

BENI CULTURALI: Consiglio di Giustizia Amministrativa Regione Sicilia, sentenza 9 luglio 2025, n. 532, in Guida al Diritto n. 34/2025, pag. 89, con nota di P. A. Palumbo.

1. Beni culturali – Reperto archeologico – Disciplina del premio di rinvenimento – Interpretazione evolutiva – Condotte conoscitive e segnaletiche – Rinvenimento su mercato estero digitale – Estensione - Ammissibilità.

2. Beni culturali – Reperto archeologico – Rinvenimento informativo – Premio di rinvenimento – Entità.

1. La disciplina dell'attribuzione del premio di rinvenimento di cui agli artt. 90-93 del d.lgs. n. 42/2004, quale misura di stimolo all'adempimento di doveri civici nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), deve essere interpretata in chiave evolutiva, tenendo conto delle nuove modalità, digitali e indirette, con cui beni di rilevanza archeologica possono emergere all'attenzione pubblica. La nozione di "rinvenimento" deve pertanto intendersi riferita anche a condotte meramente conoscitive e segnaletiche, purché fondate su evidenze oggettive in grado di suscitare un intervento delle autorità e che consentano un effettivo recupero del bene (1). Nel caso di specie, il presidente di un'associazione impegnata nella salvaguardia del patrimonio storico-archeologico, aveva notato sulla piattaforma eBay la presenza un reperto ceramico risalente al II secolo a.C., messo in vendita da una casa d'aste australiana, provvedendo ad informare tempestivamente il competente Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale. Grazie alla segnalazione, il bene veniva successivamente recuperato dalle autorità pubbliche e restituito al legittimo proprietario, individuato nella Soprintendenza di Enna. L'Assessorato per i beni culturali e dell'identità siciliana, competente nella Regione Siciliana, negava tuttavia al segnalante il riconoscimento del premio di rinvenimento, ritenendo insussistenti i presupposti di cui al d.lgs. n. 42/2004.

2. Nel caso di rinvenimento informativo (ossia, attraverso una segnalazione efficace), l'entità del premio di cui agli artt. 90-93 d.lgs. n. 42/2004 può essere parametrata all'effettiva incidenza causale della segnalazione rispetto al complessivo intervento di recupero, ascrivibile anche alla successiva attività delle autorità pubbliche. Tale criterio risponde all'esigenza di valorizzare la cooperazione civica senza, tuttavia, eccedere nella premialità, riservando il massimo premio ai casi in cui lo scopritore abbia adempiuto integralmente agli obblighi di legge e consegnato il bene fisicamente rinvenuto.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2025 il Cons. Sebastiano Di Betta e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Nel giugno del 2009, l'ingegnere Giuseppe Rosario Biondi, *illo tempore* presidente della sede locale di Enna dell'associazione SiciliAntica impegnata nella salvaguardia del patrimonio storico-archeologico, notava la presenza, sul portale *eBay*, di un reperto ceramico descritto come *lekanis centuripina*, risalente al II secolo a.C. e messo in vendita da una casa d'aste australiana. La *lekanis*,

vaso decorato con figure femminili e motivi policromi, fu riconosciuta dal signor Biondi come bene potenzialmente appartenente al patrimonio archeologico nazionale, verosimilmente oggetto di esportazione illecita.

Con tempismo e senso civico il signor Biondi inoltrava, in data 16 giugno 2009, una dettagliata segnalazione via *e-mail* al Comando dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale - Nucleo di Palermo, corredata da immagini, link dell'asta in corso e indicazioni circa la provenienza dell'oggetto. Seguiva un incontro con il Capitano Marseglia, a quel tempo Comandante del Nucleo Tutela BBCC dei Carabinieri, il quale, recatosi all'uopo a Centuripe, chiedeva al signor Biondi di non far notizia del ritrovamento in quanto coperto da segreto istruttorio, e informandolo, anche, che non appena rientrato il vaso in Italia, avrebbe potuto richiedere il premio di rinvenimento.

Nel settembre 2009, l'Ingegnere Giuseppe Rosario Biondi si recava presso la Procura della Repubblica di Enna per rendere sommarie informazioni testimoniali avanti il Sostituto Procuratore Dr. Cozzolino, il quale comunicava che era stata avviata apposita rogatoria internazionale al fine di permettere il rientro del vaso in Italia, specificando, altresì, che l'asta si era conclusa con l'acquisto da parte di un collezionista d'arte di Amadora, Portogallo, tale José de Albuquerque.

A seguito di tali iniziative, il 5 dicembre 2012, la *lekane* veniva restituita al legittimo proprietario, individuato nella Soprintendenza di Enna, che provvedeva ad acquisirla al Patrimonio del Demanio culturale, inventariandola al n. EN 10869 del *“Registro del materiale considerato immobile agli effetti dell'articolo 7 del Regolamento di contabilità Generale dello Stato”*. Il bene venne, successivamente, assegnato al Museo Archeologico Regionale di Centuripe per l'esposizione al pubblico.

A distanza di anni, e precisamente nel settembre del 2017, l'Ingegnere Giuseppe Rosario Biondi tramite PEC richiedeva il premio di rinvenimento secondo le disposizioni del Codice dei beni culturali. In seguito ad accesso agli atti presso la Soprintendenza di Enna, nel settembre 2018 al signor Biondi, fra gli altri documenti, veniva consegnata una nota ove si rappresentava che in assenza di motivi ostativi sarebbe stato riconosciuto il premio di rinvenimento. Indi, il 7.1.19, inoltrava nuova richiesta di rinvenimento tramite PEC, ulteriormente reiterata il 14.10.19 con conseguente accesso agli atti, ma la Soprintendenza di Enna rigettava la richiesta di premio in quanto *“la determinazione del premio ex art. 93, comma 1, del citato decreto legislativo n 42 del 2004 spetta agli aventi titolo ai sensi N. 00018/2020 REG.RIC. dell'articolo 92 del medesimo decreto”*, aggiungendo che *“la lekane, di cui era stata segnalata dall'ing. Biondi la vendita su EBAY da parte di una casa d'aste australiana, è stata individuata nel mercato antiquario online e recuperata fuori dal territorio nazionale ...”*.

Con successiva nota, l'Assessorato dei Beni Culturali della Regione Siciliana negava il premio di rinvenimento, sostenendo che *“il bene è stato illecitamente sottratto e recuperato sul mercato antiquario estero grazie all'attività investigativa dell'Autorità Giudiziaria”*, ringraziando il Biondi per la segnalazione.

L'Ingegnere Giuseppe Rosario Biondi impugnava, pertanto, le note di riscontro della Soprintendenza ai BB.CC di Enna (prot. n. 4337 del 23.10.1) e dell'Assessorato dei BBCC e IS, Dipartimento dei BBCC e dell'IS, Servizio Tutela ed Acquisizioni (prot. n. 588656 del 3.12.19), innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale di Catania.

2. Con sentenza n. 1762/2023 il TAR Catania ha accolto in parte il ricorso proposto dall'Ingegnere Biondi, ritenendo che la segnalazione aveva avuto efficacia causale necessaria e sufficiente a determinare l'avvio del procedimento di recupero; il Giudice di primo grado ha sostenuto, in particolare, la possibilità che l'atto di rinvenimento possa sostanziarsi anche in una condotta conoscitiva, “segnaletica”, purché tempestiva, documentata e efficace.

3. Il Ministero della Cultura e l'Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana, ritenendo non condivisibile la tesi interpretativa seguita dal Tar, hanno impugnato la sentenza n. 1762 del 2023, rivolgendosi a questo Collegio per sostenere che il diniego alle richieste dell'Ingegnere Biondi si fonda correttamente: sulla mancanza di un rinvenimento materiale; sulla non configurabilità del caso fortuito; sull'asserita tardività della denuncia, che sarebbe avvenuta oltre le ventiquattro ore prescritte dall'art. 90 del Codice dei Beni culturali, nonché sul fatto che, allorché il rinvenimento sia avvenuto al di fuori del territorio nazionale (suolo, sottosuolo, fondali marini), la normativa recata dal suddetto Codice in materia di ritrovamenti e scoperte non operi.

Il Signor Biondi non si è costituito in appello.

Il ricorso va respinto.

I rilievi dei ricorrenti non meritano di essere condivisi, per le ragioni di seguito esplicitate.

4. La disciplina del premio di rinvenimento, oggi racchiusa negli articoli 90, 91, 92 e 93 del d.lgs. 42/2004, affonda le sue radici nella legge n. 1089 del 1939, il cui impianto concettuale è rimasto in larga parte inalterato attraverso le successive codificazioni. Tale normativa, in linea con il dettato dell'art. 9 della Costituzione, sancisce il principio secondo cui il patrimonio culturale, in quanto testimonianza avente valore di civiltà, appartiene alla collettività, e deve pertanto essere oggetto non solo di conservazione passiva, ma di valorizzazione attiva. Il bene archeologico non è soltanto un oggetto da tutelare, ma una risorsa culturale la cui emersione è condizione necessaria per la costruzione della memoria storica pubblica. La funzione del premio di rinvenimento va pertanto letta nella prospettiva di un'alleanza funzionale tra il cittadino e lo Stato, dove l'iniziativa individuale contribuisce all'arricchimento del patrimonio comune. In tale prospettiva, il premio assume natura

incentivante e non risarcitoria: esso rappresenta un riconoscimento per la condotta spontanea di collaborazione, senza che sia necessario (ove, come nella specie, impossibile) il possesso fisico del bene.

Ciò è esattamente quanto ritenuto – e che viene ora condiviso da questo Collegio – dal TAR Catania nella sentenza impugnata, che ha affermato: *"il premio di rinvenimento va riconosciuto non solo in presenza di un materiale contatto con l'oggetto, ma anche quando il contributo del privato sia stato decisivo per il suo recupero, attraverso una attività di denuncia e cooperazione che abbia svolto un ruolo causale nell'azione amministrativa"*. La giurisprudenza, a partire dalla nota decisione delle Sezioni Unite della Cassazione n. 2959/1992, ha qualificato la pretesa al premio come situazione di interesse legittimo, la cui concreta determinazione resta affidata alla valutazione discrezionale della pubblica amministrazione. Quanto alla natura del premio, si è chiarito che esso non ha carattere risarcitorio o di corrispettivo, ma assume rilievo incentivante e collaborativo, come misura di stimolo all'adempimento di doveri civici (Cons. Stato, VI, 31 gennaio 2024, n. 920; Cass. civ., sez. I, 7 giugno 2005, n. 11796).

5. L'accidentale, causale, fortuita scoperta - contestata dai ricorrenti in appello - va riletta alla luce della natura digitale e dematerializzata dell'evento: il rinvenimento non si è realizzato nel sottosuolo, ma nell'ambiente virtuale di una piattaforma di aste *online*, dove il bene era esposto alla pubblica vendita. L'incontro tra l'ingegnere Biondi e la *lekanis* è avvenuto per caso, nel corso di una normale navigazione, senza finalità di indagine archeologica; è dunque la rete, per certi versi nuova dimensione della vita umana, il contesto in cui si è prodotta una scoperta fortuita nel senso più pieno, impreveduta, non programmata e dirompente nel suo effetto. La "civiltà digitale" ha aperto nuove vie di rinvenimento, che si snodano tra le interfacce del *web*, su banche dati, mercati digitali e archivi visivi; negare la qualifica di rinvenimento a chi individua un bene archeologico nella rete significa tradire la funzione stessa della norma, svuotarla del suo potenziale incentivante e ignorare che il patrimonio culturale del presente si difende e si scopre anche con la vigilanza consapevole del cittadino digitale.

Tale nuova realtà impone una riflessione sistemica sotto il profilo evolutivo dell'interpretazione della normativa di settore. L'attuale formulazione dell'art. 90 del Codice dei Beni Culturali, concepita in un'epoca dominata dalla materialità del rinvenimento, non riflette appieno le nuove modalità con cui beni di rilevanza archeologica possono emergere all'attenzione pubblica.

Il Signor Biondi, pur non rivestendo alcun ruolo istituzionale, né essendo titolare di rapporti convenzionali con l'amministrazione, ha agito nella veste di privato cittadino animato da senso civico, documentando in modo puntuale l'esistenza di un bene archeologico in vendita sul mercato digitale e fornendo indicazioni decisive per la sua identificazione e localizzazione. La sua

segnalazione non si è limitata a un'annotazione occasionale: essa è stata accompagnata da un approfondimento critico, da un confronto iconografico con manufatti analoghi, da riferimenti stilistici e da una successiva interlocuzione personale con le autorità preposte. In tal senso, l'apporto del signor Biondi si è distinto per accuratezza, autorevolezza e continuità, collocandosi ben oltre una generica comunicazione di sospetto (che, ove tale, sarebbe rimasta certamente al di sotto della soglia di rilevanza ai fini premiali). Non può quindi condividersi l'argomento dell'amministrazioni ricorrenti secondo cui l'azione del signor Biondi sarebbe riconducibile a un ruolo istituzionale o professionale. Al contrario, si è in presenza di una condotta personale e spontanea, libera da vincoli di servizio, e perciò meritevole di riconoscimento; essa si inserisce appieno nella logica della sussidiarietà orizzontale ex art. 118 della Carta costituzionale che valorizza l'iniziativa individuale a favore dell'interesse generale. La posizione dell'appellato assume rilievo esemplare nell'ottica della tutela collaborativa del patrimonio culturale: il suo agire ha rappresentato l'innescio causale del recupero di un bene di eccezionale pregio, finito altrimenti disperso nel circuito collezionistico internazionale privato.

Il fatto che l'Ingegnere Biondi nutra un interesse personale per la materia archeologica non muta la natura della sua condotta, che non si è svolta nell'ambito di una funzione pubblica o di un'attività in convenzione con l'amministrazione. Come ha evidenziato la giurisprudenza (Cass. SS.UU. n. 5353/2011; Cons. Stato, VI, n. 5091/2006), deve distinguersi la figura dello scopritore fortuito da quella del soggetto che opera in forza di un incarico istituzionale o di una concessione: una cosa è lavorare in un cantiere archeologico per conto dello Stato o sotto concessione, altra, profondamente diversa, è agire da privato cittadino che, seppur dotato di conoscenze e sensibilità specifiche, opera al di fuori di ogni vincolo funzionale. La premialità, in questa ipotesi, è espressione della valorizzazione della partecipazione civica e non del riconoscimento di un dovere d'ufficio. La determinazione causale dell'azione dell'Ingegnere Biondi è documentalmente provata: senza la sua iniziativa, il reperto non sarebbe stato localizzato, recuperato, inventariato e inserito nel registro dei beni immobili dello Stato.

6. Quanto all'inosservanza del termine di ventiquattro ore, si rileva dagli atti di causa che il signor Biondi prontamente si metteva in contatto con l'architetto Giuseppe Lo Porto - *illo tempore* vicepresidente regionale dell'associazione SiciliAntica - il quale a sua volta contattava il capitano Marseglia e su precisa indicazione di quest'ultimo forniva l'indirizzo *mail* nella quale inviare la denuncia/segnalazione del rinvenimento.

Né va apprezzata la tesi di parte appellante, laddove sostiene che non v'è alcuna prova che il termine di ventiquattro ore sia stato rispettato dall'Ing. Biondi, in quanto i ricorrenti avrebbero dovuto quantomeno provare che la segnalazione fosse stata fatta oltre le ventiquattro ore e, laddove avessero

ritenuto che il termine fosse stato violato, avrebbero necessariamente denunciato l'appellato per il pertinente reato. Nel caso di specie, invece, a seguito della denuncia/segnalazione il Capitano Marseglia non solo si è immediatamente attivato, ma ha ritenuto di recarsi a Centuripe al fine di confrontarsi *de visu* con il Sig. Biondi.

7. Riguardo alla distinzione ontologica tra segnalazione e rinvenimento non si tiene conto del mutato contesto tecnologico. La *lekanis*, al momento della segnalazione, era ignota alle autorità e priva di qualunque forma di tutela; la sua individuazione e il successivo recupero sono stati resi possibili solo grazie alla segnalazione dell'appellato.

Come affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione (cfr. sent. n. 5353/2011), il rinvenimento è un fatto a doppio stadio: conoscitivo (scoperta) e attuativo (il recupero). Negare rilievo alla fase cognitiva equivale a svuotare di contenuto l'intera funzione incentivante della norma; né si può accettare una lettura iperformalistica della fattispecie, perché priverebbe di tutela le nuove forme, digitali e indirette, di scoperta e valorizzazione del patrimonio archeologico. Il premio va riconosciuto anche a chi, pur non potendo entrare materialmente in possesso del bene, ne consenta con la propria iniziativa il recupero da parte dello Stato, adempiendo all'obbligo solidaristico di tutela e di segnalazione che la normativa, nella sua *ratio* profonda, intende promuovere. Nel caso di specie, le amministrazioni ricorrenti fondano il diniego sull'asserita mancanza di un rinvenimento materiale; tale lettura, tuttavia, risulta anacronistica e incoerente con l'evoluzione tecnologica, normativa e giurisprudenziale. Come ha chiarito il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5091 del 2006, non è il contatto fisico a determinare lo *status* di scopritore, bensì l'adempimento degli obblighi di segnalazione e di attivazione. L'atto di segnalazione, se fondato su evidenze oggettive in grado di suscitare un intervento delle autorità, deve considerarsi equipollente al rinvenimento, purché consenta l'effettivo recupero del bene.

8. L'amministrazione resistente ha negato il diritto al premio di rinvenimento, sostenendo che il bene fosse stato recuperato non sul territorio nazionale, bensì su un mercato antiquario estero.

Nell'epoca in cui viviamo, il patrimonio culturale italiano non si trova soltanto nei musei, nei siti archeologici, nei fondali marini, ma è anche disperso, conteso, trafficato e talvolta ritrovato sulle autostrade invisibili della rete, in luoghi che, pur essendo fisicamente lontani, appartengono moralmente e giuridicamente alla sfera di protezione del nostro ordinamento.

L'articolo 10 del Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce come beni culturali quelli, mobili o immobili, appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli enti pubblici territoriali, o a enti privati senza scopo di lucro, dotati di rilevanza storica, artistica, archeologica o etnoantropologica. Tali beni, dispone l'art. 91 del Codice dei Beni Culturali, se rinvenuti, appartengono allo Stato. Ancora più chiaramente, l'articolo 75, secondo comma, stabilisce che i beni culturali mantengono tale

qualifica anche dopo essere usciti dal territorio nazionale, confermando così una concezione del patrimonio che trascende le frontiere fisiche.

Nel caso di specie, l'Ing. Biondi ha agito con scrupolosa diligenza, individuando la *lekane* non in un sito archeologico nascosto, non in un deposito materiale, ma tra le pieghe del commercio digitale internazionale, e ha adempiuto a tutti gli obblighi di legge compatibili con tale contesto di ritrovamento. Negargli il premio significherebbe non solo travisare la normativa, ma soprattutto non comprendere che oggi, là dove si muove la rete, si deve muovere anche il diritto e la sua esegesi.

Non farlo significherebbe rinunciare a un'idea moderna di sovranità culturale, lasciando che il patrimonio si dissolva in un limbo dove il diritto non osa (o non può più) arrivare. Al contrario, premiare chi opera per recuperarlo anche sulle nuove frontiere digitali significa riconoscere che il futuro della tutela culturale non arretra di fronte alla nuova realtà tecnologica.

Occorre, infine, ricordare che l'obbligo di attivazione del procedimento valutativo e liquidatorio è disciplinato dall'art. 93 del Codice dei Beni Culturali non già in misura fissa, bensì nel limite massimo del venticinque per cento del valore del bene rinvenuto. La distinzione tra rinvenimento materiale (con consegna del bene ai sensi dell'art. 90) e rinvenimento informativo (attraverso una segnalazione efficace) può ben fondare, in sede liquidatoria, una differenziazione nella misura del premio da riconoscere; sarebbe, pertanto, coerente con le norme vigenti una percentuale di premio parametrata all'effettiva incidenza della segnalazione sul recupero del bene, ossia proporzionata all'efficacia causale della segnalazione rispetto a quella del complessivo intervento di recupero (che non è derivato solo dalla segnalazione, ma anche dalla successiva attività delle autorità pubbliche competenti). Tale criterio garantirebbe un equo bilanciamento tra il doveroso riconoscimento della cooperazione civica e l'esigenza di non eccedere nella premialità, riservando il massimo premio ai casi in cui lo scopritore abbia adempiuto integralmente agli obblighi previsti dalla norma e consegnato il bene fisicamente rinvenuto.

L'ingegnere Biondi ha dunque bensì diritto al riconoscimento del premio, subordinatamente all'attivazione della procedura prevista dall'art. 93 del Codice dei Beni Culturali, che ne individuerà la misura entro e non oltre il limite massimo di un quarto del valore del bene; ma non necessariamente in tale misura massima. Spetterà dunque all'amministrazione – in sede di riesercizio del potere pubblico dopo l'odierno annullamento – valutare in concreto l'entità della premialità da riconoscere all'appellato, anche in misura se del caso inferiore al tetto massimo, in ragione della natura meramente informativa dell'apporto da costui fornito nel caso di specie.

Nulla per le spese del grado, in difetto di costituzione della parte appellata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, lo respinge.

Nulla per le spese del grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere, Estensore