o su richiesta della parte alla quale appartengono i beni, idoneo ad individuare un bene come culturale.

In sintesi oggetto di verifica sono le cose di appartenenza ai soggetti sopramenzionati che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre 70 anni se immobili.

In tale contesto la vetustà del bene si atteggia ad elemento oggettivo, in presenza del quale la cosa è sottoposta al regime speciale previsto per i beni culturali, con ciò configurando una presunzione legale (relativa di culturalità del bene) valevole fino all'espletamento della procedura di verifica di cui all'art. 12 del codice dei beni culturali³.

Sempre per tali beni è richiesta l'autorizzazione, che deve precedere il negozio di alienazione e successivamente la denuncia e ove ne sussistano i presupposti la prelazione.

Per i beni culturali, invece, appartenenti a soggetto persona fisica oppure a società commerciale (ossia ai soggetti elencati nel comma 3 dell' art.10 del codice dei beni culturali) ai fini dell'individuazione si richiede la notifica della dichiarazione di culturalità del bene ai sensi dell'art. 13 del codice dei beni culturali.

Si noti come la notifica, sempre necessaria, non si limiti a far rientrare il bene nella disciplina dei beni culturali, ma attribuisce il requisito stesso di culturalità .

Ne consegue che un bene privo di notifica della dichiarazione della prevista autorità non assume la qualifica di bene culturale.

Inoltre ai sensi dell'art. 15 del codice dei beni culturali ove si tratti di cose soggette a pubblicità immobiliare o mobiliare, il provvedimento di dichiarazione sarà trascritto, su richiesta del soprintendente, nei relativi registri ed avrà efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo⁴.

Per l'alienazione di tali beni di proprietà dei soggetti di cui al comma 3 dell'art. 10 cit. non è prevista la preventiva autorizzazione, ma successivamente al trasferimento de bene è prevista la denuncia e la prelazione⁵.

³ C. Lomonaco, voce *Beni culturali, La circolazione*, in *Dizionario giuridico del Notariato*, 2022; C. Lomonaco, *Miti e riti delle vicende circolatorie dei beni culturali. Tradizione e pos-modernità* in *Percorsi notarili nel 'giuridico pos-moderno' della post verità*, Giuffrè , 2024.

⁴ Sulla trascrizione si rinvia a M.C. Lupetti, C. Lomonaco studio n.53-2024/P, *Il vincolo culturale indiretto nella circolazione immobiliare*, paragrafo 9, in *Cnn notizie* del 12 settembre 2024.

⁵ C. Lomonaco, voce *Beni culturali, La circolazione*, cit.; C. Lomonaco, *Miti e riti delle vicende circolatorie dei beni culturali. Tradizione e pos-modernità*, cit..

Fatta questa breve premessa occorre soffermarsi in particolare sulla prelazione artistica.

3. *La prelazione artistica: la differenza con le altre prelazioni legali*

L'esercizio della prelazione artistica è disciplinato negli artt. 60-62 del codice dei beni culturali.

In particolare l'art. 60 del codice dei beni culturali prevede che: «*Il Ministero o, nel caso previsto dall'articolo 62, comma 3, la regione o gli altri enti pubblici territoriali interessati, hanno facoltà di acquistare in via di prelazione i beni culturali alienati a titolo oneroso o conferiti in società*».

Dalla lettera della norma si evince che la prelazione artistica si esercita dopo che il negozio di trasferimento è stato posto in essere dalle parti. Tale assunto differenzia la prelazione artistica dalle altre prelazioni legali.

A riguardo, è stato osservato come la prelazione legale consista nel diritto di un determinato soggetto ad essere preferito ad altri nell'acquisto di un determinato oggetto, per il caso che il proprietario intenda alienarlo, a parità di condizioni offerte dal terzo⁶.

Caratteristica essenziale della prelazione legale è che il soggetto preferito entra come parte nel negozio diviso e l'acquisto che avviene a suo favore trova la sua fonte nel negozio posto in essere, cioè nello scambio di volontà tra l'alienante e l'acquirente preferito.

Niente di tutto ciò si verifica nella c.d. "prelazione artistica".

La prelazione artistica, infatti, presuppone un contratto già concluso e destinato a produrre effetti immediatamente, imponendo la *denunciatio* successivamente alla stipula del negozio stesso.

Sul punto la Cassazione ha affermato che: «il diritto di prelazione artistica ha una propria configurazione giuridica che si differenzia nettamente dalla prelazione legale»; in quest'ultima il soggetto attivo, esercitando il suo diritto, si pone in un rapporto contrattuale rispetto al soggetto passivo, surrogandosi all'acquirente originario; nella prelazione artistica, invece, «lo Stato agisce mediante l'esplorazione di un potere di supremazia e per il conseguimento di un interesse pubblico; in tal caso il trasferimento del bene si attua non già attraverso un rapporto negoziale, ma per effetto di una manifestazione della potestà di imperio dello Stato».⁷

In altre parole, mentre nell'usuale prelazione legale il trasferimento si verifica per effetto del negozio posto in essere, nella prelazione artistica il trasferimento si verifica per effetto del provvedimento dell'Amministrazione pubblica.

Gli elementi tipici della prelazione artistica, che la pongono dunque in contrapposizione con le altre forme di prelazione, sono da ricercarsi, secondo l'analisi appena svolta, nello scopo stesso della prelazione artistica.

⁶ C. Lomonaco, *L'esercizio della prelazione artistica nell'analisi della giurisprudenza*, in *Questioni ed argomenti tra evoluzione normativa ed orientamenti dottrinali e giurisprudenziali*, in *Biblioteca della fondazione italiana*, 2020, 307; C. Lomonaco voce *Beni culturali, La circolazione*, cit..

⁷ Cass. 21 agosto 1962, n. 2613.

Scopo che deve essere ricercato nella salvaguardia di un interesse pubblico qual è quello della salvaguardia di un interesse primario della collettività che attiene alla tutela dei valori culturali propri di un paese.

Essa è dunque prevista in un'ottica di tutela del patrimonio storico - artistico nazionale, e presuppone che l'acquisizione del bene al patrimonio statale ne consenta una migliore tutela, e in particolare, una migliore valorizzazione e fruizione del pregio storico - artistico.

Ciò che rileva è che la prelazione nasce dal negozio posto in essere dai privati che diventa il presupposto oggettivo per il suo esercizio.

In altri termini: « il negozio traslativo dei privati è solo il presupposto dell'esercizio del diritto di prelazione storico artistica da parte della Pa che, intervenuta nel rapporto contrattuale, non subentra nella posizione dell'acquirente, ma avoca a sé il bene con un atto di esercizio *dello ius praelationis*, implicante il trasferimento della proprietà in capo alla p.a. medesima e l'obbligo di corresponsione del prezzo, a nulla rilevando le vicende estintive o modificative del contratto a monte: sul piano generale, in altri termini, il negozio di trasferimento a titolo oneroso del bene, con la dichiarazione di alienare del proprietario del bene culturale, assume il ruolo di presupposto oggettivo e occasione storica del procedimento destinato a sfociare nella prelazione».⁸

Tuttavia, per realizzare lo scopo predetto è necessario che in seguito all'esercizio della prelazione da parte dello Stato, quest'ultimo acquisti il diritto di proprietà della cosa.

4. Ambito di applicazione della prelazione: Esempi di negozi soggetti a prelazione.

Sono soggetti a prelazione a titolo esemplificativo⁹ i seguenti tipi di atto: compravendita di un bene culturale; permuta; dazione in pagamento; transazione; leasing immobiliare; nonché tutti quei negozi atipici che, sebbene non integrino una compravendita in senso stretto, abbiano i medesimi effetti traslativi della proprietà, sempreché in essi sia previsto un corrispettivo, anche non strettamente pecuniario, purché attribuisca al negozio natura di negozio oneroso.

Al fine di delimitare l'ambito di applicazione della prelazione artistica occorre soffermarsi in particolar modo sul comma 2 e sul comma 5 dell'art. 60 del codice dei beni culturali.

Più precisamente secondo il comma 2 dell'art. 60 del codice dei beni culturali: «*Qualora il bene sia alienato con altri per un unico corrispettivo o sia ceduto senza previsione di un corrispettivo in denaro ovvero sia dato in permuta, il valore economico è determinato d'ufficio dal soggetto che procede alla prelazione ai sensi del comma 1*».

Il successivo comma 5 dell'art. 60 del codice dei beni culturali dispone che: «*La prelazione può essere esercitata anche quando il bene sia a qualunque titolo dato in pagamento*».

⁸ Consiglio di Stato sez. VI, 27 agosto 2014, n.4337.

⁹ Per una casistica delle varie ipotesi si rinvia a C. Lomonaco, voce *Beni culturali, La circolazione*, cit..

La giurisprudenza ha evidenziato come ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione storico-artistica è sufficiente che la regolamentazione negoziale posta in essere comporti comunque un effetto traslativo delle cose soggette al vincolo culturale, sempreché sia previsto un corrispettivo, anche non strettamente pecuniario¹⁰.

Si discute, inoltre, sulla possibilità di esercitare la prelazione in riferimento agli atti di alienazione di una quota indivisa del bene culturale o di una parte di un bene culturale unitario.

Da una parte, è stato ritenuto di escludere la possibilità di esercitare la prelazione, in quanto in tali ipotesi si opererebbe un mutamento del regime giuridico del bene.

Infatti, in seguito all'esercizio della prelazione, la parte o quota del bene, acquisita dallo Stato, sarebbe assoggettata alle regole vigenti in materia di beni pubblici, con la conseguenza che un medesimo bene resterebbe sottoposto a due diversi regimi giuridici, di cui l'uno demaniale e l'altro privatistico.

Tale ricostruzione è stata criticata dalla dottrina. Si è eccepito infatti come non possa escludersi che un acquisto pro-quota non sia rispondente ad un interesse pubblico di carattere culturale, dato che accresce comunque la disponibilità del bene in capo all'amministrazione.

Le predette considerazioni sono state recepite dalla giurisprudenza che si è pronunciata nel senso dell'ammissibilità della coesistenza, sul medesimo bene, di titolarità pro-parte o pro-quota in capo a privati di titolarità in capo alla pubblica amministrazione¹¹.

5. *I negozi esclusi dalla prelazione*

La prelazione può essere esercitata per espressa indicazione del legislatore unicamente per gli atti tra vivi a titolo oneroso, mentre sono sottratti dalla applicazione di tale istituto gli atti *mortis causa* e gli atti tra vivi a titolo gratuito.

Sono altresì sottratti alla prelazione tutti quegli atti che, se pur traslativi di un diritto reale o di godimento, non permettono di raggiungere tale scopo di tutela.

Non appaiono, pertanto, essere soggetti a prelazione - a titolo di esempio - i seguenti tipi di atto: atti traslativi o costitutivi di diritti reali come l'usufrutto, la servitù, né quelli costitutivi dei diritti di garanzia come l'ipoteca.

6. *Il vincolo indiretto*

Accanto ai beni vincolati in modo diretto vi sono poi altri beni sottoposti al cd vincolo indiretto la cui disciplina è contenuta nell'art. 45 del codice dei beni culturali¹².

La definizione di vincolo culturale indiretto è contenuta nell'art. 45 del codice dei beni culturali (d.lgs 22 gennaio 2004 n. 42), secondo cui: «1. Il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni

¹⁰ T.A.R. Napoli, 28 settembre 1999, n. 2546; Consiglio di Stato 03 aprile 2000, n. 1889.

¹¹ Si rinvia, anche per tutti i riferimenti bibliografici, a C. Lomonaco, voce *Beni culturali, La circolazione*, cit..

¹² M. C. Lupetti, C. Lomonaco studio n.53-2024/P, *Il vincolo culturale indiretto nella circolazione immobiliare*, cit..

culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. 2. Le prescrizioni di cui al comma 1, adottate e notificate ai sensi degli articoli 46 e 47, sono immediatamente precettive. Gli enti pubblici territoriali interessati recepiscono le prescrizioni medesime nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici».

In altri termini sugli immobili possono esserci due vincoli: uno – diretto - che grava su di un immobile riconosciuto culturale (ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, codice dei beni culturali) e l'altro indiretto posto su di un altro bene volto a proteggere l'integrità del bene culturale o, come afferma la giurisprudenza, volto a salvaguardare il contesto in cui il bene culturale si inserisce.

Più precisamente il vincolo culturale indiretto è posto a tutela del bene sottoposto a vincolo culturale diretto e persegue la finalità di protezione del contesto in cui si trova il bene soggetto al vincolo diretto, assicurando attraverso prescrizioni destinate alle aree o agli edifici circostanti, non necessariamente confinati, il mantenimento dell'integrità, della prospettiva, della luce, delle condizioni di ambiente e di decoro del bene culturale.

A differenza del vincolo storico artistico c.d. diretto, dunque, il vincolo c.d. culturale indiretto viene imposto sui beni e sulle aree circostanti a quelli sottoposti a vincolo diretto, così da garantirne una migliore visibilità e fruizione collettiva, o migliori condizioni ambientali e di decoro del bene culturale.

7. La circolazione di un bene sottoposto a vincolo indiretto.

Premesso il contenuto del vincolo culturale indiretto e il suo legame con il vincolo diretto, bisogna interrogarsi sulle conseguenze che l'imposizione di tale tipo di vincolo pone sulla circolazione del bene stesso.

Occorre verificare se il trasferimento di un bene immobile sottoposto a vincolo culturale indiretto debba essere assoggettato alla disciplina di cui al codice dei beni culturali.

La risposta è negativa, in quanto gli immobili assoggettati al cd. vincolo culturale indiretto non costituiscono un bene culturale¹³.

¹³ Nello studio 53-2024/P cit. a cui si rinvia, gli autori hanno anche differenziato l'ipotesi del vincolo indiretto da quella del vincolo culturale solo su di un particolare. Per quanto attiene a tale problematica si rinvia altresì a Risposta quesito 117-2006/C, est. C. Lomonaco; id. *Brevi note in tema di prelazione di quota indivisa di "un particolare" architettonico di un immobile vincolato* in *CNN Notizie - segnalazione novità* n. 105 del 1 dicembre 2005. C. Lomonaco, *Brevi note in tema di prelazione di quota indivisa di "un particolare" architettonico di un immobile vincolato*. A. Pischetola, *La circolazione, dei beni culturali*, in *Notariato*, 2005, pag. 511.