



1-5353/11

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Beni  
archeologici

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

R.G.N. 12496/2010

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Cron. 5353

Dott. PAOLO VITTORIA - Primo Pres.te f.f. -

Rep.

Dott. ROBERTO MICHELE TRIOLA - Presidente Sezione -

Ud. 15/02/2011

Dott. ANTONIO MERONE - Consigliere -

PU

Dott. LUIGI PICCIALLI - Rel. Consigliere -

Dott. MAURIZIO MASSERA - Consigliere -

Dott. LUIGI MACIOCE - Consigliere -

Dott. STEFANO PETITTI - Consigliere -

Dott. FRANCESCO TIRELLI - Consigliere -

Dott. RAFFAELE BOTTA - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 12496-2010 proposto da:

ASSESSORATO REGIONALE BB. CC. AA. DELLA REGIONE

SICILIANA, SOPRINTENDENZA BB. CC. AA. DI AGRIGENTO, in

persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-

tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI

PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO

2011

269

STATO, che li rappresenta e difende ope legis;

**- ricorrenti -**

**contro**

D'ALESSANDRO CARMELA, D'ALESSANDRO DANIELA,  
D'ALESSANDRO MARIA CONCETTA, D'ALESSANDRO STEFANO,  
nella qualità di eredi di D'ALESSANDRO FRANCESCO,  
AQUILINA PAOLA, elettivamente domiciliati in ROMA,  
VIALE GIUSEPPE MAZZINI 55, presso lo studio  
dell'avvocato SINESIO ANTONIO, rappresentati e difesi  
dall'avvocato CAPONNETTO GAETANO, per delega a margine  
del controricorso;

**- controricorrenti -**

avverso la decisione n. 1206/2009 del CONSIGLIO DI  
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA -  
PALERMO, depositata il 14/12/2009;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 15/02/2011 dal Consigliere Dott. LUIGI  
PICCIALLI;

uditi gli avvocati Francesco CLEMENTE dell'Avvocatura  
Generale dello Stato, Gaetano CAPONNETTO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. RAFFAELE CENICCOLA, che ha concluso per  
il rigetto del ricorso.

## SVOLGIMENTO dei FATTI e del PROCESSO

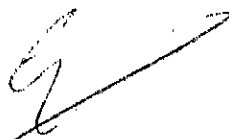
Verso la fine del 1970 l'avv. Francesco D'Alessandro, avendo rinvenuto, nel corso di lavori di ristrutturazione di un proprio immobile in Agrigento, alcuni reperti archeologici, ne dava tempestiva comunicazione alla Soprintendenza ai BB.CC.AA di quella città, che gli affidava in custodia alcuni reperti, ne acquisiva i rimanenti con provvedimento del 6.2.87 e, successivamente, con nota dell'11.3.89, comunicava all'inventore il premio a lui spettante, in misura di £ 23.000.000, pari ad un quarto del ritenuto valore complessivo (£ 92.000.000) dei beni, invitandolo a fornire risposta scritta.

In riscontro a tale richiesta l'avv. D'Alessandro, con atto notificato il 5/6.4.1989 alla Soprintendenza di Agrigento ed all'Assessorato BB.CC.AA e PI della Regione Siciliana, dichiarava di non accettare la suddetta valutazione, invitandoli a dar corso alla procedura di nomina della Commissione peritale a tal fine prevista dall'art. 44 L.1.6.1939 n. 1089, nel contempo evidenziando anche il proprio diritto all'indennità di custodia.

Faceva seguito, da parte della suddetta soprintendenza, una nota del 19.5.89, con la quale veniva confermato il valore già attribuito ai reperti e negata l'indennità di custodia.

Persistendo la mancata attivazione del procedimento di nomina della commissione sopra menzionata, il D'Alessandro citava l'assessorato regionale davanti al Tribunale di Palermo, che con sentenza n. 3042 del 13.10.95 si dichiarava carente di giurisdizione in ordine alla domanda di determinazione del premio di cui all'art. 44 della L. 1089/39.

Successivamente gli eredi dell'avv. D'Alessandro, frattanto deceduto, notificarono il 21.9.96 all'assessorato regionale suddetto un atto stragiudiziale reiterante la richiesta già avanzata dal loro dante causa e l'invito all'instaurazione del procedimento ex art. 44 della sopra citata legge, che anche questa volta rimaneva senza riscontro, silenzio che gli istanti impugnarono innanzi al T.A.R. della Sicilia, chiedendone l'annullamento, con ogni conseguente statuizione.



Il giudizio di primo grado si concludeva con sentenza n. 329/09 del 12.2.2009, con la quale l'adito T.A.R., in accoglimento del ricorso, dichiarava l'obbligo delle intimate amministrazioni di porre in essere l'attività amministrativa necessaria alla conclusione del procedimento attivato dai ricorrenti, ai fini della determinazione dell'indennità.

All'esito dell'appello proposto dall'assessorato regionale e dalla soprintendenza agrigentina, cui avevano resistito gli eredi D'Alessandro, con sentenza 22.4 -14.12.2009 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, rigettava il gravame e condannava le amministrazioni appellanti alle spese del grado.

Premesso che, a termini della normativa nella specie applicabile, costituita dall'art. 44 L. 10/89/39, rafforzata e confermata dall'art. 90 Dlgs. 490/99, in caso di disaccordo con gli aventi titolo e non accettanti il premio d'invenzione in questione, l'amministrazione "ha uno specifico onere in ordine alla definizione della successiva procedura da attivarsi su richiesta degli interessati, al fine di arrivare ad una obiettiva stima dei beni .." e che, nella specie, gli interessati avevano a tal fine regolarmente invitato e diffidato gli uffici competenti, al riguardo rimasti inadempienti, il suddetto Consiglio osservava che risultava in concreto irrilevante se la non attivata procedura andasse ad incidere su posizioni di interesse legittimo o diritto soggettivo e che l'ipotesi di "arbitraggio", ai fini della determinazione del premio, afferiva ad "una fase successiva, scaturente dopo la nomina della Commissione..". Quel che rilevava, invece, era l'obbligo della P.A. di pronunziarsi al riguardo, anche al fine di consentire, al privato, nel caso di esito negativo del procedimento, la possibilità di tutela giurisdizionale; in mancanza, pertanto, di una doverosa determinazione autoritativa, conseguente alla corretta richiesta degli interessati di conclusione del procedimento *de quo*, era configurabile un comportamento omissivo integrante gli estremi del silenzio - inadempimento.

Irrilevante era poi il profilo di censura, relativo all'assunta prescrizione del diritto al premio, non controvertendosi sulla spettanza dello stesso, non ancora determinato con le

modalità di legge, bensì sul silenzio derivante da un comportamento della P.A., rimasta inerte, benché correttamente sollecitata, nella definizione del procedimento normativamente previsto al suddetto fine.

Avverso la suddetta sentenza le amministrazioni soccombenti hanno congiuntamente proposto ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 362 c.p.c..

Hanno resistito con comune controricorso gli eredi dell'avv. D'Alessandro, in epigrafe indicati.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di ricorso viene dedotto "difetto di giurisdizione, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 1, e all'art. 362 c.p.c."

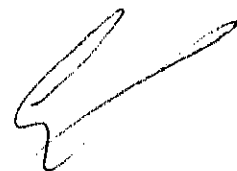
Premesso che non sarebbero in contestazione il diritto degli istanti al premio per il rinvenimento di beni di interesse storico, artistico o archeologico, né la circostanza che lo stesso fosse stato offerto, si sostiene che nessun silenzio-inadempimento sarebbe ascrivibile all'amministrazione, stante il riconoscimento della spettanza di quel diritto, che, a seguito della mancata accettazione dell'offerta, avrebbe dovuto essere soltanto quantificato, mediante un procedimento, normativamente regolato, devoluto ad una commissione di "arbitraggio".

Tenuto conto di tale specifica natura dell'organo in questione (costituito da un presidente nominato da quello del Tribunale e da altri due membri, di cui uno nominato dall'amministrazione e l'altro dalla parte privata), in caso di mancata nomina da parte della P.A. del proprio componente e di persistenza di tale comportamento anche a seguito della diffida, il privato avrebbe potuto "tutt'al più" rivolgersi al Presidente del Tribunale, perché provvedesse alla nomina sia del presidente del collegio, sia del componente non nominato dall'amministrazione, non diversamente da quanto, in via generale, previsto dall'art. 810 c.p.c. in materia di arbitrato rituale, con disposizioni analogicamente applicabili anche all'arbitrato irrituale e all'arbitraggio.

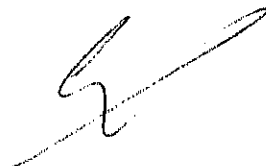
Non venendo, pertanto, in considerazione l'esercizio di poteri autoritativi da parte della P.A., in una fase procedimentale nella quale il diritto al premio non era in contestazione, il silenzio della suddetta, in quanto relativo ad un atto funzionale al diritto soggettivo e alla quantificazione dello stesso, non sarebbe stato impugnabile davanti al G.A., dovendo invece il privato rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria.

2. Le censure non meritano accoglimento, alla luce dell'indirizzo di queste sezioni unite, che, sulla qualificazione della posizione soggettiva dell'inventore dei beni in questione (o del proprietario del fondo in cui siano stati rinvenuti), con riferimento specifico alle fasi del procedimento di cui all'art. 44 della L. 1089 del 1939, si sono già univocamente espresse con le sentenze n. 1347 del 17.3.89 e n. 2659 dell'11.3.1992, (i cui principi sono stati poi, più recentemente, richiamati ed applicati, agli effetti della decorrenza degli interessi moratori, nella sentenza n. 11796/05, sez. 1<sup>^</sup>), nel senso che, fino alla determinazione definitiva del premio, o mediante l'accettazione dell'offerta della P.A., o a seguito della quantificazione da parte della commissione prevista nel secondo comma del suddetto articolo, il privato è titolare di un interesse legittimo al corretto svolgimento del procedimento *de quo*, solo all'esito del quale il diritto soggettivo, concretamente determinato, viene ad esistenza.

2.1 In particolare, nella prima delle citate pronunzie, si ebbe modo di chiarire che, mentre la cognizione delle controversie sull'indennità di occupazione del fondo spettava all'A.G.O., quella relativa al "premio" non ancora determinato competeva al G.A., posto che l'amministrazione disponeva di un potere discrezionale di scegliere non solo le modalità di corresponsione dello stesso (cessione di una parte dei reperti o, in alternativa, corresponsione dell'equivalente in danaro), ma anche la concreta misura, previa valutazione dei beni, affidata, in caso di disaccordo, ad una commissione tecnica, in tal caso restando configurabili posizioni di diritto soggettivo soltanto all'esito della relativa decisione.



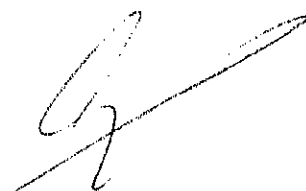
2.2. La successiva sentenza n. 2959 del 1992 ribadì il principio secondo cui *“spetta alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della domanda volta al conseguimento del premio di cui all'art. 44 della legge 1 giugno 1939 n. 1089, poiché, perseguendo l'attribuzione di esso lo scopo fondamentale di soddisfare il pubblico interesse alla conservazione ed all'incremento del patrimonio artistico della collettività nazionale, ed avendo il legislatore, in correlazione con tale interesse, assegnato al competente Ministero la facoltà di fissare misure remuneratorie discrezionalmente determinabili per natura ed entità, la posizione del privato scopritore e del proprietario del terreno in cui è avvenuto il rinvenimento, prima del provvedimento concessorio del premio, non può che assumere la consistenza dell'interesse legittimo”*, sulla base delle seguenti essenziali considerazioni: a) la prestazione oggetto della obbligazione pubblica, nella specie costituita da un “dare”, non sorge sin dall'origine immediatamente ed interamente definita dalla legge, occorrendo a tal fine la “intermediazione di un provvedimento amministrativo ispirato a criteri di discrezionalità”; b) tale provvedimento, nell'ipotesi di mancata accettazione dell'offerta, è costituito dalla determinazione da parte della commissione, chiamata ad esprimere un giudizio tecnico ed a stabilire la misura entro un limite massimo, del premio; c) l'appartenenza *ab origine* allo Stato dei beni rinvenuti, escludente la natura di corrispettivo dei beni, rafforza la qualificazione in termini di interesse legittimo della posizione dello scopritore o proprietario ~~del~~ del fondo e la natura amministrativa del procedimento; d) né questa può ritenersi esclusa dalla possibilità di interlocuzione concessa al privato, durante la fase estimativa, trattandosi di una delle tante ipotesi, previste dall'ordinamento, di “compartecipazione funzionale tipica dello stato predecisionale”, finalizzata a “favorire il confronto ed il componimento di interessi diversi, anche se disomogenei e di diseguale rilevanza”; e) esplicando dunque anche la “commissione” una funzione amministrativa, deve escludersi non solo che essa abbia



natura giurisdizionale con funzioni di arbitro (ipotesi nella quale l'obbligatoria costituzione del collegio sarebbe incostituzionale, secondo la sent. n. 127 del 1977 della Corte Costituzionale), ma anche che alla stessa competano mansioni di arbitro irrituale, figura ravvisabile soltanto nel campo del diritto privato.

3. Dai principi in precedenza esposti questo collegio, condividendone integralmente le convincenti motivazioni, non ravvisa ragioni per doversi discostare, ribadendo in particolare che sulla natura di organo amministrativo della commissione di cui all'art. 44 co. 2 L. 1089/39 non possono sorgere dubbi, tenuto conto che la stessa, non diversamente da quanto previsto nel precedente comma con riferimento all'offerta della P.A., non solo è chiamata ad una valutazione tecnica, insindacabile ed irrevocabile, dei beni, ma dispone anche della facoltà discrezionale di stabilire, altrettanto "insindacabilmente ed in modo irrevocabile", la misura percentuale - non fissa - e contenuta entro un quarto del valore dei reperti, cui ragguagliare il concreto importo del premio; circostanza quest'ultima non compatibile con la natura di diritto della posizione soggettiva, relativa alla determinazione, ancora *in itinere*, della prestazione.

4. Conseguentemente, dalla sopra chiarita natura della posizione soggettiva dell'inventore dei reperti, in attesa della definizione del procedimento amministrativo di stima dei beni e determinazione del premio, tenuto conto delle richiamate ragioni di cui al par. 2.2, *sub e*), escludenti la natura arbitrale o irrituale della commissione più volte citata, ed *a fortiori* quelle di "arbitraggio" negoziale, l'infondatezza della tesi, sostenuta nel ricorso, secondo cui gli interessati, a fronte dell'inerzia della P.A. nell'attivazione del procedimento di nomina della commissione, in particolare nella nomina del componente di propria fiducia, avrebbero dovuto rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria, attenendosi al procedimento di "volontaria giurisdizione" di cui all'art. 810 c.p.c., presupponendo questo una clausola convenzionale nell'ambito di rapporti paritari.



5. Avendo pertanto correttamente i giudici amministrativi ravvisato il proprio potere giurisdizionale, nel censurare l'inerzia della P.A. a seguito della diffida notificata dagli istanti, nel compimento dei dovuti atti necessari per l'attivazione del sub-procedimento amministrativo, finalizzato alla determinazione del premio in questione ed <sup>o</sup> dar vita al relativo diritto soggettivo, il ricorso deve essere rigettato..

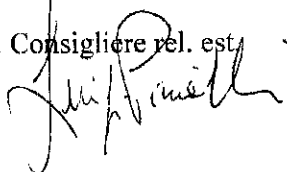
6. Le spese, infine, seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M


La Corte di Cassazione, a sezioni unite, rigetta il ricorso e condanna le amministrazioni ricorrenti, in solido, al rimborso, in favore dei resistenti, delle spese del giudizio, liquidate in complessivi € 5.200,00, di cui 200 per esborsi, *oltre le esecuzioni di legge.*

Così deciso in Roma il 15 febbraio 2011.

Il Consigliere rel. est.



Il Presidente



Il Funzionario Giudiziario  
Giovanni GIAMBATTISTA

Depositata in Cancelleria

oggi, - 7 MAR. 2011

Il Funzionario Giudiziario  
Giovanni GIAMBATTISTA