

ADSI ASSOCIAZIONE DIMORE STORICHE ITALIANE

Sezione Toscana

«IL NUOVO CODICE DEI BENI CULTURALI»

Firenze, Palazzo Incontri - 15 giugno 2004

SINTESI DEL CONVEGNO

All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Codice per i beni culturali (approvato con D.L. n. 42/2004), ci si interroga sulle novità che tale disciplina comporterà sul piano della tutela del patrimonio artistico e paesaggistico del nostro Paese.

Per rispondere a tale interrogativo la Sezione Toscana dell'Associazione Dimore Storiche Italiane, l'ADSI, presieduta da Niccolò Rosselli Del Turco, ha organizzato a Firenze una giornata di studi, coinvolgendo alcuni tra i più autorevoli studiosi della materia nonché rappresentanti delle istituzioni pubbliche.

L'intento è stato quello di verificare ed approfondire gli elementi di più significativa innovazione della disciplina introdotta dal nuovo Codice, con particolare riguardo ai profili amministrativi in ordine alla tutela del patrimonio storico - artistico di proprietà dei privati. Con l'occasione, sono stati approfonditi l'attuale assetto del regime fiscale del patrimonio culturale ed i riflessi della materia sul versante penale e civilistico, con particolare attenzione alle nuove forme di proprietà (trust) e di gestione del patrimonio privato di interesse storico ed artistico. I lavori sono stati preceduti dai saluti di Mariella Zoppi - Assessore per la cultura della Regione Toscana; Edoardo Speranza - Vicepresidente Ente Cassa di Risparmio di Firenze; Niccolò Rosselli Del Turco - Presidente della Sezione Toscana di A.D.S.I.

Introduzione di Aldo Pezzana Caprinica del Grillo - Presidente Nazionale di A.D.S.I. Presidente della riunione: Paolo Grossi - Ordinario di Storia del diritto italiano, Università di Firenze.

Gli atti completi del convegno sono disponibili dall'ottobre 2004 presso la Sezione Toscana di A.D.S.I., a cui possono essere richiesti per posta elettronica (adsi.toscana@virgilio.it).

SOMMARIO DELLE RELAZIONI

Giuseppe Morbidelli

Ordinario di diritto costituzionale,
Università "La Sapienza" di Roma

Le dimore storiche e il nuovo codice dei beni culturali

Il Codice contiene numerose e rilevanti innovazioni in punto di disciplina dei beni ambientali; minori sono invece le innovazioni che interessano i beni culturali in senso stretto. L'art. 20 prescrive che i beni culturali non possono essere distrutti o danneggiati e che non possono essere adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico-artistico ovvero ad usi tali da arrecare pregiudizio alla loro conservazione. Con la precisazione che mentre le opere edilizie tali da danneggiare o distruggere il bene possono essere agevolmente individuate dal proprietario, che, nel presentare la domanda volta ad ottenere una autorizzazione per realizzarle, si vedrà opporre un diniego dall'Amministrazione; nel caso in cui il proprietario di una dimora storica voglia porre in essere una modifica d'uso dell'immobile senza eseguire alcuna opera edilizia, non vi è l'obbligo di richiedere alcuna autorizzazione per cui sarà il proprietario a dover valutare se l'uso cui intende adibire il bene (si pensi all'uso commerciale, recettivo o a quello di affittacamere) sia o meno compatibile con la natura intrinseca del medesimo.

L'art. 22, prevede una forma di silenzio-assenso: trascorsi 120 giorni dalla presentazione della domanda senza aver ricevuto una risposta, il proprietario può diffidare l'Amministrazione ad adottare il provvedimento: se l'Amministrazione, nonostante la diffida, continua a non rispondere, decorsi 30 giorni, si forma un *silenzio assenso* che rappresenta una autorizzazione tacita.

Per quanto riguarda i finanziamenti pubblici, nel



Testo Unico gli interventi imposti a tutela del bene da parte dell'Amministrazione potevano, eccezionalmente, essere finanziati interamente con denaro pubblico, mentre gli interventi eseguiti direttamente dal proprietario erano finanziati, al massimo, nella misura del 50%. Questa discrasia è stata eliminata dal nuovo Codice che tuttavia non detta criteri generali ed obiettivi per l'erogazione dei contributi.

L'art. 59 prevede l'obbligo di denunciare all'Amministrazione ogni trasferimento della detenzione del bene. Al fine di superare i problemi pratici che tale norma pone, potrebbe essere interpretata nel senso che non interessa i beni immobili ma interessa unicamente i beni mobili.

Nessuna significativa novità vi è in punto di espropriazione: il provvedimento di espropriazione, per quanto possa essere adottato anche dalle Regioni e dagli altri enti pubblici territoriali deve, in ogni caso, essere autorizzato dal Ministero. Il potere di espropriazione è pertanto sempre riservato al Ministero.

Giuseppe Severini

Consigliere di Stato - Componente della Commissione ministeriale per il Codice dei beni culturali

Le nuove prospettive di valorizzazione, finanziamento e gestione dinamica dei beni vincolati

Una ragion d'essere del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* è data dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione che, consolidando un processo storico

espansivo avviato negli anni '60, ha voluto separare la *tutela* dalla *valorizzazione*, assegnando quella alla legislazione esclusiva dello Stato, questa alla legislazione concorrente delle regioni. Sicché il Testo unico del 1999 (che pure aveva unificato e riordinato le sparse norme del settore), incentrato essenzialmente sulla *tutela*, giocoforza doveva essere rivisto.

Il *Codice* - che si ispira, analogamente al Testo unico, all'ottima legislazione del 1939 - definisce dunque in termini sostanziali la *valorizzazione* e ne detta i principi fondamentali per la legislazione regionale, dopo averla distinta dall'attività orientata alla *fruizione*.

Il *Codice* porta a conseguenze la realtà della valorizzazione, sia assumendone il profilo di miglioramento delle condizioni del pubblico godimento, sia non mortificando l'eventualità di un suo spessore economico, e distingue la valorizzazione ad iniziativa pubblica, che considera come un servizio pubblico, da quella ad iniziativa privata, che qualifica come un'attività di utilità sociale e con finalità di solidarietà sociale. Così, incentrando sul risultato del pubblico godimento dei beni culturali il giudizio pubblico di meritevolezza indipendentemente dal soggetto che lo favorisce, rende strettamente oggettive categorie che la legge del 1997 sulle Onlus voleva associate a restrittivi requisiti soggettivi. È la diffusione della cultura, infatti, l'interesse pubblico principale dell'ordinamento, come fu teorizzato negli stessi anni '60, e - in una prospettiva incentrivante - è l'oggettivo, virtuoso e spontaneo fatto di perseguirla, arricchendo culturalmente ed economicamente la società, che merita il riconoscimento pubblico per l'eterode-



stinazione, non il perseguirla solo con forme restrittive e limitative.

Così il *Codice* giunge ad un'importante sistematizzazione, il "*sostegno alla valorizzazione*", che affianca al sostegno tradizionale agli interventi di conservazione e restauro. Esso getta le basi per un sostegno pubblico - e per una revisione dei benefici tributari - destinato anche alla vasta attività immateriale di valorizzazione e alle sue strutture, colleganti offerta e domanda di godimento di beni culturali.

Mario Lolli Ghetti

Soprintendente per i Beni e le Attività Culturali per la Regione Toscana

Il ruolo delle Soprintendenze nel nuovo Codice

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha disciplinato in maniera organica e sistematica l'intera materia della tutela del patrimonio culturale, costituito dall'insieme dei beni aventi caratteristiche storico-artistiche e di quelli costituenti espressione dei valori di pregio del paesaggio italiano.

Si illustrano alcune delle più significative novità introdotte dalle nuove disposizioni normative in entrambi gli ambiti di intervento: per quanto attiene i beni culturali l'art. 12 del Codice rende per la prima volta esplicitamente obbligatoria, e preliminare a qualsivoglia operazione di vendita, la verifica dell'interesse culturale dei beni di proprietà pubblica. Tali disposizioni intendono garantire l'uniformità dei criteri di valutazione, nonché la creazione di un *data base* informatico gestito dal ministero e accessibile, tramite *internet*, dalle amministrazioni dello stato interessate, da tutti gli enti territoriali e dagli altri enti pubblici, ciascuno limitatamente ai beni di proprietà.

Conseguentemente si verrà a realizzare un efficace e razionale strumento di conoscenza e quindi di tutela, attraverso una specifica procedura, il cui unico limite oggettivo è costituito dalla difficoltà di concludere l'*iter* della dichiarazione di interesse entro 120 giorni, decorsi i quali la verifica si intenderà conclusa con esito negativo; il cosiddetto silenzio-assenso, tenendo conto delle possibilità operative degli uffici periferici, e delle carenze degli organici e dell'età media, piuttosto avanzata, del personale tecnico, per quanto attiene la tutela del paesaggio, giudico molto positiva l'abolizione della prassi degli annullamenti a valle di tutto il processo autorizzatorio (che rende le soprintendenze tanto invisibili ai cittadini e alle amministrazioni locali) per sostituirla con una progettazione condivisa dei piani paesaggistici, anche se tale cooperazione rimane affidata unicamente alla buona volontà della Regione, la quale non ha nessun obbligo di legge ad attivare la collaborazione con gli uffici statali. È da sottolineare infine, che a fronte della scomparsa del diritto di annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dalle amministrazioni locali, esercitate dal Ministero finora soltanto per motivi di mera legittimità, il Codice prevede la partecipazione delle soprintendenze all'interno delle fasi del procedimento tramite il rilascio di un parere di merito, da esprimere entro 60 giorni. Purtroppo tale atto non sembra essere ad oggi strettamente vincolante per le amministrazioni locali, con la conseguenza che quest'ultime potrebbero rilasciare l'autorizzazione anche in presenza di un parere negativamente motivato da parte della soprintendenza (art. 147).

Alberto Bianchi

Avvocato in Firenze

"Dichiarazione e verifica dell'interesse culturale dei beni e disciplina degli interventi sui beni"

La relazione esamina nel dettaglio le disposizioni del nuovo codice dei beni culturali relative alla dichiarazione di inte-

resse culturale dei beni e agli interventi sui beni immobili, con particolare attenzione alle procedure e ai contenuti della disciplina dell'una e degli altri, esaminando le novità principali contenute nel nuovo codice rispetto alla normativa previgente. In particolare, quanto alla dichiarazione, viene rilevata la sua estendibilità anche alle tipologie di architettura rurale, e viene esaminato il contenuto dell'interesse "particolarmente importante" dei beni culturali oggetto della stessa, con riflessioni sulla motivazione dei relativi provvedimenti rispetto alle qualificazioni di interesse stabilite dalla legge, sulla procedura di notifica, sul ricorso amministrativo di cui all'art. 16. Per quanto concerne le misure di protezione e conservazione, vengono esaminate, tra le altre, le novità contenute negli artt. 19 sulla durata del preavviso da parte del Soprintendente, e negli artt. 21, 22 e 23 in ordine all'autorizzazione per gli interventi (che sostituisce per taluni di essi la vecchia approvazione), alla diversità di competenze tra Soprintendente e Ministero rispetto al vecchio regime, alla possibilità per certi interventi edilizi di fare ricorso alla denuncia di inizio attività (D.I.A.) sulla base della autorizzazione rilasciata.

La relazione si sofferma sulle misure conservative individuando nella normativa una più equilibrata attenzione alle stesse, che ricomprendono esplicitamente la prevenzione e la manutenzione e non sono solo più centrate sul restauro, e soffermandosi sulla distinzione tra interventi conservativi imposti e interventi conservativi volontari, con una attenzione particolare al nuovo regime dei contributi, di cui viene evidenziato l'ampliamento sia dal lato oggettivo (perché essi possono riguardare anche gli interventi volontari e fino alla totalità dei costi per manutenzione o restauro), sia dal lato soggettivo (perché si riferiscono non più solo ai proprietari, ma anche ai possessori e detentori).

Infine, la relazione esamina la nuova norma dell'art. 44 in tema di comodato, individuando le superiori possibilità che essa offre al privato rispetto alla vecchia norma relativa al deposito, che era per giunta limitata ai beni archivistici.

Marco Miccinesi

Ordinario di diritto tributario, Università di Siena

Il regime fiscale dei beni vincolati: l'assetto attuale e le prospettive future

Il nuovo Codice non muta le disposizioni tributarie relative ai beni culturali ma introduce elementi di novità di straordinaria importanza per la loro interpretazione ed evoluzione. L'attuale regime tributario di favore nei confronti dei beni culturali viene giustificato in base alla tutela costituzionale accordata al patrimonio artistico e culturale dall'art. 9 della Costituzione. La stessa Corte Costituzionale ha confermato la legittimità delle disposizioni agevolative in materia di imposte sui redditi, affermando la necessità di "ricavare per gli immobili di cui si tratta dal reddito locativo il reddito effettivo, per la forte incidenza dei costi di manutenzione e conservazione di tali beni", escludendo in radice la stessa "comparabilità della disciplina fiscale degli immobili culturali" con quella relativa agli altri immobili.

Fermo rimanendo siffatto quadro agevolativo, riconducibile ad una concezione meramente conservativa del bene culturale, resta da approfondire l'ulteriore profilo che discende dallo stesso art. 9 della Costituzione, ossia il concetto di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale, che significa attività dinamica, creazione dei presupposti affinché un determinato fenomeno si realizzi. Da questo punto di vista, simile principio trova attuazione nel nuovo Codice, il quale aggiunge al momento della tutela quello della valorizzazione dei beni culturali.

La rilevanza sociale dell'attività di valorizzazione del patrimonio culturale non solo assume rilevanza nella individuazione della ratio delle attuali agevolazioni fiscali ma può altresì giustificare l'introduzione di ulteriori strumenti fiscali di sostegno all'attività di valorizzazione.

In altri termini, se alla necessità di tener conto della effettiva e contingente manifestazione della forza economica rappresentata dai beni culturali si affianca la possibilità per lo Stato di sostenere la valorizzazione di questi beni, e quindi anche l'intervento dei privati nel settore, diviene indispensabile l'introduzione di incentivi fiscali, cioè una più mite tassazione dell'imponibile, che non solo rispecchi l'attenuata forza economica ma sia altresì sostegno all'acquisizione e mantenimento di siffatti beni, e quindi alla loro valorizzazione per effetto dell'inserimento degli stessi in dinamiche economiche, compatibili con la natura, con le finalità e con la rilevanza pubblicistica di questi beni.

Giuseppe Vettori

Ordinario di diritto privato, Università di Firenze

I trasferimenti di proprietà dei beni vincolati

Le novità nella circolazione dei beni sono evidenti se confrontiamo il testo dell'art. 823 del codice civile con la nuova disciplina. In un caso si trova espressa la sostanziale inalienabilità dei beni del demanio culturale, salvo la riserva di legge. Nel nuovo testo non si esclude affatto una possibile alienazione, la quale è solo subordinata alle modalità che riassumo brevemente.

Esistono beni del tutto inalienabili mentre tutti gli altri immobili del demanio culturale, sono provvisoriamente inalienabili, in attesa della verifica. Una volta riconosciuto il valore culturale, possono essere alienati previa autorizzazione.

Mi limito a due osservazioni sul regime di circolazione.

Anzitutto, nel testo assume un ruolo decisivo il riconoscimento formale della culturalità, mediante verifica o notifica ai privati, ma tale volontà normativa appare in contrasto con l'art. 12 che prevede, nell'ultimo comma, lo strumento del silenzio assenso. Trascorsi 120 giorni dalla richiesta della verifica, il bene deve considerarsi privo di interesse culturale e

genario che incide sulla loro qualificazione proprietaria, non solo privata ma nemmeno statale. Nei documenti internazionali si fa riferimento, del resto, a un patrimonio comune dell'umanità, che prefigura una serie di diritti delle generazioni future; i quali esigono - modalità d'uso controllate, fruizioni collettive, e una profonda revisione delle categorie dell'appartenenza e del godimento. Il Codice, con i suoi meriti e con le sue incertezze, anche gravi, è un momento di emersione di questa realtà, che impone a tutti una grandissima attenzione.

Neri Pinucci

Avvocato in Firenze

Tutela penale dei beni culturali: alcune riflessioni

Il Dlgs 42/2004, recante il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio", individua nella sua Parte Prima le disposizioni generali e gli assetti definitivi della materia trattata.

Risulta ancor più esplicito rispetto al precedente testo del Dlgs 490/1999 il collegamento con il contenuto dell'art. 9 Cost., alla cui attuazione in punto di tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione il codice è espressamente finalizzato, rendendo così opportuno e costituzionalmente



dunque alienabile. Sono due, a mio parere, i profili di incostituzionalità della disciplina, per contrasto con l'art. 9. La Corte Costituzionale reputa ammissibile il silenzio assenso ove sia pressoché assente il tasso di discrezionalità. Sicché si deve ritenere vigente il principio opposto, che considera indispensabile la valutazione esplicita nei procedimenti che necessitano, del contributo di organi o uffici competenti. D'altra parte, se la ratio normativa, sottesa al Codice, rafforza il valore giuridico della dichiarazione formale dell'interesse culturale, non è coerente né ragionevole la possibile assenza di ogni accertamento concreto dell'Amministrazione. Si può aggiungere che nell'art. 128 è prevista la verifica anche per i beni già notificati, di proprietà dei privati, senza un richiamo al silenzio-assenso, e ciò costituisce motivo di ulteriore perplessità.

Ancora, il peculiare regime di circolazione dei beni culturali è soggetto a penetranti divieti e limiti di alienazione. Ciò si giustifica per una considerazione di fondo. Le cose artistiche hanno, più di qualsiasi altro oggetto, una serie di regole scritte nel loro statuto ori-

coerente l'apprestamento di una tutela penale che nei suoi esiti estremi può incidere sulla libertà e sul patrimonio del condannato, beni primari costituzionalmente rilevanti e che solo possono essere compressi ove si accerti la lesione di un bene di pari dignità costituzionale.

Lo statuto penale del patrimonio culturale non è dettato nella sua interezza dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, rimanendone disciplinati ampi settori tanto dal codice penale che da leggi speciali quali le norme in materia di edilizia.

Le disposizioni penali contenute nel Dlgs 42/2004 agli artt. da 169 a 181 sostanzialmente ripercorrono quanto dettato negli artt. da 118 a 129 e art. 163 del Dlgs 490/1999, in cui già era stato compiuto un notevole sforzo di razionalizzazione delle fattispecie penali rispetto alla L. 1089/1939, provvedendo alla armonizzazione di precetto e sanzione in una unica disposizione normativa. Ad una prima lettura risulta di maggior impegno interpretativo l'oggetto specifico di tutela come individuato in numerose fattispecie con richiamo ai "Beni Culturali indicati nell'art. 10" dello stesso decreto, disposizione normativa con la quale il legisla-

tore ha inteso, a differenza del legislatore del 1999, individuare una formula definitoria che indica come parametro di riferimento non la sola oggettività del bene, in quanto presenta interesse artistico storico archeologico o etnoantropologico ovvero per essere compreso in particolari categorie, ma anche la sua appartenenza ad enti, persone giuridiche private senza fine di lucro ovvero privati, e ciò secondo una logica non sempre facilmente leggibile.

La complessità interpretativa risulta ulteriormente evidenziata dalla qualifica di reati propri, e quindi attribuibili solo a soggetti in relazione particolare con l'oggetto di tutela, che assume la maggior parte delle fattispecie, così risultando la relazione tra soggetto e bene tutelato rilevante tanto per la definizione del bene stesso quanto per l'individuazione dell'agente. Tale particolarità e la conferma nella maggior parte delle fattispecie contenute nel Codice ipotizzabili in relazione a cose immobili della natura di reati contravvenzionali in forma di reati di pericolo presunto con conseguente anticipazione della rilevanza penale della condotta ad una soglia ben lontana dalla concreta verificazione di un danno, comportano un allentamento della rispondenza ai requisiti di tipicità e determinatezza della fattispecie penale, con conseguenti prevedibili oscillazioni interpretative della giurisprudenza, concreta lesione della certezza del diritto ed evidente difficoltà per il cittadino di individuare la condotta a lui richiesta, come del resto già reso evidente dalle problematiche immediatamente sorte in riferimento all'obbligo di denuncia del "cedente la detenzione" di beni culturali imposto dall'art. 59 Dlgs 42/2004 e sanzionato penalmente dall'art. 173 Dlgs 42/2004.

L'occasione poteva essere propizia, pur nei limiti della delega, per la configurazione in termini di maggior tipicità e determinatezza delle fattispecie penali, in primo luogo attraverso la individuazione dei beni oggetto di tutela in termini di certezza, attraverso quella catalogazione del patrimonio culturale che tutti gli autori indicano come assolutamente fondamentale per la sua miglior tutela e valorizzazione.

Nicola L. de Renzis Sonnino

Avvocato in Firenze

Le nuove forme di proprietà dei beni vincolati: problematiche fiscali

Vi sono taluni istituti che potrebbero consentire nuove forme di proprietà e di gestione dei beni culturali.

Anzitutto, le fondazioni bancarie dovrebbero svolgere un ruolo importante, quali soggetti che affiancano l'ente pubblico nell'attività di erogazione delle risorse finanziarie per il patrimonio culturale. Le ONLUS potrebbero invece rappresentare il soggetto convogliatore di contribuzioni di origine privata a favore dei beni culturali. Con i patrimoni separati di cui agli artt. 2447 bis ss. c.c. si consente, infine, un coinvolgimento delle società per azioni nella tutela e nella valorizzazione del patrimonio culturale, ulteriore rispetto alle ipotesi di erogazioni liberali e di promozioni/sponsorizzazioni, superando i limiti (sia quantitativi che soggettivi) apposti al relativo regime fiscale di favore.

Ancor più importante potrebbe essere l'istituto anglosassone del *Trust*. Con esso i proprietari trasferiscono ad un soggetto il bene culturale, segregato rispetto al patrimonio personale di quest'ultimo, con il compito di amministrarlo e trasferirlo ai beneficiari (e nei tempi) indicati, garantendone la indivisibilità ed unitarietà, la sua definitiva valorizzazione ed il successivo passaggio generazionale. La proprietà del *Trust* è piena nella titolarità del diritto ma limitata nell'esercizio, siccome finalizzato al raggiungimento dello scopo perseguito dai disponenti e delimitato dalle istruzioni impartite dai medesimi.

Dal punto di vista fiscale, un simile *Trust*, quale ente non commerciale, dovrebbe determinare il reddito dell'immobile secondo le regole previste in tema di reddito fondiario, nel cui contesto applicare l'agevolazione in tema di reddito dei beni culturali di cui all'art. 11 della L. n. 413/1991; i trasferimenti del patrimonio immobiliare a favore dei beneficiari dovrebbero essere redditualmente irrilevanti; gli atti di trasferimento potrebbero essere assoggettati all'imposta di registro del 3% del valore del bene o, configurando l'intera operazione quale donazione indiretta da parte dei disponenti a favore dei beneficiari, all'imposta sulle donazioni, con la ulteriore conseguenza circa la non tassabilità delle donazioni a favore dei parenti in linea retta o comunque entro il quarto grado.

Il *Trust* non dovrebbe dunque comportare costi fiscali aggiuntivi rispetto alla normale gestione, garantendo il mantenimento dell'immobile e la sua devoluzione alle successive generazioni.

Il Convegno è stato realizzato con il sostegno di
ENTE CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE

