

Senato della Repubblica

Disegno di legge “Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica”

Memoria Gruppo Terzo Settore

Nel quadro dell’esame del Disegno di legge “Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica”, il Gruppo Terzo Settore ravvede l’opportunità legislativa di continuare a trattare la semplificazione normativa della disciplina dei lasciti testamentari.

I lasciti testamentari e il raccordo con il Codice dei beni culturali

Con la redazione di un testamento, il donatore può decidere di lasciare in eredità una parte dei suoi beni a Enti che si occupano di cause sociali. Il fenomeno dei lasciti solidali è in grande aumento, ma il mancato coordinamento del quadro normativo non permette alle organizzazioni non profit di trarne beneficio in tempi ragionevoli.

Dal complesso normativo delineato dal Codice dei Beni Culturali deriva che un bene immobile o mobile, la cui esecuzione risalga a oltre settanta anni, per il solo fatto di appartenere a un Ente del Terzo Settore (o, più in generale, a persone giuridiche private senza fini di lucro) sia da considerarsi “bene culturale”, a prescindere dal suo effettivo valore artistico, storico o architettonico.

Tale normativa produce un evidente impatto negativo sugli enti non profit, che spesso ricevono in donazione beni immobili ricadenti nella sfera di applicazione del Codice dei Beni Culturali in ragione del termine temporale della loro esecuzione.

La “presunzione” di bene culturale, infatti, può essere superata solo a seguito del lungo e burocratico procedimento di verifica previsto dall’art. 12 del Codice dei beni culturali, con un considerevole aggravio di costi e lavoro sia per le Soprintendenze sia per gli Enti non profit e con aggravio del rischio derivante dall’applicazione delle nuove fattispecie previste dal D.Lgs. 231/2001 e s.m.i.

Per rendere il bene, immobile o mobile, di proprietà dell’Ente, scevro da tale presunzione, l’Ente proprietario deve dunque presentare – solo in specifici mesi – al Ministero della Cultura un’apposita “istanza di verifica”, indicando tutti i dati relativi al bene e all’ente proprietario. Ciò genera un considerevole aggravio di costi e lavoro sia per le Soprintendenze sia per gli Enti non profit.

Ciò si traduce, in concreto, in un impatto ritardato e limitato sulle attività sociali degli Enti che ricevono un lascito, tradendo in parte la volontà del donatore. La “presunzione” di interesse culturale e il complesso e lungo procedimento previsto dal Codice dei Beni Culturali costringono infatti a procrastinare di molti mesi la possibilità di alienare i beni per ricavarne le provviste economiche da destinare alle attività di interesse generale.

Raccomandazioni di policy

Il Gruppo di Lavoro propone di semplificare le procedure in caso di beni appartenenti a persone giuridiche private senza fine di lucro, non essendo più l’attuale normativa supportata da valide argomentazioni di tutela, valorizzazione e conservazione del bene culturale. Si ritiene opportuno

prevedere l'applicazione a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, la stessa normativa prevista per tutti i soggetti privati (persone fisiche e persone giuridiche lucrative), mantenendo le disposizioni relative alla presunzione di interesse culturale, agli obblighi conservativi e alla necessità di autorizzazione per i beni appartenenti a soggetti pubblici.

In sintesi, la proposta intende:

- Cancellare la presunzione automatica di interesse culturale per i beni di proprietà degli Enti non lucrativi pervenuti per successione, con conseguente rimozione dell'inversione dell'onere della prova da essa nascente. La valutazione di interesse culturale continuerà ad essere, come in ogni altro caso, appannaggio di un procedimento attivo delle Soprintendenze, le quali si attiveranno solo per gli edifici ritenuti rilevanti;
- Prevedere tempistiche più adeguate di esecuzione in relazione alle quali il bene possa essere considerato presuntivamente di interesse culturale, ponendo una data fissa anteriormente alla quale valga la presunzione. Tale soluzione consentirebbe di non dover ricorrere, periodicamente, a ulteriori variazioni legislative come in passato.

Proposta emendativa

(Modifiche al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)

1. Al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) all'articolo 10, comma 1, le parole: «e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» sono soppresse;
- b) all'articolo 30, comma 2, le parole: «e le persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» sono soppresse;
- c) all'articolo 56, comma 1, lettera *b*), le parole: «o a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» sono soppresse;
- d) all'articolo 56, il comma 2 è sostituito con il seguente:
«2. L'autorizzazione è richiesta inoltre nel caso di vendita, anche parziale, da parti di soggetti di cui al comma 1, lettera *b*), di collezioni o serie di oggetti, di raccolte librerie, di archivi o di singoli documenti»;
- e) all'articolo 59, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:
«5-*bis*. Qualora gli atti di trasferimento di cui al comma 1 siano preceduti da contratti preliminari trascritti nei registri immobiliari ai sensi dell'articolo 2645-*bis* del Codice Civile, la denuncia può essere effettuata entro trenta giorni dalla conclusione del preliminare con le stesse modalità e contenuto di cui ai commi precedenti»
- f) all'articolo 60, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:
5-*bis*. Qualora sia stata effettuata la denuncia ai sensi dell'articolo 59, comma 5-*bis*, i termini previsti dall'articolo 61, comma 1, decorrono dalla data di ricezione della denuncia del contratto preliminare. In tal caso gli Enti indicati al comma 1, che non abbiano esercitato il diritto di prelazione in relazione al preliminare, non possono esercitarlo rispetto all'atto di trasferimento che sia concluso, in esecuzione del contratto preliminare ed alle condizioni ivi pattuite, entro un anno dalla trascrizione.».

Relazione illustrativa

Il D.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) - richiamando il principio sancito all'art. 9 comma 2 della Costituzione secondo il quale la Repubblica Italiana "tutela il patrimonio storico e artistico della Nazione" - ha abrogato definitivamente il D.Lgs. 490/1999 e il D.P.R. 283/2000 (c.d. "Regolamento sui beni Culturali degli Enti Locali) prevedendo un'unica disciplina legislativa volta alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede infatti una disciplina volta alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, nell'ambito della quale i privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale sono tenuti a garantirne la conservazione. Per i beni ritenuti di interesse culturale è prevista una stringente disciplina di tutela e valorizzazione, sottoposta alla competenza delle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio regionali. Tale disciplina riguarda molteplici ambiti, fra i quali in particolare:

- Necessità di autorizzazione ministeriale per la vendita;
- Procedura di vendita caratterizzata dal diritto di prelazione del Ministero, delle Regioni e di altri enti pubblici, con condizioni sospensive ex lege applicate agli atti di vendita;
- Necessità di autorizzazione della Soprintendenza competente per apportarvi modifiche.

L'art.10, comma 1, del citato Codice dei Beni Culturali, prevedendo due distinti regimi normativi dei beni culturali (mobili o immobili) a seconda che essi:

- Siano di proprietà dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico e di persone giuridiche private senza fini di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti;
- Siano di proprietà di persone fisiche o giuridiche con scopo di lucro.

L'art. 12 comma 1 prevede che "le cose immobili e mobili 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, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni", sono presuntivamente considerate beni culturali ed assoggettate alla disciplina di tutela e valorizzazione. Tale presunzione è quindi legata esclusivamente alla natura del proprietario e all'epoca di esecuzione del bene, e vale sia per i beni mobili che per quelli immobili.

Dal complesso normativo delineato ne deriva quindi la conclusione che un bene immobile o mobile la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, per il solo fatto di appartenere a un Ente del Terzo Settore (e più in generale a persone giuridiche private senza fini di lucro) a prescindere dal suo effettivo valore artistico, storico o architettonico, sia da considerarsi "bene culturale". In concreto, è ormai esperienza frequente degli enti non lucrativi di ricevere dai propri benefattori dei beni immobili, spesso appartamenti in condomini, costruiti nel periodo successivo alla fine della Seconda guerra mondiale (o poco prima) e ritrovarsi di conseguenza nell'ambito di applicazione di tale normativa, senza che tali beni abbiano in realtà alcunché di culturale.

Si ricorda che il termine di settanta anni è già stato in passato modificato in via normativa, proprio perché l'assenza di un vincolo temporale ben definitivo (esempio tutti i beni precedenti all'anno x) rende la normativa periodicamente slegata dalla realtà (es. è difficile immaginare come le case popolari possano rientrare tra i beni culturali) e oltremodo gravosa sia per le organizzazioni non-profit che per le Soprintendenze. Tale formulazione, retaggio dell'arcaica normativa prevista dalla Legge 1089/1939, ha infatti indubbi risvolti operativi che compromettono notevolmente le attività sociali degli Enti che ricevono un lascito o una donazione, procrastinando di molti mesi la possibilità delle organizzazioni di alienare tali beni "presunti culturali" per ricavarne le provviste economiche da destinare alle attività di interesse generale.

La paradossale "presunzione" di bene culturale sopra descritta (a danno di tali Enti), può infatti essere superata negativamente (o positivamente) solo a seguito del lungo e burocratico procedimento di "verifica" previsto dall'art. 12 del Codice dei beni culturali. Pertanto, nelle more di tale verifica, il bene

devoluto per testamento o donazione a favore dell'Ente, essendo ancora "presumibilmente" culturale, è soggetto a tutte le limitazioni previste dagli articoli 53, 54, 55, 59, 60 e 61 del Codice, in tema di inalienabilità e prelazione. Per rendere il bene (immobile o mobile) di proprietà dell'Ente scevro da tale presunzione di "interesse culturale" (con tutti i vincoli limitativi connessi alla sua circolazione), l'Ente proprietario deve dunque presentare al Ministero della Cultura un'apposita "istanza di verifica", indicando tutti i dati relativi al bene e all'ente proprietario. Tale procedura di verifica rappresenta un grave pregiudizio temporale per l'organizzazione interna di tali Enti e, soprattutto, per la rapida e concreta finalizzazione delle risorse economiche (derivanti dall'alienazione di tali beni) a favore dei rispettivi scopi sociali.

L'istanza di verifica dell'effettivo interesse culturale del bene (che supera la presunzione legislativa), può infatti essere presentata al Ministero esclusivamente in date (mesi) prefissati dalle Regioni, non essendo possibile – di volta in volta, in caso di necessità – presentare singole istanze secondo una calendarizzazione di libero accesso all'utenza. Appare quindi evidente il grave pregiudizio che tale antico retaggio normativo e burocratico ("presunzione di interesse culturale" e mancanza di libera presentazione delle istanze) provochi nelle attività organizzative degli Enti, causando ritardi significativi all'effettiva destinazione dei fondi per le finalità di utilità sociale. L'esperimento di tale procedura genera dunque, a prescindere dall'esito, una procedura amministrativa che inevitabilmente comporta:

- Un carico aggiuntivo di lavoro per le Soprintendenze interessate;
- Un rilevante costo economico per gli Enti non lucrativi, per la predisposizione di relazioni tecniche e dossier fotografici;
- Un rallentamento di diversi mesi nella gestione e alienazione dei beni caduti in successione, frustrando le finalità istituzionali degli Enti non lucrativi.

Si ricorda, infine, che l'inosservanza di tali norme in tema di "presunzione" di bene culturale, provocano l'ulteriore gravosa conseguenza di pesanti sanzioni e responsabilità pecuniarie, civili e penali a carico degli Enti.

Da uno studio effettuato su 317 beni immobili oggetto di lascito, sono stati rilevati 25 beni immobili rientranti nella norma presuntiva, dei quali solo 3 si sono rivelati di interesse culturale a seguito della presentazione della Verifica di Interesse Culturale (VIC). L'incidenza degli immobili soggetti alla norma presuntiva aumenta in modo esponenziale di anno in anno, stante il passare del tempo e l'essere ormai giunti al settantennio successivo al Secondo dopoguerra. Conseguentemente, emerge la seguente incidenza statistica:

- Il 7,9% degli immobili ricevuti rientrava nella norma presuntiva ed è stato soggetto a VIC;
- Le VIC positive (riconoscimento dell'interesse culturale) sono state il 12% di quelle presentate;
- I tempi medi per la conclusione di una VIC sono stati di circa cinque o sei mesi, fra la predisposizione della documentazione e l'evasione della pratica dalla Soprintendenza.

Emerge pertanto, contemporaneamente:

- L'incidenza estremamente rilevante della presunzione nella quotidianità degli enti;
- L'assoluta irrilevanza e rarità dei casi di verifica positiva (0,9% dei casi presi in esame).

Si ritiene pertanto che la normativa vada snellita e semplificata a vantaggio sia degli Enti che soprattutto dell'apparato pubblico competente, quando i beni hanno provenienza successoria. Si propone quindi di modificare l'attuale assetto normativo al fine di semplificare la normativa e agevolare l'applicazione dei meccanismi di tutela solo ove necessario e precisamente:

- 1) La cancellazione della presunzione automatica di interesse culturale per i beni di proprietà degli Enti non lucrativi pervenuti per successione, con conseguente rimozione dell'inversione dell'onere della prova da essa nascente. La valutazione di interesse culturale continuerà ad

essere, come in ogni altro caso, appannaggio di un procedimento attivo delle Soprintendenze, le quali si attiveranno solo per gli edifici ritenuti rilevanti;

- 2) In subordine, di prevedere tempistiche più adeguate di esecuzione in relazione alle quali il bene possa essere considerato presuntivamente di interesse culturale, ponendo una data fissa anteriormente alla quale valga la presunzione. Tale soluzione consentirebbe di non dover ricorrere, periodicamente, a ulteriori variazioni legislative come in passato.

Autorizzazione ministeriale per la vendita di beni appartenenti a persone giuridiche private

L'art. 56, commi primo e secondo, del D.Lgs. 42/2004 prevede una particolare procedura di vendita per i beni di interesse culturale appartenenti agli enti pubblici, estesa anche alle persone giuridiche private non-profit, che richiede una preventiva autorizzazione del Ministero.

L'estensione di tale procedura al di fuori dell'ambito pubblico non è supportata, per gli stessi motivi esposti al primo punto, da alcuna valida argomentazione di tutela, tenuto conto che per gli altri soggetti privati (persone fisiche e persone giuridiche lucrative) non è previsto nulla di analogo.

Si concretizza quindi un'evidente disparità di trattamento fra soggetti privati, che si potrebbe addirittura ritenere in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'esperimento di tale procedura genera peraltro, nuovamente, una procedura amministrativa che inevitabilmente comporta:

- Un carico aggiuntivo di lavoro per il Ministero;
- Un rallentamento nella gestione e alienazione dei beni caduti in successione, frustrando le finalità istituzionali degli Enti non lucrativi.

Per queste ragioni, si propone di rimuovere tale necessità di autorizzazione per le persone giuridiche private senza fini di lucro, rendendo quindi agli stessi applicabile la medesima normativa prevista per tutti i soggetti giuridici privati, lasciando la necessità di autorizzazione solo nei casi di soggetti pubblici.

Momento della *denuntiatio* delle cessioni alle Soprintendenze

L'attuale normativa relativa alla cessione di beni culturali, disciplinata dagli artt. 59 e seguenti del D.Lgs. 42/2004, prevede che l'atto di compravendita sia sottoposto alla condizione ex lege del mancato esercizio della prelazione da parte degli Enti aventi diritto entro sessanta giorni dalla notifica dell'atto.

In pendenza del termine, la norma vieta la consegna del bene, sotto responsabilità anche penale.

Nella pratica, questo si concretizza in:

- Necessità di stipulare due atti notarili, il primo di compravendita ed il secondo di ricognizione dell'avveramento della condizione sospensiva, con i conseguenti costi;
- Rallentamento di almeno due mesi nei tempi di conclusione delle operazioni di vendita, con difficoltà a reperire acquirenti disponibili ad attendere tale lasso di tempo dopo aver concluso la compravendita.

Le proposte di modifica degli artt. 59 e 60 sono volte ad "anticipare" la *denuntiatio* ai fini dell'esercizio della prelazione al momento della stipula del contratto preliminare di compravendita avente la forma notarile e quindi soggetto a trascrizione. Si tratta di una soluzione idonea a rimuovere alcune criticità emerse nell'applicazione dell'attuale disciplina (tempi lunghi per il perfezionamento dell'operazione; necessità di un successivo atto di accertamento dell'avveramento della condizione sospensiva, con conseguente maggiorazione dei costi).

L'esercizio della prelazione dovrà seguire l'attuale iter amministrativo disciplinato dagli artt. 60, 61 e 62, e il trasferimento della proprietà avverrà, ai sensi del terzo comma dell'art. 61, dalla data dell'ultima

notifica del provvedimento di prelazione, senza la necessità della stipula di un successivo contratto definitivo.

Il testo proposto introduce in sostanza la facoltà di “anticipare” la *denuntiatio*, senza prevedere un obbligo e con esclusione dell’applicazione delle misure sanzionatorie. In caso di regolare denuncia del contratto preliminare, la prelazione dovrà essere esercitata nel termine di 60 giorni di cui al primo comma dell’art. 61, non sarà applicabile il secondo comma del medesimo art. 61, il contratto definitivo non potrà essere stipulato durante la pendenza del termine e sarà vietata la consegna della cosa al promissario acquirente (ex art. 61, comma 3).

In caso di omessa, tardiva o incompleta denuncia del contratto preliminare (o di stipula del contratto definitivo prima del decorso del termine di cui al primo comma dell’art. 61) troverà applicazione con riguardo al contratto definitivo di trasferimento l’attuale disciplina, con i relativi obblighi e sanzioni.

In sintesi, le modifiche sono volte a:

- Esentare gli Enti del Terzo Settore dagli oneri di cancellazione della presunzione di interesse culturale (lettere a - c);
- Semplificare l’iter di denuncia e prelazione di beni culturali nel rapporto tra ETS e Ministero (lettere d – f).