

# *Consiglio Nazionale del Notariato*

*Studio n.53-2024/P*

## **IL VINCOLO CULTURALE INDIRECTO NELLA CIRCOLAZIONE IMMOBILIARE**

*di Marcello Claudio Lupetti e Cristina Lomonaco*

*(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 08 maggio 2024)*

### *Abstract*

Lo studio analizza nella prima parte la natura e il contenuto del vincolo culturale indiretto e i suoi riflessi sulla circolazione dei beni immobili, con particolare riferimento alle disposizioni del codice dei beni culturali. Nella seconda parte dello studio vengono affrontate le problematiche di carattere operativo, con particolare attenzione agli effetti della trascrizione del vincolo culturale, al ruolo del notaio nell'ambito del suo dovere di informazione e verranno dati suggerimenti pratici che potranno essere di ausilio al notaio.

*Sommario:* 1) La funzione del vincolo culturale indiretto e il suo rapporto con il vincolo culturale diretto; 2) Il contenuto del vincolo culturale indiretto; 3) Le conseguenze sulla commerciabilità del bene sottoposto al vincolo culturale indiretto: la disciplina contenuta nel codice dei beni culturali; 4) Il vincolo culturale diretto sul bene condominiale e la circolazione del bene principale; 5) Notaio e vincolo culturale indiretto: profili operativi; 6) Segue: il reperimento del provvedimento istitutivo del vincolo; 7) Segue: l'individuazione del vincolo come "culturale indiretto"; 8) Segue: l'efficacia del vincolo; 9) La trascrizione o la mancata trascrizione del vincolo; 10) Segue: la tecnica contrattuale; 11) Conclusioni.

### **1) *La funzione del vincolo culturale indiretto e il suo rapporto con il vincolo culturale diretto***

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 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».

Tale disposizione riproduce quanto disposto dall'art. 21 della legge n. 1089 del 1939 e dall'art. 49 del d. lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

La costituzione di un vincolo culturale indiretto ha come base la preventiva adozione di un vincolo culturale diretto sul bene oggetto della tutela principale.<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>.

Ci si riferisce al vincolo culturale indiretto, infatti, per evidenziare il fatto che gli effetti giuridici dei provvedimenti in esso previsti, pur esplicandosi su beni diversi da quelli che investono quelli di particolare pregio artistico e storico, sono funzionalmente collegati al vincolo che grava su questi ultimi.<sup>3</sup> 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.

La giurisprudenza amministrativa, partendo da tale assunto, menziona la cd. cornice ambientale<sup>4</sup>, nel senso di specificare come il vincolo culturale indiretto gravi sull'area dove si trova il bene culturale. In altri termini il presupposto della tutela indiretta è dato dall'esistenza di un bene culturale immobile, rispetto al quale il territorio circostante rappresenta la "cornice ambientale" da assoggettare a tutela. Il vincolo culturale indiretto, quindi, graverà su quei beni che rientrano in tale zona e che svolgono una funzione a servizio del bene culturale.<sup>5</sup>

Tramite la tutela indiretta si tende, riprendendo quanto affermato dalla giurisprudenza, a creare: « le condizioni affinché il valore culturale insito nel bene possa compiutamente esprimersi, senza altra delimitazione spaziale e oggettiva che non quella attinente alla sua causa tipica, che è di "prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro », secondo criteri di congruenza, ragionevolezza e proporzionalità. Tali criteri sono tra loro strettamente connessi e si specificano nel conseguimento di un punto di equilibrio identificabile nella corretta funzionalità dell'esercizio del potere di vincolo: perciò il potere che si manifesta con l'atto amministrativo deve essere esercitato in modo

---

<sup>1</sup> In dottrina si rinvia a T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, 2001; R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e ambientali*, 2000; E. Guicciardi, *Tutela diretta e tutela indiretta delle cose di interesse artistico*, in *G.I.* 1963, III; 209 ss..

<sup>2</sup> Consiglio di Stato 10/02/2020 n. 1023, in *Redazione Giuffrè*, 2020.

<sup>3</sup> In dottrina cfr. M.A. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., 2019, 489.

<sup>4</sup> La giurisprudenza chiarisce come l'obiettivo del vincolo culturale indiretto sia quello di garantire adeguata salvaguardia di immobili che pur non essendo di per sé stessi soggetti alla tutela diretta del codice dei Beni Culturali si trovano in relazione con il bene vincolato in via diretta e che per la loro particolare posizione di vicinanza o prossimità hanno funzione di completamento della visione della fruizione di quest'ultimo. V. T.A.R. Toscana, 18/11/2022, n. 1332, in *Redazione Giuffrè* 2023, secondo cui «In tema di tutela dei beni culturali il vincolo culturale indiretto investe la cd. fascia di rispetto, che va stabilita in rapporto alla consistenza della cd. cornice ambientale, con la conseguenza che può essere legittimamente imposto sull'area che si trova in prossimità». Cfr. T.A.R. Campania, 19/01/2022, n. 15, in *Foro amministrativo*, 2022, 189; Consiglio di Stato sez. VI - 03/07/2012, n. 3893, in *Dir. e giur. agr.* 2013, 2, 141.

<sup>5</sup> T.A.R. Umbria, 28/12/2021, n. 990, in *Redazione Giuffrè*, 2021; T.A.R. Puglia, 05/11/2015, n. 1444, in *Foro Amministrativo*, 2015, 11, 2902.

che sia effettivamente congruo e rapportato allo scopo legale per cui è previsto. Scopo legale che, nel caso del vincolo culturale indiretto, concerne, come si è detto, la cosiddetta cornice ambientale di un bene culturale: ne deriva che il limite di legittimità in cui si iscrive l'esercizio di tale funzione deve essere ricercato nell'equilibrio che preservi, da un lato, la cura e l'integrità del bene culturale e, dall'altra, che ne consenta la fruizione e la valorizzazione dinamica»<sup>6</sup>.

Tale aspetto insito nel vincolo culturale indiretto impone di precisare la diversa portata di quest'ultimo rispetto al vincolo paesaggistico. In particolare, il vincolo culturale indiretto, a differenza di quello paesaggistico, è un vincolo accessorio e strumentale al vincolo culturale e non si pone come funzione principale quella della tutela paesaggistica<sup>7</sup>.

In conclusione, il vincolo culturale diretto e quello culturale indiretto, pur essendo vincoli diversi per natura e contenuto, sono strettamente collegati, nel senso che il provvedimento impositivo del vincolo culturale indiretto trova il suo necessario antecedente nel provvedimento che dichiara l'interesse culturale del bene.

Il legame tra i due vincoli influenza la nascita del vincolo culturale indiretto, la determinazione della sua estensione e del suo contenuto, ma anche la sua stessa esistenza<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Consiglio di Stato sez. VI - 27/07/2015, n. 3669 in *Foro Amministrativo* 2015, 7-8, 1991; Consiglio di Stato 10/05/2021, n. 3663, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021 n. 929; Consiglio di Stato 06/09/2002, n. 4566, in *Foro amm.* 2022, 2993; Consiglio di Stato sez. VI - 30/06/2021, n. 4923, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2021, 1337; T.A.R. Puglia 24/09/2020, n. 347, in *Foro amm.* 2020, 532. Per un maggiore approfondimento si rinvia a G. Famiglietti, N. Pignatelli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2018-2019, 274 ss.; M.A. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit.; M. de Paolis, *Il procedimento gli strumenti per la tutela dei beni ambientali*, in *Aziende Italia*, 7-09- 2019, 1157 ss.; C. Di Santo *Vincoli diretti e vincoli indiretti, posti a protezione dei beni culturali: riconducibilità all'art. 44, lett. C), d.P.R. 308-2011 della violazione urbanistica dell'area sottoposta a vincolo culturale indiretto*, in *Cassazione penale*, 2012, 3029 ss.; A. Crosetti, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di interazioni*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2018.

<sup>7</sup> Sul punto si rinvia a Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2011, n. 3354, in *Foro amministrativo*, CDS, 2011, 6, 2006, secondo cui "anche esigenze ambientali possono essere perseguite con il provvedimento impositivo del vincolo culturale indiretto, purché tali esigenze siano finalizzate comunque ad una migliore fruizione collettiva del bene e non siano esclusive (sicché il provvedimento impositivo di tale vincolo è da ritenere illegittimo solo ove persegua in via esclusiva finalità di tutela paesaggistica)". O ancora v. Cons. Stato 3 luglio 2012, n. 3893, in *Dir. e giur. agr.* 2013, 141, secondo cui "benché sia usuale che per gli ambiti territoriali si pratici la tutela paesaggistica quando è la visuale che si intende conservare, occorre però considerare che quando si intende conservare, piuttosto che la visuale, la consistenza materiale, legittimamente si può praticare la tutela di bene culturale apponendo anche il relativo vincolo culturale indiretto. Sicché non è l'ampiezza della porzione di territorio a qualificare il tipo di vincolo applicato, ma le ragioni e le finalità che si intendono perseguire in concreto". Infine cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 4923/2021, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2021, 1337. In dottrina si rinvia L. Baldinelli, *La recente giurisprudenza sul vincolo culturale indiretto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 683 ss.; C. Videtta, *Vincolo culturale indiretto e pianificazione paesistica: un confine che sfuma?* in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015, 573 ss.

<sup>8</sup> In Tar Lazio, 3 febbraio 2020, n. 1367, in *Foro amministrativo*, 2020, 309 si legge che: «Il provvedimento impositivo del vincolo culturale indiretto sulle aree di "contorno" del bene protetto, infatti, presuppone l'esistenza di un provvedimento di vincolo diretto, valido ed efficace, dato che ha una funzione meramente strumentale, quella di offrire una "tutela ambientale" al bene culturale protetto mediante prescrizioni, divieti e limiti all'utilizzo degli spazi adiacenti. Si tratta perciò di un vincolo che ha natura accessoria e secondaria, dato che l'unica ragione determinante l'imposizione del vincolo culturale indiretto è quella di assicurare un adeguato "contesto di inserimento" del bene al fine di assicurarne la tutela, sia sotto il profilo dell'integrità fisica (salvaguardia da rischio di perdita, di deterioramento per effetto di sostanze inquinanti etc.) sia sotto il profilo della corretta "lettura" (visibilità, prospettiva, etc.), sia sotto il profilo della "dignità dei luoghi". Proprio tale relazione tra il bene culturale oggetto di tutela (individuato mediante il provvedimento impositivo del vincolo diretto) e le misure di protezione ambientale volte a salvaguardare il "contesto di inserimento" (individuate mediante il provvedimento impositivo del vincolo culturale indiretto) ha indotto autorevole dottrina a configurare in termini di asservimento il rapporto dell'area adiacente al monumento tutelato. In tale prospettiva è stato evidenziato che si tratta di provvedimenti distinti, adottati a seguito di procedimenti diversi, ma tra di loro "funzionalmente connessi", per cui il provvedimento impositivo del vincolo culturale indiretto trova il suo necessario antecedente nel provvedimento che dichiara l'interesse culturale del bene oggetto di tutela».

In altri termini il vincolo culturale indiretto presuppone, secondo la giurisprudenza: «l'esistenza di un provvedimento di vincolo diretto, valido ed efficace, dato che ha una funzione meramente strumentale, quella di offrire una "tutela ambientale" al bene culturale protetto mediante prescrizioni, divieti e limiti all'utilizzo degli spazi adiacenti. Si tratta perciò di un vincolo che ha natura accessoria e secondaria, dato che l'unica ragione determinante l'imposizione del vincolo culturale indiretto è quella di assicurare un adeguato "contesto di inserimento" del bene».

Pertanto: «in virtù di tale nesso, ove l'efficacia del provvedimento di vincolo diretto sia sospesa (per scelta dell'Amministrazione o su pronuncia cautelare in sede giurisdizionale), questo, entrando in uno stato di quiescenza, non produce gli effetti giuridici tipici e non può costituire valida base per l'adozione del provvedimento di vincolo culturale indiretto. A maggior ragione, il provvedimento di vincolo culturale indiretto segue le sorti del provvedimento di vincolo diretto in caso di definitivo annullamento (in sede di autotutela della P.A. o in sede giurisdizionale) del provvedimento dichiarativo dell'interesse culturale del bene; evenienza che comporta la caducazione, in via derivata, anche del provvedimento impositivo del vincolo culturale indiretto sulle aree adiacenti»<sup>9</sup>.

## **2) Il contenuto del vincolo culturale indiretto**

Il contenuto del vincolo culturale indiretto è dato dalle prescrizioni imposte dal Ministero che in generale attengono all'uso dei beni che vi sono assoggettati.

Il relativo provvedimento<sup>10</sup> deve indicare con precisione il bene oggetto del vincolo, le cose in funzione delle quali il vincolo culturale indiretto è imposto, il rapporto di complementarità fra le misure limitative e il fine pubblico perseguito, le ragioni di adozione della misura limitativa.<sup>11</sup>

Tuttavia il contenuto del vincolo culturale indiretto non è tipico, in quanto il legislatore si riferisce in modo generico a delle prescrizioni di tutela indiretta senza però specificarne nel dettaglio la portata<sup>12</sup>.

L'amministrazione ha la facoltà di prescrivere le distanze, le misure e tutte le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili o che ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o che ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro.

Premesso ciò, le prescrizioni in concreto potranno essere le più diverse. Ad esempio, potrebbe essere inibito l'insediamento di alcune tipologie di attività, come alcune attività

---

<sup>9</sup> Evidenzia la stretta connessione tra i due vincoli Consiglio di Stato, n. 6523 del 2021, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, 1917; Consiglio di Stato, 10 febbraio 2020 n. 1023, in *Redazione Giuffrè*, 2020; Consiglio di Stato, 3 luglio 2012 n. 3893, cit. Per maggiori approfondimenti si rinvia a L. Baldinelli, *La recente giurisprudenza sul vincolo culturale indiretto*, cit., 683 ss.; D. Granara, *La dichiarazione (anche parziale) di interesse pubblico di immobili e agevolazioni fiscali per i proprietari. Cenni comparatistici*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2020, 1536.

<sup>10</sup> La normativa di riferimento è contenuta negli artt. 46 e 47 del codice dei beni culturali che disciplinano la comunicazione del provvedimento di imposizione del vincolo e la sua notificazione e relativa trascrizione.

<sup>11</sup> Cfr. Consiglio di Stato 06/09/2002, n. 4566, in *Foro amm.*, 2002, 2933.

<sup>12</sup> Consiglio di Stato sez. VI - 09/01/2013, n. 61, in *Dir. e giur. agr.* 2013, 6, 413, nota di Lamola. T.A.R., 09/07/2013, n. 6756, in *Foro Amministrativo*, 2015; T.A.R. Lazio, 03/02/2020, n. 1367, in *Foro amm.* 2020, 309. T.A.R. Puglia, 24/03/2020, n. 347, in *Foro Amministrativo*, 2020. Consiglio di Stato, 30/03/2015, n. 1642, secondo cui: «laddove afferma che: «il vincolo cosiddetto culturale indiretto (ora disciplinato dall'art. 46 del d.lgs. n. 42 del 2004 - codice dei beni culturali e del paesaggio) corrisponde ad esigenze di tutela di valori primari, culturali ed ambientali, che giustificano l'imposizione di limiti alla proprietà ed alla libertà di iniziativa economica, nei termini enunciati dagli articoli 41 e 42 della Costituzione». V. G. Sabato, *La tutela del patrimonio culturale nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 116 sss.

commerciali e produttive, specie se insalubri; ancora potrebbe essere prescritto il mantenimento di una determinata colorazione nella tinteggiatura degli edifici; o ancora potrebbe essere imposta l'identificabilità delle aree circostanti; o potrebbe essere anche vietata l'occupazione di suolo pubblico mediante l'installazione di strutture e attrezzature anche temporanee e precarie destinate all'esercizio delle attività commerciali comprese quelle ambulanti<sup>13</sup>.

Ciò che preme sottolineare è la circostanza che tale tipologia di vincolo integri un limite al diritto di proprietà che nasce sulla base di apprezzamenti rimessi all'autorità amministrativa competente, sia pure da contenersi secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Ne consegue che la soggezione di determinati beni a previsioni di tutela indiretta ben può fare insorgere, in capo ai loro titolari, vincoli e oneri conservativi del bene, nella sua integrità e originalità, sia pure di intensità attenuata rispetto ai più gravosi obblighi "positivi" (come definiti agli artt. 30, 32, 33 e 34 del d.lgs. n. 42 del 2004) che ricadono sul proprietario del bene di "diretto" interesse culturale.<sup>14</sup> <sup>15</sup>Si tratta di limiti legali alla proprietà<sup>16</sup> (ad esempio il vincolo culturale indiretto può contenere prescrizioni tali da comportare l'inedificabilità assoluta<sup>17</sup>) in quanto gli effetti giuridici dei provvedimenti in essa previsti, pur esplicandosi su beni diversi da quelli dotati di pregio artistico e storico, sono funzionalmente connessi al vincolo che grava su questi ultimi<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. G. Famiglietti, N. Pignatelli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2018-2019- 279.

<sup>14</sup> Consiglio di Stato sez. VI - 22/11/2017, n. 5420, in *Redazione Giuffrè amm.* 2018. O ancora Consiglio di Stato sez. VI - 11/05/2018, n. 2839, in *Foro amministrativo*, 2018; nonché in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2018, 1055. Ed infine Consiglio di Stato 27-02-2020 n. 143, cit.; Consiglio di Stato sez. VI - 23/09/2022, n. 8167 in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2022, 6, I, 1480. Cfr. TAR Toscana, 17 gennaio 1991, n. 5, in *Riv. giur. ed.*, 1991, I, 469; Cons. Stato 22 agosto 1991, n. 524, in *Giust. civ.*, 1992, 1973. Sul punto si rinvia a Corte Costituzionale, 4 luglio 1972, n. 202, in *Giust. civ.*, 1974, 321. O ancora Consiglio di Stato 10 febbraio 2020 n. 1023, in *Redazione Giuffrè*, 2020; T.A.R. Puglia, 24/03/2020, n. 347, in *Foro Amministrativo*, 2020, 3, 532; Consiglio di Stato sez. VI - 10/05/2021, n. 3663, in *Rivista giuridica dell'edilizia* 2021 929; T.A.R. Campania, 19/01/2022, n. 158 in *Foro Amministrativo* 2022, 1, 139; Consiglio di Stato sez. VI - 10/09/2021, n. 6253, in *Foro Amministrativo*, 2021, 1295.

<sup>15</sup> T.A.R. Piemonte, 19/01/2022, n. 52, in *Redazione Giuffrè amm.* 2022. Nel senso di ritenere che il vincolo culturale indiretto non abbia contenuto prescrittivo tipico, essendo rimessa all'autonomo apprezzamento dell'Amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all'ottimale protezione del bene principale, v. anche Consiglio di Stato, 10/09/2021, n. 6253, in *Foro Amministrativo*, 2021, 9, 1295; Consiglio di Stato, 30/06/2021, n. 4923, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2021, 4, I, 1337; T.A.R. Lazio, 09/06/2014, n. 6080, in *Redazione Giuffrè amministrativo* 2014; Consiglio di Stato, 22/11/2017, n. 5420, in *Redazione Giuffrè amm.* 2018; Consiglio di Stato sez. VI - 11/05/2018, n. 2839, in *Foro Amministrativo* 2018, 5, 831. In dottrina è stato sottolineato come l'art. 45 del codice in realtà comprenda forme di tutela tipiche ed atipiche. Le forme tipiche sono le distanze e le misure, le forme atipiche invece sono racchiuse nella locuzione "altre norme" Dunque «a seconda delle condizioni la tutela può sostanziarsi anche in prescrizioni non preventivamente individuate dalla norma di rango primario tendendo addirittura ad essere imposto un vincolo di inedificabilità. Stando alla casistica indubitabile che le forme atipiche siano prevalenti rispetto a quelle tipiche infatti quest'ultime sono state stimate come una mera semplificazione compiuta dal legislatore rispetto alle altre». V. M.A. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit.

<sup>16</sup> Sul punto si rinvia a Cons. Stato, Sez. VI, n. 6253/2021, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, 1917, secondo cui il vincolo culturale indiretto si iscrive tra le limitazioni legali della proprietà e risulta avere natura non ablativa ma conformativa del diritto sul bene. In dottrina per un esame della giurisprudenza si rinvia a L. Baldinelli, *La recente giurisprudenza sul vincolo culturale culturale indiretto*, cit, 683 ss.

<sup>17</sup> Consiglio di Stato 22/11/2017 n. 5420 in *Redazione Giuffrè amm.* 2018; Consiglio di Stato sez. VI - 11/05/2018, n. 2839, in *Foro Amministrativo* 2018, 831, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2018, 1095.

<sup>18</sup> Cfr. G. Famiglietti, N. Pignatelli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit., 276. In tal senso T. Alibrandi, P.G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, 2001, 399. Per una ricostruzione accurata degli effetti che derivano da tali tipo di vincolo in dottrina si rinvia a M.A. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, op. cit. 498 ss..

### 3) Le conseguenze sulla commerciabilità del bene sottoposto al vincolo culturale indiretto: la disciplina contenuta nel codice dei beni culturali

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<sup>19</sup>. 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 caso di trasferimento di un bene culturale le disposizioni che rilevano sono quelle attinenti alla (preventiva) autorizzazione (artt. 53-58 del codice), denuncia (art. 59 del codice) e prelazione (art. 60-62 del codice)<sup>20</sup>.

In estrema sintesi per la negoziazione del bene culturale appartenente ai soggetti di cui al comma 1 dell'art. 10 del codice dei beni culturali (ossia Stato, regioni, province, comuni, altri enti pubblici, persona giuridica priva di scopo di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti) si richiede la preventiva autorizzazione al trasferimento, e successivamente al compimento dell'atto, la denuncia -come previsto dall'art. 59 del codice- ai fini del procedimento di prelazione. Per la negoziazione del bene culturale appartenente ai soggetti di cui al comma 3 dell'art. 10 del codice dei beni culturali (persona fisica oppure società commerciale) occorre osservare esclusivamente le norme sulla prelazione e fermo comunque l'obbligo di denuncia nei limiti di cui all'art. 59 del codice.

Le disposizioni appena citate hanno ad oggetto un bene culturale che deve essere tutelato e la cui conservazione deve essere garantita.

Infatti lo scopo dell'autorizzazione è quello di porre la pubblica amministrazione nella condizione di valutare se il mutamento di titolarità del bene culturale possa in qualche misura comprometterne la conservazione e l'utilizzazione. La denuncia, invece, ha lo scopo da un lato di informare l'autorità sulle vicende circolatorie del bene e, da un altro lato, di porre la stessa Autorità in grado di esercitare la prelazione. Infine lo scopo della prelazione artistica è proprio da ricercarsi nell'esigenza di tutelare, di conservare e di valorizzare i beni culturali mediante un controllo pubblico sugli atti di disposizione di questi beni posti in essere da soggetti indicati nell'art. 10 del codice dei beni culturali.

Gli immobili assoggettati al cd. vincolo culturale indiretto invece non costituiscono bene culturale.

Il bene assoggettato a vincolo culturale indiretto è volto ad avvantaggiare un bene culturale; e non è mai per sé stesso bene culturale. Ne consegue che esso non sarà assoggettato, ove alienato a terzi, né ad autorizzazione preventiva, né a denuncia ai fini della prelazione artistica.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Si noti che in caso di violazione dell'art. 45 del codice dei beni culturali è prevista la sanzione contenuta nell'art. 172 del codice dei beni culturali secondo cui: «1. È punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 775 a euro 38.734,50 chiunque non osserva le prescrizioni date dal Ministero ai sensi dell'articolo 45, comma 1. 2. L'inosservanza delle misure cautelari contenute nell'atto di cui all'articolo 46, comma 4, è punita ai sensi dell'articolo 180».

<sup>20</sup> Oltre alla manualistica già citata si rinvia a Studio n. 5019, G. Casu, *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. T. Alibrandi – G. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001; G. Casu, *Beni culturali e contrattazione immobiliare*, in *Studi e materiali*, 2001; C. Lomonaco, voce *Beni culturali, La circolazione*, in *Dizionario giuridico del Notariato*, 2022.

<sup>21</sup> C. Lomonaco, *Focus 2/2015, La circolazione dei beni culturali*, in *Studi e Materiali*, 2018; C. Lomonaco risposta (inedita) a quesito

#### 4) **Il vincolo culturale diretto sul bene condominiale e la circolazione del bene principale**

Nella pratica può accadere che il trasferimento di un bene immobile comprenda anche il trasferimento di una quota di un bene culturale. Occorre, pertanto, soffermarsi anche su tale ipotesi, precisando che la stessa è diversa da quella del vincolo culturale indiretto.

Si tratta di un'alienazione di un bene che non è culturale, tuttavia il trasferimento produce come effetto indiretto quello del trasferimento di una quota indivisa di un bene culturale<sup>22</sup>. Ad esempio il trasferimento di un appartamento situato in un edificio non culturale ma la cui facciata, o portone di ingresso o scala è culturale<sup>23</sup>.

Occorre domandarsi se anche tale fattispecie sia ascrivibile alla disciplina del vincolo culturale indiretto. La risposta è negativa.

Come visto il contenuto del vincolo culturale indiretto è dato dalle prescrizioni imposte dal Ministero che attengono all'uso dei beni che vi sono assoggettati. Essendo il bene assoggettato a vincolo culturale indiretto volto ad avvantaggiare un bene culturale che sta nelle vicinanze, tale bene non è mai per sé stesso bene culturale. Il vincolo culturale indiretto, quindi, non incide sulla disciplina di cui al codice dei beni che riguarda la circolazione dei beni culturali e la sua alienazione non sarà, per tutti i motivi espressi nei paragrafi precedenti, soggetta a denuncia e prelazione.

Nell'ipotesi invece di trasferimento di un bene non culturale che contiene anche il trasferimento di una quota di un bene culturale anche solo per un particolare il dubbio si pone. Infatti bisogna verificare se il vincolo culturale esistente solo su un particolare sia tale da condizionare il sorgere del diritto di prelazione a favore dello Stato, anche nei confronti di beni che non sono culturali per sé stessi. Applicando la normativa sui beni culturali si dovrebbe ritenere di assoggettare alla normativa del codice dei beni culturali un bene che, pur non presentando di per sé stesso alcun interesse culturale, è collegato ad un bene culturale.

Tale soluzione è dubbia.

Da una parte, infatti, non è ipotizzabile l'esercizio della prelazione solo per la porzione di bene culturale, disgiuntamente alle restanti parti non culturali, in quanto la stessa non gode di autonomia. Dall'altra parte, tuttavia, non è neanche possibile esercitare la prelazione artistica su di un intero immobile, che salvo che per una quota indivisa, è privo di alcune interesse artistico.

---

103-2018/P.

<sup>22</sup> Nell'ipotesi illustrata nel testo dello studio non si tratta del trasferimento di una quota di un bene culturale ma di un'alienazione di un bene non culturale che comprende una quota di un bene culturale. Riguardo alla diversa ipotesi di alienazione di una quota indivisa del bene culturale o di una parte di un bene culturale unitario, si rinvia a T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001 cit., 510. G. Casu, Studio n. 5019, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni*, in *Studi e Materiali*, 2004, C. Lomonaco, voce *Circolazione beni culturali*, in *Dizionario giuridico del notariato*, 2022; G. Famiglietti - N. Pignatelli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2015 372 ss. ed ivi i riferimenti bibliografici richiamati a pagina 373 e 374; P. Divizia, *Rapporti fra prelazione artistica ed alienazione di quote di bene*, in *Notariato*, 2008, 559. Consiglio di Stato sez. V, 22 maggio 2012, n.2944, in *Foro Amministrativo*, 2012.

<sup>23</sup> Ad esempio può accadere che unitamente al trasferimento di un immobile non culturale si realizzi anche il trasferimento di una quota di una parte comune dell'edificio dichiarata culturale. Si tratta di "porzioni di manufatti edilizi non aventi funzionalità autonoma ( in quanto pertinenziali o comunque posti a servizio o ornamento di fabbricati e di singole unità immobiliari , di cui costituiscono parte integrante, e di regola rientranti tra gli enti comuni di un edificio sia sensi dell' art. 1117 cc) e soggette – esse sole- a vincolo artistico. Trattasi in generale di facciate, di portici di vani scale, di rosoni posti sul frontespizio o su di uno dei lati del fabbricato, anche di luci, vedute o prospetti di notevole importanza artistica e/ o architettonica". Ved. A. Pischetola, *Particolare architettonico e prelazione artistica*, in *Rivista del Notariato*, fasc.1, 2016, 125.

Manca, infatti, il concreto interesse pubblico all'acquisto del bene<sup>24</sup>; e ciò in quanto l'esercizio della prelazione artistica non sarebbe correlato con un interesse pubblico tale da giustificare l'acquisto del bene non culturale, sacrificando il diritto di proprietà del privato.

In altri termini, non appare possibile, nella pratica, riconoscere la prelazione artistica nei confronti di un bene che in realtà non è culturale, ma assume rilevanza ai fini della disciplina del codice dei beni culturali, unicamente in quanto in seguito al trasferimento di tale bene si realizza anche il trasferimento di una quota di un bene culturale.

Riassumendo, mentre, da una parte, è possibile ritenere che ai fini della denuncia rientrino nella categoria di atti sia quelli idonei al trasferimento della proprietà dell'intero bene vincolato e sia quelli idonei al trasferimento di un bene facente parte di un fabbricato vincolato solo per un particolare; dall'altra parte, è invece incerto se lo Stato possa esercitare la prelazione su tale ultimo tipo di atti. Sul punto giova ribadire che oggetto dell'atto è il trasferimento di un bene non culturale nella sua interezza. A ben vedere per effetto di tale atto l'acquirente della singola unità immobiliare acquista anche la comproprietà (insieme agli altri proprietari delle unità immobiliari site nello stesso edificio) degli elementi che strutturalmente compongono l'edificio quale complesso unitario e quindi anche della quota di un bene vincolato. Tuttavia il vincolo in questione non appare essere tale da poter giustificare l'applicazione del diritto di prelazione da parte dello Stato<sup>25</sup>.

In tal senso si è espressa anche una risposta della Direzione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali<sup>26</sup> nella parte in cui ritiene: che, riguardo all'obbligo di denuncia «nell'ipotesi di alienazione di singole unità immobiliari la denuncia ex art. 59 (codice dei beni culturali) debba essere presentata, trattandosi di trasferimento che comporta anche la successione nella titolarità della parte comune dell'edificio vincolata ....»; che, per quanto concerne la possibilità dell'acquisto da parte dello Stato, in via di prelazione, - pur riconoscendo ipotizzabile in astratto la prelazione - «evidenti ragioni di ordine logico e di opportunità, ancor prima che di ordine squisitamente giuridico, inducono a ritenere che l'esercizio della prelazione di quota di parte indivisa di un particolare architettonico - cosa ben diversa dall'acquisto di quota indivisa di immobile vincolato per intero - sia però inattuabile nel concreto, risultando inimmaginabile per lo stesso un qualunque fine pubblico che giustifichi l'acquisizione, tramite detto istituto, di quel solo particolare, per di più in quota indivisa»<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> CNN, Nota 1 dicembre 2005 cit. In tale risposta ad esempio nell'ipotesi di alienazione di un'unità immobiliare facente parte di un edificio che presenta un portico d'ingresso soggetto a vincolo storico artistico, è stato affermato che tale vincolo «non appare tale da condizionare il sorgere del diritto di prelazione a favore dello Stato». Pertanto, appare preferibile, nel caso in esame, ritenere, fermo restando i superiori rilievi riguardo la denuncia, non applicabile l'art. 60 del d.lgs. 42/2004».

<sup>26</sup> Risposta del 20 ottobre 2004, in *CNN Notizie*, 2005, 338. Per il commento a tale nota si rinvia a 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.

<sup>27</sup> A. Pischetola, *Particolare architettonico e prelazione artistica*, cit. Tale Autore nel dar conto di alcune pronunce della V sezione della Cassazione, successive alla nota del Ministero del 2005 - che in ambito fiscale hanno ritenuto di non accordare un trattamento tributario agevolato solo alla vicenda negoziale afferente al 'particolare architettonico' (nella specie un portale) e non già all'intero fabbricato di cui il primo è parte integrante- ha osservato come: « Ma a ben riflettere le ricordate sentenze non affermano expressis verbis il principio (che sarebbe in sé ingiustificato) di considerare anche le residue porzioni del fabbricato e le singole unità immobiliari (non vincolate) - cui pertengono i beni vincolati posti a servizio od ornamento delle prime, magari per quote indivise di comproprietà con altri aventi diritto - sottoposte tout court alla medesima disciplina limitativa della circolazione che colpisce i beni vincolati. Da un'attenta lettura degli atti processuali relativi alla fattispecie concretamente esaminate dai



Successivamente un parere del Ministero dei beni culturali<sup>28</sup> ha ribadito le predette conclusioni ritenendo che: «Ragioni molteplici, pertanto, sembrano concorrere per escludere di fatto l'esperibilità della prelazione artistica con riferimento al particolare architettonico, nella fattispecie, pertinenziale ad un residuo corpo di fabbrica (da esso giuridicamente e fisicamente inseparabile) ed oggetto di proprietà condominiale. Alla inesistenza di un interesse e prima ancora forse di un diritto degli enti prelazionari all'esercizio della prelazione artistica con riguardo ad una entità immobiliare (non vincolata) di cui il particolare architettonico costituisce solo un bene pertinenziale, posto a servizio od ornamento della prima, si aggiunge, come si è avuto modo di rilevare nelle precedenti battute, anche la difficoltà (se non talora la impossibilità) pratica di attuare quella efficace tutela e protezione del bene culturale cui è finalizzata la normativa vincolistica in materia, e ciò soprattutto a causa della molteplicità delle valutazioni decisionali che afferiscono alle ipotesi di suddivisione frazionata della proprietà condominiale e che pertanto non potrebbero essere assunte dall'Ente prelazionario in regime di monopolio e di autonomia (come invece sarebbe necessario). Di guisa che, non potendo quella (eventuale) tutela trovare alcuna esplicitazione, viene meno la ragione stessa della sua spettanza e della sua concreta esperibilità».

Anche la dottrina aderisce a tale impostazione. È stato, infatti, osservato<sup>29</sup> che: "in caso di alienazione dell'immobile o porzione dell'immobile ricompreso nel fabbricato la cui facciata è vincolata, è preferibile ritenere che corra a carico dell'alienante almeno l'obbligo della denuncia del trasferimento, a qualsiasi titolo, della proprietà ex art. 59 del codice, per consentire all'autorità preposta alla tutela del vincolo di sapere con certezza a carico di chi si trasferiscono gli obblighi e gli oneri relativi alla conservazione del bene. È intuitivo al contrario che (in caso di

---

Supremi Giudici, emerge che il vincolo culturale risultava comunque già trascritto a carico dell'intero edificio di cui sono parte indistinta i singoli particolari architettonici, pur se solo questi costituivano e costituiscono la 'ragione' giustificatrice del vincolo stesso. È intuitivo che, rebus sic stantibus, in tali casi, la disciplina limitativa trovi applicazione anche con riferimento alle unità immobiliari e alle residue porzioni che 'recepiscono' - a mo' di contenitore - gli elementi strutturali di rilevanza 'culturale' e che, ripetersi, per essere state assoggettate al medesimo vincolo originato dal bene culturale, non potrebbero ritenersi sottratte alla detta disciplina sol perché non esprimano esse stesse la 'ragione' del vincolo. Inoltre figuravano (nel ragionamento perseguito dai Giudici) ragioni di equità sostanziale sotto il profilo tributario che inducevano ad opinare per una sostanziale organicità degli elementi strutturali di pregio artistico rispetto alle residue porzioni immobiliari». Fatta questa precisazione sulla portata di tale orientamento, l'autore conclude ritenendo che: « non pare che da essa emergano elementi di 'sconvolgimento' del sistema: nelle fattispecie concrete il vincolo era stato costituito anche sulle unità immobiliari rispetto alle quali i particolari architettonici risultavano pertinenziali e fisicamente ed economicamente inseparabili; è pertanto sembrato coerente riconoscere il medesimo trattamento tributario agevolato alle residue porzioni immobiliari pur non costituenti la ragione fondante del vincolo. Diversamente opinando è evidente l'insidia che si nasconde nel ragionamento di cui alla ricordata sentenza Cassazione n. 12024/2006: se infatti il 'particolare' è di tal pregio da connotare addirittura tutto l'immobile di cui pur costituisce una sola parte (ancorché di valore), ciò significa che si verificherebbe una sorta di ritenuta 'estensione' di fatto del vincolo dal particolare al tutto, con buona pace dei principi di necessaria specificazione oggettiva del vincolo culturale e di contenimento dei limiti alla circolazione dei beni da esso scaturenti, in considerazione della loro natura 'eccezionale', avuto riguardo anche al disposto dell'art. 42 della Cost. dettato in materia di riconoscimento della proprietà privata».

<sup>28</sup>Parere n.ro 0023142 del 02/10/2015 rinvenibile sul web all'indirizzo [http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Parere%20del%2020%20ottobre%202015\\_imported-55355.pdf](http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Parere%20del%2020%20ottobre%202015_imported-55355.pdf). Nel testo del parere a sostegno delle conclusioni riportate nel corpo dello studio si legge che: "Peraltro, non pare ipotizzabile l'esercizio della prelazione limitatamente alla porzione di interesse culturale, disgiuntamente dalla restante parte del bene, sia per la difficoltà giuridica di immaginare una parte comune dell'edificio in titolarità di un soggetto non condomino, in relazione a quanto previsto dall'art. 1117 cod. civ. in tema di proprietà delle parti comuni degli edifici, sia in rapporto alle finalità conservative del bene. Nemmeno, in ragione del c.d. principio di indivisibilità stabilito dall'art. 1112 del cod. civ., contenente il divieto di scioglimento della comunione nel caso in cui abbia a oggetto cose che, se divise, cesserebbero l'uso a cui sono destinate, pare ipotizzabile la separazione del particolare comune di pregio rispetto all'immobile di cui fa parte".

<sup>29</sup> V. A. Pischetola, *Particolare architettonico e prelazione artistica*, cit.

alienazione a titolo oneroso) non sarebbe concepibile l'esercizio del diritto di prelazione artistica della parte del fabbricato portante la facciata vincolata. Ciò contrasterebbe innanzitutto con un razionale principio di conservazione del bene (non potendo quella facciata essere separata e sopravvivere per così dire "distaccata" rispetto al resto), e dall'altra parte non avrebbe senso che lo Stato (o altro ente pubblico territoriale) soggiacesse all'onere dispendioso di acquistare l'intero immobile o l'intera porzione non "culturale" (cui non è interessato) compresa nel fabbricato con facciata "vincolata", in quanto forse non esisterebbero nemmeno i presupposti di legge per esercitare la prelazione stessa".

## **5) Notaio e vincolo indiretto: profili operativi**

Dopo aver analizzato la disciplina normativa sul vincolo indiretto ed esaminato la giurisprudenza in merito, occorra ora soffermarsi sugli aspetti di carattere operativo.

Ebbene, il primo problema che si pone all'operatore – per quanto qui interessa, al notaio – è l'individuazione del vincolo culturale come "indiretto" piuttosto che come "diretto".

La differenza, come abbiamo visto, è notevole quanto a conseguenze sull'atto da stipulare, in quanto solo il vincolo diretto richiederà l'autorizzazione preventiva, la denuncia tramite notifica al Ministero (Sovrintendenza) ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, con le conseguenti gravi sanzioni sia di carattere civilistico che penale in caso di mancata ottemperanza.

Ciò non significa però che il notaio debba disinteressarsi dell'esistenza di vincoli culturali indiretti.

Ed infatti, la sussistenza di un vincolo di tal fatta rappresenta comunque una menomazione dei diritti del proprietario, che è bene valutare in sede di acquisto immobiliare, anche al fine di evitare le conseguenze di cui all'art. 1489 c.c.<sup>30</sup>.

L'intervento del notaio si appalesa in tale sede davvero prezioso per il cliente – nell'ambito del dovere di consiglio e informazione<sup>31</sup> – al fine di consentirgli una valutazione ponderata dell'acquisto che intende effettuare.

In particolare, il vincolo, seppur "indiretto", potrebbe aver spogliato il bene di ogni capacità edificatoria, con ciò frustrando gli intenti in concreto perseguiti dall'acquirente.

In ogni caso, le limitazioni alla proprietà che esso comporta (in tema ad esempio di distanze dalle costruzioni, o, più banalmente, di colorazione delle pareti del fabbricato o degli infissi) rappresentano questioni di cui è quantomeno opportuno venga edotto l'acquirente per un acquisto consapevole.

A ben guardare, sotto un profilo eminentemente pratico, il vincolo indiretto si viene così ad atteggiare come una sorta di servitù passiva, tal volta anche di carattere più invasivo di una semplice servitù di passaggio magari consolidatasi negli anni e ben visibile.

Di qui l'importanza di non sottovalutare un vincolo di carattere indiretto.

---

<sup>30</sup> V. G. Baralis, *Il ruolo della trascrizione del vincolo; opponibilità dei vincoli non trascritti*, Atti del Convegno, Ferrara, 21-22 aprile 2012, in *I quaderni della fondazione italiana del notariato*, p. 23.

<sup>31</sup> STUDIO del C.N.N. Numero 77 del 13 maggio 2021, *Dovere di consiglio e responsabilità notarile*, a firma di C. Caccavale e R. Lenzi.

## **6) Segue: il reperimento del provvedimento istitutivo del vincolo**

Per prima cosa, il notaio deve essere posto in grado di poter reperire il provvedimento con il quale un determinato immobile sia stato assoggettato a vincolo, oltre che di carattere “diretto”, anche di carattere “indiretto”.

E si tratta di una indagine che, come sappiamo, non è sempre agevole, considerato che lo spettro temporale del ventennio, nella stragrande maggioranza dei casi, non è sufficiente per riuscire a reperire il provvedimento in questione.

Certamente la prima analisi andrà condotta sui titoli di provenienza per verificare se in essi sia stato in qualche modo menzionato il vincolo in questione e/o il relativo provvedimento.

Ma, non incidendo esso sulla negoziabilità del bene, è possibile che nei titoli non si trovi alcuna traccia in merito.

Una seconda indagine andrà svolta chiedendo informazioni direttamente al venditore. Ma nel caso in cui lo stesso non sia stato il destinatario del provvedimento notificato dal Ministero, le informazioni ricevute saranno poco appaganti.

Una terza indagine dovrà essere svolta presso la conservatoria dei registri immobiliari competente, senza potersi limitare al ventennio ma dovendo risalire ad epoche tal volta anche molto lontane.

A questo riguardo preme segnalare che l'attuale sistema informatico prevede un codice unico per la trascrizione dei vincoli (culturali e non), senza distinguere tra vincoli diretti e vincoli indiretti.

In particolare, la Circolare dell'Agenzia dell'Entrate n. 24E del 17 giugno 2015 prescrive di utilizzare il codice “404” “costituzione di vincoli legali (quando prevista da leggi speciali)”, indistintamente per la trascrizione di tutti i vincoli<sup>32</sup>.

Inutile dire che questa tecnica usata dalla Pubblica Amministrazione è del tutto inappagante per risolvere i problemi che ci occupano, essendo auspicabile che l'Agenzia dell'Entrate in un prossimo futuro crei appositi codici atti per identificare e distinguere i vincoli diretti dagli indiretti.

Una quarta indagine la si potrà svolgere poi sulla R.U.N. tramite la ricerca su “Vincoli in rete”.

Il servizio “Vincoli in rete” consente di accedere ad una banca dati ove sono stati rasterizzati i decreti contenenti i vincoli imposti dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero della Cultura). La base dati è stata generata dall'Istituto centrale per il restauro attraverso il progetto “Carta del rischio” che ha previsto la raccolta presso tutti gli uffici periferici del Ministero dei decreti di vincolo e dei relativi allegati<sup>33</sup>.

Nel 2007 il Cnn e l'allora Ministero per i beni e le attività culturali hanno stipulato una convenzione per l'accesso al servizio da parte di tutti i notai associati.

---

<sup>32</sup> Per gli atti tra vivi sono previsti invece i codici 126 per la costituzione di vincolo, 127 per la costituzione di vincolo di destinazione, 128 per la costituzione di vincolo di indivisibilità, 129 per la costituzione di vincolo militare.

<sup>33</sup> V. V. Gunnella, *La creazione e l'utilizzo di “Vincoli in rete”, La funzione del notaio nella circolazione dei beni culturali, Atti del Convegno, Ferrara, 21-22 aprile 2012*, in *I quaderni della fondazione italiana del notariato*, p. 5, che precisa che la banca dati contenente i decreti di vincolo è composta dagli atti di vincolo storico-artistico relativi ad immobili emessi nel periodo 1902-2004.

Nonostante le encomiabili intenzioni, nella pratica si assiste purtroppo ad un certo disallineamento tra banca dati di “Vincoli in rete” e banca dati del Ministero. Nel senso che, se è vero che i decreti rasterizzati reperiti su “Vincoli in rete” sono presenti anche nella banca dati ufficiale del Ministero, non è sempre vero però il contrario.

Vi potrebbero pertanto essere immobili vincolati non risultanti come tali da “Vincoli in rete”, ma presenti solo nella banca dati del Ministero.

Ora, se la creazione della piattaforma “Vincoli in rete” deriva da una precisa scelta collaborativa tra Consiglio Nazionale del Notariato e Ministero, per consentire ai notai, quali operatori qualificati, di conoscere l’esistenza di questi “pericolosi” vincoli, deve reputarsi che nessuna responsabilità potrà addursi a quel notaio che faccia affidamento sulle risultanze di “Vincoli in rete”, né possa in alcun modo ravvisarsi l’elemento psicologico del dolo<sup>34</sup> richiesto per la comminatoria di reato.

Un indizio può inoltre essere fornito dai titoli edilizi. Spesso infatti nelle concessioni edilizie, nei permessi a costruire o nelle domande di condono si fa riferimento all’esistenza di vincoli “culturali”.

Ma in realtà si tratta di meri indizi dell’esistenza di un bene qualificabile come “culturale”, nel senso almeno di cui alla presente analisi, in quanto il bene non diventa “culturale” perché così considerato dal Comune nell’ambito della sua attività di programmazione del territorio o perché così considerato negli strumenti urbanistici<sup>35</sup>, dovendo la dichiarazione di culturalità provenire direttamente dal Ministero della Cultura (già Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo)<sup>36</sup>.

Un’ultima, più proficua e questa volta decisiva, indagine la si potrà effettuare presentando infine una apposita istanza alla competente sovrintendenza per ottenere da questa una certificazione in merito all’esistenza o meno del vincolo e in caso affermativo se trattasi di vincolo diretto o indiretto<sup>37</sup>.

A questo riguardo, si può osservare come di regola le varie sovrintendenze prevedano nei loro siti degli appositi modelli o moduli da scaricare e compilare al fine di richiedere informazioni sull’esistenza o meno del vincolo culturale relativamente a specifici immobili (quelli, in sostanza, per i quali il singolo notaio viene di volta in volta chiamato ad operare).

In sede di compilazione del modulo si potrà altresì richiedere – o quantomeno tentare di richiedere - alla sovrintendenza se il vincolo eventualmente reperito sia di carattere “diretto” o “indiretto” e nel secondo caso quale sia il provvedimento relativo anche all’immobile “culturale” (che possiamo definire, per praticità, “principale”) soggetto a vincolo “diretto”, essendo il vincolo “indiretto” funzionalizzato allo stesso.

Talvolta, la stessa sovrintendenza mette a disposizione dell’utenza dei centralini o appositi numeri telefonici o indirizzi mail per consentire (specie all’operatore-notaio) di apprendere subito, anche se informalmente, notizie in merito a determinati immobili.

---

<sup>34</sup> V. A. Pischetola, *Tipologie di clausole e relativi adempimenti, La funzione del notaio nella circolazione dei beni culturali, Atti del Convegno, Ferrara, 21-22 aprile 2012*, in *I quaderni della fondazione italiana del notariato*, p. 116.

<sup>35</sup> I quali talvolta prevedono non meglio precisati “vincoli storico-archeologici”.

<sup>36</sup> Cfr. A. Pischetola, *op. cit.*, p. 111

<sup>37</sup> Per chi vorrà “bruciare le tappe” ed essere sicuro degli esiti delle indagini sarà bene partire direttamente da questa ricerca. V. P. Guida, *La responsabilità del notaio, La funzione del notaio nella circolazione dei beni culturali, Atti del Convegno, Ferrara, 21-22 aprile 2012*, in *I quaderni della fondazione italiana del notariato*, p. 46.

## **7) Segue: l'individuazione del vincolo come "indiretto"**

Una volta reperito il provvedimento, si passa quindi alla fase della sua lettura e, a seconda dei casi, della sua interpretazione.

Nell'attività quotidiana non è infatti sempre agevole capire, dalla lettura di un provvedimento, se ci troviamo di fronte ad un vincolo diretto o indiretto.

Il primo punto di partenza è certamente offerto dalla interpretazione letterale del provvedimento con il quale è stato costituito il vincolo.

Di certo non compete al notaio il compito di sindacare la legittimità del provvedimento al suo vaglio, soprattutto in termini di motivazioni, nonostante sia ricca la casistica giurisprudenziale in tema di annullamento di provvedimenti carenti o illegittimi nella motivazione (visto che non è chiaro il perimetro della "discrezionalità tecnica" nell'ambito della quale debba muoversi la pubblica amministrazione)<sup>38</sup>.

Né compete al notaio la valutazione se per il contenuto del provvedimento, particolarmente incisivo sul diritto di proprietà, il privato abbia o meno diritto ad indennizzi dalla Pubblica Amministrazione del pari a quanto accadrebbe in caso di provvedimenti ablatori.

Ebbene, dall'analisi del provvedimento deve emergere che il vincolo sia stato predisposto per tutelare un altro bene - di regola posto nelle immediate vicinanze (anche se dalla giurisprudenza analizzata sul punto, non emergono indici univoci in tal senso, potendo riguardare il vincolo immobili posti tal volta a distanza anche di qualche chilometro dal bene dichiarato culturale, il che certo non agevola l'operatore) – per garantirne una migliore fruizione (come abbiamo visto, in termini, ad es., di luce, decoro, prospettive, ambiente, ecc.).

E, giova ricordarlo, solo quest'ultimo bene può essere qualificato tecnicamente come "culturale", non essendo tale il bene soggetto a vincolo "indiretto".

Poiché il vincolo indiretto è strumentale e servente ad un bene che potremo definire "principale" (cioè il "bene culturale" vero e proprio, soggetto a vincolo diretto), occorrerà allora svolgere anche una indagine sulla persistenza e attuale vigenza del vincolo diretto.

Nel caso in cui nel frattempo sia caducato il provvedimento che aveva dichiarato culturale un immobile, è evidente infatti che ciò avrà ripercussioni anche sul vincolo indiretto, il quale presuppone per la sua esistenza, non solo che vi sia un immobile assoggettato a vincolo diretto, ma anche che tale circostanza permanga nel tempo.

Se, all'esito dei riscontri di cui sopra, permanga ancora il dubbio se ci si trovi di fronte ad un vincolo diretto piuttosto che ad un vincolo indiretto, sarebbe più prudente applicare la normativa in tema di vincoli diretti (in particolare per ciò che concerne denuncia e prelazione), viste le gravi conseguenze che ne deriverebbero<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> v. T.A.R. Sardegna, sez. II, 30 dicembre 2008 n. 2222, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2009, 2, I, 622.

<sup>39</sup> Si può suggerire in tal caso di inserire in atto una condizione volontaria, effettuando la denuncia alla sovrintendenza nei 30 giorni dalla stipula ed aspettando i 60 giorni dalla denuncia per immettere nel possesso la parte acquirente.

## **8) Segue: l'efficacia del vincolo**

Una volta reperito il provvedimento istitutivo del vincolo e qualificato lo stesso come "indiretto" non è del tutto scontato che quel vincolo espliciti in concreto i suoi effetti.

Ciò in quanto potrebbe essere stata nel frattempo – cioè prima dell'istituzione del vincolo - realizzata l'attività (specie edilizia) che lo stesso intendeva precludere.

Nel caso in cui il proprietario abbia già conseguito il titolo edilizio (ad es., il permesso di costruire), si può reputare oramai consolidata nel privato una situazione di legittimo affidamento<sup>40</sup>.

Si consideri, al riguardo, che a mente dell'art. 47, comma 1, del D.Lgs 42/2004, il provvedimento contenente le prescrizioni di tutela indiretta deve essere notificato al proprietario, possessore o detentore dell'immobile (anche tramite raccomandata A/R).

Che succede quindi se dall'esame documentale emerge un provvedimento di tutela indiretta sino a quel momento sconosciuto al venditore e ai suoi danti causa, in quanto mai notificato a costoro?

In questo caso, tenuto fermo quanto sarà specificato nel paragrafo successivo, sarà opportuno (ma trattasi di valutazione che spetterà fare di volta in volta) che il notaio chiamato a ricevere l'atto avente ad oggetto l'immobile gravato da vincolo indiretto, renda edotte le parti dell'esistenza di tale vincolo, quantomeno per evitare questioni in futuro nell'ambito della sua funzione antiprocessuale, nonché per evitare le conseguenze di cui all'art. 1489 c.c.

## **9) Segue: la trascrizione o la mancata trascrizione del vincolo**

L'art. 47, comma 2, del D.Lgs 42/2004 stabilisce che il provvedimento contenente le prescrizioni di tutela indiretta deve essere trascritto presso la competente conservatoria dei registri immobiliari per avere efficacia nei confronti di ogni "successivo" proprietario, possessore o detentore dell'immobile soggetto a vincolo indiretto.

Per prima cosa va rilevato che, per poter essere trascritto, il provvedimento deve identificare puntualmente l'immobile o gli immobili soggetti alle prescrizioni di tutela indiretta.

L'esatta identificazione dell'immobile richiede, innanzitutto, la sua corretta identificazione catastale, al tempo della imposizione del vincolo.

In secondo luogo, essendo le consultazioni immobiliari informate su base soggettiva, è necessario che venga identificato anche il proprietario dell'immobile (o comunque coloro che vantano diritti reali sullo stesso), con indicazione del luogo e data nascita, al tempo della imposizione del vincolo<sup>41</sup>.

Si è da sempre discusso sul valore da attribuire alla trascrizione del vincolo "culturale" nei registri immobiliari.

Sono state sostenute nel tempo numerose tesi, dall'efficacia costitutiva a quella dichiarativa sino a parlare di efficacia "rafforzativa"<sup>42</sup>, anche se va riconosciuto che quella che ha

---

<sup>40</sup> v. Cons. St., sez. VI, 1 luglio 2009 n. 4279, in *Foro Amministrativo* CDS, 2009, 7-8, 1784.

<sup>41</sup> In mancanza la trascrizione sarebbe nulla, come deciso da Cons. St., sez. VI, 24 aprile 1981, n. 151.

<sup>42</sup> Parla di efficacia rafforzativa Sandulli, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private d'interesse artistico e storico qualificato*, cit., pag. 1022 e segg..

ottenuto per molto tempo i maggiori consensi è stata quella della natura di semplice pubblicità-notizia<sup>43</sup>.

Il Codice dei Beni Culturali (D.lgs n. 42/2004), riprendendo il disposto della norma contenuta nell'art. 2, comma 2, della precedente legge n. 1089 del 1939<sup>44</sup>, nonché dell'art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 490/1999<sup>45</sup> nel ribadire la necessità della trascrizione nei pubblici registri immobiliari della dichiarazione di vincolo, così dispone oggi all'art. 15, comma 2: *“Ove si tratti di cose soggette a pubblicità immobiliare o mobiliare, il provvedimento di dichiarazione è trascritto, su richiesta del soprintendente, nei relativi registri ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo.”*

Senza voler ripercorrere in questa sede tutte le tesi sostenute sul punto<sup>46</sup> e dato atto della estrema problematicità dell'interpretazione della norma in questione, si propende per la tesi già abbracciata dal Notariato in un precedente Studio<sup>47</sup>, ove si sosteneva che *“Il vincolo si impone per effetto della notificazione della dichiarazione di vincolo, ma si impone soltanto in capo al soggetto notificato. Perché sia opponibile anche ai terzi è indispensabile che sia preventivamente trascritto. In questo modo se il vincolo non è trascritto, il proprietario, ancorché notificato, potrà alienare il bene senza darne notizia alla pubblica Amministrazione, perché in tal caso il terzo acquisterà regolarmente e con pienezza di effetti giuridici. Va chiarito, a questo proposito, che allo scopo di rendere opponibile al terzo il vincolo non basterebbe l'informazione del dante causa, né la conoscenza desunta aliunde, perché soltanto la trascrizione assolve al compito di rendere operativo il vincolo nei confronti dei terzi<sup>48</sup>”*.

---

<sup>43</sup> Cfr. C. Fabricatore e A. Scarpa, *La circolazione dei beni culturali*, Milano, 1998, pag. 35; M.E. Poggi, *La circolazione dei beni culturali di proprietà privata*, in *Contratto e impresa*, 1986, pag. 406; R. Tamiozzo, *Cognizione legale e conoscenza effettiva del vincolo di notificazione di cose d'interesse storico artistico*, in *Rass. Avv. Stato*, 1980, I, pag. 350; G.A. Casartelli, *I vincoli di interesse storico e artistico. La notifica e la trascrizione previste dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089*, in *Riv. dir. ip.*, 1983, pag. 20.

<sup>44</sup> Che disponeva: *“La notifica, su richiesta del Ministro, è trascritta nei registri delle conservatorie delle ipoteche ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore della cosa a qualsiasi titolo”*.

<sup>45</sup> Che disponeva: *“Ove si tratti di cose soggette a pubblicità immobiliare la dichiarazione, su richiesta del Ministero, è trascritta nei registri immobiliari ed ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo.”*

<sup>46</sup> Per un esame delle teorie che si sono formate sul punto si rinvia a G. Casu; a Studio 2749, *Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*, in *Studi e materiali*, vol. 6.2, Milano 2001; A. Pischetola, *Circolazione dei beni culturali e attività notarile*; Milano, 2006; G. Leone – A. L. Tarasco - *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Verona, 2006, 193; G. Casu, *Dizionario Giuridico del Notariato*, voce *Trascrizione del vincolo culturale sui registri immobiliari*, Milano, 2006, 1021. Cfr. Risposta a quesito (inedita) 205-2007/C, est. C. Lomonaco.

<sup>47</sup> CNN, Studio n. 2749 del 1 marzo 2000, dal titolo *Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*, in *Studi e materiali*, vol. 6.2, Milano 2001, a firma di G. Casu.

Si assiste peraltro ad un vero e proprio stato di disagio per l'interpretazione della norma in questione. Né è espressione anche il mutamento di opinione che ha riguardato lo stesso Autore appena citato, il quale sembra poi aver cambiato posizione sostenendo *“Esistono posizioni contrastanti sia in dottrina che in giurisprudenza. Ma si avverte che torna difficile offrire valide giustificazioni per una soluzione o per l'altra, ancorché si propenda per la soluzione di pubblicità notizia: a) per la forte valenza dell'interesse a proteggere il bene rispetto all'interesse a consentirne il commercio; b) perché in ogni caso la prelazione dello Stato è salvaguardata. Pertanto si preferisce attribuire alla trascrizione del vincolo valore di notizia, intesa a comunicare a tutti l'esistenza del vincolo, fermo restando l'obbligo della P.A. di provvedervi, pena il risarcimento danni causati al privato per la sua negligenza”* (così G. Casu, *Dizionario Giuridico del Notariato*, voce *Trascrizione del vincolo culturale sui registri immobiliari*, Milano, 2006, 1021).

<sup>48</sup> Nello Studio n. 2749, sopra citato, a firma di G. Casu, si afferma altresì: *“Né potrebbe in tal caso reputarsi il dante causa responsabile di danno nei confronti dell'amministrazione dello Stato, perché il danno derivante dalla inopponibilità del vincolo artistico non è dovuto a scarsa informazione o a comportamento scorretto del dante causa, bensì ad una carenza della pubblica Amministrazione, che non ha provveduto, pur essendovi tenuta, alla trascrizione del vincolo.”* Su quest'ultima affermazione si segnala peraltro la massima prudenza in quanto – se certamente nessuna responsabilità sarà ascrivibile al notaio rogante e all'avente causa, ignari del vincolo – più problematica sembra essere invece la posizione di quel dante causa che, consapevole del vincolo non trascritto, abbia taciuto in mala fede tale circostanza al notaio rogante e all'avente causa, in tal modo recando un

Ciò sulla base, in sintesi, del seguente ragionamento.

Per prima cosa si è osservato come la frase "*l'efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo*" debba essere posta in collegamento con la formalità della trascrizione e non con la dichiarazione di vincolo, in quanto diversamente opinando non avrebbe alcun senso aver allora imposto la trascrizione del vincolo se la sua efficacia nei confronti dei terzi derivasse automaticamente dalla notifica<sup>49</sup>.

Si è poi confutato uno dei principali argomenti addotti a sostegno della natura di pubblicità-notizia della trascrizione del vincolo, cioè quello che avendo la trascrizione efficacia anche nei confronti di detentori e possessori, non sarebbe possibile collegare gli effetti della trascrizione ad un rapporto di fatto (possessione/detenzione) senza scardinare tutta l'impostazione dei registri immobiliari<sup>50</sup>.

Si è quindi passati a confutare l'ulteriore argomento sostenuto a favore della tesi della pubblicità-notizia secondo il quale il vincolo costituisce un istituto di diritto pubblico e il suo valore pubblicistico non può accordarsi con un istituto (la pubblicità immobiliare) creato per dirimere conflitti tra privati<sup>51</sup>, con la conseguenza che il vincolo di bene culturale esplicherebbe effetti nei confronti del terzo acquirente anche senza la trascrizione del vincolo.

Si è al riguardo replicato che il vincolo sul bene del privato non ha lo scopo di sottoporre il bene notificato a tutta la disciplina sui beni culturali, ma soltanto di assoggettarlo alla prelazione artistica.

Tramite la notifica del vincolo l'ordinamento raggiunge l'obiettivo di limitare l'autonomia negoziale del privato<sup>52</sup>, precisato che, come disposto dal Codice dei Beni Culturali, per i beni culturali appartenenti a persona fisica o a società commerciale, la notifica, sempre richiesta, non si limita a far rientrare il bene nella disciplina dei beni culturali, ma addirittura è essa stessa attributiva del requisito di culturalità<sup>53</sup>.

---

danno alla Pubblica Amministrazione, seppur rimasta colpevolmente inerente nell'esecuzione della trascrizione del vincolo. Ma si tratta comunque di questione di carattere meramente risarcitorio, riferibile al dante causa, che non coinvolge l'atto stipulato (né, lo si ripete, il notaio rogante e l'avente causa), secondo quanto sopra esposto.

<sup>49</sup> Di diverso avviso era invece parte della dottrina. Si veda a questo riguardo per tutti Pescatore, *Efficacia della trascrizione della notifica di particolare interesse artistico relativa a beni immobili*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1944, p. 352, secondo il quale "*appare chiaro che l'opponibilità ai terzi non deve porsi in relazione con la trascrizione della notifica, ma deve essere considerata come un effetto automatico della notifica stessa, dato che nessuna connessione è posta tra l'uno e l'altro adempimento*".

<sup>50</sup> F. S. Gentile, *La trascrizione immobiliare*, Napoli, 1959, p. 53

<sup>51</sup> Così A. Proto Pisani, *Sulla trascrizione della dichiarazione di notevole interesse pubblico di un immobile*, in *Foro it.*, 1969, III, 61

<sup>52</sup> A. VUOLO, *Commentario Art. 47*, p. 241; secondo A.M. SANDULLI, in *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Art. 47, 513, il quale precisa che "in mancanza di notifica o di comunicazione del provvedimento impositivo di vincolo indiretto, non sia imputabile alcun tipo di responsabilità al proprietario il quale disponga modifiche sul bene senza chiedere l'autorizzazione che non sarebbe stata necessaria se il bene non fosse stato gravato da vincolo". Si è però anche sostenuto in giurisprudenza che il provvedimento contenente prescrizioni di tutela indiretta non ha carattere recettizio, con la conseguenza che la mancata notificazione o il vizio della stessa non determinerebbero l'inefficacia e tanto meno l'invalidità o l'inesistenza del provvedimento impositivo del vincolo, v. TAR Umbria, 20 gennaio 2011, n. 16; A.M. SANDULLI, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, op. cit. Art. 47, 514, afferma che "La considerazione delle difficoltà pratiche cui può andare incontro l'amministrazione nella identificazione dei proprietari, specie quando il vincolo assume un esteso ambito di efficacia, non è quindi sufficiente ad autorizzare modi di comunicazione diversi dalla notifica individuale tramite messo comunale o lettera raccomandata in quanto l'identificazione dei proprietari è comunque necessaria perché il vincolo possa essere trascritto".

<sup>53</sup> Così G. Casu, Studio del C.N.N. Numero 5019 del 20 aprile 2004, *Codice dei beni culturali. Prime riflessioni - Commissione Studi Civilistici*, p. 4, l'Autore aggiunge: "*In questo modo un bene privo di notifica della dichiarazione della prevista autorità non ha mai assunto la qualifica di bene culturale.*"



Con la trascrizione del vincolo invece l'ordinamento persegue l'obiettivo, tipico della pubblicità immobiliare, di fare chiarezza in sede di circolazione degli immobili.

In questa direzione si è mossa una parte della dottrina<sup>54</sup> e della giurisprudenza<sup>55</sup>, reputando non opponibile al terzo il vincolo non trascritto.

Autorevole dottrina notarile ha ribadito poi il concetto sostenendo come sia *“difficile negare il valore dichiarativo della trascrizione del vincolo”*<sup>56</sup>.

D'altra parte, senza con ciò voler scomodare valori costituzionali, si può comunque osservare che se è vero che l'art. 9 Cost. tutela e valorizza il patrimonio culturale (come esordisce l'art. 1 del Codice dei beni culturali), è pur vero che l'art. 42 Cost. tutela la proprietà privata.

Sia consentita da ultimo una osservazione. Se il mancato rispetto della procedura prevista per gli immobili soggetti a vincolo culturale (autorizzazione, denuncia e prelazione) viene afflitta da pesanti sanzioni pecuniarie e costituisce reato, allora deve essere consentito all'operatore (e prima di lui al privato) di poter essere posto in condizione di conoscere l'esistenza del vincolo e ciò è possibile proprio utilizzando lo strumento dei registri immobiliari, tipico di questa materia (cioè, dell'opponibilità dei vincoli ai terzi).

Le conclusioni a cui giunge il Notariato per il vincolo *“diretto”* debbono a maggior ragione valere per quello *“indiretto”*.

Si ribadisce infatti nello stesso Studio sopra citato che una volta imposto (e notificato al privato) il vincolo indiretto, questo ha effetto nei confronti del soggetto interessato, *“mentre l'avvenuta trascrizione, portando il vincolo a conoscenza dei successivi acquirenti del bene sottoposto a tutela indiretta, determina l'effetto limitativo anche nei loro confronti”*<sup>57</sup>.

La trascrizione nei registri immobiliari è quindi condizione di opponibilità del vincolo di tutela indiretta nei confronti dei terzi, ferma restando l'efficacia del medesimo nei confronti del proprietario dell'immobile sempre che il provvedimento sia stato allo stesso notificato, come

---

<sup>54</sup> Poggi, *La circolazione dei beni culturali di proprietà privata, cit.*, pag. 394, il quale, peraltro, non disconosce l'incertezza della soluzione del problema, ma che, sulla spinta dell'esigenza di assicurare una maggior tutela al terzo, sembra aderire con maggiore convinzione alla tesi dell'inopponibilità, accompagnata dall'affermazione di un preciso obbligo della pubblica amministrazione di provvedere alla pubblicità immobiliare; cfr. anche Benini, *Notifica e trascrizione del vincolo d'interesse storico-artistico al proprietario catastale*, in *Foro it.*, 1994, I, p. 290.

<sup>55</sup> Cfr. Cass. 26 giugno 1990, n. 6496, cit., pag. 354; Cass. 24 novembre 1989, n. 5070, in *Dir. e giur. agr.*, 1992, II, 102; Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2009, n. 4390, Cons. Stato, sez. VI, 9 ottobre 2007, n. 5296.

<sup>56</sup> G. Baralis, *Il ruolo della trascrizione del vincolo; opponibilità dei vincoli non trascritti*, *Atti del Convegno, Ferrara, 21-22 aprile 2012*, in *I quaderni della fondazione italiana del notariato*, p. 30, il quale precisa che *“Se la pubblicità del vincolo non è notiziale, è evidente che la mancata trascrizione rende improponibile l'idea di effetti negativi quali l'operatività dell'art. 173 lett. b) e c), o la prelazione: semplicemente non opera né l'obbligo di denuncia né la prelazione”*. Si segnala anche altra attenta dottrina notarile ove si evidenzia come la teoria della pubblicità-notizia presupponga l'adesione alla teoria della nullità (non solo relativa) dell'atto traslativo non denunciato, *“e non a quella meno rigorosa – e pure condivisibile come si è visto nelle precedenti pagine - della mera inopponibilità. Infatti aderendo a tale ultima teoria, la prospettiva cambia radicalmente e non pare più improbabile ritenere - in sintonia a quanto espresso di recente anche in dottrina - che la trascrizione in commento (oltre che un obbligo di legge con il correlativo diritto al risarcimento dei danni spettante al terzo) possa essere considerata una vera e propria condizione di efficacia; della formalità pubblicitaria, di guisa che da un lato restino preservate le ragioni di tutela del terzo acquirente e dall'altro si configuri sempre la potestà per la pubblica autorità di considerare inopponibile l'atto così stipulato nei suoi riguardi, senza pregiudizio dei pubblici interessi da essa perseguiti”* (così A. Pischetola, *Circolazione dei beni culturali e attività notarile*, Milano, 2006, pagg. 66 e 67).

<sup>57</sup> G. Casu, *Studio del Cnn n. 2749 del 1 marzo 2000, dal titolo Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*, in *Studi e materiali, cit.*, p. 30.

sopra visto<sup>58</sup>.

Se quindi si può concludere, alla luce di quanto sopra, che la trascrizione del vincolo è determinante per renderlo opponibile al terzo, vi è peraltro da osservare che solo con la legge 11 maggio 1922, n. 778 – che ampliava la cerchia dei beni culturali prevedendo la facoltà della P.A. di procedere alla notificazione in via amministrativa della dichiarazione di notevole interesse pubblico in ordine a questi beni - è stato previsto, per la prima volta, nel nostro ordinamento che la dichiarazione di interesse culturale dovesse "*essere, su istanza del Ministro, iscritta nei registri catastali e trascritta nei registro delle conservatorie delle ipoteche*", precisando che in tal caso la notifica "*ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo*".

Di contro, nella legge 20 giugno 1909, n. 364 - che dopo l'unificazione dello Stato è da reputarsi la prima legge di un certo rilievo, e di una certa sistematicità, per la tutela dei beni culturali – non si rinviene alcuna norma in tema di trascrizione del vincolo, ma solo di notifica del vincolo<sup>59</sup>.

Ciò comportava quindi che il vincolo notificato e non trascritto, ai sensi di detta legge 20 giugno 1909, n. 364, veniva conosciuto dal proprietario del bene, ma non dai terzi<sup>60</sup>.

Per quanto concerne invece la trascrizione prevista, per la prima volta nel nostro ordinamento, dalla legge 11 maggio 1922, n. 778, è bene peraltro precisare che essa non riguardava nemmeno tutti i beni culturali, ma soltanto quelli presi in considerazione dalla medesima legge<sup>61</sup>.

Soltanto a partire dalla legge n. 1089/1939 la trascrizione del vincolo viene, per così dire, istituzionalizzata per tutti beni culturali.

*Quid iuris* allora per quei provvedimenti adottati prima del 1939 (per i beni non compresi nella legge n. 778/1922) o addirittura prima del 1922 e non trascritti?

Ebbene, l'art. 128 del Codice dei beni culturali stabilisce al comma 1, con una norma transitoria, che "*I beni culturali di cui all'articolo 10, comma 3, per i quali non sono state rinnovate e trascritte le notifiche effettuate a norma delle leggi 20 giugno 1909, n. 364 e 11 giugno 1922, n. 778, sono sottoposti al procedimento di cui all'articolo 14. Fino alla conclusione del procedimento medesimo, dette notifiche restano comunque valide agli effetti di questa Parte.*"<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> v. Cons. St., sez. VI, 9 gennaio 1997, n. 3, *Foro Amministrativo*, 1997, 177.

<sup>59</sup> Cfr. Cons. Stato 8 gennaio 1991, n. 1, in Cons. Stato, 1991, I, 62, per il quale il requisito della trascrizione riguarda soltanto i vincoli d'interesse storico-artistico di cui alla legge 1089/1939 e non quelli, invece, che, emanati in base ad una normativa precedente che non prevedeva tale formalità (leggi n. 364 del 1909 e n. 778 del 1922), conservano tuttavia vigore nel nuovo sistema per effetto della disposizione transitoria di cui all'art. 71 legge n. 1089. Nello stesso senso v. Cons. Stato 29 ottobre 1996, n. 1430, in Cons. Stato, 1996, I, 1602. Cfr. anche App. Venezia 16 marzo 1979, n. 149, per la quale "*la notificazione dell'importante interesse artistico e storico di un palazzo, eseguita a norma dell'art. 5 della legge 20 giugno 1909, n. 364, conserva efficacia, agli effetti della successiva legge 1 giugno 1939, n. 1089, pur in mancanza della trascrizione prevista dall'art. 2, secondo comma, di quest'ultima, e ciò fino al termine che verrà stabilito nell'emanando regolamento della stessa legge n. 1089*".

<sup>60</sup> V. G., Casu, Studio del Cnn n. 2749 del 1 marzo 2000, dal titolo *Testo unico in materia di beni culturali e ambientali*, in *Studi e materiali*, cit., p. 32)

<sup>61</sup> Si veda Cass. 3 luglio 1999, n. 6867, in *Foro it.*, 1999, I, 2186, per la quale "*nella vigenza della legge n. 364/1909 non era prevista la trascrizione del vincolo d'interesse storico-artistico, introdotta con l'art. 2 legge 11 giugno 1922, n. 778, ma solo per le cose ivi tutelate, ovvero immobili da conservare a causa della loro bellezza naturale e della relazione con la storia civile e letteraria*".

<sup>62</sup> L'art. 10, comma 3, riguarda, tra gli altri, i seguenti beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13: "*a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1;*

Si prevede pertanto un obbligo, oltre che di rinotificare, anche di trascrivere il vincolo nei registri immobiliari per i provvedimenti ante 1939.

Le “vecchie” notifiche vengono pertanto salvate, ma, deve intendersi, alla luce di quanto sopra osservato dal Notariato, solo nei rapporti con il proprietario/possessore/detentore ai quali la notifica è diretta e non anche nei confronti dei terzi.

Con la conseguenza che anche per i provvedimenti adottati prima del 1939, ai fini della loro opponibilità ai terzi, occorrerà pur sempre la trascrizione del vincolo, sia che esso sia “diretto” sia che sia “indiretto”.

Del resto questa è la conclusione a cui è giunta attenta dottrina notarile, che sulla base dell’interpretazione costituzionalmente orientata ha reputato privo di valore ai fini della circolazione e verso i terzi il vincolo di cui alla vecchia fonte regolamentare 364/1909 (regolarmente notificato a suo tempo ma non “ripetuto” con la dovuta aggiornata pubblicità, all’epoca non prescritta, come sopra meglio precisato) non pubblicizzato, salvo il diritto della P.A. di agire in forma risarcitoria verso il proprietario o i suoi discendenti in quanto conoscitori (o doverosamente conoscitori) del vincolo<sup>63</sup>.

## **10) Segue: la tecnica contrattuale**

Alla luce di quanto sopra, se è vero che per il vincolo culturale indiretto non si applicano le norme previste per il vincolo culturale diretto in tema di autorizzazione, denuncia e prelazione e che però di esso il notaio debba tenere conto nella sua attività professionale, nell’ambito del suo dovere di consiglio e informazione<sup>64</sup>, si tratta allora di valutare se di questa attività occorra o meno dar conto nell’atto notarile.

E si tratta, lo si capisce bene, di valutazioni che spettano al singolo notaio.

Così, se nessuna censura potrà muoversi a quel notaio che si sia “limitato” a rendere edotte verbalmente le parti, ed in primis l’acquirente, sui rischi che l’acquisto di un immobile soggetto a vincolo indiretto comporta, in termini di limitazioni nel godimento del bene o delle facoltà che competono al proprietario<sup>65</sup> – con tutto ciò che ne potrà conseguire, sia in termini di migliore valutazione dell’affare che in termini di negoziazione del prezzo di vendita che tenga

---

(...)

*d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose. Se le cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'articolo 13 può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale;*

(...)].

Seppur riferita ai vincoli diretti, la norma riguarda a cascata anche i vincoli “indiretti” i quali sono accessori a quelli diretti e pertanto deve ritenersi che il mancato “rinnovo” del vincolo diretto comporterebbe la caducazione di quello indiretto, che presuppone pur sempre il primo.

<sup>63</sup> Così G. BARALIS, *op. cit.*, p. 33; A. Pavan, *I beni culturali e la prelazione storico-artistica: l’ultrattività dei vincoli ex lege 20 giugno 1909 n. 364*, in *Studium Iuris*, 2006, p. 400 e ss.

<sup>64</sup> STUDIO del C.N.N. Numero 77 del 13 maggio 2021, *Dovere di consiglio e responsabilità notarile*, cit., a firma di C. Caccavale e R. Lenzi.

<sup>65</sup> Come fa notare A. Vuolo, *op. cit.*, p. 241, “l’imposizione di una tutela complementare implica l’impossibilità dei privati proprietari di trasformare i propri beni in contrasto con le prescrizioni elaborate. Inoltre, essi hanno l’obbligo di sottoporre alla competente autorità i progetti delle opere che si intendono eseguire sui beni al fine di farne valutare la compatibilità col contenuto del vincolo”.

conto di tali limitazioni conseguenti al vincolo indiretto – del pari costituisce oggetto di attenta valutazione, nel caso concreto, l’inserimento in atto di apposite clausole con le quali si evidenzi l’esistenza del vincolo indiretto, opportunamente menzionando il provvedimento dal quale esso scaturisce e le specifiche prescrizioni di tutela, in modo tale che risulti *per tabulas* l’espletamento diligente dell’opera del notaio con piena erudizione delle parti su contenuti ed effetti delle prescrizioni di tutela indiretta e ciò anche al fine di evitare le sfavorevoli conseguenze di cui all’art. 1489 c.c..

## **11) Conclusioni**

Alla luce di quanto sopra esposto, si può concludere che il vincolo culturale indiretto afferente un immobile, ai fini della circolazione di quest’ultimo, non viene trattato dall’ordinamento giuridico nello stesso modo in cui viene considerato il vincolo culturale diretto, essendo destinato ad avvantaggiare altro immobile, di regola posto nelle vicinanze, solo quest’ultimo gravato da vincolo culturale diretto.

Ne consegue che non si applicheranno nel nostro caso le norme in materia di autorizzazione, denuncia e prelazione, né ovviamente saranno applicabili le sanzioni, sia civili che penali, previste per il caso di loro mancata inottemperanza.

Solo il vincolo che risulti trascritto presso la competente conservatoria dei registri immobiliari sarà opponibile ai terzi (ed in particolare all’acquirente, in caso di vendita).

Le ulteriori indagini che il notaio potrà svolgere ad es. su “Vincoli in rete” o tramite richiesta di apposita certificazione al Ministero, se certamente opportune, non costituiscono un obbligo a carico del medesimo.

Se, pertanto, a seguito delle ispezioni ipotecarie non emergano vincoli di tal fatta, il notaio rogante non potrà essere considerato responsabile.

Sarà opportuno far risultare dall’atto la sussistenza del vincolo “indiretto”, una volta reperito, specie per evitare le spiacevoli conseguenze di cui all’art. 1489 c.c. con particolare riferimento alla risoluzione del contratto o alla riduzione di prezzo da parte dell’acquirente.