

Roma,

Ministero della Cultura
Ufficio Legislativo

e p.c. Direzione Centrale Affari Legali
Settore Consulenza

Direzioni Regionali

OGGETTO: Trascrizione dei provvedimenti sanzionatori emanati ai sensi dell'articolo 160 del Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. n. 42 del 2004

Con nota prot. n. 27844-P/2021 codesto Ufficio Legislativo ha chiesto un parere in ordine alla sussistenza o meno dell'obbligo - o, perlomeno, della facoltà - di trascrizione nei registri immobiliari dei provvedimenti amministrativi emanati ai sensi dell'articolo 160 del "codice dei beni culturali e del paesaggio", approvato con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (di seguito anche "Codice").

In particolare, il citato articolo 160 prevede, al comma 1, che se per effetto della violazione degli obblighi di protezione e conservazione il bene culturale subisce un danno, il Ministero ordina al responsabile l'esecuzione a sue spese delle opere necessarie alla reintegrazione. Al comma 4 è poi previsto che quando la reintegrazione non è possibile, il responsabile è tenuto a corrispondere allo Stato una somma pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione del suo valore.

Nella nota in riferimento, viene osservato che il Codice non prevede espressamente il "dovere" di trascrivere il provvedimento sanzionatorio in esame, diversamente da quanto previsto - a titolo esemplificativo - con riferimento alla dichiarazione di interesse culturale¹ per la quale l'articolo 15 del medesimo Codice dispone espressamente la trascrizione; tuttavia, la trascrizione del provvedimento sanzionatorio in parola avrebbe l'utilità di «consentire agli eventuali proprietari subentranti di conoscere l'obbligo gravante 'sul proprietario dell'immobile' e inoltre ai notai di avere 'piena conoscenza dello stato di illegittimità dell'immobile'».

¹ Prevista dall'articolo 13 del Codice.

Il Dicastero istante, in sostanza, argomentando dal citato articolo 15 del Codice, riterrebbe sostenibile *“la facoltà, se non l’obbligo, di trascrivere gli ordini di ripristino di cui all’art. 160, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto attuativi e specificativi del vincolo e parzialmente connotati dalla sua stessa natura reale”* e chiede, in merito, il parere di questa Agenzia.

* * *

Al riguardo, si rappresenta quanto segue, richiedendo alle Direzioni regionali di estendere le odierne osservazioni ai competenti uffici.

In via generale, va preliminarmente evidenziato che il sistema di pubblicità immobiliare, delineato nel libro VI del codice civile, si basa sulla tipizzazione delle ipotesi trascrivibili e non sulla facoltatività accordata agli interessati di pubblicizzare fatti giuridici a vari fini, ancorché utili o meritevoli di tutela.

Ciò emerge dalla lettura sistematica degli articoli 2643 e seguenti del codice civile, di cui sembra opportuno richiamare il contenuto essenziale.

L’articolo 2643 (*“Atti soggetti a trascrizione”*) elenca una serie di atti da trascrivere (letteralmente *“che si devono rendere pubblici col mezzo della trascrizione”*), al fine di conseguire l’effetto prefigurato dal legislatore con le disposizioni di cui all’articolo 2644 c.c. In assenza della relativa formalità, l’atto (o il contratto) ha effetto tra le parti, ma non è opponibile ai terzi.

A sua volta, sotto la rubrica *“Altri atti soggetti a trascrizione”*, l’articolo 2645 dispone che *“deve del pari rendersi pubblico, agli effetti previsti dall’articolo precedente [2644], ogni altro atto o provvedimento che produce in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell’articolo 2643, salvo che dalla legge risulti che la trascrizione non è richiesta o è richiesta a effetti diversi”*.

Come evidenziato dalla Corte Costituzionale, la disposizione da ultimo menzionata *“... non contiene alcun elenco, ma adotta una formulazione aperta, riferendosi ad “ogni altro atto o provvedimento”, destinato a produrre gli effetti indicati. Facendo leva sul tenore della disposizione, si deve ritenere che la norma de qua, la quale non esisteva nel testo iniziale del codice e fu introdotta in sede di coordinamento al momento dell’emanazione del codice stesso, comporta il superamento del principio, largamente accolto sotto il vigore del precedente codice civile, del carattere tassativo dell’elenco degli atti da trascrivere. In base alla citata disposizione questo carattere è venuto meno, non potendosi dubitare che, nell’ordinamento attuale, possano essere trascritti anche atti non espressamente contemplati dalla legge, purché producano gli stessi effetti degli atti previsti in modo esplicito. In sostanza, dunque, l’atto da trascrivere viene identificato per relationem all’effetto che è destinato a produrre.”* (cfr. sentenza 4 dicembre 2009, n. 318).

Ulteriori disposizioni codicistiche prevedono la trascrizione di altri atti e di domande giudiziali, di norma specificando gli effetti della pubblicità così effettuata. È il caso, a titolo esemplificativo, dell'articolo 2648 c.c. in tema di atti di acquisto *mortis causa* la cui trascrizione è richiesta ad effetti di continuità, giusta le disposizioni dell'articolo 2650 c.c., ovvero degli articoli 2652 e 2653 c.c. relativi alle domande giudiziali ed agli atti ivi previsti, da trascrivere per gli effetti ivi previsti.

In questo sintetico quadro generale rileva poi la previsione di “chiusura” contenuta nell'articolo 2672 c.c. (“*Leggi speciali*”) che fa “*salve le disposizioni delle leggi speciali che richiedono la trascrizione di atti non contemplati dal [capo dedicato alla trascrizione degli atti relativi ai beni immobili] e le altre disposizioni che non sono incompatibili con quelle contenute nel capo medesimo*”.

Nel contesto sopra descritto, va necessariamente declinata l'ipotesi in esame per verificarne la trascrivibilità.

Con riferimento all'ambito delle leggi speciali (*recte*: disposizioni speciali) da ultimo richiamato, giova, per quanto qui di interesse, rilevare che nel Codice dei beni culturali sono espressamente contemplate numerose e specifiche ipotesi di trascrizione².

In tale contesto, poi, sul tema della necessità della trascrizione ai fini dell'opponibilità ai terzi di un vincolo culturale o paesaggistico, è utile altresì rammentare che si è recentemente espresso il Consiglio di Stato il quale, con sentenza 7 gennaio 2022, n. 54, ha ricordato come “... già prima della entrata in vigore del D. L.vo 42/2004 (cfr. sentenze Sez. IV, 07/11/2002, n. 6067; Sez. VI, 29 ottobre 1996, n. 1430; 8 gennaio 1991, n. 1) [è stato] chiarito che il requisito della trascrizione, ai fini dell'opponibilità al successivo proprietario, possessore e detentore, riguarda solo i vincoli imposti sulla base della legislazione posteriore al 1939, trattandosi di requisito introdotto esplicitamente solo dalla L. 1 giugno

² Così è nell'articolo 12, comma 7, a proposito del provvedimento con cui si procede alla verifica dell'interesse artistico storico, archeologico o etnoantropologico delle cose immobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, e nel citato articolo 15, comma 2, con riferimento al provvedimento di dichiarazione di interesse culturale dei beni immobili di privati. La necessità di curare la pubblicità nei registri immobiliari è poi prevista nell'articolo 47, comma 2, in relazione al provvedimento contenente le prescrizioni di “tutela indiretta”; nell'articolo 55-*bis*, comma 1, per ciò che riguarda le prescrizioni e condizioni contenute nell'autorizzazione ministeriale ad alienare i “*beni culturali immobili appartenenti al demanio culturale*”; nell'articolo 56, comma 4-*ter*, per ciò che concerne le prescrizioni e condizioni contenute nell'autorizzazione ministeriale ad alienare i beni culturali appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici o persone giuridiche private senza scopo di lucro; nell'articolo 57-*bis*, comma 1, in tema di prescrizioni e condizioni contenute nell'autorizzazione ministeriale a concedere in uso o a locare immobili pubblici di interesse culturale; nell'articolo 80, comma 3, laddove è previsto che il processo verbale del pagamento dell'indennizzo e della consegna del bene costituisce titolo idoneo per la cancellazione della trascrizione della domanda giudiziale; nell'articolo 140, comma 3, con riguardo alla “*dichiarazione di notevole interesse pubblico*” emanata dalla Regione e, infine, nell'articolo 141, comma 3, a proposito della dichiarazione ministeriale di notevole interesse pubblico.

1939, n. 1089. Il medesimo requisito non riguarda, invece, i vincoli imposti in base alla normativa precedente a tale legge, la quale non richiedeva tale adempimento: essi sono stati mantenuti in vita dalla norma transitoria di cui all'art. 71 della legge citata, il quale, al fine di garantire l'efficacia permanente dei vincoli in questione, richiedeva soltanto che essi fossero stati adottati «a norma della L. 20 giugno 1909, n. 364, relativo regolamento, e della L. 11 giugno 1922 n. 778», senza introdurre ulteriori adempimenti, quale una trascrizione "in sanatoria" o comunque a posteriori.”.

Nel caso in esame, dunque, la molteplicità dei richiami alla trascrizione presente nel Codice – alla luce, anche, del chiarimento giurisprudenziale sopra riportato, sembrerebbe sintomatica della volontà del legislatore di operare una precisa scelta, individuando con criterio selettivo le fattispecie soggette a pubblicità immobiliare. Ciò, peraltro, in aderenza al più generale principio interpretativo per cui ove la legge non abbia disposto si presume che non abbia voluto prevedere il caso (*ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*); tanto più questo ha valore quando le espresse previsioni e le omesse previsioni sono riferibili ad un medesimo contesto normativo.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, risulta preliminarmente acclarata la mancanza di specifiche disposizioni che possano, ai sensi del citato articolo 2672 c.c., risultare risolutive nell'ambito della legislazione speciale.

Al fine di risolvere la questione rimane allora da verificare se l'ipotesi sottoposta all'attenzione possa ritenersi trascrivibile per effetto delle disposizioni dell'articolo 2645 c.c. il quale, come detto, ha introdotto una trascrivibilità *per relationem* facendo riferimento ad atti la cui trascrizione non è espressamente disposta dal legislatore ma è ricavabile dalla produzione dei medesimi effetti dei contratti menzionati nell'articolo 2643 c.c.³

La previsione dell'articolo 2645 c.c., in sostanza, pone una specifica condizione affinché un atto diverso da quelli evocati dall'articolo 2643 possa essere trascritto, ovvero si richiede che l'atto in questione sia produttivo dei medesimi effetti dei contratti ivi evocati (cioè, effetti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali), affinché la pubblicità dell'atto realizzi quanto previsto dall'articolo 2644, ossia l'opponibilità ai terzi del proprio acquisto che verrebbe preferito in forza della priorità della trascrizione.

³ In dottrina si ritiene (GAZZONI, *La trascrizione immobiliare*, I, Comm. Schlesinger, 595; TRIOLA, *La trascrizione*, Tr. Bessone, 122 ss.; Ferri-Zanelli, *Trascrizione immobiliare*, Comm. SB, 200 che argomenta dall'uso della locuzione “*taluno degli effetti*”; MARICONDA, Tr. Rescigno, XIX, 114 ss.) che, stante l'eccezionalità del criterio della prevalenza (priorità) introdotto dalla trascrizione, l'articolo 2645 c.c. abbia conservato il principio della tassatività degli effetti da rendersi pubblici per mezzo della trascrizione e che quindi gli effetti cui fa riferimento l'articolo 2645 siano gli stessi effetti di cui all'articolo 2643. In tal senso, sembra esprimersi anche la pronuncia della Corte Costituzionale sopra citata.

Anche sotto tale profilo, si ritiene di dover propendere per la soluzione negativa in quanto, nel caso di specie, non ricorre la predetta condizione.

È indubbio che un provvedimento sanzionatorio, attesa la sua principale finalità afflittiva, sia inidoneo a realizzare uno degli effetti previsti dagli atti evocati dall'articolo 2643 c.c.. Nessuno degli atti contemplati da tale norma, infatti, parrebbe anche astrattamente riconducibile alla funzione dell'ordine di reintegrazione né alla funzione della sanzione pecuniaria.

In altre parole, esprimendosi in termini anche più generali, occorre evidenziare che non si può trascrivere qualunque atto in relazione a qualsiasi effetto giuridico, quand'anche un'eventuale trascrizione rispondesse ad una qualche ipotizzabile utilità; per converso, giova ribadire che sono soggetti al regime della trascrizione solo quegli atti che producono gli effetti tipici individuati dal legislatore⁴.

Da ultimo, sembra, altresì, da valorizzare la previsione dell'articolo 2645 c.c. (“*salvo che dalla legge...*”) nella parte in cui precisa che l' “obbligo” di rendere pubblico un atto potrebbe essere richiesto dalla legge “ad effetti diversi”.

Ora, anche sotto tale profilo, dall'esame del Codice non pare che il legislatore abbia inteso in qualche modo includere tra gli altri atti “soggetti” a trascrizione i provvedimenti sanzionatori, neppure “*ad effetti diversi*” rispetto a quelli “tipici” di opponibilità.

Né argomenti a favore di una possibile trascrivibilità sembra possano ricavarsi dal confronto con istituti simili previsti in altri settori dell'ordinamento come, ad esempio, nell'ambito della disciplina urbanistica ed edilizia dove si dispone che, rimasta inadempita l'ingiunzione di rimozione o demolizione rivolta al proprietario e al responsabile dell'abuso, “*l'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, previa notifica all'interessato., costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari...*”; in tale caso, infatti, l'articolo 31 del T.U. dell'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) prevede espressamente la trascrizione dell'atto in questione, ad ulteriore conferma di quanto già sopra rappresentato (*ubi voluit dixit*).

Peraltro, occorre altresì tener presente che un'eventuale trascrizione del provvedimento sanzionatorio, eseguita pur in assenza di esplicita previsione normativa, potrebbe addirittura determinare un possibile effetto “pregiudizievole” per la circolazione del bene. È infatti consolidato orientamento giurisprudenziale quello in base al quale la trascrizione eseguita in ipotesi per le quali la legge non la contempla può determinare, benché improduttiva di effetti giuridici, uno stato di incertezza o di dubbio, di per sé pregiudizievole alla commerciabilità

⁴ Cfr. Cass. 12.11.1997, n. 11180: “[...] *la funzione essenziale della trascrizione, infatti, non è quella di rendere edotti i terzi delle modificazioni in ordine alla titolarità dei patrimoni immobiliari, sibbene di consentire la risoluzione di eventuali controversie tra più aventi causa da uno stesso soggetto [...]*”.

dell'immobile, potenzialmente fonte di danno (cfr., da ultimo, Cass., ord. 23 aprile 2020, n. 8125).

Conclusivamente, pertanto, si può ritenere che, pur restando sempre ferma l'autonomia di ciascun conservatore dei registri immobiliari nel ricevere o meno le formalità di trascrizione presentate, ovvero di eseguirle con riserva ai sensi dell'articolo 2674-*bis* c.c.⁵, relativamente ai provvedimenti sanzionatori adottati ai sensi dell'articolo 160 del Codice dei beni culturali non vi siano elementi che depongano per la relativa trascrivibilità.

Cordialmente,

IL DIRETTORE CENTRALE
Claudio Fabrizi
firmato digitalmente

⁵ In base al quale: “Al di fuori dei casi di cui al precedente articolo, qualora emergano gravi e fondati dubbi sulla trascrivibilità di un atto o sulla iscrivibilità di una ipoteca, il conservatore, su istanza della parte richiedente, esegue la formalità con riserva.
La parte a favore della quale è stata eseguita la formalità con riserva deve proporre reclamo all'autorità giudiziaria.”.