

L'acquisizione di beni culturali mobili in donazione, con schema di delibera di accettazione

Avv. Maurizio Maria LUCCA, Segretario Generale Enti Locali e Development Manager

La donazione è un contratto con il quale, per spirito di liberalità, una parte in possesso della piena disponibilità di disporre dei propri beni arricchisce l'altra¹, disponendo a favore di questa di un suo diritto o assumendo verso la stessa un'obbligazione: affinché un atto dispositivo possa qualificarsi come donazione non è sufficiente che il medesimo sia compiuto a titolo gratuito, ma occorre anche che la disposizione patrimoniale sia animata da "spirito di liberalità" (il c.d. *animus donandi*)², ossia effettuata a titolo di mera e spontanea elargizione, fine a sè stessa.

La donazione può essere fatta da coloro che hanno la piena capacità di disporre dei propri beni e si perfeziona con l'accettazione da parte del donatario, la quale deve coesistere con la volontà del donante (la c.d. volontà decisiva, determinando il contenuto del negozio): il donatario non concorre, con la sua volontà (del tutto irrilevante), alla formazione di tutti gli elementi necessari per la donazione ma unicamente dichiarare l'accettazione (aspetto costitutivo), dando, con la sua dichiarazione espressa, il conseguimento degli effetti giuridici, trasferendosi sulla titolarità dei diritti attribuiti dal donante.

Ne consegue che – in conformità al principio generale secondo cui ogni proposta contrattuale cade con la morte del proponente – dopo la morte del donante, il donatario non può accettare la donazione né notificare l'atto di accettazione, a nulla rilevando che nell'atto di donazione risulti l'espressa previsione che l'accettazione può intervenire anche dopo la morte del donante.

L'accettazione da parte del Comune di una donazione, appurato l'interesse pubblico sottostante, potrà avvenire con atto:

- del Consiglio comunale per i beni immobili;
- della Giunta comunale per i beni mobili (ad es. opere d'arte o altro materiale) e mobili registrati, di modico valore.

La donazione deve essere fatta per atto pubblico, sotto pena di nullità e, quindi, deve essere provata per iscritto, con l'atto pubblico di donazione, essendo ammissibile la prova per testi o per presunzioni soltanto nel caso di perdita incolpevole del documento.

Il regime della forma solenne, fuori dei casi di donazione di "modico valore" di cosa mobile, ex art. 783 c.c., la forma è sostituita dalla *traditio* («la donazione di modico valore che ha per oggetto beni mobili è valida anche se manca l'atto pubblico, purché vi sia stata la tradizione. La modicità deve essere valutata anche in rapporto alle condizioni economiche del donante»), è esclusivamente proprio della donazione tipica, risponde a finalità preventive a tutela del donante, per evitargli scelte affrettate e poco ponderate, volendosi circondare di particolari cautele la determinazione con la quale un soggetto decide di spogliarsi, senza corrispettivo, dei suoi beni.

Va chiarito che, ai fini del riconoscimento del modico valore di una donazione, la norma del cit. art. 783 c.c., non detta criteri rigidi cui ancorare la relativa valutazione, dovendosi essa apprezzare alla stregua di due

¹ Si tratta di un elemento da analizzare in senso oggettivo, con la necessità di un effettivo depauperamento del donante e l'incremento patrimoniale del donatario, non ritenendo sufficiente il motivo interno o psicologico del donante che induca a compiere la donazione, Cass. civ., sez. II, 26 maggio 2000, n. 6994.

² In materia di donazione, il requisito dello spirito di liberalità (c.d. *animus donandi*) deve presumersi sussistente ove l'attribuzione avvenga senza corrispettivo e senza costituire adempimento di un'obbligazione, neanche morale o etica, e non può essere escluso sulla base di atti esterni al contratto, Cass. civ., sez. II, Ordinanza, 10 gennaio 2024, n. 982.

elementi di valutazione la cui ricorrenza, involgendo un giudizio di fatto ed imponendo il contemperamento di dati analitici, dovendo correlarsi al valore del bene che ne è oggetto, e quello soggettivo, per il quale si tiene conto delle condizioni economiche del donante: ne consegue che l'atto di liberalità, per essere considerato di modico valore, non deve mai incidere in modo apprezzabile sul patrimonio del donante³.

La donazione, quindi, di cose mobili, quali beni d'uso o opere d'arte o sculture o libri o denaro⁴, la cui validità non richiede necessariamente l'atto pubblico⁵ e per effetto della sola *traditio*, deve essere valutato sotto il profilo oggettivo, correlato al valore del bene, e sotto quello soggettivo delle condizioni economiche del donante, nel senso che anche la donazione di beni di valore apprezzabile può considerarsi di modico valore se priva di significativa incidenza sul patrimonio del donante⁶: la liberalità d'uso, che non costituisce donazione in senso stretto e non è soggetta alla forma propria di questa, trova fondamento negli usi invalsi a seguito dell'osservanza di un certo comportamento nel tempo, di regola in occasione di festività, ricorrenze, ricorrenze celebrative nelle quali sono comuni le elargizioni, tenuto in particolare conto dei legami esistenti tra le parti, il cui vaglio, sotto il profilo della proporzionalità, va operato anche in base alla loro posizione sociale ed alle condizioni economiche dell'autore dell'atto⁷.

Di converso, per la validità delle donazioni indirette⁸, invece, non è richiesta la forma dell'atto pubblico, essendo sufficiente l'osservanza delle forme prescritte per il negozio tipico utilizzato per realizzare lo scopo di liberalità, dato che l'art. 809, *Norme sulle donazioni applicabili ad altri atti di liberalità*, c.c., nello stabilire le norme sulle donazioni applicabili agli altri atti di liberalità realizzati con negozi diversi da quelli previsti dall'art. 769 c.c. (che definisce la donazione), non richiama l'art. 782, *Forma della donazione*, c.c., che prescrive l'atto pubblico per la donazione⁹.

Infatti, la donazione indiretta¹⁰ si identifica con ogni negozio che, pur non avendo la forma della donazione, sia mosso da un fine di liberalità e abbia l'effetto di arricchire gratuitamente il beneficiario, e nel quale l'intenzione di donare emerge solo in via indiretta, dal rigoroso esame di tutte le circostanze del singolo caso, nei limiti in cui siano tempestivamente e ritualmente dedotte e provate in giudizio; per la validità delle donazioni indirette, non è però richiesta la forma dell'atto pubblico, essendo sufficiente l'osservanza delle forme prescritte per il negozio tipico utilizzato per realizzare lo scopo di liberalità¹¹.

³ Cass. civ., sez. II, Ordinanza, 17 febbraio 2020, n. 3858.

⁴ Il mero trasferimento di denaro attraverso un ordine di bancogiro del disponente non rientra tra le donazioni indirette, ma configura una donazione tipica ad esecuzione indiretta che richiede l'osservanza della forma pubblica, Tribunale Ferrara, sentenza, 20 giugno 2018, n. 480.

⁵ Cass. civ., sez. I, Ordinanza, 2 luglio 2024, n. 18098.

⁶ Tribunale Brescia, sez. II, 5 giugno 2019, n. 1700.

⁷ Cass. civ., sez. II, Ordinanza, 12 giugno 2018, n. 15334.

⁸ La donazione indiretta è un contratto con causa onerosa, posto in essere per raggiungere una finalità ulteriore e diversa consistente nell'arricchimento, per mero spirito di liberalità, del contraente che riceve la prestazione di maggior valore, Cass. civ., sez. II, Ordinanza, 19 luglio 2024, n. 19973.

⁹ Cass. civ., SS.UU., 27 luglio 2017, n. 18725.

¹⁰ In tema di imposta sulle donazioni, va interpretato nel senso che le liberalità diverse dalle donazioni, ossia tutti quegli atti di disposizione mediante i quali viene realizzato un arricchimento (del donatario) correlato ad un impoverimento (del donante), senza l'adozione della forma solenne del contratto di donazione, tipizzato dall'art. 769 c.c., e che costituiscono manifestazione di capacità contributiva, sono accertate e sottoposte ad imposta – pur essendo esenti dall'obbligo della registrazione - in presenza di una dichiarazione circa la loro esistenza, resa dall'interessato nell'ambito di procedimenti diretti all'accertamento di tributi, se sono di valore superiore alle franchigie oggi esistenti, Cass. civ., sez. V, 20 marzo 2024, n. 7442.

¹¹ Cass. civ., sez. I, Ordinanza, 2 luglio 2024, n. 18098.

La donazione, dunque, se ha per oggetto cose mobili, non è valida che per quelle specificate con indicazione del loro valore nell'atto medesimo della donazione, ovvero in una nota a parte sottoscritta dal donante, dal donatario e dal notaio (se fatta per atto pubblico): l'accettazione può essere fatta nell'atto stesso o con atto pubblico posteriore, dando atto che la donazione non è perfetta se non dal momento in cui l'atto di accettazione è notificato al donante.

L'atto di donazione dovrà richiamare la manifestazione di volontà del Comune di accettare la donazione che potrà avvenire, anche in modo implicito con la partecipazione del rappresentante dell'Ente locale, come parte nella sottoscrizione dell'atto, richiamando sempre la deliberazione di autorizzazione alla stipulazione che, di per sé, è sufficiente a manifestare, inequivocabilmente, l'accettazione¹².

La legge notarile prescrive che l'atto debba essere ricevuto alla presenza irrinunciabile dei testimoni e non è più prescritta l'autorizzazione prefettizia per l'accettazione da parte del Comune, ai sensi dell'articolo 13, *Abrogazione delle disposizioni che prevedono il riconoscimento o autorizzazioni per accettare lasciti e donazioni e per acquistare beni stabili*, della legge n. 127/1997¹³.

In presenza di una donazione di beni mobili, rilevato il modico valore, l'Amministrazione provvederà con atto di Giunta comunale ad accettare la donazione e iscrivere i beni nel proprio inventario¹⁴.

Per completezza espositiva (Comune non donatario ma donante), si rammenta che:

- la cessione gratuita (donazione modale), di beni pubblici, di norma, non sia consentita perché incompatibile con i principi contenuti nelle norme che disciplinano la cessione e la valorizzazione del patrimonio disponibile della PA¹⁵;
- l'eventuale cessione gratuita dovrà essere rigorosamente motivata (ex art. 3 della legge n. 241/1990), dimostrando l'idoneità della donazione modale per il raggiungimento di uno specifico fine dall'Ente locale, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità sotto il profilo economico, dando piena contezza dell'assenza di altre opzioni che potrebbero consentire il raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito dal

¹² L'accettazione della donazione nel medesimo atto pubblico a mezzo del quale essa viene effettuata non postula l'adozione di formule solenni determinate, ma può risultare anche per implicito, ove il contesto complessivo di detto atto evidenzia inequivocabilmente la volontà di accettare alla luce anche della condotta dell'interessato, Cass. civ., sez. II, 16 novembre 1992, n. 12280.

¹³ Modificato dall'art. 2, comma 26, della legge 16 giugno 1998, n. 191 e, successivamente, sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 22 giugno 2000, n. 192, che, così, recita *«l'articolo 17 del codice civile e la legge 21 giugno 1896, n. 218, sono abrogati. Sono altresì abrogati l'articolo 600, il quarto comma dell'articolo 782 e l'articolo 786 del codice civile, nonché le altre disposizioni che prescrivono autorizzazioni per l'acquisto di immobili o per accettazione di donazioni, eredità e legati da parte di persone giuridiche, ovvero il riconoscimento o autorizzazioni per l'acquisto di immobili o per accettazione di donazioni, eredità e legati da parte delle associazioni, fondazioni e di ogni altro ente non riconosciuto»*. Cfr. Cass. civ., sez. II, 8 ottobre 2008, n. 24813.

¹⁴ All'accettazione di beni effettuata al di fuori dell'esercizio di attività commerciale non è dovuta l'IVA, ai sensi dell'art. 68, *Importazioni non soggette all'imposta*, comma 1, lett. f), del DPR n. 633/1972: *«l'importazione di beni donati ad enti pubblici ovvero ad associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica, nonché quella di beni donati a favore delle popolazioni colpite da calamità naturali o catastrofi dichiarate tali ai sensi della legge 8 dicembre 1970, n. 996»*.

¹⁵ Corte conti, sez. contr. Piemonte, delibera n. 16 del 31 gennaio 2020 e sez. contr. Lombardia, delibera n. 164 del 8 maggio 2019.

Comune nell'ambito dei propri fini istituzionali (fini istituzionali del Comune e non dell'Ente pubblico o privato cui viene ceduto il bene)¹⁶;

- la discrezionalità del Comune, nel deliberare il trasferimento di un bene nella categoria del patrimonio disponibile e nella individuazione delle concrete modalità di valorizzazione, incontra un duplice limite: da un lato, il bene di proprietà comunale può essere inserito nel piano delle alienazioni e valorizzazioni solo in quanto non è più funzionale alle finalità istituzionali dell'Ente locale; dall'altro, la dismissione e le altre modalità di gestione e valorizzazione del bene devono essere svolte nel rispetto dell'interesse pubblico, ossia dell'interesse alla trasparenza e correttezza dell'azione della pubblica amministrazione, primariamente soddisfatto dal ricorso a "strumenti competitivi" per la scelta dei contraenti¹⁷.

BOZZA DI PROPOSTA DI DELIBERAZIONE

OGGETTO: ACQUISIZIONE AL PATRIMONIO COMUNALE DI BENI MOBILI RICEVUTI IN DONAZIONE

PREMESSO CHE:

- è stata formalizzata con nota prot. n. ..., da parte di ..., la volontà espressa di donare a questa Amministrazione Comunale ... (*indicare beni e consistenza*), beni che potranno essere utilizzati ... (*indicare scopo e interesse pubblico*);
- i citati beni sono stati visionati dal Responsabile dell'Ufficio Cultura, il quale ha redatto apposita relazione dalla quale emerge una valutazione positiva della donazione, meritevole di accettazione stante le necessità del Comune di ... (*indicare utilizzo, ad esempio, il Comune possiede alcune sale espositive che vengono messe a disposizione per l'allestimento di mostre e che in diverse occasioni le Associazioni, che espongono quadri o opere d'arte o collezioni, hanno manifestato la necessità di avere a disposizione del materiale espositivo, come quello oggetto di donazione, consentendo di valorizzare gli eventi culturali, esponendo con una maggiore fruibilità e accessibilità, arricchendo l'esperienza del visitatore*);
- è volontà dell'Amministrazione comunale accettare la donazione, in quanto tali beni sono d'interesse per arricchire l'offerta e la possibilità espositiva in occasione di mostre, eventi, manifestazioni che sono nella disponibilità dell'Ente;
- il materiale donato sarà collocato ... (*indicare luogo, temporaneamente presso ... al fine di valutare l'esatta collocazione nelle sale espositive*).

PRESO ATTO CHE l'acquisizione di beni attraverso la donazione è disciplinata dalle disposizioni contenute nel Titolo V (*Delle donazioni*) del Libro Secondo (*Delle successioni*) del Codice Civile e, nel caso di specie, può ritenersi applicabile l'art. 783 del Codice stesso concernente le donazioni di beni mobili di modico valore (c.d. *donazione manuale*) e che, per tali donazioni, non è necessario l'atto pubblico sotto pena di nullità, purché vi sia stata la *traditio*, ovvero la trasmissione materiale del possesso attraverso la consegna (cfr. Tribunale Ferrara, sentenza 20 giugno 2018, n. 480; Cass. civ., sez. I, Ordinanza, 2 luglio 2024, n. 18098).

RITENUTO, per quanto sopra esposto, di poter procedere all'accettazione della donazione di cui trattasi consistente ..., di cui ai documenti del donatore, agli atti del Comune prot. n. ..., da collocare ..., dando atto che il valore dei beni da acquisire al patrimonio comunale a titolo gratuito, è stata quantificato in € 00,00, come perizia a firma ..., allegata.

¹⁶ Corte conti, sez. contr. Piemonte, delibera n. 409/2013.

¹⁷ Corte conti, sez. contr. Campania, delibera 24 gennaio 2017, n. 8.

ATTESO CHE sarà cura del Responsabile di Ragioneria procedere con l'acquisizione all'inventario comunale dei beni in argomento, nonché per le procedure necessarie all'aggiornamento delle scritture inventariali, mentre sarà cura del Responsabile della Cultura stabilire ... (*indicare l'utilizzo, collocazione, valorizzazione*).

VISTO l'art. 48 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, in merito alle competenze della Giunta Comunale.

DATO ATTO CHE sulla proposta di deliberazione risultano espressi i pareri favorevoli, ai sensi di quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 49, primo comma, e 147 *bis* del D.lgs. n. 267/2000, in assenza di alcun conflitto di interessi.

Con voti unanimi espressi nei modi di legge.

DELIBERA

1. di accettare, per le motivazioni esposte in premessa, la donazione di ..., come indicate nella nota prot. n. ... del ..., al fine di arricchire la possibilità ..., dando atto ai fini patrimoniali che il valore quantificato in € 00,00, così come risultante dalla documentazione prot. n. ... agli atti (*oppure allegata*);
2. di dare atto che l'accettazione della donazione non comporta alcun onere a carico del bilancio comunale, trattandosi di donazione di modico valore per la quale, ai sensi dell'art. 783, del Codice Civile, non è prevista la forma dell'atto pubblico;
3. che la donazione non prevede alcun vincolo di destinazione e pertanto il Comune potrà disporre liberamente secondo le finalità di interesse pubblico;
4. di provvedere all'inserimento ... nell'inventario comunale (ex art. 270 del d.lgs. n. 267/2000) e, conseguentemente, nello Stato patrimoniale dell'anno ...¹⁸;
5. di trasmettere copia del presente atto al Responsabile di Ragioneria e al Responsabile della Cultura, per gli atti conseguenti relativi all'inventario comunale e alla destinazione concreta dei beni mobili donati, con tutti gli oneri in materia di Trasparenza;

Successivamente, con separata ed unanime votazione, stante l'urgenza a provvedere nel merito, dichiara la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

¹⁸ Nel rispetto del principio contabile generale n. 17, dei principi applicati della contabilità economico - patrimoniale, di cui all'Allegato n. 1, n. 6.1.2, *Immobilizzazioni Materiali*, del d.lgs. n. 118/2011: «Per i beni mobili ricevuti a titolo gratuito, il valore da iscrivere in bilancio è il valore normale, determinato, come, per le immobilizzazioni immateriali, a seguito di apposita relazione di stima a cura dell'Ufficio Tecnico dell'ente, salva la facoltà dell'ente di ricorrere ad una valutazione peritale di un esperto indipendente designato dal Presidente del Tribunale nel cui circondario ha sede l'ente, su istanza del rappresentante legale dell'ente medesimo. La stima non è eseguita ove si tratti di valore non rilevante o di beni di frequente negoziazione, per i quali il valore normale possa essere desunto da pubblicazioni specializzate che rilevino periodicamente i valori di mercato (ad es. autovetture, motoveicoli, autocarri, ecc.). Per le copie gratuite di libri, riviste ed altre pubblicazioni da conservare in raccolte, il valore è pari al prezzo di copertina... Casi particolari: I beni librari, compresi quelli acquisiti per donazione e considerati come bene strumentale all'attività istituzionale oppure come bene non strumentale, sono contabilizzati secondo» i criteri determinati nell'allegato.