

N. 2203

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro per i beni culturali e ambientali

(VELTRONI)

di concerto col Ministro di grazia e giustizia

(FLICK)

e col Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica

(CIAMPI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 1996

—————
Norme per la tutela dei beni culturali appartenenti ad enti
trasformati in società
—————

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 1° giugno 1939, n. 1089, prevede un regime differenziato di tutela delle cose d'interesse artistico e storico a seconda che esse appartengono a privati ovvero a «enti e istituti legalmente riconosciuti».

Un rilevante elemento di diversità tra le due discipline è costituito dalle modalità di individuazione dei beni oggetto di tutela.

Per i privati, è prevista la necessità di identificare caso per caso le cose di rilevante interesse storico-artistico attraverso un provvedimento *ad hoc* dell'amministrazione di assoggettamento del bene al regime di vincolo, provvedimento efficace una volta portato a conoscenza del possessore attraverso la «notifica».

Per gli enti individuati dall'articolo 4 della legge, invece, è la natura giuridica stessa del possessore che comporta la soggezione del bene al regime di protezione: le cose indicate nell'articolo 1 della legge, infatti, se appartengono ad enti ed istituti legalmente riconosciuti, sono *ipso iure* soggetti alla tutela storico-artistica.

Per tali enti, inoltre, è previsto un onere di comunicazione del possesso di beni rientranti nelle categorie individuate dall'articolo 1 della legge (attraverso la redazione, la presentazione e l'aggiornamento di un elenco): la presentazione di tale elenco, invero, non ha la funzione di individuare esaustivamente l'ambito dei beni vincolati (in quanto, come espressamente previsto dall'ultimo comma dell'articolo 4 della legge, gli eventuali altri beni dell'ente non inseriti nell'elenco sono comunque assoggettati a tutela), ma certamente la legge n. 1089 del 1939 configura un'apprezzabile sistema di collaborazione tra l'ente proprietario e l'amministrazione preposta alla tutela del patrimonio storico ed artistico.

Secondo il prevalente orientamento interpretativo, in caso di trasferimento di un bene di interesse storico-artistico da uno degli enti di cui all'articolo 4 ad un privato, il regime normativo cui la cosa era assoggettata viene a cadere ed è necessario che l'amministrazione adotti un espresso provvedimento di imposizione del vincolo, attraverso la «notifica».

In tale quadro, si è inserita in tempi recenti la novità dell'avviamento del processo di «privatizzazione» di enti pubblici già sicuramente soggetti al regime previsto dall'articolo 4 della legge: è da ritenersi che, analogamente a quanto si è rilevato accadere in caso di trasferimento di un bene da un ente ad un privato, la normativa applicabile ai beni delle società costituite in conseguenza della trasformazione di detti enti sia quella delle cose appartenenti a privati.

L'impossibilità dell'amministrazione di far fronte in tempi rapidi agli adempimenti necessari per l'assoggettamento a vincolo dei beni appartenenti alle società nascenti da «privatizzazione» impone un intervento legislativo.

Con il presente disegno di legge si è operato in due direzioni: da un lato, prevedere una normativa che disciplini in forma stabile i casi di trasformazione degli enti indicati nell'articolo 4 in società, dall'altro lato, varare una serie di disposizioni di natura transitoria per regolare i casi di privatizzazione già verificatisi.

Per quel che riguarda il primo aspetto, tra le due scelte possibili — estensione alle società nascenti da privatizzazione del regime previsto per gli «enti ed istituti» di cui all'articolo 4 della legge ovvero passaggio immediato al regime dei privati associato a misure che consentissero un'effettiva possi-

bilità di tutela dei beni - si è senz'altro operato per la seconda, apparsa più coerente con la scelta stessa di «privatizzare» l'ente pubblico.

Ciò stabilito, si è rilevato che le società in questione hanno a fattore comune la precedente natura giuridica di ente pubblico e, quindi, non sono in condizione del tutto identica a quella di altri soggetti privati, con ciò giustificandosi l'adozione di una disciplina di legge parzialmente diversa rispetto a quella generale, che costituisca innanzi tutto un forte ed adeguato strumento di tutela per i beni di interesse storico-artistico, risultando nel contempo meno gravoso per l'azione dell'amministrazione pur offrendo ai nuovi soggetti societari identiche possibilità di salvaguardia dei propri diritti ed interessi rispetto agli altri privati.

Con l'articolo 1 si introduce, nel sistema della legge n. 1089 del 1939, una nuova disposizione, l'articolo 4-*bis*, e ciò per segnare (anche «topograficamente») la scelta di una soluzione originale per la disciplina delle società nate da privatizzazione.

Si prevede innanzi tutto, nel comma 1, un periodo di quattro anni in cui tutti i beni appartenenti alle nuove società, rientranti nelle categorie indicate negli articoli 1, 2 e 5 della legge, rimangano assoggettati al regime previsto per i beni appartenenti a privati soggetti a notifica: si tratta, in definitiva, di un vincolo temporaneo, stabilito in linea generale per beni che erano già assoggettati ad un regime di tutela *ex lege*, funzionale a consentire un'effettiva possibilità di intervento degli organi dell'amministrazione dei beni culturali ed ambientali.

La disposizione si segnala, in primo luogo, per il fatto di non operare un vero e proprio «congelamento» della situazione esistente in quanto si prevede che, a partire dalla costituzione della società, il regime applicabile sia comunque quello dei beni appartenenti a privati e, in secondo luogo, per la particolare estensione del vincolo quadriennale che ha riguardo, attraverso il riferimento agli articoli 1, 2 e 5, a tutti i

beni ipoteticamente suscettibili di dichiarazione di interesse e, quindi, di «notifica».

Gli elementi innovativi di maggior rilievo sono previsti dai commi 2 e 3.

Le nuove società, nella loro anteriore natura giuridica di enti pubblici, erano soggette all'obbligo di presentazione dell'elenco dei beni posseduti che, come si è già osservato, ha natura dichiarativa. Si è quindi ritenuto che mantenere un dovere di presentazione dell'elenco non fosse certamente gravoso per soggetti già a ciò tenuti ed è parso possibile attribuire, per questa «nuova» categoria di soggetti, una funzione nuova e più significativa a tale obbligo: si è dunque stabilito che l'inserimento di un bene nell'elenco fosse, a decorrere dalla comunicazione, un equipollente della notifica e, quindi, di un provvedimento positivo dell'amministrazione di imposizione del vincolo.

Questa disposizione ha lo scopo di evitare l'adozione di una serie di provvedimenti di notifica su beni che - già vincolati in precedenza e che comunque rimarrebbero vincolati *ex lege* per un periodo di tempo tale da consentire senz'altro l'imposizione di vincoli individuali - siano «pacificamente» di particolare interesse: è infatti la stessa società ad individuare il bene come appartenente alle categorie indicate nell'articolo 1 e quindi a manifestare la piena consapevolezza dell'interesse del bene stesso.

Ciò è apparso sufficiente a determinare, attraverso il meccanismo in esame, una situazione di vincolo tendenzialmente stabile pur in assenza, ma solo transitoriamente, di un'attività valutativa (e, quindi, di un provvedimento) dell'amministrazione. Quest'ultima, infatti, non si limita a prendere atto della presentazione dell'elenco ma è tenuta ad esaminarne il contenuto ed a pronunciarsi entro i due anni successivi alla sua comunicazione (comma 3): si è ritenuto che, essendo molto probabile che i beni indicati nell'elenco siano nella larga maggioranza dei casi effettivamente dotati di «interesse particolarmente importante» a norma dell'articolo 3 della legge, sia più rispon-

dente a criteri di economicità imponere all'amministrazione il dovere di pronunciarsi positivamente nei soli casi in cui detto interesse non sia invece ritenuto sussistente, con contestuale eliminazione del vincolo.

È da sottolineare come l'intera procedura in esame sia destinata a svolgersi in un arco di tempo (dodici mesi più due anni) ampiamente ricompreso nel quadriennio nel quale comunque i beni sono vincolati *ex lege*, in modo tale che, entro tale arco di tempo, la situazione di tali beni abbia comunque una definizione.

L'articolo in questione, infine, prevede un potere ispettivo della soprintendenza per la verifica del contenuto degli elenchi che è funzionale sia all'esercizio dell'attività di cui al comma 3, sia all'eventuale assoggettamento a vincolo di beni che, per qualsiasi ragione, non siano stati inseriti nell'elenco ovvero siano ricompresi nelle categorie di beni di cui agli articoli 2 e 5, per le quali non è stato previsto (conformemente a quanto disposto dall'articolo 4 della legge n. 1089 del 1939) alcun onere di comunicazione.

L'articolo 2 prevede una norma che sanziona la mancata presentazione o la redazione non veritiera dell'elenco da parte degli amministratori delle società. La disposizione introduce nella legge n. 1089 del 1939 l'articolo 63-*bis*, ciò soprattutto al fine di evidenziarne il collegamento con l'articolo 4-*bis*, egualmente inserito *ex novo*. Sono state previste le stesse pene principali con le quali l'articolo 63 punisce altre condotte dei privati che ostacolano l'esercizio dei poteri di vigilanza della pubblica amministrazione, in maniera tale da mantenere uniformità di trattamento per violazioni di gravità analoga. A tale proposito, si è escluso che la fattispecie in esame potesse essere equiparata alle ipotesi di mancata o inesatta presentazione dell'elenco da parte dei rappresentanti degli enti di cui all'articolo 4, previste dall'articolo 58 della legge n. 1089 del 1939 e punite con sanzioni amministrative: la diversa entità della lesione degli interessi pubblici nei due casi, dipendente

dalla diversa natura dell'elenco, esclude la possibilità di adottare un uguale trattamento sanzionatorio.

È da ritenere, infine, che particolare efficacia potrà avere, in considerazione dei destinatari della norma, la previsione della pena accessoria della pubblicazione della sentenza.

Con l'articolo 3, attraverso una modifica dell'articolo 64 della legge, si prevede che, anche per le violazioni degli obblighi imposti alle società nascenti da trasformazione di enti pubblici, così come avviene per una serie di altri casi espressamente previsti dalla norma in esame, qualora abbiano come conseguenza l'esportazione o comunque la «scomparsa» della cosa di interesse storico o artistico, «il trasgressore è tenuto a corrispondere allo Stato una somma pari al valore della cosa».

Con l'articolo 4, infine, si prevedono una serie di disposizioni di carattere transitorio in ordine alle «privatizzazioni» avvenute anteriormente all'entrata in vigore della disciplina di carattere generale.

Il primo comma comporta l'applicabilità del sistema previsto dall'articolo 4-*bis* della legge n. 1089 del 1939, introdotto dall'articolo 1, anche per le società già costituite: si è dunque previsto che il termine generale di quattro anni di imposizione di un vincolo *ex lege* e quello di dodici mesi per la presentazione dell'elenco decorrano dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni.

Con il comma 2, si impone agli amministratori delle società di comunicare, entro un termine di tre mesi, le eventuali cessioni di beni avvenute nel periodo successivo alla costituzione della società, al pari di quanto è già previsto per i beni appartenenti a privati dagli articoli 30 e seguenti della legge n. 1089 del 1939, in modo tale di consentire, tra l'altro, che l'amministrazione sia informata dell'attuale collocazione del bene, che possa predisporre un provvedimento di vincolo, che possa esercitare la prelazione prevista per legge. Il richiamo effettuato alle disposizioni del capo III, sezione II, della legge esplicita la pie-

na applicabilità del regime dei trasferimenti di beni appartenenti privati.

Il comma 3, infine, prevede una disposizione sanzionatoria, di contenuto esattamente corrispondente a quella prevista dall'articolo 63-*bis* della legge, introdotto dall'articolo 2, che sanziona l'omissione o la non veridicità delle comunicazioni imposte agli

amministratori delle società a norma dei due commi precedenti.

Il provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio statale e pertanto non viene predisposta l'apposita relazione tecnica prevista dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, dopo l'articolo 4 è inserito il seguente:

«Art. 4-*bis*. - 1. In caso di trasformazione in società degli enti ed istituti indicati nell'articolo 4, alle cose di cui agli articoli 1, 2 e 5 ad esse appartenenti si applicano, nei quattro anni successivi alla costituzione della società, le disposizioni previste per le cose appartenenti a privati che abbiano formato oggetto di notifica.

2. Entro dodici mesi dalla costituzione della società, gli amministratori presentano l'elenco delle cose di cui all'articolo 1. La comunicazione dell'elenco, per i beni ivi compresi, tiene luogo della notifica prevista dall'articolo 3. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, secondo e terzo comma.

3. Entro due anni dalla ricezione dell'elenco, l'autorità amministrativa comunica alla società i beni indicati che non rivestono interesse particolarmente importante.

4. I soprintendenti possono procedere ad ispezioni in caso di mancata presentazione dell'elenco, ovvero per la verifica del medesimo».

Art. 2.

1. Nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, dopo l'articolo 63 è inserito il seguente:

«Art. 63-*bis*. - 1. Chiunque ometta di presentare l'elenco di cui all'articolo 4-*bis*, ovvero ne presenti uno non veritiero, è punito con la reclusione fino ad un anno e con multa da lire 3.000.000 a lire 150.000.000.

2. La condanna comporta la pubblicazione della sentenza.».

Art. 3.

1. Nell'articolo 64, primo comma, della legge 1° giugno 1939, n. 1089, le parole «violazione degli articoli 4, 23, 27, 28, 29 e 30» sono sostituite dalle seguenti «violazione degli articoli 4, 4-*bis*, 23, 27, 28, 29 e 30».

Art. 4.

1. L'articolo 4-*bis* della legge 1° giugno 1939, n. 1089, introdotto dall'articolo 1, si applica anche alle trasformazioni in società avvenute anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge ed i termini previsti dai commi 1 e 2 di detto articolo decorrono da tale data.

2. Gli amministratori delle società di cui al comma 1, nel termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, comunicano le eventuali cessioni delle cose di cui agli articoli 1, 2 e 5 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, effettuate successivamente alla costituzione della società. Si applicano le disposizioni previste dal capo III, sezione II, della legge 1° giugno 1939, n. 1089.

3. Agli amministratori che omettano di presentare le comunicazioni di cui ai commi 1 e 2, ovvero ne rendano una non veritiera o incompleta, si applicano le pene, principali ed accessorie, di cui all'articolo 63-*bis* della legge 1° giugno 1939, n. 1089, introdotto dall'articolo 2.

