

Beni di interesse storico-artistico. Avveramento di condizione sospensiva: decorrenza del termine

Cassazione civile Sentenza, Sez. Trib., 22 febbraio 2008, n. 4629

La denuncia dell'atto traslativo del bene assoggettato a vincolo effettuata nei confronti della Soprintendenza è inidonea a far decorrere il termine fissato dalla legge al Ministero per l'esercizio del diritto di prelazione ad esso riconosciuto; ne consegue l'incapacità dello stesso atto di denuncia a determinare la "piena efficacia del contratto" per effetto del mancato esercizio del diritto di prelazione nel termine concesso dalla legge, atteso che quel termine può iniziare a decorrere e, quindi, ritenersi prima pendente e poi (se inutilmente decorso) scaduto, soltanto se la denuncia sia stata fatta al Ministero. È pertanto nullo l'avviso di liquidazione della sanzione irrogata per l'omessa denuncia nei termini dell'avveramento di condizione sospensiva prevista dall'art. 19, D.P.R. n. 131/1986.

Per visualizzare la sentenza integrale, vedi allegato "ET080312_Cassazione.pdf"

La sentenza della Cassazione civ. Sez. Trib. che si commenta – sia pure mercè un *obiter dictum* e allo scopo di trarne congruenti conclusioni sul piano fiscale - sostiene che il termine entro il quale ai sensi (ora) dell'art. 61 primo comma D.Lgs. n. 42/2004 [già art. 32 primo comma della legge n. 1089/39] il Ministero [o altro ente pubblico territoriale] può esercitare la prelazione artistica, decorre dal momento in cui la denuncia (ex art. 59 detto decreto – già art. 30 della legge n. 1089/39) dell'atto traslativo del bene culturale perviene ad esso Ministero, non già da quello in cui quella denuncia viene ricevuta dalla Soprintendenza del luogo ove pure si trovano i beni. Il che - secondo i giudici della Suprema Corte - determina l'impossibilità di considerarsi avverata la condizione sospensiva (legale) cui è subordinato l'atto stesso.

La massima presa in sé – non ostante la sua portata che potrebbe apparire dirimpante – evoca quanto lo stesso Consiglio di Stato aveva già ritenuto di poter affermare, in altra sentenza, nemmeno troppo datata ⁽¹⁾; e si fonda sulla svalutazione della trasmissione della denuncia dell'atto traslativo all'indirizzo della Soprintendenza (sia pure organo periferico del Ministero per i beni culturali e le attività culturali) ai fini della decadenza o meno della P.A. dal diritto di prelazione per effetto del decorso del termine legale.

Si tratta di una conclusione, quella cui giunge la Corte di legittimità, che si giustifica se posta in relazione al 'microsistema' concepito dalla legge Bottai (1° giugno 1939 n. 1089) ove figurava un richiamo forte e di particolare pregnanza alla funzione del Ministero in quanto tale, come entità centrale (qui si intende dire) e non come struttura pluriarticolata e (fors'anche) pluricentrica. In effetti all'art. 30 era statuito

che il proprietario e chiunque a qualsiasi titolo detenesse un bene culturale era tenuto a denunciare al *Ministro per l'educazione nazionale* ogni atto, a titolo oneroso o gratuito, che ne trasmetteva, in tutto o in parte, la proprietà o la detenzione. Inoltre l'art. 63 del r.d. 30. 01. 1913, n. 363 (contenente regolamento di esecuzione delle previgenti normative in materia di antichità e belle arti e ancora vigente sotto il vigore della legge Bottai ⁽²⁾) statuiva espressamente che "il termine di due mesi per l'esercizio del diritto di prelazione decorrerà in ogni caso dalla denuncia fatta al Ministero".

Ciò sia pure considerando che già l'art. 56 del ricordato regolamento stabiliva "La persona a cui fu notificato l'importante interesse di cosa a qualsiasi titolo da essa posseduta, è obbligata a denunciare alla *sovrintendenza* competente tutti gli atti che costituiscono trasferimento totale o parziale della proprietà o del possesso della cosa stessa".

Ma evidentemente quest'ultima previsione – anche per la giurisprudenza amministrativa ⁽³⁾ - non ha avuto un peso determinante per ricavarne conclusioni diverse rispetto a quelle sopra illustrate.

Insomma la circostanza che nella legge n. 1089/39 il Ministero (ripetesi, inteso come entità centrale) assumeva un ruolo assorbente e preminente ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione e che la Soprintendenza venisse considerata solo un "tramite per lo svolgimento delle attività istruttorie e consultive relative alla denuncia di vendita del bene di interesse storico, artistico o archeologico, da far pervenire poi al Ministero", come il Consiglio di Stato aveva rilevato ⁽⁴⁾, ha senz'altro presidiato alle convinzioni di quella giurisprudenza.

Nella prospettiva, completamente ribaltata, in cui viene invece a collocarsi ora il tema della tutela dei beni culturali e del paesaggio ai sensi del vigente D.Lgs. n. 42/2004 e s.m.i. , pare che la valutazione dell'interprete debba fondarsi su convinzioni diverse.

Non solo perché risultano ormai abrogati o comunque inapplicabili i previgenti testi normativi ⁽⁵⁾ e neanche solo perché – in aperta controtendenza con le suesposte conclusioni della giurisprudenza richiamata – pure è stato ritenuto che "Nel caso in cui la denuncia di alienazione di un castello sia diretta al Ministro e non sia presentata al soprintendente del luogo dove si trova l'immobile, il termine per esercitare la prelazione decorre dalla data di ricezione della stessa denuncia da parte del soprintendente (cui è stata restituita dal Ministro)" ⁽⁶⁾, ma soprattutto perché una serie di congruenti indici normativi (oltre che principi fondamentali propri di un evoluto ordinamento giuridico, quale la certezza dei rapporti giuridici, il principio di ragionevolezza, ecc.) depongono in tal senso.

Innanzitutto quello per cui l'acquisto in via di prelazione del bene culturale

alienato può avvenire non solo per iniziativa del Ministero, ma anche di altri soggetti pubblici da esso diversi (come le regioni e gli altri enti pubblici territoriali); inoltre l'attuale organigramma del Ministero – come si evince anche dal recente regolamento di riorganizzazione ex D.P.R. 26.11.2007 n. 233 ⁽⁷⁾ - si articola in variegati segmenti (dell'Amministrazione centrale e periferica), e solo ad alcuni di essi facenti parte dell'Amministrazione periferica – e non già centrale – (quali il direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici o, appunto le Soprintendenze) sono attribuiti specifici poteri propositivi e facoltà istruttorie propedeutici all'esercizio del diritto di prelazione ⁽⁸⁾. Ma soprattutto nell'art. 59 del Codice Urbani al comma 3 è statuito espressamente che "la denuncia è presentata al competente soprintendente del luogo ove si trovano i beni" ; e al comma 1 dell'art. 61 è precisato che "la prelazione è esercitata nel termine di sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia prevista dall'art. 59". Mentre poi il successivo art. 62 disciplina le varie fasi del procedimento per la prelazione che prende avvio solo su impulso del soprintendente, dopo la ricezione della denuncia.

E allora non v'è chi non veda come in questo complessivo scenario sia solo la denuncia alle soprintendenze (*rectius*: la sua ricezione da parte di queste) idonea a far decorrere il termine legale dei sessanta giorni, non certo la ulteriore ricezione di quella denuncia (eventualmente in una con proposte, valutazioni, indicazioni, documentazioni e quant'altro trasmesse a loro volta dagli organi periferici) da parte dei potenziali enti prelazionari: sulla cui trasmissione, è evidente, i soggetti dell'ordinamento (soprattutto quelli interessati alle vicende della circolazione del bene culturale) non possono in alcun modo influire.

Adriano Pischetola

-
- 1)** Cfr. *Consiglio di stato*, sez. VI, 17 maggio 2006, n. 2840 in *Foro amm. CDS* 2006, 5 1531 ;ove testualmente "Tale ...termine, inizia a decorrere dalla formale conoscenza da parte del Ministro dell'atto negoziale di trasferimento del bene nei suoi elementi essenziali attraverso la dichiarazione che il proprietario o il detentore a qualsiasi titolo è tenuto a rendere...".
 - 2)** Ai sensi dell'art. 73 della legge n. 1089/39, che ne faceva salva la sopravvivenza fino all'emanazione del (nuovo) regolamento di esecuzione di essa legge.
 - 3)** Cfr. *T.A.R. Lazio Roma*, sez. II, 10 gennaio 1998, n. 16 in *T.A.R.* 1998, I, 426 (s.m.) secondo cui "unicamente al Ministro, perché titolare del relativo diritto [di prelazione, *N.d.A.*], deve pertanto pervenire la notizia della vendita della cosa, affinché possano efficacemente decorrere i due mesi previsti dall'art. 32, comma primo, L. n. 1089/39...essendo, inoltre, irrilevante che il precedente art. 56 individui nella Soprintendenza competente l'ufficio cui il soggetto 'notificato' dell'importante interesse è obbligato a denunciare gli atti di trasferimento della cosa".
 - 4)** Nella cit. sentenza n. 2840/2006.
 - 5)** La legge Bottai come è noto è stata abrogata in prima battuta dall'art. 166, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (a sua volta abrogato) e, per così dire, definitivamente, dall'art. 184, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; mentre le disposizioni di cui al R.D. n. 363/13 si devono ritenere sopravanzate dalla statuizioni di cui alla vigente normativa, anche in materia di regolamento di riorganiz-

zazione del Ministero per i beni e le attività culturali (da ultimo il DPR n. 233/2007), che si richiama *infra* nel testo.

- 6) Cfr. *T.A.R. Molise*, 27 marzo 2003, n. 296 in *Giur. merito* 2003, 1508 nota ANNUNZIATA.
- 7) In GU n. 291 del 15 dicembre 2007.
- 8) Cfr. art. 17 del cit. D.P.R. n. 233/2007 comma 3 lett. g) a tenore del quale il direttore regionale " propone al direttore generale competente, sentite le Soprintendenze di settore, l'esercizio della prelazione da parte del Ministero, ai sensi dell'articolo 60 del Codice, ovvero la rinuncia ad essa e trasmette al direttore generale medesimo le proposte di prelazione da parte della regione, o degli altri alti pubblici territoriali, accompagnati dalle proprie valutazioni.; nonché cfr. art. 18 comma 1 lett.n) per cui le Soprintendenze " istruiscono e propongono alla direzione generale centrale competente l'esercizio del diritto di prelazione".