



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MIBACT-UDCM
LEGISLATIVO
0012643-20/04/2017
Cl. 02.01.00/64.42

Alla Direzione generale
Archeologia, belle arti e paesaggio

e, p.c., Al Capo di Gabinetto

Al Segretario generale

LORO SEDI

OGGETTO: GRADO (Gorizia) – relitto romano – segnalazione/rinvenimento – art. 92 decreto legislativo n. 42 del 2004.-

Si riscontra la nota di codesta Direzione prot. 19338 del 28 novembre 2016 relativa a un premio di segnalazione/rinvenimento di un relitto romano con carico di anfore al largo delle acque di Grado, nel mare Adriatico. Secondo quanto allegato, a seguito della denuncia di rinvenimento da parte di un pescatore, avvenuto ancora nel 2000, la Soprintendenza competente ha effettuato campagne di archeologia subacquea, individuando e mettendo in sicurezza il relitto, che appare essere il più antico finora scoperto nell'Adriatico, realizzando altresì un museo subacqueo attrezzato per le visite in acqua.

La Soprintendenza, su istanza dell'interessato, ha elaborato una proposta di premio di rinvenimento in considerazione dell'importanza storico-archeologica della scoperta e della piena collaborazione dello scopritore nel tenere riservate la notizia e la posizione geografica del luogo di rinvenimento, stimando il valore del relitto e del suo carico in 1 milione di euro e la percentuale spettante allo scopritore, pari al 25% del valore stimato, in 250.000 euro. La suddetta proposta, accettata dallo scopritore in data 21 ottobre 2015, è stata trasmessa con nota prot. 9269 del 23 ottobre 2015 a codesta Direzione al fine della liquidazione del premio in argomento.

Su richiesta della Direzione la Soprintendenza ha precisato (nota prot. 2495 del 16 marzo 2016) che la stima si riferisce al complesso archeologico rinvenuto e non già alla serie dei singoli reperti recuperati e valutati, sulla base di un accordo con lo scopritore, che *“davanti alla prospettiva di attendere una cifra indeterminata di anni per il recupero di tutto il carico”* optava *“per un premio unico definitivo calcolato allo stato delle cose oggi accertabile”*.

Nella nota a riscontro codesta Direzione precisa che il relitto in argomento, unitamente al suo carico, non è stato recuperato, ma individuato e messo in sicurezza, con conseguente difficoltà di procedere a una valutazione venale del reperto, sia mediante stima economica basata su criteri oggettivi sia sotto il profilo di incremento patrimoniale. Inoltre, le circolari ministeriali in materia specificano che nel determinare il premio corrispondente allo scopritore, pari al 25% della stima, vanno detratte le spese per il restauro e le altre eventuali spese.

La Direzione, nel ritenere che le segnalazioni tempestive, se assimilabili al ritrovamento fortuito, andrebbero ricompensate, rileva tuttavia che il ritrovamento in esame consiste



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

in un complesso ancora da indagare compiutamente, per il quale risulta necessario definire il valore e la conseguente quota da assegnare allo scopritore, poiché, anche a voler riconoscere la percentuale massima prevista dal codice, dalla stessa andrebbero comunque detratte le spese a carico dello Stato per le successive campagne di scavo.

La Direzione sottolinea di non reperire precedenti utili (né la segnalazione di per sé viene remunerata dall'ordinamento, come peraltro sottolineato nel parere dell'Avvocatura di Stato prot. 104970 del 31 ottobre 1992), esauendosi i casi analoghi in semplici rilevazioni del posizionamento di evidenze antiche che non hanno dato seguito alla corresponsione di premi di rinvenimento; inoltre, ritiene che sia comunque da evitare l'eventuale recupero di reperti sommersi a opera di sommozzatori (scopritori occasionali), potendo mettere a rischio e danneggiare il patrimonio archeologico sepolto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

In via preliminare si precisa che, al caso in esame, pur trattandosi di rinvenimento sui fondali marini, in ragione della natura del bene rinvenuto non si applicano le disposizioni del codice della navigazione bensì la disciplina speciale contenuta nel codice di settore, il quale prevede, all'art. 92, che il Ministero corrisponda un premio per i ritrovamenti, non superiore a un quarto del valore delle cose ritrovate, allo scopritore fortuito che abbia ottemperato agli obblighi previsti dall'art. 90, tra cui in particolare la tempestiva segnalazione del rinvenimento all'autorità preposta. Le cose rinvenute appartengono *ab origine* allo Stato.

L'art. 93 rimette al Ministero la determinazione del premio di rinvenimento, mediante stima del valore dei beni rinvenuti, prevedendo altresì la possibilità di corrispondere, nelle more, un acconto non superiore al quinto del valore determinato in via provvisoria. In caso di mancata accettazione da parte dell'interessato del valore di stima, lo stesso è rimesso a un terzo, designato dalle parti o dal presidente del Tribunale competente per territorio. La disciplina del premio contenuta nel codice di settore ripropone la normativa previgente, con alcune novità, quali l'introduzione dell'istituto dell'acconto nonché la possibilità di richiedere un credito d'imposta in luogo del premio. Per quanto riguarda lo scopritore, al quale si chiede l'adempimento degli obblighi di legge, il premio riveste finalità di incentivare forme di collaborazione, allo scopo di incrementare il patrimonio culturale pubblico.

Il Ministero, nel procedere alla determinazione del premio spettante allo scopritore (se la relativa istruttoria è di competenza dell'ufficio periferico, la liquidazione del premio spetta invece alla Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. f), del d.m. 23 gennaio 2016, rep. 44), una volta definito il valore di stima del rinvenimento, rimesso, almeno in prima battuta, allo stesso Ministero, dovrà osservare il limite massimo fissato dal codice (pari a un quarto del valore).

Come è noto, il rinvenimento di reperti antichi non genera *ex se* l'obbligo per l'amministrazione di corrispondere il premio di rinvenimento, poiché il Ministero gode di ampia discrezionalità in ordine sia all'*an debeatur* sia al *quantum* (profili sui quali, peraltro, sussiste la giurisdizione di giudici diversi, cfr. TAR Puglia n. 140 del 2003).



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Tale discrezionalità, circa la riconoscibilità del premio nonché la sua concreta determinazione, che presuppongono un'adeguata valutazione tecnica, è ancorata a diversi parametri costituenti il supporto motivazionale alla decisione, quali, per esempio, il livello di collaborazione fornito dallo scopritore, i costi sostenuti dall'amministrazione per il recupero e il restauro dei beni, la messa in sicurezza e la consegna del bene rinvenuto all'amministrazione *etc.*

In merito alle problematiche poste da codesta Direzione e afferenti al caso concreto in esame, si osserva quanto segue, rappresentando fin d'ora la lacunosità e imprecisione della documentazione istruttoria, inviata in allegato, rispetto a molteplici circostanze di fatto che appaiono determinanti per la liquidazione del premio e che necessitano di ulteriori approfondimenti istruttori.

Scoperta fortuita e segnalazione

Al riguardo, è noto che la figura del mero "segnalatore" non trova fondamento né riscontro normativo nel sistema incentivante del codice di settore, in quanto non equivale, per l'ordinamento, allo "scopritore fortuito", al quale solamente viene imposto l'obbligo di (tempestiva) denuncia e di (temporanea) custodia nonché riconosciuto il premio di rinvenimento, a fronte di un "*comportamento attivo univoco capace di realizzare, di per sé, un risultato utile attraverso il vero e proprio ritrovamento di un bene*" (cfr. parere Avvocatura citato).

Nel caso concreto, il comportamento descritto non pare corrispondere alla mera segnalazione, sia perché il soggetto rinveniente ha recuperato una serie di frammenti di anfora, sia perché il medesimo, tramite una successiva immersione di un collega subacqueo, ha accertato la presenza di un gruppo di anfore, semi affioranti dal fondale, e due ceppi di ancore in piombo, indizianti la presenza di un relitto antico, sia per avere egli stesso provveduto a dare notizia all'amministrazione della posizione georeferenziata del ritrovamento, mantenendo il massimo riserbo (al riguardo, va comunque precisato nella relazione – anche allegando il relativo verbale - che la denuncia è avvenuta nelle 24 ore dalla scoperta, datata il 17 marzo 2000, presupposto richiesto dalla norma a pena di esclusione). Nemmeno è condivisibile l'ipotesi che si tratti di una "scoperta" fine a se stessa, come spesso avviene per i ritrovamenti nei fondali marini, ai quali non segue la materiale apprensione del bene, poiché risulta che gli uffici ministeriali hanno provveduto, oltre alla individuazione e messa in sicurezza del relitto, anche alla creazione di una sorta di "museo subacqueo".

In ogni caso si ritiene che vada meglio chiarita la figura del collega subacqueo e la sua partecipazione al rinvenimento, al fine di escludere con certezza la titolarità, in capo al medesimo, di diritti, anche parziali, rispetto al premio in liquidazione (allo stato, l'istruttoria non lo prende in considerazione).

Determinazione del premio di rinvenimento

Una volta chiarito che si tratta di una scoperta fortuita, e non di una mera segnalazione (come tale, priva di rilievo per l'ordinamento giuridico) occorre ulteriormente approfondire alcuni aspetti della vicenda, ai fini della determinazione del premio di rinvenimento, quali la stima del bene e la quota spettante allo scopritore, in relazione all'oggetto del rinvenimento vero e proprio.



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

In primo luogo, assume rilievo basilare determinare con precisione l'oggetto del rinvenimento, in particolare nei casi ove la scoperta e/o il recupero riguardino reperti indizianti la presenza di un bene diverso o più ampio, come per esempio un sito antico, o un relitto marino, individuati con successive ricerche.

Sulla questione l'Avvocatura di Stato, nel citato parere espresso in relazione alla segnalazione di blocchi di tufo sul terreno, che ha consentito alla Soprintendenza di portare alla luce due importantissime tombe etrusche del VII sec. a.C., ha evidenziato l'importanza di indagare il rapporto tra la scoperta e il rinvenimento, in un'ottica di causa ed effetto, al fine di accertare se la scoperta sia effettivamente determinante per il ritrovamento del bene oppure l'occasione che consenta, tramite nuove ricerche, più estese, o più approfondite, di portare alla luce altri reperti o complessi di beni. Secondo l'Avvocatura, nel primo caso il premio spetta su quanto portato alla luce come conseguenza immediata e diretta della scoperta, mentre nel secondo caso il premio non può spettare per tutti i beni recuperati grazie a successive campagne di ricerca ma che non si pongano *"in relazione di stretta consequenzialità con la scoperta soltanto di alcuni reperti"*.

L'Avvocatura precisa inoltre che l'adempimento dell'obbligo di denuncia non può certamente configurarsi come il presupposto, se pur necessario, da solo sufficiente dell'opera di recupero integrale, poi effettuata dall'amministrazione, del bene sepolto, riverberando i suoi effetti, piuttosto, sull'entità del premio, che andrà commisurato solo ai reperti che l'amministrazione ritiene costituiscano oggetto della scoperta.

Occorre precisare che particolare attenzione nell'espletamento dell'istruttoria andrà posta, dalla Soprintendenza, proprio in relazione a casi particolari, come i rinvenimenti marittimi, nei quali il bene, per la sua ubicazione, sia destinato a rimanere *in situ* e sia necessario, altresì, il coinvolgimento degli uffici pubblici per lo svolgimento di campagne di ricerca.

Si segnala, sulla fattispecie, un recente parere reso dal Consiglio di Giustizia della regione Sicilia in relazione all'erogabilità del premio di rinvenimento, ai sensi del codice di settore, per la segnalazione dell'esistenza di un relitto archeologico (nel caso in questione il relitto era stato individuato nel corso di campagne di ricerca finanziate e condotte dalla Soprintendenza a seguito della consegna, da parte di due subacquei, di alcuni reperti indizianti la presenza del medesimo; parere n. 368 del 2006). Nel citato parere si precisa che *"il premio di rinvenimento va corrisposto con riguardo ai beni effettivamente scoperti, con una puntuale ed esatta circospezione di tipo fattuale, spaziale e temporale"*. In particolare, *"non può darsi luogo alla corresponsione del premio quando i beni effettivamente rinvenuti non conducano immediatamente a un eventuale e più grande altro bene di pregio (es. relitto navale arcaico)"*, rinvenendo, il Collegio, quale presupposto fondamentale della corresponsione del premio di rinvenimento, *"l'unicità oggettiva del ritrovamento, in senso temporale e spaziale"*. Secondo l'orientamento del Consiglio, i principi generali conducono verso un'interpretazione restrittiva, nel rispetto della *ratio legis*, volta a incentivare i ritrovamenti legalmente denunciati.

Nel caso in esame, si ritiene quindi che dalla relazione istruttoria debba emergere con chiarezza il rapporto tra la scoperta segnalata e le campagne di ricerca statali rispetto all'individuazione del relitto, proprio al fine di individuare con precisione l'oggetto del



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

ritrovamento conseguente alla scoperta fortuita tempestivamente segnalata, (solo) per il quale la legge prevede la remunerazione attraverso la corresponsione del premio, dovendo distinguersi l'eventuale rinvenimento, se pur indiziato, conseguente alle campagne di ricerca statali, per il quale non è prevista alcuna remunerazione. Pur tuttavia, anche ove tali ricerche fossero ritenute irrilevanti rispetto al rinvenimento del relitto, in quanto lo stesso sia attribuibile esclusivamente allo scopritore (sebbene secondo l'interpretazione restrittiva dianzi indicata), le stesse assumono rilevanza al fine della determinazione del prezzo, in quanto costi detraibili.

In relazione alla proposta della Soprintendenza, si rileva che non trova fondamento giuridico il criterio indicato, se pure condiviso dall'interessato, di una stima complessiva di massima del rinvenimento, in base alla quale calcolare il premio, in ragione della difficoltà di procedere a una stima analitica correlata al recupero dei beni e alla conseguente dilatazione dei tempi per la determinazione del premio. All'uopo, infatti, l'ordinamento ha predisposto l'istituto dell'acconto, disciplinato dall'art. 93, comma 2, del codice, che prevede la corresponsione di una somma non superiore al quinto del valore determinato in via provvisoria delle cose ritrovate, nelle more della stima definitiva. Pertanto, nel frattempo, era ben possibile per la Soprintendenza proporre una somma a titolo di acconto, sulla base di una stima provvisoria e di massima del rinvenimento.

Tuttavia, si ritiene comunque possibile stimare il rinvenimento in via definitiva "allo stato degli atti" (ai fini del premio) pur in mancanza del recupero di tutto il carico (evento che, in considerazione della profondità del relitto, appare non solo problematico come tempistica, ma anche insostenibile come costi, ciò che fa dubitare della sua concreta realizzabilità) sulla base degli elementi scientifici valutativi attualmente disponibili, citati nella relazione tecnica della soprintendenza. Per procedere alla stima si utilizzeranno i criteri indicati nelle circolari ministeriali, tra i quali lo stato conservativo del bene al momento del rinvenimento (in caso di restauro, infatti, il relativo costo va detratto). In ogni caso, oltre alla documentazione istruttoria più volte richiesta dalla Direzione alla Soprintendenza, quale per esempio il materiale fotografico, le schede con assunzione in carico e numero di inventario dei reperti, il verbale di consegna e quant'altro indicato nelle circolari ministeriali, nella relazione istruttoria dovranno essere indicati in modo analitico ed esaustivo i criteri di valutazione scientifica e di stima adottati, con la descrizione accurata, comprensiva della datazione, dei materiali *etc*, dei reperti singolarmente e complessivamente intesi. Non appare infatti adeguatamente motivata la valutazione proposta di 1 milione di euro, né può la collaborazione dello scopritore influire su tale valutazione, potendo al più rilevare in sede di determinazione della quota spettante.

Anche il luogo di rinvenimento, in relazione alla possibilità di recupero del bene e alla materiale apprensione dello stesso da parte dello Stato, assume rilevanza ai fini del valore di stima, atteso che è determinante ai fini della fruizione e valorizzazione del bene stesso. Nel caso specifico, trattandosi di un reperto sottomarino, è probabile che i costi di recupero e restauro del manufatto finalizzati, per esempio, a un allestimento museale "terrestre", ove sostenuti dallo Stato (e, come tali, da detrarre dal valore di stima) azzererebbero, di fatto, il valore del bene determinabile ai fini del premio. Tuttavia, nel caso in esame, il mantenimento *in situ* del relitto ne ha consentito, secondo



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

il resoconto della Soprintendenza, una - se pur limitata all'ambiente subacqueo - fruizione, elemento da considerare nella relazione di stima. Infatti, il recupero del bene non è condizione per l'ottenimento del premio, soprattutto in casi come questo, di beni situati nei fondali marini, essendo peraltro sempre preferibile, per motivi scientifici attinenti al legame tra il bene e il suo contesto di rinvenimento, che il recupero avvenga a opera dello Stato, piuttosto che da parte di terzi (nella specie, lo scopritore; cfr. art. 90). Come peraltro evidenziato anche da codesta Direzione, condizionare il premio di rinvenimento al recupero dei beni nei contesti subacquei significherebbe mettere a rischio di manomissione i depositi antichi. Anche di tale circostanza (ossia del mancato recupero, e delle relative cause ostative) si dovrà tener conto in sede di redazione della relazione di stima.

Conclusioni

Conclusivamente, sembra a questo Ufficio che la particolarità e la complessità del rinvenimento, relativo a un relitto ancorato nei fondali marini, richiedano lo svolgimento, da parte della Soprintendenza, di un supplemento di istruttoria, secondo i principi dianzi enunciati, con particolare riferimento all'individuazione del bene oggetto di rinvenimento, il quale potrà anche coincidere con l'intero relitto antico, ove il recupero (inteso, in questo caso, come individuazione e messa in sicurezza) del medesimo sia stato determinato esclusivamente dal rinvenimento delle anfore di carico, e tra questi (anfore e relitto) vi sia un rapporto di inscindibile necessità (cfr. parere Avvocatura citato). La Soprintendenza, in particolare, dovrà specificare il ruolo della scoperta segnalata e delle campagne di ricerca condotte dallo Stato in relazione all'individuazione del reperto. Conseguentemente, l'ufficio incaricato dell'istruttoria provvederà, con specifica e dettagliata motivazione, alla determinazione del valore di stima dei beni rinvenuti nonché della percentuale spettante allo scopritore, come ampiamente illustrato nel presente parere, sulla base dei parametri indicati nelle circolari ministeriali (considerati, pertanto, i costi della campagne sostenute dall'amministrazione) e alla luce delle circostanze del caso concreto (come per esempio, la possibilità di una limitata fruizione, solo subacquea, del reperto). La relazione dovrà essere accompagnata da tutta la necessaria documentazione istruttoria già richiesta dalla Direzione e dettagliatamente indicata nelle circolari ministeriali, anche quale supporto motivazionale (scientifico e analitico) dei criteri di valutazione.

A tale conclusione (necessità di approfondimenti istruttori, nei termini indicati) non osta la formale accettazione della proposta da parte dello scopritore, atteso che la medesima è sempre resa "fatte salve le determinazioni del superiore Ministero" (nella specie, della Direzione generale competente), che ben possono impingere anche nel merito.

IL CAPO DELL'UFFICIO
(Cons. Paolo CARPENTIERI)
Paolo Carpentieri