

Luisa Mannu

Brevi note sul rinvenimento di beni culturali sopra e sotto il suolo

(doi: 10.7390/22073)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 2006

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Brevi note sul rinvenimento di beni culturali sopra e sotto il suolo

di [Luisa Mannu](#)

Sommario: [1. Il problema.](#) - [2. La *ratio* delle disposizioni in tema di rinvenimenti.](#) - [3. I riflessi penalistici.](#) - [4. L'interpretazione sistematica del quadro normativo.](#)

1. Il problema

Nell'ambito della sezione I del [Codice dei beni culturali e del paesaggio](#) (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), intitolata "Ricerche e rinvenimenti fortuiti nell'ambito del territorio nazionale", l'art. 91 disciplina l'appartenenza e la qualificazione delle cose ritrovate e riformula la corrispondente disposizione dell'art. [88 del Testo unico](#) (decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490), con alcuni elementi di novità.

Analogamente agli altri articoli compresi nella sezione I, il termine "bene", con il suo valore ideale e la conseguente qualificazione giuridica, ha lasciato il posto, opportunamente, al termine "cosa" quale espressione dell'oggetto materiale ritrovato prima del suo "riconoscimento" culturale [1]. Al 2° comma è stata reintrodotta la vecchia disposizione dell'art. 29 della legge 1 giugno 1939, n. 1089 in tema di ritrovamenti nei materiali di risulta a seguito di demolizioni disposte da enti pubblici.

Analogamente al T.U. 490/1999, la norma del Codice si riferisce a tutte le cose mobili ed immobili di cui all'art. 10 che presentino interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico e disciplina il regime di appartenenza riprendendo però oggi per intero la locuzione dell'articolo 826 del codice civile, che parla di cose "da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo". Tale inciso, assente nella formulazione dell'art. 88 del T.U. e nei numerosi articoli che la l. 1089/1939 dedicava alla materia (artt. 44, 46, 47, 48), potrebbe indurre (e talora ha già indotto parte della giurisprudenza di merito) a circoscrivere il regime di appartenenza statale alle sole cose ritrovate nel sottosuolo o nei fondali marini con esclusione di tutti quei beni ritrovati in superficie o in costruzioni sopra il suolo: muri, intercapedini, solai, tramezzi, pozzi, ecc.

La relazione illustrativa al Codice si limita a segnalare il recupero della disposizione dell'art. 29 della l. 1089/1939 e a sottolineare l'art. 826 c.c. quale fonte della disciplina concernente sia i modi del ritrovamento che l'assetto proprietario delle cose ritrovate: continuità normativa quindi tra vecchio e nuovo testo. Già il Testo unico aveva infatti espressamente richiamato le norme degli artt. 822 e 826 c.c. concernenti la disciplina dei beni pubblici, norme civilistiche che a loro volta facevano espresso riferimento alle disposizioni della legge del 1939. E' stato osservato che il Testo unico ha armonizzato le due sfere normative sancendo la "biunivocità della relazione" tra norme speciali e disciplina codicistica, correlazione confermata dal Codice che si è mosso coerentemente nella stessa direzione [2].

Tuttavia, un recente parere dell'ufficio legislativo del ministero per i Beni e le Attività culturali (del 23 agosto 2005) sottolinea la portata innovativa della "nuova formulazione" dell'art. 91 e indica tra le ragioni della "novità" quella volta a superare la discrasia tra le norme della legge di settore e quelle del codice civile per quanto attiene il regime di appartenenza dei ritrovamenti: ai sensi del riformulato art. 91 l'appartenenza statale e il correlativo diritto al premio dello scopritore sarebbero riconducibili alle sole ipotesi di cose ritrovate nel sottosuolo o sui fondali marini [3].

2. La *ratio* delle disposizioni in tema di rinvenimenti

La portata innovativa attribuita alla norma dell'[art. 91 del Codice](#) dal parere ministeriale sembra contrastare in realtà con la *ratio* della disposizione, che deve ritenersi identica a quella della norma corrispondente del Testo unico e, ancor prima, a quella delle leggi precedenti. Non va dimenticato che la disposizione è inserita nella sezione dedicata alle ricerche e ai rinvenimenti fortuiti nell'ambito del territorio nazionale e ha dunque come *ratio* il riconoscimento della proprietà statale del patrimonio culturale incognito. Anche se la normativa in esame riguarda prevalentemente (di fatto, statisticamente) la ricerca archeologica e gli scavi, essa ricomprende qualsiasi attività di ricerca e di ritrovamento di beni culturali sui quali non esiste un diritto di proprietà da parte di altri soggetti [4].

Il problema dei limiti della disposizione sui ritrovamenti esisteva anche vigente la l. 1089/1939. In questo contesto storico-normativo Massimo Severo Giannini, tra gli altri, affermava che "sottosuolo" è da assumere in senso lato, comprensivo di costruzioni sopra il suolo: prevale cioè "il fatto del ritrovamento su quello del luogo di ritrovamento" [5]. Dato il riferimento, poi, agli articoli 822 e 826 c.c. anche nella disposizione dell'art. 88 T.U., la tesi dell'inerenza solo ai ritrovamenti nel sottosuolo sarebbe stata sostenibile anche vigente il Testo unico.

Così non è stato ieri e non può essere oggi, perché il motivo dell'appartenenza statale è il carattere culturale del bene, espressione ideale che non può dipendere dal luogo del ritrovamento. La precisazione del regime civilistico del bene, con la contrapposizione dell'art. 826 c.c. alla norma sul tesoro di cui all'articolo 932 c.c., non può significare una limitazione dell'oggetto di tutela, che è dato dall'interesse pubblico a che i beni culturali ritrovati - da chiunque e in qualunque modo - siano destinati alla fruizione collettiva attraverso il riconoscimento della proprietà statale. Riconoscimento che riveste assoluto rilievo sul piano positivo perché l'appartenenza statale dei beni implica una particolare disciplina giuridica, volta alla loro conservazione e al loro godimento da parte della collettività, rendendo disponibile il bene per il conseguimento della funzione cui sono destinati i beni pubblici, cioè la soddisfazione diretta ed immediata di interessi pubblici. La relazione che sussiste tra un bene e il suo titolare, rapporto che sostanzia il diritto di proprietà e che per i privati può essere gravato da limiti esterni, acquista per i beni pubblici una particolare connotazione giuridica per cui, quale che sia l'attività compiuta sui beni, materiale o giuridica, essa muove sempre da ragioni di pubblico interesse la cui essenza, trattandosi di beni culturali, è costituita dalla loro conservazione e valorizzazione [6].

Se alla proprietà pubblica del bene l'ordinamento assegna il ruolo di strumento privilegiato attraverso il quale è possibile garantire l'integrale sottomissione all'interesse pubblico [7], come emerge dall'insieme di altre disposizioni del [Codice \(art. 2 comma 4 e art. 102\)](#), se tale strumento è funzionale alla tutela e alla valorizzazione, perni su cui ruota l'attuale disciplina di settore e criteri interpretativi di riferimento, ne consegue che il Codice non avrebbe potuto discostarsi da questa impostazione, eludendo anche un preciso limite della legge delega che aveva imposto il rispetto degli strumenti di tutela vigenti e più in generale dei limiti chiaramente finalizzati a mantenere fermi i capisaldi tradizionali della materia.

A conferma di quanto osservato si consideri altresì che il Codice, alla stregua delle leggi precedenti, ha stabilito un regime giuridico differenziato a seconda della natura giuridica del soggetto titolare, per cui lo "statuto" del bene culturale riflette, in termini di differente disciplina, l'assetto proprietario. Se tale rapporto, per talune categorie di beni, venisse "invertito" si assisterebbe senza dubbio a uno scostamento di non poco rilievo rispetto alla disciplina previgente e a un ridimensionamento sotto il profilo dell'"oggetto" di uno degli strumenti più efficaci di acquisizione "privilegiata" di beni culturali, qual è l'acquisto a titolo originario a favore dello Stato dei beni rinvenuti [8].

3. I riflessi penalistici

Anche dall'esame del profilo sanzionatorio emergono argomenti contrari all'interpretazione restrittiva segnalata. Innanzitutto, dato il silenzio della legge delega sulla materia delle sanzioni, il legislatore delegato non avrebbe potuto fare altro che procedere al mero aggiornamento dei riferimenti normativi concernenti i precetti assistiti dalle sanzioni e procedere alla conversione dell'ammontare delle pene pecuniarie in seguito all'entrata in vigore dell'euro. A questo compito il legislatore del Codice dichiara di essersi attenuto: una impostazione differente sembra invece trasparire dal parere ministeriale, quando afferma che ai sensi del [riformulato art. 91](#) l'appartenenza statale e il correlativo diritto al premio dello scopritore sarebbero riconducibili alle sole ipotesi di cose ritrovate nel sottosuolo o sui fondali marini. Ciò comporterebbe una violazione della legge-delega, dato che si procederebbe a una decriminalizzazione di una fascia di comportamenti prima ricompresa nella disposizione dell'[art. 125 T.U.](#) [9].

In generale sono assolutamente trascurate le conseguenze di ordine penale sostanziale e di ordine investigativo che deriverebbero dall'affermarsi di una interpretazione come quella dell'ufficio legislativo. Si porrebbe un'ipotesi di successione di leggi penali e di applicazione retroattiva della legge penale più favorevole con i relativi effetti processuali; con il consueto dubbio se si sia in presenza di una abrogazione seppur parziale o di una semplice modifica e se pertanto debba trovare applicazione il secondo comma dell'art. 2 c.p., che dispone la revoca della sentenza di condanna e la cessazione di tutti gli effetti penali, o il terzo comma, che limita

invece la portata della revoca alle sole sentenze per le quali non sia stata pronunciata sentenza irrevocabile. Inoltre verrebbe assolutamente depotenziata l'attività investigativa e l'accertamento probatorio, data la possibilità di difendersi affermando che il ritrovamento è avvenuto non nel sottosuolo (almeno per come l'intende il parere ministeriale) ma nei più svariati modi al di sopra del suolo.

L'illogicità di una soluzione diversa è anche di ordine sistematico: si pensi a un soggetto punito ex art. 175 (contravvenzione) per avere eseguito - senza concessione - opere per il ritrovamento di beni culturali ma non punibile ex art. 176 per il loro impossessamento perché le cose erano all'interno di un muretto anziché nel sottosuolo. Sarebbe paradossale che il legislatore vietasse un'attività prodromica (le ricerche, reato-mezzo) e non sanzionasse l'impossessamento di beni ritrovati sopra il suolo (reato-fine).

4. L'interpretazione sistematica del quadro normativo

Ulteriori argomenti derivanti dalle stesse disposizioni del Codice si oppongono all'interpretazione secondo cui l'appartenenza statale sarebbe limitata ai soli beni ritrovati nel sottosuolo. Il quadro complessivo delle disposizioni contenute nella stessa sezione dell'[art. 91](#) (sez. I del capo VI, "Ricerche e rinvenimenti fortuiti nell'ambito del territorio nazionale") è infatti chiaramente coerente con quello derivante dal Testo unico e prima ancora dalla l. 1089/1939. Dall'analisi di questo ambito normativo emerge che il legislatore non ha inteso affatto limitare l'ambito di tutela a una particolare tipologia di beni culturali, quelli archeologici, e a un particolare "contenitore", il sottosuolo, come invece sembra potersi inferire dal parere dell'ufficio legislativo.

Si pensi alle norme che disciplinano la riserva statale dell'attività di ricerca, che ha la sua base seppure indiretta nelle norme che stabiliscono la proprietà statale dei reperti, esistendo una reciproca connessione tra esclusiva statale dell'attività di ricerca organizzata e appropriazione pubblica dei beni ritrovati [\[10\]](#). Ebbene l'attività di ricerca non è mai stata esclusivamente limitata al sottosuolo. Già l'art. 43 della l. 1089/1939 si riferiva a "ricerche archeologiche o, in genere, opere per il ritrovamento di cose di cui all'art. 1, in qualunque parte del territorio del Regno"; funzionale alle ricerche era l'occupazione "degli immobili" (e quindi non solo di fondi). Ancor prima il regolamento 30 gennaio 1913, n. 363 all'art. 100 riguardava, distinguendoli, "scavi o ricerche di cose contemplate dalla legge 20 giugno 1909, n. 364".

Il [Codice, all'art. 88](#), riproduce il testo della l. 1089/1939 e parla di "ricerche archeologiche od opere per il ritrovamento delle cose indicate nell'art. 10 in qualunque parte del territorio nazionale". Ne consegue che l'attività di ricerca archeologica o di scavo non esaurisce l'attività di ricerca di beni culturali ben potendo quest'ultima consistere anche in "opere" rivolte al ritrovamento [\[11\]](#). In altre parole si tratta di una attività che di solito, ma non solo e non necessariamente, riguarda il sottosuolo, potendo la medesima avere a oggetto qualsiasi "contenitore". Nel secondo comma dell'articolo 88 è prevista l'occupazione temporanea di immobili (e quindi non solo di fondi). L'occupazione implica il pagamento di un'indennità che può realizzarsi anche con il "rilascio" delle cose "ritrovate" (e la norma non specifica né limita il luogo del ritrovamento), cose che evidentemente appartengono allo Stato anche se non ritrovate nel sottosuolo.

Nello stesso senso, l'art. 89 del Codice, confermando integralmente la disciplina dell'immediato precedente costituito dall'[art. 86 T.U.](#), regola il regime delle concessioni per l'esecuzione delle ricerche e delle opere di cui all'art. 88, senza naturalmente alcuna limitazione al sottosuolo. La stessa relazione illustrativa al Codice individua quale unica ma significativa innovazione contenuta nell'art. 89 la previsione del comma 6, relativa alla possibilità di affidare in deposito all'ente territoriale le cose rinvenute qualora l'ente disponga di una adeguata sede espositiva. A ulteriore conferma dell'illogicità normativa della limitazione dell'appartenenza statale alle sole cose ritrovate nel sottosuolo (o sui fondali marini), vale l'esame delle disposizioni in tema di scoperte fortuite.

Una prima annotazione deriva dalla relazione ministeriale che dà specificamente atto che l'art. 90 non reca alcuna sostanziale modifica al disposto dell'art. 87 T.U. Anche sotto questo profilo quindi perfetta continuità tra vecchio e nuovo testo. L'oggetto della norma è sempre costituito non dall'attività di scavo o di ricerca programmata e finalizzata ai ritrovamenti ma dalla scoperta frutto del caso, *non dedita opera*. E scopo della norma rimane quello di garantire la conservazione dei beni ritrovati e impedirne la dispersione [\[12\]](#). Ne deriva che l'obbligo di denuncia sorge per tutte le cose mobili e immobili indicate all'art. 10, a prescindere dal luogo del ritrovamento, rilevando esclusivamente il mero ritrovamento frutto del caso, che genera diritti e comporta obblighi [\[13\]](#).

Come l'art. 89 T.U. anche l'art. 92 del Codice tratta del premio di rinvenimento senza condizionarne la corresponsione a un preciso luogo di ritrovamento e innova soltanto, al comma 4, nella possibilità che tale premio venga corrisposto sotto forma di sgravio fiscale. L'art. 92 prevede un premio per i ritrovamenti (senza specificazione di luogo) che non avrebbe alcun senso se lo scopritore fortuito di un bene rinvenuto sopra il suolo ne fosse proprietario, né è dato dedurre da questa norma alcuna restrizione della corresponsione del premio ai soli ritrovamenti nel sottosuolo. Si consideri anche il fondamento causale del premio. Se non può negarsi che esso corrisponda a un incentivo al rispetto degli obblighi di legge in materia di ricerca e scoperta [\[14\]](#), come previsto dal 3° comma dell'art. 92, ruolo peraltro non riscontrabile in relazione al proprietario non scopritore, è vero anche che l'attribuzione del premio svolge una funzione genericamente indennitaria o

compensativa del mancato incremento patrimoniale [15], e che è stata la riserva di proprietà a favore dello Stato a spingere il legislatore ad attribuire un premio a colui che scopre le cose [16]. Questo fondamento causale varrebbe sia per i beni ritrovati nel sottosuolo che per quelli eventualmente ritrovati sopra il suolo.

In dottrina si osserva altresì che le norme speciali del Codice e quella dell'art. 932 non sono componibili in un unico sistema normativo, esistendo tra i due regimi una diversità di fondo quanto ai presupposti e alla finalità: a differenza dell'art. 932 c.c., l'ipotesi del Codice protegge la posizione di un terzo soggetto, la pubblica amministrazione, alla cui sfera di controllo sfugge la vicenda della scoperta fortuita e dunque necessita di particolare protezione; questa particolare protezione è imposta dalla finalità che si propone questo soggetto, terzo estraneo all'ambito soggettivo dell'art. 932, ma portatore di un pubblico interesse che nella logica della norma di tutela assume certamente rilievo prevalente [17]. Il comma 2 dell'art. 92 prevede che il premio possa essere corrisposto in diverse forme e che la scelta tra le diverse opzioni spetti al ministero salvo che l'avente diritto non chieda un credito d'imposta di pari ammontare. È confermata la disposizione previgente per cui lo Stato può adempiere all'obbligo di legge mediante rilascio di parte delle cose ritrovate: tale forma di corresponsione del premio presuppone pertanto l'appartenenza statale dei beni e ha un effetto traslativo della proprietà.

Si consideri ancora che, ai sensi del 3° comma, agli obblighi di conservazione e custodia è soggetto ogni detentore di cose scoperte fortuitamente e a esso il ministero deve rimborsare le spese sostenute per la conservazione: disposizione priva di logica se lo scopritore avesse semplicemente custodito una cosa propria.

In conclusione, il riferimento al "sottosuolo" contenuto nell'art. 91 è rivolto a disciplinare, come nella legislazione previgente, il rapporto tra gli artt. 826 e 932 c.c. e non può essere gravato di un significato che sarebbe eversivo rispetto alla *ratio* del sistema, che ancora oggi è il riconoscimento della proprietà statale del patrimonio culturale incognito.

Note

[1] C. Marzuoli, *Commento all'art. 88*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna 2004, 367.

[2] G. Calderoni, *Ritrovamenti e scoperte*, in AA.VV., *Il Testo unico sui beni culturali e ambientali*, a cura di G. Caia, Milano 2000, 143.

[3] Il parere dell'ufficio legislativo aggiunge che "il riferimento al sottosuolo non va inteso in senso limitativo": pertanto ritiene debbano certamente rientrare nella previsione normativa anche "le cose affioranti dal suolo, ossia parzialmente sepolte; come pure quelle che, quantunque rinvenute in superficie, segnalino la presenza di un giacimento archeologico sotterraneo cui inconfutabilmente appartengono". Sono invece escluse "le cose di interesse culturale fortuitamente rinvenute nelle intercapedini dei muri, nei solai e nei tramezzi, cui si applicano le disposizioni dell'art. 932 c.c. in tema di tesoro"; sono analogamente esclusi dalle disposizioni di tutela, secondo il parere, "gli oggetti recuperati in fondo a pozzi e a cavità naturali o prodotte da crolli, sempre che non si tratti di beni archeologici ed il ritrovamento non avvenga nell'ambito di una campagna di scavo".

[4] T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, IV ed., aggiornata da T. Alibrandi e A. Cenerini, Milano 2001, 620. Anche secondo M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma 1952, 452 e 461, il dato essenziale della vicenda consiste nella inesistenza attuale di un diritto di proprietà di altri soggetti sulla cosa ritrovata.

[5] M.S. Giannini, *Disciplina della ricerca e della circolazione delle cose d'interesse archeologico*, in AA.VV., *Tecnica e diritto nei problemi della odierna archeologia*, a cura del CNR, Roma 1964, 235 e 238.

[6] A. Catelani, *Definizione e disciplina dei beni culturali nell'ordinamento vigente*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXXIII: *I beni e le attività culturali*, a cura di A. Catelani e S. Cattaneo, Padova 2002, 98.

[7] A. Serra, *Commento all'art. 53*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, cit., 250-252.

[8] G. Sciuillo, *Le funzioni*, in AA.VV., *Il diritto dei beni culturali*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciuillo, Bologna 2003, 84.

[9] La giurisprudenza ha sempre considerato soggetti al regime della proprietà statale gli oggetti rinvenuti non propriamente nel suolo: si è ad esempio ravvisato il delitto di impossessamento di cui all'art. 67 l. 1089/1939, nei confronti di chi aveva trasferito presso di sé reperti di origine etrusca rinvenuti nella cantina del nonno (Cass. 31 gennaio 1980, Del Papa, in *Riv. pen.* 1980, 866) e di chi aveva trattenuto (e cercato di esportare) una scultura mutila, riconducibile ad una prima versione della Pietà Rondanini di Michelangelo, rinvenuta durante l'abbattimento di un muro nel piazzale S. Callisto, retrostante la basilica di S. Maria in Trastevere (Cass. 8 gennaio 1980, Schiavo, in *Giur. it.*, 1981, II, 12).

[10] G. Calderoni, *Ritrovamenti e scoperte*, cit, 142; A. Catelani, *Definizione e disciplina dei beni culturali nell'ordinamento vigente*, cit., 240.

[11] C. Marzuoli, *Commento all'art. 88*, cit., 371.

[12] A. Catelani, *Definizione e disciplina dei beni culturali nell'ordinamento vigente*, cit., 239.

[13] Già il TAR del Lazio (13 maggio 2000, n. 3949, in *Trib. amm. reg.*, 2001, I, 2372) aveva affermato che costituiscono una "scoperta" anche i ritrovamenti effettuati in occasione di ricerche non aventi finalità archeologiche.

[14] A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Padova 2004, 130.

[15] T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., 636.

[16] A. Catelani, *Definizione e disciplina dei beni culturali nell'ordinamento vigente*, cit., 240.

[17] T. Alibrandi - P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., 637.

copyright 2006 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)