

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n. 139-2022/C

II REGOLAMENTO RECANTE LA DISCIPLINA DEI CRITERI PER L'ACQUISIZIONE DEI DATI E DELLE INFORMAZIONI RILEVANTI PER INDIVIDUARE I BENI EREDITARI VACANTI NEL TERRITORIO DELLO STATO.

di Daniele Muritano

(Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 17 novembre 2022)

Abstract

Si analizza il regolamento che disciplina i criteri per l'acquisizione dei dati e delle informazioni rilevanti per individuare i beni ereditari vacanti nel territorio dello Stato.

Dopo avere esaminato i presupposti applicativi del regolamento, si esamina la disposizione europea relativa alla legge applicabile alla successione dei beni vacanti nei casi di successioni transfrontaliere.

L'analisi prosegue con un breve commento alle disposizioni centrali del regolamento, relative alle modalità di acquisto dei beni vacanti in presenza o in assenza di procedura di eredità giacente.

Si segnalano, infine, le criticità proprie del regolamento riguardanti l'attività del notaio, contemplato tra i soggetti cui è devoluta l'individuazione dei beni ereditari vacanti in assenza di procedura di eredità giacente.

Sommario: 1 - La genesi del regolamento e la sua finalità. 2 - Il presupposto di applicabilità del regolamento. La legge applicabile alla successione e l'eredità vacante nel regolamento sulle successioni internazionali. 3 - I beni derivanti da eredità giacente. 4 - I beni devoluti allo Stato in assenza di procedura di eredità giacente. 5 - Modalità di trasmissione e disposizioni transitorie. 6. – Conclusioni.

1 - La genesi del regolamento e la sua finalità.

Il 13 settembre 2022 è entrato in vigore il D.M. 22 giugno 2022, n. 128, recante il regolamento ("reg.") che disciplina i criteri per l'acquisizione, anche mediante la predisposizione di un apposito sistema telematico, dei dati e delle informazioni rilevanti per individuare i beni ereditari vacanti nel territorio dello Stato.

Il reg. origina dall'art. 1, comma 1008, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, il quale prevede che «la gestione e la valorizzazione, in aggiunta alle funzioni già esercitate in ordine agli immobili, dei beni mobili, dei valori, delle obbligazioni, delle partecipazioni societarie, delle quote di fondi comuni d'investimento e degli altri valori mobiliari, dei crediti nonché dei diritti e dei beni immateriali», relativamente ai beni devoluti allo Stato a seguito di eredità vacanti di cui all'articolo 586 del codice civile, situati nel territorio nazionale, sono affidate all'Agenzia del demanio»¹.

L'art. 1, comma 1009 della medesima legge prevede, quindi, che «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia sono determinati i criteri per l'acquisizione, anche mediante la predisposizione di un apposito sistema telematico, dei dati e delle informazioni rilevanti per individuare i beni ereditari vacanti nel territorio dello Stato».

Il reg. si compone di 8 articoli.

L'art. 1 descrive l'oggetto del reg., che in sostanza riproduce l'intitolazione del D.M.

L'art. 2 contiene una norma definitoria, stabilendo cosa si intende per «beni ereditari vacanti».

I beni ereditari vacanti² sono quelli devoluti allo Stato ai sensi dell'art. 586 c.c., il quale come noto stabilisce che «In mancanza di altri successibili, l'eredità è devoluta allo Stato. L'acquisto si opera di diritto senza bisogno di accettazione e non può farsi luogo a rinuncia. Lo Stato non risponde dei debiti ereditari e dei legati oltre il valore dei beni acquistati».

L'art. 586 c.c. è una norma che fa parte del diritto successorio e qualifica lo Stato come "ultimo erede" ma erede *sui generis*. Diversamente da quanto accade in altri Stati, lo Stato italiano non acquista i beni ereditari vacanti in virtù della sua sovranità³.

Si osserva che sebbene la lettera dell'art. 586 c.c. sembri indicare che la successione possa aprirsi in favore dello Stato solo in *totale* assenza di successibili, si può ragionevolmente ammettere che lo Stato non necessariamente debba assumere la qualità di erede universale. È infatti possibile che il testatore abbia disposto di una parte

1 Il regolamento era già previsto dall'art. 1, comma 260, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale disponeva che allo scopo di devolvere allo Stato i beni vacanti o derivanti da eredità giacenti «il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno ed il Ministro dell'economia e delle finanze, determina, con decreto (...) i criteri per l'acquisizione dei dati e delle informazioni rilevanti per individuare i beni giacenti o vacanti nel territorio dello Stato». La disposizione si riferiva anche ai beni vacanti ex art. 827 c.c. e non solo a quelli derivanti da eredità. L'attuale regolamento invece si limita a dettare la disciplina per l'acquisizione dei soli beni ereditari. I beni vacanti ex art. 827 c.c. potrebbero essere, ad esempio, quelli divenuti tali per effetto di una rinuncia alla proprietà da parte del loro titolare. Come noto la questione della legittimità della rinuncia alla piena proprietà è discussa.

2 Beni immobili, mobili, valori, obbligazioni, partecipazioni societarie, quote di fondi comuni d'investimento e altri valori mobiliari, crediti nonché diritti e beni immateriali.

3 Ma v. l'art. 49 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del diritto internazionale privato), il quale prevede - con disposizione che sembra invece espressione del principio di sovranità - che «Quando la legge applicabile alla successione, in mancanza di successibili, non attribuisce la successione allo Stato, i beni ereditari esistenti in Italia sono devoluti allo Stato italiano».

soltanto dei suoi beni, ad es. attraverso legati, con conseguente devoluzione allo Stato dei beni residui⁴.

Il reg. (art. 2) distingue a seconda delle *modalità* con cui i beni sono devoluti allo Stato, potendo ciò avvenire sia all'esito dell'instaurazione e conclusione di una procedura di curatela dell'eredità giacente sia in assenza di tale procedura.

Poiché la disposizione da cui origina il reg. affida all'Agenzia del demanio la gestione e valorizzazione dei beni devoluti allo Stato, finalità del reg. è stabilire le procedure da seguire per la loro individuazione.

2 - Il presupposto di applicabilità del regolamento. La legge applicabile alla successione e l'eredità vacante nel regolamento sulle successioni internazionali.

Il reg. in commento, disciplinando le procedure da seguire per l'individuazione dei beni ereditari vacanti, presuppone che la successione sia regolata dalla legge italiana. In realtà, se questo sarà il caso più comune, il reg. potrebbe applicarsi anche nel caso in cui la successione sia regolata da altra legge.

Qualora la successione, pur regolata dalla legge italiana, comprenda beni collocati in altri Stati, ovvero la successione regolata da altra legge comprenda beni collocati in Italia, bisogna coordinare le disposizioni della legge italiana (e del reg.) con il Regolamento (UE) n. 650/2012 del parlamento europeo e del consiglio del 4 luglio 2012 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo, entrato in vigore il 17 agosto 2015 ("Regolamento successioni"), la cui applicabilità è obbligatoria.

La legge italiana, in forza del Regolamento successioni, oltre a regolare la successione di cittadini italiani abitualmente residenti in Italia, può regolare anche la successione di cittadini stranieri (o con più cittadinanze, inclusa quella italiana) se costoro abbiano, al momento della morte, la loro residenza in Italia.

Il Regolamento successioni prevede infatti, nell'art. 21, che «Salvo quanto diversamente previsto dal presente regolamento, la legge applicabile all'intera successione è quella dello Stato in cui il defunto aveva la propria residenza abituale al momento della morte»⁵.

È anche possibile che la successione sia regolata dalla legge italiana nel caso in cui il defunto, avente plurime cittadinanze, abbia scelto la legge italiana quale legge regolatrice della propria successione ai sensi dell'art. 22 del Regolamento successioni e muoia senza lasciare chiamati⁶.

4 L. Bigliazzi Geri, U. Breccia, F. D. Busnelli, U. Natoli, Diritto civile, IV, 2, Le successioni a causa di morte, Torino, 1996, 228.

5 Il Regolamento successioni sostituisce, per l'individuazione della legge applicabile alla successione, con il criterio della residenza abituale al momento della morte, il precedente criterio della cittadinanza previsto dall'art. 46 della legge 31 maggio 1995, n. 218.

6 L'art. 22, comma 1, del Regolamento successioni prevede che «Una persona può scegliere come legge che regola la sua intera successione la legge dello Stato di cui ha la cittadinanza al momento della scelta o al momento della morte».

Il Regolamento successioni si applica anche per risolvere la sorte delle eredità vacanti.

La materia è disciplinata dall'art. 33, il quale prevede che «Nella misura in cui, secondo la legge applicabile alla successione ai sensi del presente regolamento, non vi siano disposizioni a causa di morte che istituiscano eredi o legatari, né persone fisiche che abbiano diritto di succedere per legge, l'applicazione della legge così determinata non osta al diritto di uno Stato membro o di un'istituzione designata dalla legge di quello Stato di acquisire a norma della propria legge i beni ereditari situati sul suo territorio, a condizione che i creditori possano chiedere di soddisfare i propri crediti con tutti i beni caduti in successione»⁷.

A fini interpretativi rileva anche il considerando 56, secondo il quale: «In alcuni casi un'eredità può risultare vacante. Le varie leggi regolano questi casi in modo diverso. Secondo alcune leggi, lo Stato può reclamare l'eredità vacante come un erede indipendentemente dal luogo in cui sono situati i beni. Secondo altre leggi, lo Stato può acquisire solo i beni situati sul suo territorio. Il presente regolamento dovrebbe pertanto prevedere una norma che stabilisca che l'applicazione della legge applicabile alla successione non dovrebbe ostare al diritto di uno Stato membro di acquisire, in base alla propria legge, i beni situati sul suo territorio. Tuttavia, affinché questa norma non rechi pregiudizio ai creditori dell'eredità, dovrebbe essere aggiunta una clausola che consenta ai creditori dell'eredità di chiedere la soddisfazione dei loro crediti con tutti i beni oggetto dell'eredità, indipendentemente dalla loro ubicazione».

Come si ricava dal considerando 56, gli Stati adottano due criteri per disciplinare il trattamento delle eredità vacanti. Il primo criterio, adottato da alcuni paesi di civil law, è che lo Stato acquisisce i beni come (ultimo) erede⁸, il che implica che il luogo in cui si trovano i beni è irrilevante. Il secondo criterio, adottato da altri paesi di civil law, e in generale dai paesi di common law, si fonda sull'esplicazione della potestà d'imperio dello Stato sul territorio nazionale (principio di sovranità)⁹: la legge dello Stato in cui si trovano i beni prevarrà indipendentemente dalla legge applicabile alla successione.

Questi criteri possono entrare in conflitto tra loro.

Il conflitto sorge quando entrambi gli Stati intendono rivendicare i beni situati nel loro territorio, potendo aversi uno Stato che applica la propria legge successoria e l'altro che intende applicare il principio di sovranità (ossia una regola appartenente al diritto pubblico).

Il conflitto è negativo quando la successione è regolata dalla legge di uno Stato che rivendica solo i beni situati sul proprio territorio. Questo Stato può non mostrare alcun interesse per i beni situati in altri Stati, ma applicare la propria legge alla successione. Per quanto riguarda i beni situati in altri Stati, pertanto, potrebbe darsi il caso in cui nessuno degli Stati interessati intenda applicare la propria legge, con il rischio che i beni in questione diventino *res nullius*.

⁷ L'art. 33 trova il suo precursore nell'art. 16 della Convenzione dell'Aia del 1989 sulla legge applicabile alla successione a causa di morte.

⁸ Italia, Germania, Spagna.

⁹ Francia, Austria, Regno Unito.

Per evitare queste situazioni il Regolamento successioni ha introdotto l'art. 33, anche se la disposizione non risolve la questione in termini assoluti.

La disposizione attribuisce allo Stato membro (o a un'istituzione da esso designata) in cui si trovano i beni, il diritto di acquisire i beni dell'eredità situati nel suo territorio, in conformità alla legge di tale Stato. Di conseguenza, se lo Stato in cui si trovano i beni non intende esercitare tale diritto, i beni passeranno allo Stato considerato erede in conformità alla legge applicabile alla successione.

Per applicare l'art. 33 occorre anzitutto che non vi siano eredi, questione che sarà risolta in conformità alla legge applicabile alla successione, determinata ai sensi del regolamento¹⁰. La stessa legge successoria, inoltre, stabilirà come e a chi devono essere devoluti i beni ereditari vacanti. Infine, occorre che alcuni beni ereditari siano situati in un altro Stato membro e la legge di tale Stato preveda che esso acquisisca (o possa acquisire) i beni dell'eredità situati nel suo territorio in caso di eredità vacante¹¹.

L'art. 33, inoltre, sembra presupporre che l'intera eredità sia vacante. Tuttavia, come si è già sopra osservato, l'eredità può essere vacante solo con riferimento a determinati beni dell'eredità. Anche in questo caso la disposizione dovrebbe essere applicabile, per logica e buon senso. Se non si applicasse, il problema del trattamento dei beni vacanti rimarrebbe irrisolto, compromettendo lo scopo della disposizione.

Infine, l'art. 33 si applica solo quando i beni sono situati in un altro Stato membro, in quanto il regolamento non può estendere la sua applicazione agli Stati membri non vincolati da esso, né a Stati terzi¹².

In concreto, l'art. 33 può trovare applicazione nelle seguenti situazioni.

In primo luogo, è possibile che non vi sia "concorrenza" tra gli Stati per quanto riguarda la proprietà dei beni vacanti.

Ciò può accadere quando la successione è regolata da una legge che consente allo Stato di rivendicare solo i beni situati nel proprio territorio. Il trattamento dei beni situati al di fuori di tale Stato è disciplinato dall'art. 33: lo Stato membro in cui si trovano avrà il diritto di acquisire tali beni.

È però possibile che lo Stato membro in cui si trovano i beni, diverso da quello la cui legge regola la successione, non intenda acquisirli perché qualifica i suoi diritti come

10 L'art. 23, comma 2, del Regolamento successioni, che stabilisce quali aspetti sono disciplinati dalla legge applicabile alla successione nulla dispone in merito ai beni vacanti. Tuttavia, sembra corretto ritenere che sia la legge applicabile alla successione a determinare il trattamento di tali beni, in quanto l'elenco degli aspetti disciplinati dalla legge della successione è citato solo a titolo esemplificativo, come risulta dall'uso dell'espressione "in particolare".

11 L'art. 586 c.c., si osserva, non distingue a seconda della natura dei beni né tiene conto dell'eventualità che la legge applicabile alla successione possa essere diversa da quella italiana.

12 Nei rapporti con gli Stati terzi, per i beni siti in Italia si applicherà l'art. 49 della legge 218/95 se lo Stato terzo nulla prevede per il caso di vacanza, oppure eventuali convenzioni internazionali, che sono fatte salve dall'art. 75 del Regolamento successioni, il cui comma 1 prevede che «Il presente regolamento non pregiudica l'applicazione delle convenzioni internazionali di cui uno o più Stati membri sono parte al momento dell'adozione del presente regolamento e che riguardano materie disciplinate dal presente regolamento». Rispetto ai beni siti negli Stati terzi, invece ...

"successori" e pertanto intende fare valere i suoi diritti nei confronti dei soli beni regolati dalla propria legge successoria.

Questo è un caso di conflitto negativo, che l'art. 33 del Regolamento successioni non regola. Esso potrebbe essere risolto in due modi: o interpretando l'art. 33 nel senso che esso designa la legge dello Stato in cui si trovano i beni anche quando la successione è regolata da una legge diversa; oppure applicare la *lex rei sitae*¹³.

L'art. 33 si applicherà anche nei casi di rivendicazione "incrociata", il che avviene quando lo Stato la cui legge regola la successione qualifica come "successoria" la devoluzione dei beni vacanti e quindi reclama anche quelli siti all'estero, mentre lo Stato in cui i beni si trovano li reclama in virtù del principio di sovranità. In questo caso l'art. 33 privilegia la legge dello Stato in cui si trovano i beni.

L'applicazione dell'art. 33, che attribuisce il diritto di rivendicare i beni ereditari allo Stato in cui si trovano, può determinare la scissione della successione¹⁴.

Ci sono altri due problemi che la disposizione solleva.

Il primo problema è la determinazione del "luogo" in cui si trovano i beni. La determinazione può essere semplice, come nel caso di beni materiali quali gli immobili e i mobili, ma può diventare complessa nel caso di beni "dematerializzati", come un conto bancario, per tacere dei beni digitali¹⁵.

L'art. 33, infatti, si limita a fare riferimento al "territorio" dello Stato, senza definirlo. Pertanto, sarà necessario individuare i criteri per stabilire cosa si intende per "territorio", dato che il Regolamento successioni nulla prevede.

Un'opzione interpretativa potrebbe consistere nell'utilizzare definizioni contenute in altri atti dell'Unione europea, ad es., la definizione di "Stato membro in cui si trova un bene" contenuta nell'art. 2, n. 9, del regolamento (UE) n. 2015/848 del 20 maggio 2015 relativo alle procedure di insolvenza¹⁶.

13 Cfr. A. Bonomi-P. Wautelet, Il regolamento europeo sulle successioni, Milano, 2015, 438, anche per un esempio applicativo.

14 Il principio di unità della successione non è un principio assoluto, in quanto, ai sensi dell'art. 34 del Regolamento successioni è possibile che alla successione si applichino leggi diverse. In tema cfr. Cass., S.U., 5 febbraio 2021, n. 2867, in Corr. giur., 11/2021, 1325, che con riferimento a una successione regolata dalla legge di Inghilterra e Galles, conferma la compatibilità del principio scissionista (sia prima sia dopo l'entrata in vigore del Regolamento successioni) con il principio dell'unità della successione proprio dell'ordinamento italiano e del Regolamento successioni.

15 Certamente inclusi nella definizione di beni ereditari vacanti in quanto diritti e beni immateriali.

16 L'art. 2 n. 9 definisce «Stato membro in cui si trovano i beni»,

i) per le quote di partecipazione in società di capitali diverse da quelle previste al punto ii), lo Stato membro nel cui territorio si trova la sede legale della società emittente;

ii) per gli strumenti finanziari la cui proprietà risulta da un'iscrizione in un registro o in un conto tenuto da un intermediario o a suo nome («strumenti finanziari in forma scritturale»), lo Stato membro in cui è tenuto il registro o il conto nel quale risulta l'iscrizione;

iii) per il contante tenuto in un conto presso un ente creditizio, lo Stato membro indicato nell'IBAN del conto, oppure, per il contante tenuto in un conto presso un ente creditizio senza IBAN, lo Stato membro in cui l'ente creditizio presso il quale è depositato il conto ha la sua amministrazione centrale o, qualora il conto sia depositato presso una filiale, un'agenzia o altra dipendenza, lo Stato membro in cui si trovano la filiale, l'agenzia o l'altra dipendenza;

iv) per i beni e i diritti che il proprietario o titolare fa iscrivere in un pubblico registro, diversi da quelli previsti al punto i), lo Stato membro sotto la cui autorità è tenuto il registro;

Tuttavia, l'uso di definizioni contenute in altri atti europei non è consentito, come più volte precisato dalla Corte di giustizia dell'unione europea, che in numerose pronunce ha stabilito il principio per cui le disposizioni del diritto dell'Unione devono essere oggetto di interpretazione autonoma, nella misura in cui esse non richiamino il diritto dei singoli Stati membri, per esigenze inerenti sia all'applicazione uniforme del diritto dell'Unione sia al principio di uguaglianza¹⁷.

Il secondo problema è che l'art. 33 non definisce il termine entro il quale lo Stato in cui si trovano i beni dovrebbe esercitare il diritto di acquisirli.

Se la successione è regolata dalla legge italiana l'acquisto dell'eredità vacante da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 586 c.c., avviene di diritto.

Nel caso in cui la successione sia regolata da una legge diversa da quella italiana, invece, occorre considerare che lo Stato italiano acquista i beni siti nel suo territorio in virtù di una qualificazione "successoria" dell'acquisto. In questo caso, però, la legge successoria italiana non è rilevante e l'acquisto di diritto (ex art. 586 c.c.) dovrebbe escludersi. Tuttavia, l'art. 33 consente ma non impone a ogni Stato di rivendicare l'applicazione delle proprie norme per i beni che si trovano nel suo territorio, quindi l'acquisto della proprietà dei beni da parte dello Stato italiano dovrebbe avvenire in forza di un atto formale. In teoria, pertanto, lo Stato italiano potrebbe in teoria rinunciare a fare valere il proprio diritto su tali beni¹⁸.

Infine, l'art. 33 garantisce ai creditori del defunto il soddisfacimento dei loro crediti con i beni dell'eredità nel suo complesso. I creditori, pertanto, devono sapere contro quale Stato dovranno agire, perché l'eventuale esercizio del diritto di acquisizione dei beni da parte dello Stato in cui questi si trovano può determinare una suddivisione dell'eredità tra diversi Stati. Di conseguenza, i creditori dovranno essere informati sul trattamento dei beni vacanti in modo da indirizzare le loro azioni nei confronti del corretto titolare dei beni ereditari. Tali questioni saranno regolate dalla legge applicabile alla successione, alla quale i creditori dovranno fare ricorso per sapere, anzitutto, se l'eredità è vacante o meno. La legge successoria determinerà anche le modalità con cui agire verso lo Stato, in particolare la responsabilità per il pagamento dei debiti ereditari. L'art. 33, tuttavia, non disciplina il caso di più creditori e di beni vacanti situati in Stati diversi,

v) per i brevetti europei, lo Stato membro per il quale un brevetto europeo viene rilasciato;

vi) per i diritti d'autore e diritti connessi, lo Stato membro nel cui territorio il titolare di tali diritti ha la residenza abituale o la sede legale;

vii) per i beni materiali diversi da quelli previsti ai punti da i) a iv), lo Stato membro nel cui territorio si trovano i beni;

viii) per i crediti verso terzi diversi dai crediti relativi ai beni di cui al punto iii), lo Stato membro nel cui territorio si trova il centro degli interessi principali del terzo debitore, stabilito a norma dell'articolo 3, paragrafo 1.

17 Cfr., di recente, in un caso riguardante l'interpretazione del Regolamento successioni, Corte di giustizia UE, sentenza 2 giugno 2022, causa C-617/20, T.N. e N.N., ECLI:EU:C:2022:426, in materia di forma della rinuncia all'eredità.

18 Si osserva però che se i beni sono immobili e nessuno li rivendica essi diventano di proprietà dello Stato ai sensi dell'art. 827 c.c.

ossia la possibilità che un creditore agisca in Stati diversi allo scopo di recuperare il credito¹⁹.

3 - I beni derivanti da eredità giacente.

Gli artt. 3 e 4 del reg. disciplinano il caso in cui la gestione dell'asse ereditario (asseritamente) vacante sia stata attribuita al curatore nominato (anche d'ufficio) dal Tribunale ai sensi dell'art. 528 c.c.

Nel caso di instaurazione del procedimento di curatela dell'eredità giacente il procedimento di individuazione dei beni, che si aggiunge a tutte le altre attività che devono essere compiute dal curatore secondo le disposizioni del codice, si suddivide in due fasi.

In una prima fase il curatore redige un elenco provvisorio dei beni ereditari (comma 2), che deve contenere i dati previsti dal comma 4 dell'art. 3 e essere trasmesso all'Agenzia del demanio entro sei mesi dalla nomina²⁰.

Una volta concluso il procedimento di amministrazione dell'eredità giacente senza che l'eredità sia stata accettata da alcuno, con conseguente sua devoluzione allo Stato, il curatore trasmette all'Agenzia del demanio l'elenco (s'intende: definitivo) dei beni ereditari (vacanti).

In merito all'obbligo del comma 2 va segnalato che la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato, nell'adunanza del 19 aprile 2022 aveva chiesto di sopprimere tale comma in quanto la fonte primaria (il comma 1009 cit.) demanda al Governo di disciplinare la procedura per individuare i «beni ereditari vacanti», e non già i beni pertinenti all'eredità giacente. L'obbligo imposto dal comma 2 parrebbe quindi esorbitare dall'ambito concesso al potere regolamentare, ponendosi quindi in contrasto con il principio di gerarchia delle fonti²¹. Nonostante il parere negativo il comma non è stato soppresso.

Altra disposizione la cui soppressione era stata chiesta dalla Sezione Consultiva è il primo periodo del comma 6 dell'art. 3, il quale stabilisce che «La veridicità e la completezza dei

¹⁹ Il problema della concorrenza tra i creditori potrebbe forse essere risolto sulla base dell'art. 23 del regolamento (UE) n. 2015/848 relativo alle procedure di insolvenza essendo il recupero dei crediti ereditari materia "affine" a quella del recupero dei crediti nei confronti di imprese in stato di insolvenza. Art. 23: «1. Il creditore che, dopo l'apertura di una procedura di cui all'articolo 3, paragrafo 1, ottiene con qualsiasi mezzo, in particolare mediante azioni esecutive, soddisfazione totale o parziale del credito con beni di un debitore situati nel territorio di un altro Stato membro, restituisce all'amministratore delle procedure di insolvenza ciò che ha ottenuto, fatte salve le disposizioni degli articoli 8 e 10. 2. Al fine di garantire la parità di trattamento dei creditori, il creditore che, in una procedura di insolvenza, abbia recuperato una quota del proprio credito, partecipa ai riparti effettuati in un'altra procedura soltanto allorché i creditori dello stesso grado o della stessa categoria abbiano ottenuto in tale altra procedura una quota equivalente».

²⁰ Il termine non è definito perentorio dal reg.; e d'altro canto la sua eventuale violazione non determina alcuna conseguenza per il curatore (né potrebbe, trattandosi di fonte secondaria).

²¹ La Sezione Consultiva aggiungeva anche un motivo di opportunità, ritenendo sproporzionato l'obbligo imposto al curatore di trasmettere in ogni caso all'Agenzia l'elenco provvisorio dei beni, in una fase del procedimento – a eredità tuttora giacente - in cui l'esito del procedimento stesso è comunque ancora incerto e ben potrebbe essere individuato un soggetto, diverso dallo Stato, avente diritto all'eredità.

dati e delle informazioni contenute nell'elenco dei beni ereditari sono comprovate dal curatore mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione e dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà».

La Sezione Consultiva ne aveva chiesto la soppressione alla luce dell'orientamento giurisprudenziale che individua nel curatore un ausiliario del giudice e dunque un pubblico ufficiale²².

In disparte il fatto che non si comprende per quale ragione non sia stata chiesta anche la soppressione del secondo periodo del comma, indubbiamente collegato al primo (il secondo periodo disciplina le modalità di trasmissione di tali dichiarazioni), il comma non è stato soppresso.

Il richiamo, nel parere della Sezione Consultiva, delle due sentenze citate in nt. 3, rende la posizione del curatore alquanto delicata. La sentenza civile del 1997 definisce il curatore dell'eredità giacente pubblico ufficiale; la sentenza penale del 2010 afferma che commette il delitto di peculato il curatore dell'eredità giacente che si approprii di un bene ereditario, anche qualora sia stato nominato all'esito di una procedura attivata in assenza dei presupposti di legge.

È degno di nota, ancora, che il curatore quando trasmette all'Agenzia del demanio l'elenco dei beni ereditari deve attestare di avere effettuato la ricerca prevista dall'art. 155-*sexies* delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile.

In verità l'art. 155-*sexies* non disciplina le modalità di ricerca, ma si limita a estendere l'applicazione delle disposizioni in materia di ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare per l'esecuzione del sequestro conservativo e per la ricostruzione dell'attivo e del passivo nell'ambito di procedure concorsuali di procedimenti in materia di famiglia e di quelli relativi alla gestione di patrimoni altrui.

Si dovrebbero, allora, ritenere applicabili al curatore le disposizioni che prevedono le modalità di ricerca dei beni pignorati, vale a dire gli articoli 155-*bis*, 155-*quater* e 155-*quinquies* delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile²³.

Ora, la fonte primaria, costituita dagli artt. 1, commi 1008 e 1009, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, si limita esclusivamente, da un lato (comma 1008) a individuare nell'Agenzia del demanio l'ente gestore dei beni ereditari vacanti e, dall'altro a demandare a un D.M. i criteri per l'acquisizione, anche mediante la predisposizione di un apposito sistema telematico, dei dati e delle informazioni rilevanti per individuare i beni ereditari vacanti nel territorio dello Stato.

Pertanto, quando il reg. estende al curatore dell'eredità giacente l'applicazione delle disposizioni in materia di ricerca con modalità telematiche dei beni per individuare quelli ereditari da (eventualmente) devolvere allo Stato, ossia l'art. 155-*sexies* (e

22 Cass., S.U., 21 novembre 1997, n. 11619; Cass. pen., 9 aprile 2010, n. 34335.

23 Non l'art. 155-ter in quanto si tratta di disposizione che prevede la partecipazione del creditore alla ricerca dei beni da pignorare con modalità telematiche, estranea all'ambito applicativo del reg. in commento.

indirettamente, le disposizioni precedenti), sembra porsi in contrasto con la norma primaria, in palese contrasto con il principio di gerarchia delle fonti²⁴.

Tuttavia, occorre notare che l'art. 155-*sexies* cit. si applica anche ai procedimenti di «gestione di patrimoni altrui», espressione che ben potrebbe ritenersi comprensiva del procedimento di amministrazione del curatore dell'eredità dell'eredità giacente.

La gestione di patrimoni altrui dovrebbe includere non solo la gestione di patrimoni di cui altri è titolare ma anche la gestione di patrimoni *nell'interesse* altrui, come avviene nel caso della procedura di amministrazione dell'eredità giacente, in cui il curatore gestisce i beni a fini di conservazione e l'amministrazione del patrimonio ereditario nel periodo intercorrente tra il momento dell'apertura della successione e quello dell'eventuale accettazione da parte del chiamato (o della devoluzione allo Stato) allorquando vi siano concrete esigenze gestorie non rinviabili al tempo in cui si realizzerà l'effetto devolutivo²⁵.

Quanto all'individuazione del giudice competente ad autorizzare il curatore ad accedere alle banche dati, si impone l'applicazione analogica del periodo finale dell'art. 155-*sexies* il quale prevede che «Quando di tali disposizioni ci si avvale nell'ambito di procedure concorsuali e di procedimenti in materia di famiglia, l'autorizzazione spetta al giudice del procedimento».

D'altro canto lo stesso art. 155-*sexies*, applicabile anche ai procedimenti di gestione di patrimoni altrui, non indica, in relazione a tali procedimenti, il giudice competente.

Nel caso della curatela dell'eredità giacente il giudice competente ad autorizzare il curatore sarà, pertanto, il giudice che lo ha nominato.

Il compito del curatore si complica, evidentemente, laddove l'eredità includa beni situati in altri Stati. In questo caso, riteniamo, il curatore potrebbe chiedere il rilascio del Certificato successorio europeo di cui agli artt. 62 segg. del regolamento successioni per assumere informazioni in altri Stati al fine di ricostruire l'asse ereditario. La legittimazione del curatore si ricava dall'art. 63 del Regolamento successioni, il quale prevede, tra l'altro, che il certificato è destinato a essere utilizzato dagli amministratori dell'eredità (e tale è il curatore dell'eredità giacente) che, in un altro Stato membro, hanno necessità di far valere la loro qualità o di esercitare, rispettivamente, i loro poteri come amministratori dell'eredità.

4 - I beni devoluti allo Stato in assenza di procedura di eredità giacente.

La devoluzione allo Stato di beni ereditari vacanti può avvenire anche senza che sia stato instaurato un procedimento di curatela dell'eredità giacente.

A tale eventualità provvede l'art. 5, il quale stabilisce che «Ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), la cancelleria del tribunale del circondario in cui si è aperta la successione, il notaio, l'Amministrazione comunale e l'Agenzia delle entrate, ove ne vengano a conoscenza per ragioni d'ufficio, comunicano all'Agenzia del demanio,

24 Cfr. Cons. Stato, 29 marzo 2021, n. 2643, in *Le Società*, 10/2021, p. 1065, resa in materia di start-up innovative.

25 G. Bonilini, *Nozioni di diritto ereditario*, Torino, 1993, 51.

entro i successivi trenta giorni e attraverso il sistema di rilevazione dei dati di cui all'articolo 6, gli elementi identificativi dei beni devoluti allo Stato e ogni altra informazione rilevante, ai fini dell'identificazione dei beni stessi».

La disposizione è di incerta e complicata applicazione.

L'incipit «Ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b)» si riferisce alle eredità "devolute" allo Stato, senza considerare, però, che sulle modalità di acquisto delle eredità vacanti da parte dello Stato bisogna distinguere.

Il defunto, infatti, potrebbe non avere lasciato alcun successibile, nel qual caso lo Stato acquista immediatamente l'eredità, mentre qualora abbia lasciato dei successibili l'acquisto dell'eredità da parte dello Stato può avvenire solo quando i primi chiamati abbiano perso il diritto di accettare l'eredità.

Insomma, un conto è l'eredità *giacente*, che presuppone che vi possa essere un chiamato che non è nel possesso dei beni ereditari e che non ha ancora accettato, altro conto è l'eredità *vacante*, situazione che si verifica quando mancano successibili legittimi o questi abbiano rinunciato o abbiano perso il diritto di accettare l'eredità²⁶.

26 La devoluzione allo Stato, infatti, si verifica di diritto come prevede l'art. 586 c.c. «in mancanza di altri successibili». A tale proposito si osserva che l'art. 528 c.c. non indica più tra i presupposti della giacenza (come invece era previsto nell'art. 980 c.c. 1865) la non notorietà del chiamato. Tale differenza di formulazione ha dato luogo, riguardo al caso in cui vi sia incertezza sull'esistenza di chiamati all'eredità a tre differenti opinioni. Una prima opinione (Giu. Azzariti, L'eredità giacente, in Tratt. Rescigno, 5, I, Successioni, Torino, 1997, 209) ritiene sempre necessario instaurare il procedimento di curatela dell'eredità giacente, il curatore dovrebbe indagare sull'esistenza di chiamati entro il sesto grado di parentela e infine adoperarsi per ottenere la declaratoria, da parte dell'autorità giudiziaria, della mancanza di altri successibili. Altri (A. Cicu, Successione legittima e dei legittimari, Milano, 1943, 139 segg.; L. Ferri, Successioni in generale. Dell'eredità giacente. Artt. 528-532, in Comm. Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1970, 190 segg.) ritengono che si possa avere giacenza anche quando i chiamati siano ignoti e che l'acquisto dell'eredità da parte dello Stato avvenga una volta liquidate dal curatore le passività, al momento della devoluzione dell'attivo allo Stato e della sua immissione nel possesso dei beni ereditari. Altri autori, infine (V.M. Trimarchi, L'eredità giacente, Milano, 1954, 30 segg., nt. 36; A. Burdese, Giacenza dell'eredità, in A. Burdese-G. Grosso, Le successioni. Parte generale, in Tratt. Vassalli, Torino, 1977, 195 segg.; L. Mengoni, Delle successioni legittime. Artt. 565-586, in Comm. Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1985, 126 segg.) ritengono che presupposto dell'eredità giacente sia l'esistenza di uno o più chiamati noti che abbiano il diritto di accettare l'eredità e non l'abbiano ancora esercitato. Senza delazione, secondo tali autori, non può aversi giacenza dell'eredità, per cui il primo presupposto della successione dello Stato, vale a dire la «mancanza di altri successibili» è realizzato e l'eredità è così acquistata dallo Stato automaticamente. L'argomento secondo cui è esclusa la giacenza in caso di chiamato ignoto è rinvenuto nella disposizione dell'art. 70 c.c., il quale prevede che nel caso in cui sarebbe chiamata alla successione una persona scomparsa o assente, l'eredità è devoluta ai chiamati ulteriori. Questa disposizione, dettata per superare l'incertezza sull'esistenza, al momento dell'apertura della successione, di un determinato successibile (lo scomparso o l'assente), fisserebbe un principio valido anche per il caso in cui l'incertezza cada sull'esistenza di una qualsiasi persona avente titolo a succedere.

Va segnalato, tuttavia, che L. Mengoni, nel volume Successioni per causa di morte. Successione legittima, in Tratt. Cicu e Messineo, Milano, 1999, 211 segg. muta opinione e afferma che poiché la successione dello Stato è un evento eccezionale si avrebbe giacenza dell'eredità ogniqualvolta non sia raggiunta la prova dell'inesistenza di altri successibili con un alto grado di probabilità.

Il reg., con la disposizione dell'art. 2 pare aderire alla terza delle tre opinioni sinteticamente esposte: se i chiamati sono ignoti opera la delazione nei confronti dello Stato, che acquista l'eredità di diritto, senza bisogno di accettazione né di instaurare un procedimento di curatela dell'eredità giacente.

Il termine di trenta giorni per la comunicazione all'Agenzia del demanio decorre da quando gli "obbligati" vengano a conoscenza dell'esistenza di beni devoluti allo Stato ai sensi dell'art. 586 c.c. per «ragioni del loro ufficio».

A tale proposito occorre ricordare che l'art. 48, comma 1, del d. lgs. 31 ottobre 1990, n. 346 (testo unico dell'imposta sulle successioni e donazioni) prevede, con disposizione che serve a consentire all'Agenzia delle entrate di verificare se è stata presentata la dichiarazione di successione nei termini, che «Gli ufficiali dello stato civile devono trasmettere all'ufficio del registro competente, nei primi quindici giorni di ogni trimestre, l'elenco delle persone residenti nel comune della cui morte hanno avuto notizia nel trimestre precedente, con l'indicazione dell'indirizzo e con lo stato di famiglia di ciascuna».

L'art. 36, comma 4 del medesimo testo unico, inoltre, prevede che «L'ufficio del registro può chiedere la fissazione di un termine per l'accettazione dell'eredità a norma dell'articolo 481 del codice civile o la nomina di un curatore dell'eredità giacente a norma dell'art. 528 dello stesso codice».

Queste disposizioni, pertanto, consentono all'Agenzia delle entrate di "tenere sotto controllo" la sorte dei patrimoni ereditari ed è significativo, peraltro, che l'Agenzia delle entrate possa anche chiedere la nomina di un curatore dell'eredità giacente, disposizione che si spiega non solo dal punto di vista tributario, essendo il curatore obbligato a presentare la dichiarazione di successione (art. 28, comma 2, d. lgs. 346/90), ma anche nella prospettiva di un'acquisizione dei beni da parte dello Stato per mancanza di successibili.

Più incerto è individuare casi in cui la cancelleria, il notaio o l'Amministrazione comunale possano venire a conoscenza dell'esistenza di beni devoluti allo Stato.

Senza pretesa di completezza, la cancelleria potrebbe venirne a conoscenza in caso di interruzione di un processo per morte di una delle parti, sempre che risulti in capo al defunto la proprietà di beni che potrebbero essere devoluti allo Stato, l'Amministrazione comunale nei casi di mancato pagamento dell'IMU su immobili già di proprietà del defunto, il notaio nel (raro) caso in cui riceva un atto di rinuncia all'eredità da parte di tutti i successibili²⁷.

In generale, però, la disposizione è di incerta applicazione proprio in considerazione del presupposto dell'acquisto di beni ereditari vacanti da parte dello Stato, perché parrebbe addossare alla cancelleria, al notaio, all'Amministrazione comunale e all'Agenzia delle entrate il compito di accertare l'esistenza del presupposto stesso, vale a dire la mancanza di altri successibili.

Inoltre, la disposizione parrebbe prevedere un'attività da svolgersi ad ampio raggio, non limitata, cioè, a un singolo bene ereditario ma a *tutti* i beni ereditari devoluti allo Stato, ovunque posti.

²⁷ Si osserva, per altro, che la rinuncia all'eredità da parte di tutti i successibili non sarebbe sufficiente, potendo la rinuncia essere revocata.

Rispetto a quanto previsto per il curatore dell'eredità giacente, pare sicuro che cancelleria, notaio, Amministrazione comunale e Agenzia delle entrate non possano avvalersi delle disposizioni in materia di ricerca con modalità telematiche dei beni richiamate dall'art. 155-sexies delle disposizioni attuazione del c.p.c. non solo perché l'art. 5 del reg. nulla prevede al riguardo, ma anche perché certamente essi non possono considerarsi "gestori di patrimoni altrui" come invece si è sopra ritenuto per il curatore dell'eredità giacente.

Le criticità appena segnalate inducono, con riferimento al ruolo del notaio, ad adottare un'interpretazione molto restrittiva della disposizione del regolamento che prevede il suo intervento.

In primo luogo, come già osservato, è arduo individuare i mezzi attraverso cui il notaio possa raggiungere la certezza della mancanza di successibili²⁸.

La devoluzione dei beni allo Stato presuppone una "certezza giuridica" che non può essere raggiunta "empiricamente" ma solo attraverso un procedimento giudiziario da concludersi con l'emanazione di una sentenza che, nell'accertare in ogni caso una "verità giuridica", farebbe comunque stato *erga omnes*.

In secondo luogo, il notaio non può certo estendere la ricerca a *tutti* i beni ereditari, ma solo a quelli risultanti dai registri cui ha accesso, segnatamente i registri immobiliari e il registro delle imprese.

Ancora, l'art. 5 del reg. non prevede alcuna remunerazione né il rimborso delle spese per l'attività che il notaio dovrebbe compiere e non si può certo sostenere che il notaio debba svolgere tale attività, che potrebbe anche essere molto complessa, a titolo gratuito.

Incerto, infine, è se la trasmissione dell'elenco all'Agenzia del demanio ai sensi dell'art. 5 debba essere accompagnata dalla dichiarazione sostitutiva di certificazione e dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà comprovante la veridicità e la completezza dei dati e delle informazioni contenute nell'elenco dei beni ereditari prevista dall'art. 3, comma 6.

5 - Modalità di trasmissione e disposizioni transitorie.

Il reg., infine, prevede che tutte le comunicazioni da esso previste debbano avvenire esclusivamente in modalità telematica e firmate digitalmente secondo le disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale di cui al d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e che la struttura e le caratteristiche funzionali del sistema di rilevazione dei dati gestito dall'Agenzia del demanio siano definite entro sei mesi in modo che il sistema stesso sia operativo entro i successivi sei mesi.

²⁸ Nemmeno la decorrenza del termine decennale per accettare l'eredità darebbe certezza, poiché tale termine (in disparte la sua qualificazione come termine di prescrizione o di decadenza) potrebbe essere stato interrotto o essere sospeso e il notaio non avrebbe modo di accertarlo.

Il reg. si chiude con una disposizione transitoria (art. 8), la quale prevede (comma 1) che esso si applichi anche alle procedure di curatela dell'eredità giacenti pendenti alla data della sua entrata in vigore e (comma 3) che nelle more della dell' istituzione e dell'operatività del sistema di rilevazione dei dati, gli obblighi di comunicazione da parte dei soggetti interessati all'Agenzia del demanio si considerano assolti, a mezzo posta elettronica certificata²⁹.

6 – Conclusioni.

L'analisi svolta mostra come il regolamento presenti criticità e difficoltà pratiche di applicazione che forse avrebbero richiesto una maggiore riflessione.

È davvero singolare, in particolare, il coinvolgimento nell'individuazione dei beni vacanti di cancellerie dei Tribunali, uffici dell'Agenzia delle entrate, amministrazioni comunali e notai, tanto più che a tutt'oggi il sistema informatico che dovrebbe agevolare lo svolgimento delle operazioni non esiste.

Il compito dei curatori dell'eredità giacente, specie in caso di successioni transfrontaliere, si complica e non è privo di rischi in ragione della mancata soppressione della disposizione del primo periodo del comma 6 dell'art. 3 che prevede il rilascio della dichiarazione sostitutiva di certificazione e dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà per provare la completezza di dati e informazioni.

Per quanto riguarda, infine il ruolo del notaio, come già detto, si impone un'interpretazione molto restrittiva delle disposizioni che ne prevedono l'intervento, specie considerando l'assenza di criteri e modalità operative *in concreto* e, soprattutto, l'assenza di previsioni circa la sua remunerazione.

29 La Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato aveva chiesto la sostituzione del comma 3 osservando testualmente che «A tale ultimo riguardo, non appare congruo quanto previsto dalla norma transitoria di cui all'articolo 8, comma 2, secondo la quale gli obblighi di comunicazione all'Agenzia, da parte dei vari soggetti a ciò tenuti, decorrono dalla data della notifica, a mezzo posta elettronica certificata, dell'operatività del sistema di rilevazione dati ai soggetti interessati. Poiché infatti la platea dei soggetti potenzialmente obbligati alle comunicazioni da effettuare all'Agenzia appare a priori indeterminata e indeterminabile (vi rientrano fra l'altro, potenzialmente, tutti i comuni e tutti i notai) appare necessario che il comma in questione sia sostituito da una diversa disposizione, la quale attribuisca efficacia legale alla comunicazione dell'inizio di operatività del sistema di rilevazione dati, da effettuarsi mediante avviso sulla Gazzetta Ufficiale e contestuale comunicazione sul sito dell'Agenzia del demanio».