

ISSN 0392-095X
E-ISSN 3035-3769

Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa

Classe di Lettere e Filosofia

serie 5 / 2024, 16/1

pp. 374-431

«Le cose scoperte appartengono allo Stato». Esegesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso

Gino Famiglietti

Abstract This research focuses on the legal status of archaeological finds, the regulation of which has been at the basis of the legal idea of the ‘safeguarding’ of the cultural heritage in Italy since the pre-unification period. The paper examines the varying status of the ‘things’ of archaeological interest ‘discovered’ in ‘excavations’, and traces the evolution of their regulation from the provisions of the pre-unitary states up to the 1939 law. Particular attention is paid to the provisions of the 1909 law, which was the first to fully define the legal status of archaeological finds and whose correct interpretation is still much debated. For a long time, no specific studies had been devoted to the subject, so a comparative and critical reconstruction of the specific legal framework and its historical evolution was lacking. The research work was essentially based on the examination of the various legal provisions adopted in Italy over time for the protection of the archaeological heritage. By analysing them in terms of their different approaches, an interpretation has been proposed that is consistent both with the historical context of reference and with other contemporary legal sources.

Keywords Ownership; Property; Excavations; Finds; State

Former Director General of the Italian Ministry of Cultural Heritage and Activities, first for Archaeology, then for Archives and finally for Archaeology, Fine Arts and Landscape. He has taught cultural heritage legislation at the Vanvitelli University in Naples. He collaborated in the drafting of the Galasso Law and the Cultural Heritage and Landscape Code. He was awarded the Italia Nostra *Zanotti Bianco* prize in 2011. Publications: *A cosa serve Leonardo? La ragion di Stato e l’Uomo vitruviano* (with Tomaso Montanari, 2020); *Il Codice Maimonide* (with Micaela Procaccia, 2021); *La commode. Una storia italiana* (2022); *Casi Freddi. La «scure letterata» e le sue peregrinazioni: dalla Calabria al British Museum* (2023).



Peer review

Submitted 11.01.2024
Accepted 12.02.2024
Published 29.07.2024

Open access

© Gino Famiglietti 2024 (CC BY-NC-SA 4.0)
gino.famiglietti52@gmail.com
DOI: 10.2422/2464-9201.202401_14

Annali della Scuola Normale Superiore di Pisa

Classe di Lettere e Filosofia

serie 5 / 2024, 16/1

pp. 374-431

«Le cose scoperte appartengono allo Stato». Esegesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso

Gino Famiglietti

Abstract La ricerca ha per oggetto il regime giuridico dei rinvenimenti archeologici la cui regolamentazione è, fin dalle disposizioni degli Stati preunitari, alla base dell'idea giuridica di 'tutela' del patrimonio culturale. Il contributo affronta con attenzione la variegata condizione delle 'cose' di interesse archeologico 'scoperte' negli 'scavi', e ne traccia l'evoluzione della disciplina, a partire dalle disposizioni emanate dagli Stati preunitari fino alla legge del 1939. Particolare attenzione è stata riservata alle disposizioni dettate al riguardo dalla legge del 1909, che per prima ha portato il regime e lo *status* giuridico dei rinvenimenti archeologici a compiuta definizione e la cui corretta interpretazione costituisce ancora oggi un argomento molto dibattuto. Alla materia da molto tempo non erano stati dedicati studi specifici, e quindi mancava una ricostruzione comparatistica e critica dello specifico assetto normativo e della sua evoluzione storica. Il lavoro di ricerca si è basato essenzialmente sull'esame dei vari provvedimenti normativi, indagati nel loro diverso atteggiarsi, nello spazio italiano e nel tempo, rispetto alla tutela del patrimonio archeologico, dei quali è stata proposta una lettura coerente sia con il contesto storico di riferimento che con le altre fonti normative ad essi coeve.

Parole chiave Appartenenza; Proprietà; Scavi; Reperti; Stato

Già direttore generale del MiBAC per l'Archeologia, poi per gli Archivi e infine per l'Archeologia, le Belle Arti e il Paesaggio. Ha insegnato Legislazione dei beni culturali nell'Università 'Vanvitelli' di Napoli. Ha collaborato alla stesura della Legge Galasso e del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Premio Italia Nostra Zanotti Bianco nel 2011. Pubblicazioni: *A cosa serve Leonardo? La ragion di Stato e l'Uomo vitruviano* (con Tomaso Montanari, 2020); *Il Codice Maimonide* (con Micaela Procaccia, 2021); *La comode. Una storia italiana* (2022); *Casi Freddi. La «scure letterata» e le sue peregrinazioni: dalla Calabria al British Museum* (2023).



Revisione fra pari

Submitted 11.01.2024

Accepted 12.02.2024

Published 29.07.2024

Accesso aperto

© Gino Famiglietti 2024 (CC BY-NC-SA 4.0)

gino.famiglietti52@gmail.com

DOI: 10.2422/2464-9201.202401_14

«Le cose scoperte appartengono allo Stato». Esegesi storica di un enunciato normativo, tanto fortunato quanto controverso

Gino Famiglietti

Premessa

Il 28 giugno 1909, un lunedì, sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia n. 150, veniva pubblicata, con il numero 364, la legge che, secondo la formula vigente all’epoca, era stata «Data a Roma addì 20 giugno 1909», la quale, come era evincibile dal *Sommario*, riportato sulla prima pagina della Gazzetta, era indicata come recante disposizioni «concernenti: Le antichità e le belle arti – [...]»¹.

Il re, infatti, in esercizio dei poteri riconosciutigli dall’articolo 7 dello Statuto Albertino, aveva ‘sanzionato’ e promulgato la legge in questione il precedente 20 giugno e, con la formula di rito, riportata al secondo comma dell’articolo 42 del testo, ne aveva disposto, previa apposizione «del sigillo dello Stato», l’inserimento «nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d’Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge dello Stato».

La legge n. 364 entrava in vigore il 29 giugno 1909, ossia il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e, per l’effetto, da quella stessa data, in conformità a quanto disposto dall’articolo 40 della nuova normativa, erano «abrogate le leggi 12 giugno 1902, n. 185, 27 giugno 1903, n. 242, e 2 luglio 1908, n. 396, e tutte le altre disposizioni in materia, salvo quanto è stabilito con l’art. 4 della legge 28 giugno 1871, n. 286, con gli articoli 2 e 3 della legge 14 luglio 1907, n. 500, e nelle leggi 8 luglio 1883, n. 1461, e 7 febbraio 1892, n. 31».

Nell’ambito della disciplina che la nuova legge dettava in materia di rin-

¹ Intitolazione del tutto diversa da quella riportata nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d’Italia*, nella quale l’atto normativo in questione era stato registrato, al n. 364, con la seguente dizione: «Legge 20 giugno 1909, che stabilisce e fissa norme per l’inalienabilità delle antichità e delle belle arti»: v. *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d’Italia, Parte principale, Volume Terzo, Anno 1909*, Roma 1909, pp. 2055 ss.

venimenti archeologici, particolare rilievo assumeva la prescrizione riportata nel terzo comma dell'articolo 15, al primo periodo: «Le cose scoperte appartengono allo Stato».

Essa costituiva una indubbia novità rispetto alle pregresse disposizioni recate in proposito dalla legge n. 185 del 12 giugno 1902 (abrogata, come già rammentato, per effetto dell'articolo 40 della legge n. 364).

1. La proprietà «degli oggetti scoperti nello scavo» secondo la legge n. 185 del 1902, anche in rapporto alle disposizioni precedenti recate dalle normative preunitarie

La legge n. 185 del 1902, «Portante disposizioni circa la tutela e la conservazione dei monumenti ed oggetti aventi pregio d'arte o di antichità» – secondo il titolo riportato sulla Gazzetta Ufficiale n. 149 del 27 giugno² –, aveva stabilito, con riguardo ai rinvenimenti archeologici, i seguenti principi fondamentali:

- l'obbligo, per gli «Istituti esteri od i cittadini stranieri che, col consenso del Governo ed alle condizioni da stabilirsi caso per caso, intraprenderanno scavi archeologici [...] di] cedere gratuitamente ad una pubblica collezione del Regno gli oggetti rinvenuti» (v. articolo 14, secondo comma, L. cit.). E giova sottolineare che, in questo caso, essendo previsto, a carico dell'ente di ricerca straniero, l'obbligo di «cedere» ad «una pubblica collezione del Regno» gli oggetti rinvenuti, tale cessione, anche se prevista come obbligatoria, costituiva comunque una sorta di *conditio sine qua non* perché la proprietà di detti oggetti fosse acquisita dallo Stato. Senza che peraltro fosse esplicitato se la detta ‘cessione’ fosse da intendersi come un mero trasferimento materiale dei reperti allo Stato, effettuato dall'istituto straniero di ricerca che, avendoli rinvenuti, era solo un detentore *pro tempore* degli stessi (il che avrebbe comportato il riconoscimento implicito, in favore dello Stato, della condizione di proprietario *ab origine* di detti oggetti), o se invece essa fosse da considerare come una vera e propria trasmissione formale del diritto di proprietà, effettuata dall'istituto stra-

² Anche per la legge n. 185 del 1902, occorre registrare una discrasia fra la sua titolazione in Gazzetta Ufficiale e quella invece riportata nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, Parte principale, Volume Secondo, Anno 1902*, Roma 1902, pp. 1870 ss., ove essa è denominata «Legge sulla conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e di arte».

niero che aveva condotto lo scavo archeologico, in quanto stabilita come obbligatoria per legge;

- «in tutti gli altri casi [...]» il diritto del «Governo [...] alla quarta parte degli oggetti scoperti o al valore equivalente» (v. articolo 14, terzo comma, L. cit.), mentre la proprietà della parte residua era appannaggio dello scopritore;

- infine, in caso di esercizio, da parte del ‘Governo’, della facoltà, per «ragioni di pubblica utilità scientifica», di «eseguire scavi nei fondi altrui» (v. articolo 16, primo comma, primo periodo, L. cit.), era prescritto che «Degli oggetti scoperti nello scavo o del loro equivalente in denaro un quarto spetterà al proprietario del fondo e il rimanente al Governo» (v. articolo 16, terzo comma L. cit.), fermo rimanendo il diritto aggiuntivo, per il proprietario, a ricevere un «[...] compenso pel lucro mancato e pel danno che da tali scavi gli fosse pervenuto» (v. articolo 16, primo comma, secondo periodo, L. cit.).

Quindi la legge n. 185 del 1902, oltre a stabilire l’obbligo, per i soli ricerchatori stranieri, di ‘cedere’, a titolo gratuito, i reperti rinvenuti ad una ‘pubblica collezione’ statale³, in tutti gli altri casi fissava il principio del diritto di proprietà, sugli oggetti emersi da uno scavo archeologico, in favore di chi avesse intrapreso lo scavo, riconoscendo, in ogni caso, tanto

³ La fissazione, per legge, di un tale obbligo, era avvertita come un argine all’acquisizione in proprietà, da parte degli istituti di ricerca stranieri che operavano in Italia nel settore delle indagini archeologiche, dei materiali eventualmente rinvenuti nel corso delle loro campagne di scavo. Infatti, le varie Scuole archeologiche dell’epoca erano abituata ad eseguire in piena libertà le proprie ricerche, una volta conseguita la prescritta autorizzazione, ed a fare propri gli eventuali rinvenimenti, in conformità, peraltro, a quanto stabilito dalle disposizioni dei vari stati preunitari. Esse, abituata ad una tale libertà di azione, non avevano visto di buon grado neppure l’istituzione, nel 1875, di una direzione generale ‘degli scavi e i musei del Regno’, nell’ambito del ministero della Istruzione pubblica, in quanto, come era stato autorevolmente evidenziato [v. M. BARNABEI - F. DELPINO (a cura di), *Le “Memorie di un archeologo” di Felice Barnabei, Parte Seconda, Cap. III*, Roma 1991, p. 159], «[...] non si rassegnavano a vivere [...] sotto l’azione e la sovrintendenza del governo italiano, ma intendevano di potersi muovere liberamente, badando solo ai propri affari, e svolgendo la loro azione unicamente pel trionfo della propria scuola e a vantaggio della propria nazione».

allo Stato che al proprietario del fondo, qualora non fossero stati gli autori delle ricerche archeologiche, il diritto ad acquisire in proprietà un quarto degli oggetti rinvenuti o del loro valore equivalente in denaro.

Le regole in merito al riconoscimento del diritto di proprietà sulle testimonianze archeologiche rinvenute nel corso di campagne di scavo, fissate dalle norme della legge del 1902, erano il risultato di un sostanziale recepimento - fatta eccezione per la novità costituita dal rammentato obbligo posto a carico agli enti di ricerca stranieri - dei principi stabiliti, in proposito, dalle normative preunitarie «attinenti alla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte».

La perdurante vigenza di tali disposizioni era stata formalmente stabilita dalla legge 28 giugno 1871, n. 286⁴, il cui articolo 5 prevedeva che, fino a quando, in materia, non si fosse provveduto «con legge generale», valevole per l'intero territorio nazionale, rimanevano in vigore «le leggi e i regolamenti speciali attinenti alla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte», ossia le regole dettate dalle legislazioni preunitarie: il che trovava sostanziale conferma nel corrispondente orientamento giurisprudenziale, abbastanza univoco in tutto il territorio nazionale⁵.

⁴ La legge n. 286, «Data a Firenze, addì 28 giugno 1871» veniva pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, quello stesso giorno, senza intitolazione. Ma, nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, Anno 1871, Volume Trentesimosecondo*, edito a Firenze in quello stesso anno, la legge n. 286 veniva pubblicata, occupandone le pagine 1409 -11, con il seguente titolo: «Legge che estende alla Provincia di Roma gli articoli 24 e 25 delle disposizioni transitorie per l'attuazione del Codice civile».

⁵ Sulla questione dell'indirizzo giurisprudenziale in merito all'applicazione delle disposizioni preunitarie per la regolazione delle controversie afferenti a beni del patrimonio storico e artistico, v. A. D. MANFREDINI, *Antichità archeologiche e tesori nella storia del diritto*, Torino 2018, pp. 195 ss., dove sono riportate, sia nel testo che nel ricco apparato di note, alcune fra le pronunce ritenute più significative, o perché precorritrici della disposizione di cui all'articolo 5 della legge n. 286 del 1871 - come, ad esempio, la sentenza della Corte d'appello di Genova del 10 luglio 1865 -, o perché coerenti con tale statuizione: v., ad esempio, per le norme dell'ex Granducato di Toscana, la sentenza della Corte di cassazione di Firenze del 18 aprile 1883; oppure, per le norme dell'ex Regno borbonico, la decisione della Corte d'appello di Palermo del 14 febbraio 1902. Ed il Manfredini rammenta pure, richiamando le parole del ministro della Pubblica istruzione dell'epoca, Cesare Correnti - che ne riferì in Senato il 13 maggio 1872, in occasione della presentazione del suo progetto di legge in materia -, come, per ironia della sorte, nei casi in cui la giurisprudenza si era orientata nel senso di non ritenere più vigenti le

Il principio del diritto di proprietà sugli oggetti rinvenuti, sussistente tanto a favore di chi li avesse acquisiti a seguito di scoperte conseguenti a campagne di ricerche archeologiche debitamente autorizzate, quanto a favore di chi li avesse rinvenuti fortuitamente, era ad esempio stabilito, per i territori già appartenenti al Regno delle due Sicilie, nel decreto emanato il 14 maggio 1822. Infatti, l'ultimo periodo dell'articolo 5 di detto decreto stabiliva che: «In ogni caso tutti gli oggetti de' quali si tratta [*scilicet*: tutti gli oggetti di interesse archeologico rinvenuti nel sottosuolo nel corso di campagne di scavo], qualunque ne sia il merito, verranno considerati come proprietà degl'inventori a termini della legge».

Ed il medesimo principio era affermato, sia pure con una formula ellittica, anche con riguardo alla diversa evenienza del rinvenimento fortuito: l'articolo 4 di quello stesso decreto, che disciplinava tale fattispecie, stabiliva infatti che «Qualora il caso produrrà che si scovrano monumenti, statue ed altri oggetti», il loro «inventore» avrebbe dovuto darne notizia,

disposizioni preunitarie dettate per la salvaguardia del patrimonio culturale - adducendo, quale motivo ostativo, le norme del sopravvenuto Codice civile del 1865 -, le decisioni così assunte avessero avuto per effetto la fuoruscita dal Regno d'Italia di opere insigni, come la cosiddetta Madonna del libro, di Raffaello, già proprietà del conte Scipione Connestabile della Staffa, di Perugia, «senza che il Ministero, disarmato già dai tribunali [*scilicet*: Corte di cassazione di Torino, 11 febbraio 1870], riuscisse ad impedirne la vendita».

Particolarmente significativa risulta pure la sentenza della Corte d'appello di Roma del 23 novembre 1897 (Presidente Puccioni, estensore Natali; Acrocca c. ministero dell'Istruzione pubblica) in *Foro it.*, 1898, I, 117, anche in ragione delle motivazioni addotte per affermare la perdurante vigenza dell'editto del Cardinale Pacca del 7 aprile 1820 nelle provincie dell'ex Stato pontificio: «La Corte [...] Osserva che per l'art. 5 disp. prelim. Cod. civ. le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti, o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore. Ora, non soltanto nessuna legge pontificia o italiana posteriore ha abrogato espressamente l'editto Pacca 7 aprile 1820 ed il relativo regolamento 6 agosto 1821, ma invece l'art. 5 della legge 28 agosto 1871, che estese alla provincia romana gli art. 24 e 25 delle disposizioni transitorie in ordine ai vincoli fedecommissari, ha disposto senza limitazioni e distinzioni che finché non sia provveduto con legge generale continueranno ad avere vigore le leggi ed i regolamenti speciali attinenti alla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte. La *continuazione* espressa in detta legge in senso logico e grammaticale significa che quell'editto nel momento della pubblicazione di essa era tuttora in vigore e quindi che non era stato mai abrogato».

entro tre giorni, «al sindaco del luogo» e, nelle more di una valutazione circa l'importanza dei ritrovamenti, gli stessi sarebbero rimasti «coll'obbligo medesimo di non potersi dall'inventore né alienare né restaurare senza nostra autorizzazione». Ma il divieto di vendita dei reperti, posto a carico del loro 'inventore', evidentemente implicava il riconoscimento della sussistenza, a favore di quest'ultimo, di un diritto di proprietà sugli oggetti ritrovati.

Analogamente, nei territori già del Granducato di Toscana, continuavano ad essere vigenti le statuzioni recate dalla legge del 5 agosto 1780, in base alle quali era «[...] lecito e permesso a ciascuno, senza alcuna preventiva licenza, l'intraprendere scavi, per ritrovare e ritrovati far propri monumenti dei passati secoli, monete e altre cose preziose antiche» (v. articolo 1 del citato provvedimento).

Tuttavia, il successivo articolo 3 della stessa legge prescriveva che

Quando si trovino iscrizioni, statue, bassorilievi, urne, idoletti, strumenti di metallo, medaglie, gemme intagliate ed altri simili monumenti di antichità, il Direttore della [...] R. Galleria sull'avviso che ne averà dall'inventore [...] resta incaricato di prendere cognizione di ciò che potrà meritare di essere acquistato per la medesima, e dal nostro R. Erario sarà pagato il prezzo rigoroso corrispondente alla rarità e bellezza dei monumenti che si acquisteranno.

E principi simili erano stati stabiliti anche per le provincie dello Stato pontificio dall'editto emanato dal cardinale Bartolomeo Pacca, Camerengo, il 7 aprile 1820. Infatti, l'articolo 37 dell'editto menzionato disponeva che gli oggetti rinvenuti durante gli scavi - ancorché essi potessero rivestire interesse per le pubbliche collezioni - fossero comunque lasciati in proprietà di coloro che li avessero rinvenuti.

Ma tale assenso era sottoposto alla seguente condizione:

Volendo i Proprietarj ritenere per proprio uso, ed ornamento gli Oggetti ritrovati negli Scavamenti, e prescelti in servizio del Governo, ciò loro sarà permesso a condizione, che venendo poi nella determinazione di alienarli debbano notificarlo a Noi, [...] onde si possa procedere all'acquisto dei medesimi

Ovviamente, tale prescrizione aveva valenza generale in tutti gli altri casi, così come stabilito dal successivo articolo 49 dell'editto:

Tutti gli Oggetti di Arte di Marmo bianco, o colorato, che si rinverranno negli Scavamenti, debbono considerarsi di proprietà dello Scavatore o Intraprendente,

quando egli sia il Padrone del Fondo, o altrimenti dell'Inventore secondo le condizioni convenute col Padrone del Fondo

Con riferimento agli oggetti di interesse archeologico rinvenuti fortuitamente, lo stesso editto, all'articolo 50, primo comma, stabiliva ancora una volta la titolarità del diritto di proprietà su di essi in parte a favore di colui che li aveva rinvenuti ed in parte a favore del proprietario del fondo in cui il ritrovamento era avvenuto: «Nel caso fortuito l'Inventore dovrà avere la metà del ritrovato, cedendo l'altra a vantaggio del Padrone del Fondo».

Qualora, però, il reperimento fortuito dei reperti archeologici fosse avvenuto durante l'esecuzione di lavori per la conduzione del fondo, il secondo comma di quello stesso articolo 50 stabiliva che gli operai che avevano fatto la scoperta, per salvaguardare il proprio diritto alla «metà del ritrovato» avrebbero dovuto consegnare tutti gli oggetti ritrovati al padrone del fondo, sul quale solo 'incombeva' «la piena osservanza dei Regolamenti».

Occorre peraltro rammentare che proprio nello Stato della Chiesa erano state avanzate critiche rispetto al quadro normativo di riferimento, rinveniente da «[...] tutti quegli editti» che, emanati «dai differenti Camerlenghi della S. R. C. in varie epochhe», avevano dettato disposizioni per la tutela degli oggetti di interesse archeologico o artistico le quali, mentre ribadivano costantemente il divieto di esportazione, fuori dei confini dello Stato, «di statue di marmo e di metallo, di figure, ed oggetti di antichità», nulla stabilivano con riguardo a quello che sarebbe dovuto essere «il vero principio, la ragione informante tali editti», ossia l'affermazione «che tali oggetti di antichità non possono essere che del pubblico». Veniva perciò lamentato che «Non fu mai posta una legge che [...] rivendicasse al pubblico le sue proprietà su tali oggetti, rinvenuti sotto qualunque fondo [...]».

Omissione ritenuta tanto più grave se posta a confronto con la diversa scelta operata, da quelle stesse autorità ecclesiastiche, con riguardo alla tutela del patrimonio archeologico costituito dalle antichità cristiane: «[...] il diritto ecclesiastico fece valere sempre le sue ragioni sopra i sepolcri dei SS. Martiri e su tutti i monumenti cristiani mobili dei sacri cemeterii fino ai calici di vetro, ai vasi tinti di sangue, alle lampade di terracotta, alle iscrizioni [...]».

Veniva infatti obiettato che, se era stato possibile, da parte dello Stato pontificio, sancire il proprio diritto di proprietà sulle testimonianze archeologiche costituite dalle reliquie cristiane, sarebbe stato altrettanto plausibile che quegli stessi «[...] argomenti giuridici che si adducano in

favore della pubblica proprietà per le antichità cristiane, mutato ciò che è da mutarsi, si adducano ancora in favore delle pagane»⁶.

È da aggiungere, riguardo all'affermazione del principio della proprietà ecclesiastica delle antichità cristiane, che il fondamento giuridico di un tale diritto dominicale veniva fatto risalire all'editto di Milano del 313 d. C.⁷, nel quale erano effettivamente contenute prescrizioni che, oltre a stabilire la restituzione ai cristiani dei luoghi nei quali essi erano soliti radunarsi, disponevano altresì la riconsegna, alle varie comunità, e per esse alle loro diverse chiese, di tutti gli altri beni che erano stati di loro proprietà prima delle persecuzioni⁸.

L'assetto della disciplina in materia di ricerca e proprietà dei reperti archeologici sopra delineato, almeno con riguardo agli Stati preunitari con più lunga tradizione normativa in materia, non subiva grossi sconvolgimenti neppure a seguito dell'entrata in vigore della prima legge nazionale di tutela, la n. 185 del 19 giugno 1902.

E occorre ancora rimarcare che non costituivano una novità, rispetto alle statuzioni delle normative preunitarie, neppure le già rammentate prescrizioni recate, rispettivamente, dal comma terzo dell'articolo 14 e dal comma terzo dell'articolo 16 della legge n. 185/1902, che riconoscevano comunque un diritto di proprietà, in favore dello Stato, su una quota parte dei reperti rinvenuti durante le campagne di scavo.

Infatti, quantomeno per lo Stato pontificio, il diritto ad acquisire in proprietà una parte degli oggetti archeologici recuperati a seguito di scavi condotti da privati era stato già previsto, a titolo di 'diritti Fiscali'⁹, dall'ar-

⁶ Le critiche sopra riportate, e le citazioni trascritte, sono tratte da G. AZZURRI, *Il vero proprietario dei monumenti antichi*, Roma 1865, pp. 241 ss.

⁷ Infatti, come si legge nel *Motu Proprio* di Pio XI dell'11 dicembre 1925 (con il quale veniva istituito il *Pontificio Istituto di archeologia cristiana*): «i cemeteri [scilicet: le catacombe] nei secoli delle persecuzioni furono retti e governati dalla Chiesa, [...] riconoscendosi dai Cesari pagani la proprietà di quelli, non nei singoli fedeli, ma nella Chiesa medesima, rappresentata dal Vescovo; dominio proclamato poi, nell'avvento della pace cristiana, e riconosciuto solennemente ai Romani Pontefici, come ogni altro ecclesiastico possesso, da Costantino il Grande e dai suoi successori».

⁸ Per un'analisi del processo che in età tardo antica condusse l'Impero romano a riconoscere formalmente la titolarità dei beni ecclesiastici, v. A. ASCOLESE, *La proprietà ecclesiastica dal III secolo d. C.*, in *Iura & Legal Systems*, 2015, H (2) pp. 30 ss.

⁹ Infatti, l'articolo 14 dell'editto Doria Pamphilj nell'*incipit* disponeva: «Niuno potrà neppure nei suoi privati fondi fare Scavi per ritrovare Antichità, e Tesori nascosti, senza

ticolo 14 dell'editto emanato dal cardinale Doria Pamphilj, nella qualità di Pro-Camerlengo, il 2 ottobre 1802, in osservanza dello «ispecial Chirografo segnato il primo Ottobre», proveniente dalla «Santità di Nostro Signore Papa Pio VII, e diretto per l'esecuzione» al detto cardinale.

E la perdurante vigenza dell'editto Doria Pamphilj, con riguardo alle disposizioni da esso recate in tema di diritti fiscali da far valere su una quota parte degli oggetti di antichità rinvenuti dai privati proprietari a seguito di scavi preventivamente autorizzati da essi condotti nei propri fondi, era confermata espressamente, anche con riguardo al caso di ritrovamenti fortuiti, dall'articolo 47 dell'editto Pacca:

Coloro che scopriranno per caso gli Oggetti d'Arte, e d'Antichità non potranno distrarli, e saranno sottoposti alle presenti generali disposizioni, e a quelle ordinate dal Chirografo Sovrano del primo Ottobre 1802.

In alcune pronunce giurisprudenziali postunitarie, intervenute negli anni in cui la perdurante vigenza di quelle disposizioni preunitarie era formalmente statuita, si arrivò pure a stabilire che le emergenze archeologiche a carattere monumentale, anche se scoperte in fondi privati, tenuto conto della loro natura e funzione, non potevano che essere ascritte allo Stato. Ebbe molta risonanza, ad esempio, una sentenza del Tribunale di Roma del 1876 che, pur chiamato a pronunciarsi sulla corretta applicazione dell'articolo 46 dell'editto Pacca, a seguito del ritrovamento sul colle Esquilino di un colombario con volte affrescate, portato alla luce in conseguenza di scavi condotti dalla Compagnia fonciaria italiana in un terreno di sua proprietà, decise per la proprietà pubblica, a titolo originario, del monumento rinvenuto. La sentenza fu emessa tenendo soprattutto conto del valore di testimonianza del monumento, destinato a tramandare la memoria del passato, motivo per cui ritrovamenti simili, «dovendo per la loro destinazione rimanere permanentemente conservati, diventano inalienabili ed entrano nel comune prezioso retaggio del demanio pubblico dello Stato»¹⁰. E così, disattendendo le aspettative della Compagnia

[...] particolar licenza, in cui si preserveranno sempre i soliti diritti Fiscali sulla porzione degli oggetti ritrovati; [...]».

¹⁰ Per verità l'articolo 46 dell'editto Pacca si limitava a stabilire che qualora fosse stato portato alla luce un monumento ritenuto «meritevole di particolare riguardo, e conservazione», sarebbe stato compito dello Stato «indennizzare il Proprietario della perdita del suolo, facendovi costruire a pubbliche spese ciò, che sarà necessario alla

fondiaria, che dopo aver ‘denunciato’ il rinvenimento al ministero dell’Istruzione pubblica, già «si proponeva, come se si trattasse di una cava di marmi, di far segare le pitture per farne poi vendita»¹¹, il Tribunale dichiarò la proprietà demaniale del monumento.

Ma la pronuncia del Tribunale di Roma avrebbe avuto vita breve. Infatti, la Corte d’appello di Roma, che si pronunciò in merito il 21 aprile 1876¹², ribadì, in contrario avviso rispetto alla pronuncia del Tribunale, i seguenti principi:

i monumenti antichi, trovati nei fondi appartengono al proprietario del fondo. La legislazione pontificia su questa materia, non escluso l’editto Pacca del 7 aprile 1820, non mirava che allo scopo della conservazione dei monumenti, ma non era intesa a definire se la proprietà di essi appartenesse allo Stato o ai privati. Dopo la pubblicazione dello Statuto costituzionale e del Cod. civile italiano nella provincia romana, lo Stato che vuole espropriare il suolo ed il monumento deve pagare al proprietario il prezzo dell’uno e dell’altro a giusta stima¹³.

Principi che vennero confermati anche dalla Corte di cassazione di Roma, che si pronunciò sul caso il 6 dicembre 1876¹⁴.

conservazione stessa del Monumento ed a renderlo accessibile». La decisione del Tribunale di Roma del 27 gennaio 1876, da cui è tratto il brano citato nel testo, è comunque riportata in *La Legge. Monitore giudiziario e amministrativo del Regno d’Italia*, I, 1876, p. 135.

¹¹ La citazione è tratta da L. PARPAGLIOLO, *Del sottosuolo archeologico*, monografia pubblicata in appendice al *Codice delle antichità e degli oggetti d’arte*, Seconda edizione, Volume I, Roma 1932, pp. 479-80, che descrive le vicende che hanno dato origine alla sentenza emessa dal Tribunale e dichiara di condividerne le argomentazioni, in base alle quali per un monumento riportato alla luce «[...] si manifesta la nuova destinazione di esso ad uso pubblico e si determina [...] una ragione di proprietà demaniale».

¹² La sentenza, resa all’esito dell’udienza del 21 aprile 1876, Presidente ed estensore Miraglia, è riportata in *Il Foro Italiano*, Vol. 1, Parte Prima: *Giurisprudenza civile e commerciale*, 1876, pp. 729-36, con annotazioni di N. DE CRESCENZIO (pp. 729-32).

¹³ La sentenza, come già detto, è stata corredata di una nota a commento redatta da N. DE CRESCENZIO, il quale ne ha anche estrappolato le massime sopra trascritte: v. *Il Foro Italiano*, cit., p. 729-30.

¹⁴ V. Corte di cassazione di Roma, 6 dicembre 1876, in *La Legge. Monitore*, cit. 1877, I, p. 93. Annotava in proposito il PARPAGLIOLO (*Del sottosuolo archeologico*, op. cit., p. 460): «la Corte di Appello e quella di Cassazione di Roma [...] revocarono [scilicet: la sentenza del Tribunale], affermando che l’art. 46 dell’editto Pacca altro non volesse che rispettare

Ed in termini non dissimili la stessa Corte di cassazione si sarebbe pronunciata, circa dieci anni dopo, il 7 luglio 1887, nella causa per la proprietà dell'ipogeo dei Volumni, emerso casualmente

esattamente il 4 febbraio 1840 [...] durante i lavori stradali per la “la nuova strada di Piscille [...] non lungi la villa del Palazzone” nei terreni di proprietà del Monastero di S. Lucia¹⁵.

In merito a tale ritrovamento archeologico, la Corte d'appello di Perugia così sintetizzava gli eventi occorsi:

Prima ancora che si fossero compiute le escavazioni, cioè fin dal giorno 30 gennaio del detto anno 1840, e mediante privato scritto, era stata convenuta una società fra il nominato Monastero di S. Lucia, il conte Benedetto Baglioni [proprietario della Villa del Palazzone] e Lodovico Lazi ministro del Monastero stesso, colla quale si stabiliva che si sarebbero divisi fra loro in tre parti eguali gli oggetti d'arte da ritrovarsi. [...] Il Monastero di S. Lucia ed il conte Benedetto Baglioni fecero preghiera [...] al cardinale Camerlengo del tempo, al quale da una legge speciale era affidata la vigilanza dei monumenti, [...] per avere la custodia della insigne tomba [...] Il [...] cardinale Camerlengo [...] con lettera in data 14 ottobre 1840 accolse le inoltrate domande, e permise che il monumento [...] venisse affidato alla custodia del Monastero e del conte Baglioni [...] che lo coprirono di un tetto e lo misero in istato di poter essere visitato.

Sopravvenuti i nuovi ordinamenti politici il Monastero di S. Lucia fu soppresso e ne furono venduti i beni, e fra questi il predio Piscille ove esiste la tomba, del quale [...] rimase deliberatario l'avv. Francesco Calderini [...] il quale] si credette in diritto di esercitare atti di proprietà anche sull'Ipogeo, proprietà dalla quale volle esclusa Elisa Lazi, figlia ed erede di Lodovico Lazi, uno dei tre firmatari della scrittura 30 gennaio 1840.

Contro l'esclusione dalla presunta comproprietà dell'ipogeo il figlio della Lazi, e suo tutore, avv. Lodovico Porta, avviò un contenzioso per ottenere il riconoscimento della proprietà, in ragione della metà, dell'ipogeo,

i diritti del proprietario del fondo e nel contempo conservare il monumento pubblico mediante la costituzione di una servitù legale».

¹⁵ La citazione è tratta da L. CENCIAIOLI, *Storia della scoperta e le vicende dell'Ipogeo*, in *L'Ipogeo dei Volumni. 170 anni dalla scoperta, Atti del Convegno* (a cura di L. CENCIAIOLI), Perugia 2011, p. 16.

in considerazione dell'asserita paternità della scoperta del monumento, da riconoscersi a Lodovico Lazi, padre della signora Elisa. Per dare sostegno alle proprie affermazioni, richiese l'ammissione di prova testimoniale, richiesta che fu accolta dal tribunale. Avverso tale decisione, emessa nel giugno del 1876, interposero appello, nell'agosto di quello stesso anno, sia il Calderini che il Baglioni.

«Erano a questo punto le questioni insorte fra la erede Lazi [...] ed i suoi avversari» annotava la Corte d'appello nella propria sentenza,

quando il Ministero della pubblica istruzione, succeduto nei diritti del Camerlengato, fece correre intimo a tutte le parti interessate, con il quale dichiarava che intendeva riprendere la consegna dell'Ipogeo dei Volumni e delle opere d'arte ivi contenute, e perché si era mostrato dai pretesi condomini di volere fare opposizione a detta domanda, il citato Ministero, con atto 14 settembre 1876, chiamò l'avv. Calderini, il conte Baglioni e la vedova Porta avanti il tribunale [...] per sentirsi dichiarare ingiuste e destituite di ogni fondamento le sollevate opposizioni, e che spettava solo al R. Governo il diritto di ricevere e ritenere il possesso e custodia del monumento e curarne la conservazione a senso di legge [...].

Quel che più deve richiamare l'attenzione della Corte in questa lunga sequela di giudizi si è che l'avv. Calderini con comparsa 27 aprile 1878, ed il conte Baglioni con altra comparsa del gennaio 1881 fecero a pro' dello Stato rinuncia alla lite per averne riconosciuto i diritti fino allora contesi, limitandosi a chiedere un compenso per le spese dei lavori di riparazione eseguiti nell'Ipogeo. Così la vedova Porta restò sola a contrastare il possesso della tomba al Ministero della pubblica istruzione, ma non fu fortunata in tale sua resistenza, perché il tribunale di Perugia [...] ne rigettò tutte le domande ed eccezioni con sentenza 4 febbraio 1881[...].

E, ricollegandosi alla sentenza di primo grado emessa dal locale Tribunale, la Corte d'appello di Perugia, dopo aver premesso che

in seguito agli ultimi responsi della patria giurisprudenza non è più conteso oggi fra le parti che le leggi da applicarsi nella fattispecie sono le leggi e gli editti pontifici [...] e specialmente il chirografo di Pio VII dell'anno 1802 e l'editto conosciuto sotto il nome di editto Pacca del 7 aprile 1820,

tenuto conto del fatto

che l'art. 46 del nominato editto Pacca è così concepito: «Riconoscendosi meritevole di particolare riguardo o [sic] conservazione il monumento reperto [sic],

sarà nostra cura indennizzare il proprietario della perdita del suolo, facendovi costrurre [sic] a pubbliche spese ciò che sarà necessario alla conservazione stessa del monumento, ed a renderlo accessibile»,

concludeva:

si fa manifesto come nel citato articolo sia altamente dichiarata e riconosciuta la demanialità del monumento e come la demanialità gliela attribuisca il fatto stesso della scoperta, benché questa segua nei fondi privati e per opera dei privati, sotto l'unica condizione che la Commissione di belle arti ne riconosca il pregio artistico. In seguito a tale dichiarazione il monumento medesimo, dovendo per sua destinazione rimanere perennemente conservato, diventa inalienabile ed entra nel prezioso retaggio del demanio pubblico dello Stato [...].

Ma quello poi che più monta è che dai documenti stessi risulta che tanto il Monastero di S. Lucia, quanto il conte Benedetto Baglioni riconobbero la demanialità del detto Ipogeo quando [...] ne chiesero la custodia, che fu loro precariamente concessa dal Camerlengato con gli obblighi di cui al verbale di consegna¹⁶.

Né, a giudizio della Corte, poteva trovare accoglimento la richiesta «[...] della interdetta Lazi, quella cioè con cui si sostiene essere dovuto al suo genitore Lodovico Lazi il premio quale inventore [...]», in quanto

il Governo Pontificio, custode dei monumenti della eterna città, [...] distinse le cose scavate in inamovibili ed amovibili. Coll'art. 46, già citato, pose le prime fuori di commercio, [...] Quindi il proprietario del fondo non avendo potuto mai acquistare alcun diritto sul medesimo [*scilicet*: sul monumento rinvenuto nel sottosuolo] la proprietà privata non viene diminuita che della sola area nella quale riposa il monumento, e nel proprietario non poteva per conseguenza riconoscersi altro diritto che al pagamento della corrispondente superficie del suolo¹⁷.

Ma l'avvocato Porta, figlio e tutore di Elisa Lazi, non demordeva, e presentava ricorso in Cassazione avverso la sentenza della Corte d'appello di Perugia.

¹⁶ Cfr. Corte d'appello di Perugia, 24 maggio 1886, *Lazi c. Ministero della pubblica istruzione, Baglioni e Calderini*, in *La Legge. Monitore*, cit., 1887, II, pp. 378 ss., spec. pp. 379-81.

¹⁷ Cfr. Corte d'appello di Perugia, 24 maggio 1886, *Lazi c. Ministero della pubblica istruzione, Baglioni e Calderini*, in *La Legge. Monitore*, op. loc. cit., spec. p. 381 s.

E la Corte di cassazione di Roma, andando in contrario avviso rispetto alla decisione assunta dalla Corte d'appello, stabiliva che «[...] il dominio delle cose congiunte al suolo senza distinzione di profondità o di altezza appartiene al proprietario del suolo stesso, salve le limitazioni, che la natura delle cose potesse talvolta importare».

Sulla base di tale postulato, la conclusione a cui giungeva la Corte di cassazione era che lo Stato non potesse «[...] pretendere alla proprietà dei monumenti più insigni impiantati sul fondo privato dei terzi», in quanto

l'editto Pacca (e le leggi degli altri Stati non guari differiscono) non si è mai immaginato di confiscare la proprietà altrui riconosciuta da tutte le leggi, e da tutti i codici che si rispettano.

Infatti,

l'art. 46 dell'editto Pacca, ben lungi dall'idea di confiscare la proprietà di monumenti appartenenti ai privati, è alienissimo se anche fosse possibile di volerli scar-dinare dal luogo, ove da secoli si trovano e formano parte del sottosuolo, come si è sempre dimostrato. L'editto vuole invece, e per quanto è possibile, che i vetusti monumenti siano ridotti al pristino stato, restituiti alla luce del sole, come cose preziose da tramandare ai posteri e incitarli ad emulare e superare le virtù degli avi, sia per gli ammonimenti che ne ispirano, sia per ispirare le generazioni presenti a compiere anche esse fatti egregi e lasciare ai nepoti un novello eccitamento di ben fare e maggiore sprone ad ulteriore progresso. La demaniale, che di regola ha un'anima poco sensibile, in cotesti casi formerebbe una vera stonatura, per non dire un rinverdimento di barbarie.

Pertanto

La sentenza [*scilicet* oggetto della impugnativa], per errore di diritto, ha disconosciuto, che l'*Iposeo* rinvenuto è parte del fondo in cui si trova, e però appartenere deve allo stesso proprietario del fondo¹⁸.

Ma, come sarebbe stato poi rilevato in dottrina,

l'editto Pacca potrà anche riconoscere [...] la proprietà del monumento quale

¹⁸ V. Corte di cassazione di Roma, 7 luglio 1887, *Porta Lazi c. Ministero della pubblica istruzione*, in *La Legge. Monitor*, cit., 1887, II, pp. 397 ss.

accessione del suolo, però gli artt. 42, 44, 46¹⁹, sulle forme di controllo e di intervento del Governo su tali monumenti vigono e si applicano. E si sono applicati per la fortuna dell'ipogeo dei Volumni e della sua trasmissione ai posteri²⁰.

Quindi il riconoscimento del carattere demaniale di un rinvenimento archeologico costituiva, anche per la giurisprudenza dell'epoca, l'espressione di un orientamento decisamente minoritario rispetto all'interpretazione più corrente e condivisa delle disposizioni vigenti.

Infatti, l'attribuzione allo Stato della proprietà, anche in quota parte, degli oggetti scavati o rinvenuti da privati, era disposta sulla base di regole, sia rinvenienti dalle disposizioni civilistiche vigenti che da quelle di settore, risalenti al periodo preunitario, dal cui dato letterale non era possibile desumere l'esistenza di un generale diritto dominicale, a titolo originario, in favore dello Stato, su quanto veniva portato alla luce dal sottosuolo dei fondi nei quali venivano eseguite campagne di scavo o venivano effettuati ritrovamenti occasionali.

Per conseguenza, nonostante vi fosse, in ambito dottrinario, la diffusa convinzione della irragionevolezza di quella che era definita come una «iperbole contenuta nella formola *cujus est solum, ejus est usque ad coelum et usque ad inferos*»²¹, principio erroneamente ritenuto di diritto romano e

¹⁹ Si omette la trascrizione dell'articolo 46 dell'editto Pacca, già riportato nel testo ed alla precedente nota 10. Si riportano, invece, gli articoli 42 e 44:

«42. In pari modo non potranno in conto alcuno distruggersi gli avanzi di camere sepolcrali, di bagni od altro, di cui possa interessare la conservazione, né togliere i marmi, distaccare gli stucchi, segare le pitture, in special guisa se questi monumenti esistano in luoghi chiusi, nei quali il proprietario possa essere responsabile della custodia.

Non sarà ammessa alcuna modificazione su questo particolare senza la nostra speciale annuenza.

44. I proprietarj dei fondi, in cui si troveranno, od esistessero monumenti antichi, non potranno guastarli, o destinarli ad usi vili ed indegni, né potranno fare intorno agli stessi monumenti lavori o fossi, e addossare terreno od altro, che possa recare danno ai medesimi.

In caso di contravvenzione saranno costretti a riparare a proprie spese tutti i danni cagionati nei medesimi monumenti oltre la detenzione di un anno».

²⁰ V. A. D. MANFREDINI, *Antichità archeologiche e tesori*, op. cit., p. 203 s.

²¹ V. L. PARPAGLIOLI, *Del sottosuolo archeologico*, op. cit., p. 465, nota 3. La paternità del principio, definito «iperbolico» (v. p. 466), è attribuita a Cino da Pistoia. Viceversa, secondo altro orientamento dottrinario più recente, il brocardo è ascritto ad Accursio, glossatore della Scuola di Bologna (XIII secolo), che lo avrebbe ideato per dare

letteralmente riversato nella formulazione dell'articolo 440 del codice civile allora vigente, i dati di diritto positivo non confortavano un tale orientamento esegetico, come gli stessi suoi sostenitori dovevano ammettere, pur attribuendo tale distanza fra prescrizioni scritte e sensibilità culturale ad una sorta di 'timidezza' del legislatore, che non aveva avuto il coraggio di definire in modo netto e chiaro lo *status giuridico* dei beni archeologici portati alla luce a seguito di scavi o di circostanze fortuite.

Allo stesso modo, anche le disposizioni della legge n. 185 del 1902, rammentate in precedenza, che statuivano l'attribuzione in proprietà, allo Stato unitario, di una quota parte degli oggetti rinvenuti nel sottosuolo - sia nel caso in cui le indagini archeologiche fossero state condotte dai privati, sia nel caso in cui esse fossero state eseguite dall'amministrazione pubblica -, non rappresentavano il riconoscimento di una sorta di diritto dominicale (sia pure *pro quota*) dello Stato sul sottosuolo dei fondi privati, ma, a seconda dei casi, confermavano implicitamente il carattere oneroso della licenza di scavo, ovvero sancivano il riconoscimento di un maggior compenso al privato per i disagi conseguenti alle indagini archeologiche condotte dallo Stato.

Illuminante, al riguardo, è la relazione illustrativa del 20 maggio 1901²² del disegno di legge recante norme per la «Conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte» - già presentato dal ministro Niccolò Gallo e depositato in Senato il 4 dicembre 1900 -, predisposta dal senatore Giovanni Codronchi Argeli in qualità presidente dell'Ufficio centrale del Senato incaricato dell'esame del testo e nella quale, con riguardo al tema della titolarità del diritto di proprietà sugli oggetti rinvenienti da scavi archeologici o da ritrovamenti occasionali, si affermava che

Non fu accolto il desiderio di un commissario dell'Ufficio centrale²³, che vole-

un fondamento autorevole, asseritamente estrapolato dai testi giuridici romani, al diritto ad avere tombe e loculi liberi dall'interferenza di edifici sovrastanti. Per una rassegna sulla storia di quella che viene definita *La «leggenda» dell'«usque ad sidera» e dell'«usque ad inferos»*, v. C. TENELLA SILLANI I "limiti verticali" della proprietà fondiaria, Milano 1994, pp. 139 ss.

²² V. Atti Parlamentari, Senato del Regno, Legislatura XXI, 1^a Sessione 1900 - 1901, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Relazione dell'Ufficio centrale sul disegno di legge presentato dal ministro dell'Istruzione pubblica nella tornata del 4 dicembre 1900, Conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte, pp. 1 ss.

²³ Pur senza menzionarlo, Codronchi intendeva fare riferimento al senatore Giuseppe

va si dichiarasse proprietà dello Stato il sottosuolo archeologico, perché questo avrebbe turbato tutta la proprietà; ma i diritti della storia, della scienza e dell'arte sembrano a noi nel presente disegno di legge efficacemente difesi coll'obbligo di denuncia degli scavi, colla vigilanza governativa, col diritto di espropriazione in casi determinati: è inoltre riservata allo Stato una congrua parte degli oggetti rinvenuti oltre alla prelazione per l'acquisto degli altri²⁴.

E, poco più avanti, la posizione così espressa veniva ulteriormente ribadita:

Un'altra grande questione è quella che riguarda i tesori archeologici ond'è ricco il sottosuolo italiano. Una minoranza propose, come abbiamo detto più sopra, che il sottosuolo archeologico fosse dichiarato proprietà dello Stato. La proposta dell'onorevole collega nostro ha appoggio di esempi recenti: infatti nella legislazione di Grecia²⁵ e di Candia²⁶ quel principio fu riconosciuto; ma parve alla maggioranza che con ciò si turbasse la proprietà, e forse si ferisse il Codice civile²⁷.

Carle, anche lui componente dell'Ufficio centrale, che aveva redatto una relazione di minoranza, incentrata sull'idea che, con riguardo ai beni di interesse storico ed artistico, occorresse tracciare una linea di demarcazione fra i beni che dovevano essere sottratti al mercato perché significativi per l'identità e la memoria nazionali, la cui perimetrazione delimitava lo *spazio della memoria*, di carattere demaniale, da quelli che invece potevano essere assoggettati alle regole del commercio, la cui individuazione delimitava lo *spazio del mercato*.

²⁴ V. Atti Parlamentari, Senato del Regno, Legislatura XXI, 1^a Sessione 1900 - 1901, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, Relazione dell'Ufficio centrale*, cit., p. 2.

²⁵ Il relatore intendeva fare riferimento alla legge promulgata in Grecia il 24 luglio 1899.

²⁶ La citazione, ancorché fatta dopo quella concernente la legge greca, era relativa alla legge promulgata a Creta il 18 giugno di quello stesso 1899, e quindi in data antecedente. Il dato che accomunava quelle leggi, come avrebbe rilevato l'onorevole Rosadi nella Relazione presentata il 15 maggio 1909 per illustrare il nuovo disegno di legge sulla conservazione dei monumenti immobili e mobili (relazione riportata da L. PARPAGLIOLO, *Codice delle antichità e degli oggetti d'arte, Volume I*, Roma 1913, pp. 9-83. e, ai fini che qui interessano, p. 57), era che entrambe «[...] alla prima disposizione pongono per principio fondamentale la demanialità di tutta la materia archeologica di Candia e di Grecia».

²⁷ Il Codice civile del regno d'Italia - emanato con Regio decreto del 25 giugno 1865, n. 2358, e vigente all'epoca in cui, nel 1901, in Parlamento veniva esaminato il testo del disegno di legge sui monumenti e gli oggetti di antichità e d'arte - in materia di proprietà privata conteneva disposizioni perfettamente coerenti con il disposto dell'articolo 29 dello

Bastano il diritto di vigilanza, e quello ancora più importante della erogazione allo Stato degli oggetti scoperti e rinvenuti. Basta il diritto di espropriazione²⁸.

E, com'è noto, il disegno di legge del ministro Gallo, fatto proprio dal deputato Nunzio Nasi, succeduto proprio a Gallo nella direzione del ministero dell'Istruzione pubblica a far data dal febbraio 1901, veniva approvato dal Senato nella seduta del 13 dicembre 1901.

Si arrivava così agli inizi del 1902, quando veniva a scadere la prima

Statuto albertino, a termini del quale «Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi». Infatti gli articoli 436 e 440 del menzionato codice civile, che fissavano le regole fondamentali del diritto dominicale, in perfetta coerenza con quanto stabilito dal rammentato articolo 29, sancivano, nell'ordine, che «La proprietà è il diritto di godere e di disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti» e che «Chi ha la proprietà del suolo ha pur quella dello spazio sovrstante e di tutto ciò che si trova sopra e sotto la superficie». Peraltro, è da sottolineare che gli oggetti d'arte e di antichità già nelle pubbliche collezioni statali, non erano neppure ascritti fra i beni demaniali, *status* giuridico allora riconosciuto, ai sensi dell'articolo 427 del codice, solo a «Le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze [...]. I reperti archeologici e le opere d'arte, se in proprietà dello Stato, erano da ritenersi ricompresi nella categoria dei beni patrimoniali, in conformità al disposto dell'articolo 428, che stabiliva: «Qualsiasi altra specie di beni appartenenti allo Stato forma parte del suo patrimonio».

Va detto, per completezza di esposizione, che un regime giuridico peculiare era previsto, a norma dell'articolo 23 del Regio decreto 27 maggio 1875, n. 2552, per le sole «carte pubbliche», ossia i documenti prodotti dalle amministrazioni statali, anche preunitarie, i quali, ove rinvenuti in mani private, o in procinto di essere venduti, andavano rivendicati allo Stato, essendo essi, per loro natura, beni consustanzialmente pubblici.

Era evidente che se quello rammentato era il contesto normativo di riferimento, fissato nello Statuto albertino e nel Codice civile, prevedere, con una legge di settore, l'esclusiva proprietà pubblica dei beni archeologici rinvenuti in fondi privati, sia occasionalmente che a seguito di espresse ricerche, avrebbe messo in crisi il complessivo assetto normativo del regime della proprietà privata, con riguardo ai beni di interesse storico e/o artistico, sia immobili che mobili.

²⁸ V. Atti Parlamentari, Senato del Regno, Legislatura XXI, 1^a Sessione 1900 - 1901, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, Relazione dell'Ufficio centrale*, cit., p. 4.

sessione (1900 – 1902) della XXI Legislatura, senza che il disegno di legge in questione fosse stato definitivamente approvato da entrambi i rami del Parlamento. Tuttavia, a fine febbraio del 1902, agli inizi della seconda sessione della Legislatura (febbraio 1902 – luglio 1904), il ministro Nasi aveva l'accortezza di riproporre all'esame del Senato lo stesso disegno di legge, che veniva così nuovamente approvato nel marzo, per passare poi alla Camera, dove esso riceveva la definitiva approvazione nella tarda primavera di quello stesso 1902. La legge così varata veniva poi promulgata il 12 giugno di quell'anno e pubblicata, con il numero 185, sulla Gazzetta Ufficiale del 27 giugno 1902.

2. L'esportabilità degli oggetti archeologici, anche ‘di sommo pregio’, e l'inerdità delle disposizioni della legge n. 185/1902, con la conseguente promulgazione della cosiddetta ‘legge catenaccio’

Ma, a prescindere dalla regolamentazione dettata in materia di proprietà dei rinvenimenti archeologici, la legge Nasi si rivelava ben presto una «legge inutile»²⁹, con particolare riguardo alle disposizioni da essa recate in tema di controllo all'esportazione.

Per avere un quadro chiaro della sostanziale inefficacia delle disposizioni varate con la legge appena approvata, in materia di contrasto all'esportazione incontrollata degli oggetti d'arte e di antichità dal territorio nazionale, occorre tener conto delle regole stabilite per la individuazione di quelli, fra detti oggetti, che fossero da considerare come ‘di sommo pregio’ e per la loro conseguente iscrizione negli appositi cataloghi espressamente previsti dall'articolo 23, nonché degli effetti che da tale iscrizione derivavano per la loro esportabilità.

Giova innanzitutto rammentare che, per l'articolo 5, primo comma, della legge in questione, «Colui che, come proprietario, o anche a semplice titolo di possesso, sia detentore di un monumento o di un oggetto di antichità o d'arte compreso nel catalogo di cui all'articolo 23, è obbligato a denunciarne subito qualunque contratto di alienazione o mutamento di possesso».

In buona sostanza, l'iscrizione di un bene immobile o di un bene mobile di interesse artistico o archeologico (e quindi, a seconda dei casi, di un

²⁹ V. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*, Bologna 2003, p. 39, nonché pp. 47 ss.

‘monumento’ ovvero di un ‘oggetto di antichità o d’arte’) nell’apposito catalogo, la cui redazione era prevista e disciplinata al successivo articolo 23 della stessa legge, comportava solo l’obbligo, per chi fosse proprietario o possessore di un tale bene, di «denunciarne subito» al ministero della Pubblica istruzione «qualunque contratto di alienazione o mutamento di possesso» che avesse ad oggetto siffatto bene.

La ‘denuncia’, qualora fosse stata relativa ad un «contratto di alienazione», avrebbe legittimato «il Governo» all’esercizio del «diritto di prelazione [*scilicet*: sugli oggetti di antichità e d’arte ricompresi nella compravendita] a parità di condizioni»: in tal senso disponeva il primo comma del successivo articolo 6 della legge.

Va ancora rammentato che, ai sensi del quarto comma dell’articolo 5, ai fini del legittimo esercizio, da parte del ministero della Pubblica istruzione, del diritto di prelazione, era necessario che il bene di antichità e d’arte oggetto della compravendita, ancorché non ancora inserito nel rammentato catalogo degli oggetti ‘di sommo pregio’, fosse stato comunque destinatario di una notifica ministeriale che ne avesse attestato il particolare interesse artistico o archeologico.

È tuttavia da aggiungere che la vera ambiguità della disciplina regolante la vendita degli oggetti ‘di sommo pregio’, che la rendeva, di fatto, il cavallo di Troia destinato ad eliminare ogni ostacolo al libero commercio degli oggetti di antichità e d’arte, compresi quelli più preziosi e rilevanti per la storia patria, era riposta nel terzo comma del successivo articolo 6.

Infatti, tale ultima disposizione, redatta come se si fosse voluto sottolineare il vantaggio con essa arrecato all’amministrazione della Pubblica istruzione nella specifica circostanza, prescriveva che: «Quando tale diritto di prelazione si esercita sopra un oggetto mobile ed in base ad offerta dall’estero, sia di privati, sia di istituti, il prezzo sarà stabilito deducendo dall’offerta l’ammontare della tassa di esportazione [...]».

In pratica, questa formulazione della norma rendeva possibile la vendita all’estero anche degli oggetti classificati ‘di sommo pregio’ sia che essi fossero già inseriti nell’apposito catalogo, sia che, nelle more della procedura di catalogazione, fossero stati comunque riconosciuti di importante interesse, artistico o archeologico e, come tali, fossero stati oggetto di un’apposita notifica. E tale vendita poteva essere fatta a favore di soggetti stranieri, sia che si trattasse di privati cittadini, sia di istituzioni.

La sostanziale liberalizzazione del commercio degli oggetti di antichità e d’arte, che così veniva sancita, non era neppure controbilanciata da una apposita dotazione finanziaria, disposta a vantaggio del ministero della Pubblica istruzione e finalizzata a rendere concreto il previsto esercizio della

prelazione. Essa finiva così per risolversi in una misura oggettivamente in contrasto con la salvaguardia del patrimonio storico ed artistico nazionale.

Non solo: essa, inoltre, veniva inopportunamente corredata di una prescrizione che ad una prima, superficiale lettura, poteva perfino essere colta come una disposizione posta a vantaggio dell'amministrazione. Infatti, la seconda parte del terzo comma dell'articolo 6 in esame stabiliva che qualora «il Governo» avesse esercitato il proprio diritto di prelazione in riferimento ad una vendita fatta «in base ad offerta dall'estero», il prezzo da pagare per esercitare il diritto di prelazione si sarebbe dovuto determinare «deducendo [...] l'ammontare della tassa di esportazione». Prescrizione assolutamente inutile, dato che, ovviamente, l'esercizio del diritto di prelazione da parte del 'Governo', costituendo una ragione ostativa alla produzione di effetti della vendita conclusa con acquirenti stranieri, faceva venir meno, per il venditore, l'onere di dover curare il procedimento di esportazione del bene ceduto e quindi l'obbligo di pagare la relativa tassa, la quale, pertanto, non sarebbe stata comunque da computare nel prezzo della prelazione.

Peraltro è da aggiungere, a completamento del quadro normativo fin qui tracciato, che la possibilità della vendita ad acquirenti stranieri degli «oggetti di antichità e d'arte» di proprietà privata, anche se «di sommo pregio», non era ostacolata dalla prescrizione di cui al quarto comma dell'articolo 23³⁰, che individuava il «danno grave per il patrimonio artistico e per la storia», costituito dalla loro esportazione, come mera *conditio sine qua non* per la loro iscrizione nel redigendo catalogo. E neppure era di ostacolo a tali vendite la disposizione del secondo comma dell'articolo 2, che disponeva espressamente l'inalienabilità per i soli oggetti «qualificati come di sommo pregio» che appartenessero «allo Stato, a Comuni, a Province o ad altri Enti legalmente riconosciuti [...]»³¹.

Per fortuna, l'applicazione delle disposizioni così fissate non era prevista

³⁰ V. articolo 23, quarto comma, della legge n. 185/1902:

«L'iscrizione d'ufficio nel catalogo di oggetti d'arte o di antichità di proprietà privata, si limiterà agli oggetti d'arte o d'antichità di sommo pregio, la cui esportazione dal Regno costituisca un danno grave per il patrimonio artistico e per la storia».

³¹ V. articolo 2, secondo comma, della legge n. 185/1902:

«Sono altresì inalienabili [...] i singoli oggetti d'arte e di antichità non facienti parte di collezioni, ma compresi fra quelli che nel catalogo di cui all'articolo 23 sono qualificati come di sommo pregio, quando tali [...] oggetti appartengano allo Stato, a Comuni, a Province o ad altri Enti legalmente riconosciuti [...]».

come immediata: infatti il secondo comma dell'articolo 35³² prescriveva che ancora per un anno, a far data dalla pubblicazione della legge, sarebbero rimaste in vigore «le disposizioni restrittive», in materia di esportazione di oggetti di antichità e d'arte, recate dalle legislazioni preunitarie, onde consentire che, in quell'arco temporale, venisse approntato il catalogo previsto dall'articolo 23 e fossero anche stanziate le risorse finanziarie necessarie per sostenere le spese connesse all'esercizio del diritto di prelazione rispetto alle vendite, anche all'estero, dei beni notificati o iscritti nel catalogo degli oggetti 'di sommo pregio'.

Prescrizione che era in contraddizione, peraltro, con quanto stabilito al primo comma di quel medesimo articolo 35, nel quale era sancita la perdurante vigenza del solo articolo 4 della legge n. 286 del 1871 che disponeva l'indivisibilità ed inalienabilità delle «gallerie, biblioteche ed altre collezioni d'arte o di antichità» già gravate da fedecomesso fino a quando alla loro nuova regolamentazione non si fosse «per legge speciale altrimenti provveduto». Viceversa, l'articolo 5 della citata legge n. 286, che statuiva che avrebbero continuato «ad aver vigore le leggi e i regolamenti speciali attinenti alla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte», emanati dagli stati preunitari, non era ricompreso fra le disposizioni sottratte all'abrogazione³³.

Una vera e propria «legge ad orologeria»³⁴, quindi, quella che era stata appena varata: in assenza dei cataloghi da essa previsti ed una volta decorso l'anno stabilito nell'articolo 35, sarebbe stata possibile la vendita, anche all'estero, degli oggetti 'di sommo pregio', nonché l'esportazione di qualunque altra opera d'arte o d'antichità, senza che lo Stato, in assenza del catalogo, nonché dei fondi necessari per far fronte tanto alle spese per le prelazioni che a quelle per gli acquisti all'esportazione, potesse fare alcunché per trattenere gli oggetti in Italia. In pratica, secondo quanto efficacemente rappresentato da Felice Barnabei nella seduta della Camera del

³² V. articolo 35, secondo comma, della legge n. 185/1902:

«Dalla pubblicazione della legge restano in vigore per un anno, entro il quale termine dev'essere compilato il catalogo, le disposizioni restrittive delle leggi esistenti relative all'esportazione degli oggetti d'arte e di antichità».

³³ V. articolo 35, primo comma, della legge n. 185/1902:

«Sono abrogate dal giorno della pubblicazione della presente legge, tutte le disposizioni in materia vigenti nelle diverse parti del Regno, salvo quanto è disposto nell'articolo 4 della legge 28 giugno 1871, n. 286 [...]».

³⁴ V. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., p. 47.

28 aprile 1903, la legge del 1902, per com'era stata scritta, dava la «facoltà di portar via tutto, anche il Colosseo»³⁵.

E così, proprio per opporre «un catenaccio»³⁶ alla deriva liberistica che si profilava minacciosa all'orizzonte, il Parlamento alla fine varava una legge che, in *Gazzetta Ufficiale*, era intestata «Sull'esportazione all'estero degli oggetti antichi di scavo e degli altri oggetti di sommo pregio storico ed artistico»³⁷, la quale veniva promulgata dal re il 27 giugno 1903 e quindi pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il successivo 29 giugno con il n. 242.

L'articolo 1 della legge n. 242³⁸ prorogava, in buona sostanza, di due anni la misura del divieto di esportazione sia degli oggetti, provenienti da scavi, che fossero di notevole importanza archeologica ed artistica, sia degli oggetti, di proprietà privata, che fossero stati ritenuti di sommo pregio e descritti nel catalogo, appositamente previsto dall'articolo 23 della

³⁵ L'espressione è tratta dall'intervento alla Camera tenuto da Barnabei per illustrare una sua mozione, presentata il 28 aprile (v. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 2^a sessione, *Discussioni*, tornata del 28 aprile 1903, pp. 7041 ss.), con la quale invitava il governo a salvare il patrimonio archeologico e artistico dal rischio di una sua esportazione incontrollata. Tutta la complessa vicenda è dettagliatamente esposta in R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., pp. 47 ss.

³⁶ È ancora Barnabei il creatore della definizione: v. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 2^a sessione, *Discussioni*, tornata del 29 aprile 1903, pp. 7081 e 7085.

³⁷ Mentre, nella *Raccolta delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, Parte principale, Volume Secondo, anno 1903*, Roma 1903, pp. 1729 ss., era titolata «Legge che modifica quella del 12 giugno 1902, n. 185, per la conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte».

³⁸ Si riporta qui di seguito, per comodità di riscontro, il testo dell'articolo 1 della legge n. 242/1903:

«Fino al termine di due anni dalla promulgazione della presente legge è vietata l'esportazione all'estero degli oggetti antichi provenienti da scavo, che sieno di notevole importanza archeologica ed artistica.

È altresì vietata per detto termine l'esportazione all'estero degli altri oggetti che siano di sommo pregio per la storia e per l'arte descritti nel catalogo di cui nell'articolo 23 della legge 12 giugno 1902, n. 185, e precisamente nella parte del catalogo stesso relativa agli oggetti d'antichità e d'arte di proprietà privata.

Questa parte del catalogo dovrà essere pubblicata dal Ministero dell'Istruzione Pubblica non più tardi del 31 dicembre 1903. Intanto ne fa le veci per tutti gli effetti di legge la notificazione di cui all'articolo 5 della legge sopra citata».

legge n. 185 del 1902. Tale catalogo, però, era ancora da redigere. Per la sua emanazione era stabilito, come termine ultimo, il 31 dicembre 1903.

Ed in effetti, sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 307 del 31 dicembre 1903, a partire da pagina 5678 e fino a pagina 5686, veniva pubblicato, «a termini dell'art. 1º della legge 27 giugno 1903, n. 242», il «Catalogo degli oggetti di sommo pregio per la storia o per l'arte, appartenenti a privati».

Nella stessa rubrica si avvertiva però che «Questo catalogo è il primo della serie, essendo nel dovere ed in facoltà del Governo di fare, sentite le Commissioni consultive competenti, tutte le aggiunte che saranno giudicate necessarie»³⁹.

Motivo per cui la pubblicazione di quello che si può considerare il primo stralcio del catalogo nazionale non faceva venir meno le esigenze di protezione sia delle opere già inserite in esso, per le quali c'era il rischio della loro vendita all'estero e quindi la conseguente necessità, per il 'Governo', di disporre delle somme necessarie per esercitare, in tal caso, il diritto di prelazione, sia delle opere, comunque di 'sommo pregio', che ancora non si era riusciti a classificare e ad inserire nel detto catalogo, sia, ancora, degli altri oggetti di antichità e d'arte, ritenuti, in sede di controllo all'esportazione, «di notevole importanza», la cui uscita poteva essere impedita, dallo Stato, solo con l'esercizio del diritto d'acquisto.

Pertanto, il 25 giugno del 1905 veniva promulgata una nuova legge, la n. 260, che in *Gazzetta Ufficiale* era intitolata «Proroga della legge per la conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte» e che prolungava fino al dicembre del 1906 la vigenza delle prescrizioni dettate con la legge n. 242⁴⁰.

Ma anche tale ulteriore lasso di tempo non risultava sufficiente né per

³⁹ Sull'importanza del catalogo così redatto, anche come testimonianza dello stato degli studi nella definizione e classificazione di un patrimonio storico e artistico 'nazionale', v. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., pp. 57 ss. Ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁴⁰ Come di consueto, nella *Raccolta delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, Parte principale, Volume Terzo, Anno 1905*, Roma 1905, p. 2733, la legge n. 260 del 25 giugno 1905 recava la seguente titolazione, differente da quella riportata in *Gazzetta Ufficiale*: «Legge che proroga quella del 27 giugno 1903, n. 242, che modifica la legge del 12 giugno 1902, n. 185, per la conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e d'arte». Essa consisteva in un articolo unico che, al primo comma, statuiva:

«Le disposizioni della legge 27 giugno 1903, n. 242, che modificano quella del 12 giugno 1902, n. 185, per la conservazione dei monumenti e degli oggetti di antichità e di arte, rimangono in vigore fino al 31 dicembre 1906».

apportare al catalogo tutte le integrazioni necessarie, né per dotare l'amministrazione della Pubblica istruzione delle risorse economiche imprescindibili per dare piena attuazione all'esercizio del diritto di prelazione sugli oggetti d'arte e d'antichità di sommo pregio nel caso della loro messa in vendita da parte dei privati, nonché all'esercizio del diritto di acquisto sugli oggetti che, in sede di esportazione, fossero stati giudicati 'di notevole importanza'.

Quindi il 30 dicembre 1906 veniva promulgata una ulteriore legge, la n. 642, per effetto del cui articolo unico la vigenza delle disposizioni della legge n. 242 del 1903 veniva prorogata fino al 31 luglio 1907⁴¹.

E dato l'inutile decorrere del tempo fissato anche con tale proroga, il 14 luglio 1907 veniva promulgata la legge n. 500, la cui rubrica, in *Gazzetta Ufficiale*, recitava: «Proroga del termine assegnato dalla legge 30 dicembre 1906, n. 642, sulla esportazione degli oggetti d'antichità e belle arti e istituzione di un fondo destinato agli acquisti di cose mobili ed immobili d'interesse archeologico ed artistico», la quale prolungava fino al 31 luglio 1908 la vigenza delle disposizioni della legge n. 242 del 1903⁴².

Ma tale legge non si limitava alla mera proroga della 'legge catenaccio': finalmente, con essa veniva anche disposta, all'articolo 2, un'assegnazione straordinaria di fondi a favore del ministero, da impiegarsi secondo i

⁴¹ La legge n. 642 del 30 dicembre 1906, che nella *Raccolta delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, Parte principale, Volume sesto*, Roma 1906, p. 5208, era intitolata «Legge che proroga fino al 31 luglio 1907 le disposizioni della legge 27 giugno 1903, n. 242, sulla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'antichità e d'arte», recava un articolo unico, che al primo periodo recitava:

«Le disposizioni della legge 27 giugno 1903, n. 242, che modifica quella del 12 giugno 1902, n. 185 per la conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte, rimarranno in vigore fino al 31 luglio 1907».

⁴² La legge n. 500 del 14 luglio 1907, inserita nella *Raccolta delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, Parte principale, Volume quinto*, Roma 1907, p. 4089 s., recava una intitolazione solo leggermente diversa da quella riportata in *Gazzetta Ufficiale*, così formulata: «Legge che proroga il termine assegnato dalla legge 30 dicembre 1906, n. 642, sulla esportazione degli oggetti d'antichità e belle arti e istituzione di un fondo destinato agli acquisti di cose mobili ed immobili d'interesse archeologico ed artistico». All'articolo 1 essa prescriveva:

«Le disposizioni della legge 27 giugno 1903, n. 242, che modifica quella del 12 giugno 1902, n. 185, per la conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte, rimarranno in vigore fino al 31 luglio 1908».

meccanismi finanziari fissati al successivo articolo 3, per «provvedere agli eventuali acquisti di cose immobili e mobili che abbiano importante interesse artistico, archeologico o storico».

Agli inizi di luglio del 1908, essendo la situazione ancora in un vicolo cieco, veniva promulgata la legge 2 luglio 1908, n. 396, che, pubblicata nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, Parte principale, Volume Quarto, 1908*, Roma 1908, p. 3471, con il titolo «Legge che proroga le disposizioni della legge 27 giugno 1903, n. 242, sulla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte», disponeva una ulteriore proroga, fino al 31 luglio 1909, delle norme della legge n. 242 del 1903⁴³.

3. La legge n. 364 del 1909 recante l'assunto: «Le cose scoperte appartengono allo Stato»: una proposta di lettura del dictum in armonia sia con gli esiti del dibattito parlamentare che con il più generale quadro normativo di riferimento

Il 20 giugno 1909, come già ricordato nell'esordio di questo scritto, veniva promulgata una nuova legge generale su «Le antichità e le belle arti», la n. 364, che, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 28 giugno, entrava in vigore il giorno dopo. Essa abrogava e sostituiva integralmente sia la legge ‘inutile’ del 1902, la n. 185, che la successiva ‘legge catenaccio’ del 1903, la n. 242, nonché l’ultima sua proroga, disposta con la legge n. 396 del 1908, poco prima rammentata.

Tuttavia, la legge del giugno 1909 non nasceva come per incanto o per miracolo: essa veniva infatti emanata all’esito di un acceso e logorante dibattito pubblico. Già dal maggio 1906 una commissione di esperti nominata dal ministro Paolo Boselli (che aveva retto la Pubblica istruzione tra il febbraio ed il maggio di quello stesso anno) e presieduta dal senatore Cordonchi aveva elaborato e depositato una bozza di articolato, corredata di una relazione, la cui stesura era opera di Giovanni Rosadi, che costituiva la proposta di una nuova legge per la tutela delle ‘cose’ di antichità e d’arte⁴⁴. E già la terminologia adoperata per definire le tipologie dei beni presi in

⁴³ Il primo periodo dell’articolo unico della legge n. 396 del 2 luglio 1908 statuiva:

«Le disposizioni della legge 27 giugno 1903, n. 242, che modifica quella del 12 giugno 1902, n. 185, per la conservazione dei monumenti e degli oggetti d’arte, rimarranno in vigore fino al 31 luglio 1909».

⁴⁴ Le vicende che caratterizzarono gli anni durante in quali prese forma la nuova legge

considerazione dalla nuova proposta normativa segnava in qualche modo la distanza dalla legge del 1902. Infatti, la dicotomia ‘monumenti/oggetti’ veniva abbandonata e sostituita con un unico termine, quello di ‘cose’, per dare il segno della uniformità della disciplina di tutela da applicarsi, sia che ci si trovasse di fronte a beni immobili che a beni mobili: principio particolarmente significativo, ad esempio, in materia di regolamentazione del potere di esproprio da parte dello Stato.

Con particolare riguardo al tema di interesse in questa sede, ossia la conduzione degli scavi archeologici e la titolarità del diritto di proprietà sui reperti rinvenuti, la bozza prevedeva la facoltà dello Stato di eseguire ricerche archeologiche in ogni parte del territorio nazionale, con il connesso obbligo di risarcire i privati per gli eventuali danni arrecati ai loro fondi, oltre ad un compenso aggiuntivo (pari ad un ulteriore dieci per cento), nonché di acquisire, mediante esproprio, i fondi dove fossero state rinvenute strutture di significativo interesse. Inoltre, qualora, previa espressa autorizzazione, fossero stati i privati a condurre le indagini archeologiche, era previsto il diritto dello Stato ad acquisire in proprietà la metà dei reperti rinvenuti.

Nel giugno di quello stesso 1906, Luigi Rava, insediatosi al ministero della Pubblica istruzione, faceva propria la bozza Rosadi e la formalizzava, lasciandola sostanzialmente inalterata, come disegno di legge di iniziativa ministeriale. Il testo veniva sottoposto all’esame della Commissione parlamentare della Camera, presieduta da Felice Barnabei, nel maggio del 1907 e, nel febbraio del 1908, veniva approvato in aula, rimanendo, sul punto in questione, sostanzialmente immutato, ad eccezione della previsione della maggiorazione del dieci per cento sull’importo attribuito a titolo di ristoro economico per gli eventuali danni arrecati ai fondi, che veniva cassata⁴⁵.

Il 17 marzo del 1908 il testo approvato dalla Camera veniva presentato al Senato e mentre nel Paese si faceva più serrato il confronto fra i sostenitori del nuovo disegno di legge, ritenuto migliorativo per quel che riguardava la tutela del patrimonio archeologico e storico-artistico nazionale, ed i difensori dell’intangibilità della proprietà privata e del libero commercio antiquario, che erano invece affezionati alla legge del 1902 e mal sopporta-

di tutela sono puntualmente e magistralmente descritte da R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., pp. 58 ss.

⁴⁵ Per la comparazione sinottica dei vari testi, a partire da quello elaborato dal Rosadi nel maggio del 1906, fino a quello approvato dalla Camera a febbraio del 1908, v. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., p. 84 s.

vano la legge-catenaccio del 1903, l’Ufficio centrale del Senato, il 21 maggio 1908, iniziava l’esame del nuovo testo normativo.

Sulla proposta di legge il senatore Baldassarre Odescalchi, vigile custode della intangibilità dei diritti della privata proprietà, anche con riguardo agli oggetti di antichità e d’arte, formulava molteplici ‘Osservazioni’, che poi si premurava di far pervenire, con una lettera del 9 giugno⁴⁶, al principe Fabrizio Colonna, che presiedeva l’Ufficio ove era incardinato il testo della proposta di legge da esaminare. Alcuni dei rilievi formulati investivano proprio le parti dell’articolato che trattavano della regolamentazione degli scavi archeologici e dei compensi da riconoscere ai proprietari dei fondi ove venivano eseguite le attività di ricerca.

In particolare, con riferimento al testo dell’articolo 15 della bozza, che prevedeva la facoltà, riconosciuta allo Stato, di condurre indagini archeologiche in ogni parte del territorio nazionale, e la conseguente ‘appartenenza’ ad esso dei reperti rinvenuti, il principe Odescalchi annotava testualmente. «Opino che questo articolo esiga qualche mitigazione, sembrandomi che lasciato quale è, apparisce troppo lesivo del diritto di proprietà»⁴⁷.

E sulla formulazione del successivo articolo 16, che nello stabilire le modalità di esercizio del potere di esproprio, da parte dello Stato, dei terreni in cui si sarebbero dovute eseguire campagne di scavo, prescriveva che nel determinare l’ammontare delle indennità da riconoscere ai proprietari, non si sarebbe dovuto tenere conto del presumibile valore economico dei reperti che sarebbe stato possibile rinvenire nei detti fondi, il rilievo critico dell’Odescalchi era analogo a quello formulato per il precedente articolo 15⁴⁸.

⁴⁶ La lettera in questione è conservata nell’Archivio storico del Senato, *Disegni di legge*, b. 156, 1904 – 1909, fasc. 760, ed è comunque agevolmente consultabile in R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., nella sezione *Documenti*, ove è riprodotta integralmente: v. pp. 383 ss.

⁴⁷ V. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., p. 386.

⁴⁸ La formula adoperata dall’Odescalchi era stringata ma chiarissima nella sostanza: «Si ripete l’osservazione precedente», ossia quella formulata in merito all’articolo 15, ritenuto lesivo dei diritti dei privati proprietari. V. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, op. loc. cit. E vale la pena di rammentare che rispetto alla formulazione dell’articolo 16 del disegno di legge si levavano le proteste di una intera comunità territoriale, il Comune di Resina, cittadina campana che era stata costruita sui terreni ove in età antica sorgeva la città di Ercolano. Infatti il Sindaco della cittadina, in data 9 marzo 1908, faceva pervenire al Senato il testo di un voto, approvato in Consiglio comunale nella seduta del 25 febbraio 1908, che contestava la formulazione dell’articolo 16, per la parte in cui escludeva, dal computo

L’Ufficio del Senato si riuniva nuovamente, per l’esame del disegno di legge, ai primi di novembre del 1908. Nel frattempo, come detto, era stata adottata e pubblicata l’ennesima legge destinata a prorogare la sospensione dell’efficacia delle disposizioni della legge del 1902 in materia di esportazione: la n. 396 del 2 luglio 1908, che, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 16 luglio, era entrata in vigore il giorno successivo.

Intanto i lavori della commissione dell’Ufficio centrale del Senato procedevano ed il senatore Gualtiero Sacchetti si rendeva artefice di una mediazione fra le posizioni più oltranziste di alcuni esponenti dell’Ufficio centrale del Senato (*Odescalchi in primis*) e le istanze innovative portate avanti dal ministro Rava⁴⁹.

Dopo mesi di discussioni e di lavoro finalizzato a limare i vari aspetti controversi del testo, finalmente, il 12 gennaio 1909, l’Ufficio centrale del Senato dava il suo assenso ad una versione rivista del disegno di legge a suo tempo presentato da Rava, che veniva accompagnata da una relazione illustrativa, redatta dal senatore Sacchetti, nella quale, con riguardo al tema degli ‘scavi archeologici’, veniva rilevato che:

Gli articoli di questo disegno di legge [...] non diversificano molto dagli articoli corrispondenti della legge del 1902. Il ministro dell’istruzione [...] ha procurato anche ora di evitare, per quanto possibile, il terreno scabroso delle disquisizioni teoriche [...] Tutti riconoscono [...] il dovere che lo Stato ha di esercitare una solerte vigilanza in tutta la materia degli scavi [...] Questo basta perché non si abbia a ritenerre eccessiva l’ingerenza che gli è concessa in ordine agli scavi eseguiti da privati, o troppo larghe le facoltà che gli sono accordate circa gli scavi che [...] egli si può proporre di compiere. Anzi [...] l’Ufficio centrale, nell’intento [...] di non pregiudicare le quistioni di principio e per informarsi a quelle ragioni di equità che suppliscono utilmente in certi casi allo stretto diritto, propone un

dell’indennità di esproprio, il presunto valore dei possibili rinvenimenti archeologici, privando i proprietari dei terreni assoggettati all’acquisizione coattiva di una ricchezza che invece sarebbe ad essi spettata e violando così il diritto di proprietà garantito dall’articolo 29 dello Statuto albertino. Sulla vicenda, indicativa del clima che si era determinato intorno al nuovo testo di legge, v. *amplius* R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., p. 93, nonché pp. 355 ss., ove la deliberazione del consiglio comunale di Resina è riportata integralmente, in uno con la lettera di trasmissione al Senato.

⁴⁹ Sul ruolo avuto dal senatore Gualtiero Sacchetti nella limatura e nella definizione ultima del testo del disegno di legge sulla tutela del patrimonio storico ed artistico della nazione, v. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., pp. 95 ss.

emendamento all'art. 15 nel senso di rilasciare una parte delle cose scoperte al proprietario del fondo nel quale il Governo eseguisce gli scavi⁵⁰.

Intanto, l'8 febbraio 1909, la legislatura arrivava al termine e si andava a nuove elezioni.

Il 30 marzo 1909, insediatosi il nuovo Parlamento, Rava, ancora una volta ministro della Pubblica istruzione, riprendeva il disegno di legge nel testo rivisitato da Sacchetti⁵¹ e lo presentava alla Commissione della Camera dei Deputati, presieduta da Felice Barnabei, incaricata del suo esame preliminare.

Relatore, in quella sede, era nominato Giovanni Rosadi, estensore della versione originaria del disegno di legge.

Nell'illustrare il testo, con particolare riguardo alle disposizioni concernenti la materia delle ricerche archeologiche e della proprietà dei reperti rinvenienti da scavi, Rosadi muoveva dalle normative dedicate alla materia da alcune legislazioni straniere per tracciare poi il quadro della situazione legislativa italiana:

fuori d'Italia, nello stesso anno 1899, erano promulgate [...] due leggi, quella Cretese del 18 giugno e quella Greca del 24 luglio, che alla prima disposizione pongono per principio fondamentale la demanialità di tutta la materia archeologica di Candia e di Grecia.

Dice l'articolo Iº della legge Cretese «Tutte le cose antiche in Creta, mobili e immobili, sono di proprietà dello Stato cretese. Per conseguenza il diritto e la cura per la conservazione, la scoperta, la raccolta e il deposito di esse nei musei pubblici spetta al Governo cretese». E l'articolo Iº della legge Greca «Tutte le antichità mobili e immobili trovate in Grecia nei possedimenti nazionali di qualunque sorta, nei fiumi, nei porti e nel fondo del mare, nelle proprietà comunali, monastiche e private, dai tempi più remoti in poi, sono proprietà dello Stato».

Su l'esempio di queste leggi la Commissione centrale creata col regolamento del 1904 proponendo modificazioni alla legge del 1902, dettò un articolo che racchiudeva questo apostema legislativo: «Il sottosuolo archeologico è proprietà

⁵⁰ Questo brano della relazione Sacchetti è tratto dal testo integrale della stessa, consultabile in R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., pp. 399 ss.

⁵¹ Rava si avvaleva di una deliberazione del Consiglio dei ministri del precedente 21 marzo, che consentiva la ripresentazione alle Camere dei disegni di legge che, sul finire della legislatura precedente, si fossero trovati 'in stato di relazione': sul punto v. R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., p. 107.

dello Stato. Sono ammessi i temperamenti pratici indicati dai seguenti articoli a vantaggio dei proprietari del suolo e degli scopritori di oggetti di scavo».

Ma l'apostemma non sarebbe stato destinato a favorevole accoglienza nel Parlamento. Già, quando si discusse la legge del 1902, lo aveva sostenuto nell'Ufficio centrale del Senato l'onorevole Bodio; ma gli stessi colleghi dell'Ufficio mossero le più vive opposizioni. In verità non si può negare che esso contrasti all'antico principio: *Qui dominus est soli, dominus est coeli inferiorum*, tradotto in legge nostra dall'articolo 440 del Codice civile. E d'altra parte la enunciazione assoluta che si vorrebbe sanzionare è contraddetta dal trattamento che tutti, compresa la Commissione centrale, sono concordi di riservare a favore dei proprietari: trattamento che va al di là delle indennità che sole sarebbero dovute per l'espropriazione e l'occupazione del soprasuolo, dato che il sottosuolo si abbia a considerare proprietà dello Stato. Parve dunque che si dovesse mettere da parte quell'enunciazione e provvedere alla tutela delle ricchezze antiquarie con varie disposizioni concernenti altrettanti casi in cui la tutela dev'essere esercitata. [...]

Pertanto lo Stato può eseguire scavi in qualunque parte del territorio del Regno per intenti archeologici e quando con decreto del Ministero della istruzione ne sia dichiarata la convenienza; e le cose scoperte appartengono allo Stato. Ecco un caso di espropriazione per causa di utilità pubblica che consiste nell'interesse della scienza archeologica. [...]

Più singolare potrebbe parere la disposizione per cui lo Stato si fa proprietario della metà delle cose scoperte a iniziativa e cura dei privati; ma, tenendo conto della natura giuridica non ben definita delle cose di scavo, le quali non partecipano della natura del tesoro né della proprietà del fondo, la singolarità viene a cessare⁵².

Dai brani sopra riportati si evince chiaramente come lo stesso Rosadi, convinto sostenitore della nuova legge per le antichità e le belle arti, ed estensore della sua prima versione, non ritenesse possibile non tenere conto della necessità di inserire armonicamente le nuove disposizioni che si stavano per varare nel contesto del quadro normativo complessivo all'epoca vigente. In particolare, a giudizio del Rosadi, non si poteva non tenere conto del fatto che l'eventuale affermazione di una proprietà demaniale del sottosuolo di interesse archeologico sarebbe inevitabilmente entrata in rotta di collisione con i contrapposti principi sanciti, nell'ordine, tanto dall'articolo 440 del Codice civile, a termini del quale «Chi ha la

⁵² La relazione dell'onorevole Rosadi è consultabile in L. PARPAGLIOLO, *Codice delle antichità, Volume I*, Roma 1913, op. loc. cit. I passi qui citati sono riportati alle pp. 57-9.

proprietà del suolo ha pur quella dello spazio sovrastante e di tutto quello che si trova sopra e sotto la superficie», quanto dal successivo articolo 447 del medesimo Codice, che al secondo comma stabiliva che il proprietario «Parimente disotto al suolo può fare qualsiasi [...] scavamento, e trarne tutti i prodotti possibili, salve le disposizioni delle leggi [...] sulle miniere [...]. Ragion per cui l'acquisizione da parte dello Stato dei reperti archeologici venuti alla luce a seguito di campagne di scavo condotte dall'amministrazione statale, poteva avvenire (solo) a titolo di esproprio *ex lege* per causa di pubblica utilità, possibilità ammessa dallo stesso Statuto albertino all'articolo 29.

Tuttavia, l'attribuzione della proprietà dei rinvenimenti archeologici allo Stato a titolo di esproprio *ex lege*, stava a significare che tali rinvenimenti non potevano essere considerati beni demaniali a titolo originario. E che lo *status* giuridico dei ritrovamenti archeologici, con riguardo alla titolarità del diritto di proprietà su di essi, fosse peculiare, e non fosse assimilabile né a quello del tesoro – che di norma spettava al proprietario del fondo, a meno che il ritrovamento non fosse avvenuto ad opera di terzi⁵³ –, né a quello di qualunque altro ‘prodotto’ del sottosuolo, era evincibile proprio dalla speciale disciplina per essi dettata.

A termini della quale, a ben vedere, la loro proprietà era riconosciuta tanto allo Stato quanto al privato proprietario del suolo, sia nel caso di scavi archeologici condotti, come di norma, dallo Stato (il che determinava il riconoscimento, in favore del proprietario del fondo, del diritto ad un quarto degli oggetti rinvenuti: v. articolo 16, terzo comma, L. n. 185 del 1902), sia nel caso di scavi condotti, su licenza governativa, dal privato o di rinvenimenti fortuiti. Eventi, questi ultimi, che comportavano, sia in un caso che nell'altro, il riconoscimento, in favore dello Stato, del diritto ad un quarto degli oggetti rinvenuti, mentre il resto spettava al privato (v. articolo 14, terzo comma, della L. n. 185 del 1902) sul quale incombeva

⁵³ Disponeva infatti l'articolo 714 del codice civile del 1865 all'epoca vigente: «Il tesoro appartiene al proprietario del fondo in cui si trova. Se il tesoro è trovato nel fondo altrui, purché sia stato scoperto per solo effetto del caso, spetta per metà al proprietario del fondo ove fu trovato e per metà al ritrovatore». E al secondo comma la norma stabiliva cosa dovesse intendersi per tesoro: «Tesoro è qualunque oggetto mobile di pregio, che sia nascosto o sotterrato, e del quale nessuno possa provare di essere padrone». Sull'articolo 714 e sul dibattito dottrinario determinatosi in merito alla sua interpretazione, con riferimento ai rinvenimenti archeologici, v. A. D. MANFREDINI, *Antichità archeologiche e tesori*, op. cit., in particolare pp. 183 ss.

altresì l'obbligo, in caso di rinvenimenti fortuiti, dell'erogazione di quanto dovuto, a termini dell'articolo 714, primo comma, del Codice civile, al 'ritrovatore'.

L'illustrazione fatta dal Rosadi delle disposizioni recate dalla legge in corso di approvazione per disciplinare la materia degli scavi e dei rinvenimenti archeologici lasciava chiaramente intendere che non era ipotizzabile una proprietà statale a titolo originario dei reperti archeologici. Al più, la loro 'appartenenza' allo Stato poteva essere intesa come la risultante di un esproprio *ex lege* degli oggetti rinvenuti. Esproprio che peraltro non si estendeva a tutti i ritrovamenti, ma solo ad una quota parte di essi, dato che un'altra parte, pari ad un quarto dei rinvenimenti, era da riconoscere in proprietà al privato nel cui fondo le indagini archeologiche erano state condotte. E addirittura, se gli scavi fossero stati condotti, previa concessione della relativa licenza da parte del 'Governo', ad opera del privato, lo Stato ne avrebbe acquisito, a titolo di (asserito) esproprio *ex lege*, solo la metà.

Insomma, i chiarimenti forniti per giustificare l'attribuzione in proprietà allo Stato di una quota parte dei rinvenimenti archeologici erano elaborati cercando di evitare il contrasto con il consolidato quadro normativo che regolava (e tutelava) il diritto di proprietà dei privati, principio cardine dello Stato liberale.

Sicché lo stesso concetto di 'appartenenza', esplicitamente utilizzato dal legislatore nel primo periodo del terzo comma dell'articolo 15 («Le cose scoperte appartengono allo Stato») per definire il rapporto che si stabiliva fra l'amministrazione statale ed i reperti da essa rinvenuti nel corso degli scavi eseguiti direttamente, piuttosto che indicare la titolarità, da parte dello Stato, di un diritto originario di proprietà su detti oggetti, sembrava far riferimento alla titolarità di un potere di gestione dei detti beni, ai fini della loro eventuale ripartizione fra lo Stato e il privato, in favore del quale era comunque riconosciuta la proprietà di una quota parte degli stessi, o dell'equivalente in denaro del valore di tale quota.

Il 27 maggio del 1909 il testo della legge veniva approvato dalla Camera ed il 28 il ministro Rava lo presentava nuovamente alla Commissione del Senato, che già lo aveva licenziato nel corso della precedente legislatura e che non avrebbe potuto che confermarne l'approvazione già espressa in precedenza, dato che il testo, nel passaggio alla Camera, non aveva subito modifiche.

Nella relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge, il ministro che l'aveva redatta, con riguardo alla questione della

formulazione dei testi degli articoli dedicati alla «materia degli scavi e scoperte archeologiche», rilevava, tra l'altro, che:

È regolato dagli articoli 15 e 16 il diritto dello Stato ad eseguire scavi in tutto il territorio del Regno, e ad espropriare terreni a questo scopo. L'uno e l'altro diritto è già riconosciuto dalla legge 12 giugno 1902. Questo disegno di legge lo disciplina con maggiore precisione, pur concedendo al proprietario, oltre alle indennità, la quarta parte delle cose scavate o, a scelta del Governo, il prezzo equivalente ad esse. [...] In ogni caso, le disposizioni della legge mirano, senza affermare la demanialità del sottosuolo archeologico o altro principio astratto, a rendere più validi e sicuri i diritti della collettività in questa materia; e la facoltà di scavare diventa una vera e propria concessione governativa⁵⁴.

Com'è possibile rilevare dalla sia pur sintetica motivazione addotta dal ministro, ed in perfetta coerenza con quanto già dichiarato da Rosadi alla Camera, le disposizioni di legge in corso di esame non intendevano in alcun modo affermare la demanialità del sottosuolo con preesistenze archeologiche, ma semplicemente attribuire allo Stato un potere di controllo e gestione su quanto emergeva da un simile sottosuolo, con il connesso potere di procedere poi al riparto di quanto venuto alla luce fra lo Stato stesso ed i privati proprietari dei fondi interessati dalle ricerche archeologiche. Ovviamente, se allo Stato era riconosciuta la facoltà di condurre in esclusiva campagne di scavo in ogni punto del territorio, ed anche quella di eseguire espropri, qualora lo avesse ritenuto opportuno, per condurre ricerche archeologiche, era evidente che lo scavo ad opera di privati non era più l'esercizio di un diritto, attuabile beninteso previa autorizzazione (la 'licenza' prevista dall'articolo 2 del decreto borbonico del 14 maggio 1822, ovvero il 'permesso' prescritto dall'articolo 25 dell'editto del Cardinale Pacca del 7 aprile 1820), ma un'attività esercitabile solo previa concessione governativa, come correttamente sottolineava lo stesso ministro.

Dopo l'approvazione in Commissione speciale il 3 giugno, il testo passava all'esame dell'aula il 16 giugno ed il 17 veniva approvato definitivamente.

La legge veniva promulgata il 20 giugno 1909 ed il successivo 28 veniva pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, entrando in vigore il giorno successivo.

⁵⁴ Il brano è ripreso dalla *Relazione del ministro dell'Istruzione pubblica L. Rava sul disegno di legge «Per le antichità e le belle arti»*, riportata integralmente in R. BALZANI, *Per le antichità e le belle arti*, cit., pp. 429 ss., spec. 449-50.

Le nuove norme sulle scoperte archeologiche rinvenienti da scavi eseguiti direttamente dall'amministrazione statale fissavano (limitatamente a tale fattispecie) il principio, già rammentato, per cui «Le cose scoperte appartengono allo Stato» (v. articolo 15, L. n. 364/1909, primo periodo del terzo comma).

Ebbene, anche alla luce di quanto sostenuto nelle relazioni illustrate del disegno di legge che sarebbe poi stato definitivamente approvato il 17 giugno 1909, occorre a questo punto chiedersi se il principio di 'appartenenza' allo Stato delle 'cose' di interesse archeologico – stabilito, si ribadisce, per i soli reperti rinvenuti nel corso di scavi organizzati dagli stessi apparati statali - fosse da considerare omologo a quello di 'proprietà' o se invece i due termini ('appartenenza' e 'proprietà'), con riguardo alla fattispecie considerata, non fossero da ritenersi dei sinonimi, ma fossero invece espressivi di due diverse modalità di relazioni giuridiche instaurabili, da parte dello Stato, con le 'cose' di interesse archeologico.

Infatti, stando alla formulazione letterale della rubrica del Capo III, Titolo I, Libro secondo, del Codice civile del 1865 – *Dei beni relativamente alle persone cui appartengono* –, la 'appartenenza' poteva anche essere indicativa di una relazione, intercorrente fra le 'persone' e i 'beni', caratterizzata da aspetti per così dire fattuali, connessi ai poteri concretamente esercitabili sui 'beni' stessi.

Ne conseguiva che, con riguardo ai 'beni' archeologici rinvenuti dall'amministrazione statale nel corso degli scavi eseguiti in proprio, lo 'Stato', cui detti beni 'appartenevano' *medio tempore*, avrebbe potuto esercitare su di essi i diritti dominicali solo dopo che, e nella misura in cui, sulla base di valutazioni tecnico-scientifiche, tali beni fossero stati giudicati 'necessari per le collezioni dello Stato'. Qualora invece le 'cose scoperte' non fossero state ritenute 'necessarie' per le collezioni pubbliche, lo Stato avrebbe avuto facoltà di 'rilasciarle', così da consentire al privato di acquisirne la proprietà per un quarto, o anche per una quota maggiore, così come previsto dal quarto comma dell'articolo 15 della L. n. 364/1909, a seconda del giudizio di merito tecnico-scientifico di cui s'è detto.

E va altresì evidenziato che l'utilizzo del verbo 'rilasciare' stava ad indicare che l'acquisizione della proprietà di detti reperti, da parte del privato, non sarebbe avvenuta per 'trasferimento' del relativo diritto da parte dello Stato, ma per 'rinuncia' dello Stato medesimo ad ottenere per sé detta proprietà, stante la non 'necessarietà' di tali reperti per le collezioni pubbliche. La 'rinuncia' operata dallo Stato all'acquisizione della proprietà delle 'cose' di antichità non giudicate 'necessarie' per le pubbliche collezioni si configurava quindi come un negozio abdicativo, a seguito del quale, ed in

via autonoma rispetto ad esso, il diritto dominicale del proprietario del fondo si sarebbe ampliato fino a ricomprendere anche le ‘cose’ scavate (ovviamente nei limiti della quota parte di sua spettanza, così come stabilito dalla legge).

Pertanto, la nozione di ‘appartenenza’, a termini dell’articolo 15 della L. n. 364/1909, si risolveva nella possibilità, giuridicamente riconosciuta allo Stato, di esercitare, *medio tempore*, un potere di gestione e di governo delle ‘cose’ venute alla luce, in attesa che venissero effettuate le valutazioni di merito circa la loro necessarietà per le pubbliche collezioni. Valutazioni che, solo se positive, ne avrebbero comportato l’acquisizione in proprietà al patrimonio pubblico⁵⁵.

⁵⁵ La lettura, così proposta, del primo periodo del terzo comma dell’articolo 15, trova conferma, *a contrariis*, nella diversa formulazione della ‘appartenenza allo Stato’ come diritto dominicale utilizzata, da quello stesso legislatore, per affermare in modo inequivoco la proprietà pubblica dei documenti di interesse archivistico. Infatti, fin dal 1875, con il Regio decreto n. 2552 del 27 maggio (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 22 giugno 1875 ed inserito nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d’Italia, Anno 1875, Volume Quarantesimoquarto*, Firenze 1875, alle pagine 1086 ss., con la dicitura «Regio decreto che stabilisce le regole per l’ordinamento generale degli archivi di Stato»), era stato espressamente statuito, all’articolo 4, che «Negli archivi si conservano pure tutti gli atti appartenenti in libera proprietà allo Stato, che hanno carattere di documento pubblico o privato nel senso giuridico o diplomatico della parola». Quindi, con riguardo ai cennati documenti, era stato espressamente stabilito che la loro ‘appartenenza’ allo Stato era da intendersi come un diritto di «libera proprietà» che lo Stato poteva vantare su di essi.

Formula normativa che, significativamente, era stata poi integralmente trascritta anche nell’articolo 67 del successivo Regio decreto n. 1163 del 2 ottobre 1911, emanato dopo la legge n. 364 del 1909 e destinato a disciplinare *ex novo* l’intera materia dei beni di interesse archivistico.

Va altresì segnalato che, in quello stesso Regio decreto, una diversa e più esplicita qualificazione era stata data del regime dominicale di quei documenti, promananti da pubbliche amministrazioni, che già definiti «carte pubbliche» nel 1875, venivano adesso descritti, più correttamente, come «atti di Stato», dotati di «carattere demaniale» (v. art. 76, primo comma, Rd. n. 1163/1911). E può ragionevolmente ipotizzarsi, come pure è stato fatto (v. E. LODOLINI, *Legislazione sugli archivi*, Bologna 2004, Vol. I, p. 307 s.), che ad ispirare la nuova formulazione della norma concernente lo *status* giuridico degli «atti di Stato» siano stati gli approfondimenti teorici di E. SEBASTIANI, *Genesi, concetto e natura giuridica degli Archivi di Stato*, pubblicato in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, 1904,

Ed è evidente che, fino a quando tali valutazioni non fossero state effettuate, le ‘cose’, mobili o immobili, di interesse archeologico ‘appartenenti’ allo Stato, erano ‘inalienabili’.

Pertanto, non sembra sussistere alcuna contraddizione fra il disposto del terzo comma dell’articolo 15 (interpretato nei termini proposti) e la prescrizione del primo comma dell’articolo 2 della stessa legge: «Le cose [*scilicet* immobili e mobili che abbiano interesse archeologico] sono inalienabili quando appartengono allo Stato [...].» La ‘appartenenza’ allo Stato, se ed in quanto indicativa del descritto *status* giuridico dei reperti archeologici, in attesa della formulazione di un ‘giudizio’ in merito alla loro ‘necessarietà’ per le pubbliche collezioni, ne comportava la incendibilità, fino a quando tale ‘giudizio’ non fosse stato espresso, con la conseguente impossibilità, per altri soggetti, di acquisirne la proprietà.

La lettura così proposta dell’*incipit* del terzo comma dell’articolo 15 risulta coerente anche con le prescrizioni recate dall’articolo 17 della L. n. 364/1909, che disciplinava la distinta fattispecie delle ricerche archeologiche condotte da privati. Tale norma, infatti, dopo avere specificato che simili esplorazioni potevano essere effettuate solo previa ‘concessione’ di un’apposita ‘licenza’ da parte dall’Amministrazione competente (all’epoca, il «Ministero della pubblica istruzione»: v. articolo 17, primo comma), disponeva che «Delle cose scoperte sarà rilasciata agli enti o ai privati la metà oppure il prezzo equivalente alla metà, a scelta del Ministero della pubblica istruzione» (v. articolo 17 cit., secondo comma). Scelta che, anche nel caso di reperti rinvenuti a seguito di scavi condotti da privati, poteva essere fatta solo dopo le imprescindibili valutazioni tecnico-scientifiche sull’importanza dei ritrovamenti. Infatti, qualora le ‘cose’ archeologiche così ritrovate fossero state giudicate ‘necessarie’ per le pubbliche raccolte, avrebbero assunto lo *status* giuridico di beni patrimoniali dello Stato, ai sensi dell’articolo 428 del Codice civile.

il quale chiariva che l’archivio, «a differenza degli altri demani enumerati dall’art. 427 del Codice civile, e da altre leggi e dalla giurisprudenza e dalla scienza, non è snaturabile» (v. E. SEBASTIANI, *Genesi*, op. cit., p. 340).

Infine, per quel che riguarda la intitolazione ufficiale di tale decreto, vale la pena di segnalare che esso venne pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’8 novembre 1911, n. 260, come «Regolamento per gli Archivi di Stato», ed è stato poi inserito nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d’Italia, Anno 1911, Volume Quinto*, Roma 1911, alle pagine 4037 ss., con il titolo di «Regio decreto 2 ottobre 1911, che approva il regolamento per gli archivi di Stato».

Viceversa, qualora i reperti non fossero stati giudicati rilevanti per le pubbliche raccolte, lo Stato ne avrebbe deliberato il ‘rilascio’ - che, anche in questo caso, avrebbe avuto carattere abdicativo -, per effetto del quale si sarebbe perfezionato il diritto di proprietà del privato, evidentemente a titolo originario.

La disciplina, così delineata, dei rinvenimenti archeologici, avrebbe trovato coerente attuazione pratica per mezzo delle disposizioni regolamentari, emanate qualche anno più tardi, con il Regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363⁵⁶, nel quale, con riferimento alle questioni di interesse in questa sede, veniva prescritto, nell’ordine:

- l’obbligo, da ottemperarsi «a cura del sovrintendente o del funzionario da lui delegato», di tenere «regolare nota degli oggetti che si scoprono», nonché il diritto del «proprietario del terreno [...] di assistere allo scavo personalmente o per mezzo di un incaricato e di tenere in contraddittorio nota delle cose rinvenute» (v. articolo 90, commi primo e secondo, del R. d. n. 363/1913). Obbligo, e connessa facoltà di controllo e contraddittorio, che non avrebbero avuto ragion d’essere se la ‘appartenenza’ degli oggetti rinvenuti si fosse potuta intendere, *ab origine*, come la titolarità un diritto di proprietà dello Stato su di essi. Infatti, in tale ipotesi, a chi avrebbe dovuto dar conto il soprintendente circa la quantità e la qualità degli oggetti rinvenuti? Certo, sarebbe stato comunque utile e doveroso annotarne il rinvenimento, al fine di evitarne la dispersione (o la sottrazione) e di determinarne la quota da ‘rilasciare’, in via eventuale, al privato, proprietario del fondo, ma non vi sarebbe stato l’obbligo, a fronte di una specifica richiesta di quest’ultimo, di eseguire dette operazioni in contraddittorio, se quegli stessi beni archeologici fossero stati indefettibilmente riconosciuti come di esclusiva proprietà statale, fin dal momento del loro rinvenimento;

- l’onere, per entrambe le parti (amministrazione pubblica e privato), una volta «finito lo scavo» di attribuire «d’accordo [...] un valore a cia-

⁵⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 5 giugno 1913 e intitolato: «R. decreto n. 363 col quale viene approvato l’annesso regolamento per l’esecuzione delle leggi 20 giugno 1909, n. 364 e 23 giugno 1912, n. 688, relative alle antichità e belle arti». Ed è appena il caso di rilevare, ancora una volta, la differenza del titolo con il quale è invece inserito nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d’Italia, Anno 1913, Volume II*, Roma 1913, pp. 1061 ss.: «Regolamento in esecuzione alle leggi 20 giugno 1909, n. 364, e 23 giugno 1912, n. 688, per le antichità e belle arti».

scuna cosa o gruppo di cose» (v. articolo 91, primo comma, del R. d. n. 363/1913). Appare evidente che la *ratio* sottesa a questa disposizione è del tutto analoga a quella dell'articolo precedente. Anche in questo caso, infatti, il coinvolgimento necessario del privato, in contraddittorio con la parte pubblica, per procedere alla valutazione economica dei reperti, sta ad indicare il diritto, di pari rilevanza, che entrambe le parti avevano ad accertare il *quantum* economico degli oggetti rinvenuti, dalla cui determinazione dipendeva l'equa formazione delle quote che ciascuna parte avrebbe potuto acquisire al proprio patrimonio, dopo le preliminari valutazioni di interesse fatte dall'amministrazione pubblica, e la sua eventuale rinuncia all'acquisizione *in toto* di quanto emerso dallo scavo;

- infine, l'onere, per entrambe le parti, di compilare il «processo verbale» di tutte le operazioni compiute «in doppio originale», che sarebbe stato «firmato dal sovrintendente e dal proprietario del fondo», in modo che «uno di essi sarà ritenuto dal sovrintendente, l'altro dal proprietario del fondo». Con la conseguente statuizione della clausola liberatoria per l'amministrazione pubblica: «Con la compilazione di questo processo verbale viene a cessare ogni responsabilità che fosse stata assunta dal Governo per temporanea custodia di oggetti» (v. articolo 95 R. d. n. 363/1913).

Può pertanto sostenersi anche per questo caso, come è stato autorevolmente rilevato in dottrina, che

La parola ‘appartenenza’, conservando dentro di sé il latino ‘tenere’, indica la connessione fra il bene e un soggetto, o, meglio, il sovrastare di un soggetto sul bene. I beni non sono concepibili senza un soggetto che li ‘tiene’, ossia li ha nella propria sfera giuridica e nel proprio governo. L'appartenenza esprime un ‘avere’, o, in parole più nude e franche, un *ambito di potere*⁵⁷.

Insomma l'appartenenza «starebbe ad indicare la pura relazione fra un soggetto ed un bene», un potere di fatto, suscettibile tanto di costituire, in un rapporto di genere a specie, il «fondamento di più specifici titoli (come appunto la proprietà, la più importante, ma anche la concessione, l'usufrutto e gli altri diritti reali)»⁵⁸ quanto, invece, di «rimandare a un

⁵⁷ V., in termini, N. IRTI, “L'acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle ‘appartenenze’), in *Diritto e società*, III Serie, Napoli 2013, p. 381.

⁵⁸ V. G. CATALDO, *L'appartenenza come titolo giuridico autonomo rispetto alla proprietà*:

più generale rapporto fra l'uomo [*scilicet*: nel caso che qui interessa, fra lo Stato] e le cose, piuttosto che a una specifica disciplina»⁵⁹.

Viceversa

La proprietà, soprattutto se privata, può essere intesa come il diritto reale per antonomasia, definitivamente affermatasi a partire dalla nascita dello Stato in senso moderno [...]. Questo aspetto si può ricavare dalle statuzioni costituzionali dell'epoca liberale, come [...] l'art. 29 dello Statuto albertino del 1848, che esprimevano un'idea quasi sacrale di proprietà quale attributo fondamentale per il cittadino, relativamente alla possibilità di disporre e godere in maniera assoluta ed esclusiva dei beni pur entro i limiti fissati dalla legge⁶⁰.

E tuttavia, nonostante i dati, giuridici e di fatto, fin qui esposti, una parte della dottrina, all'indomani dell'approvazione della legge n. 364 del 1909, nello stabilire di quale natura fosse il diritto dello Stato 'sulle cose di scavo o scoperte fortuitamente', sosteneva che: «Ci troviamo di fronte ad un'affermazione, evidente se non esplicita, di demaniale del sottosuolo archeologico»⁶¹.

Il percorso logico attraverso il quale si arrivava ad una tale conclusione si fondeva sulla considerazione che se il rilascio in proprietà di un quarto delle cose scavate, ad opera dello Stato, in favore del proprietario del fondo, e l'acquisizione in proprietà, da parte dello stesso Stato, della metà delle cose scoperte dagli «scavatori autorizzati, rappresenta [...] nel primo caso un di più di compenso pei danni subiti dal proprietario, e nel secondo un diritto dello Stato equivalente a un corrispettivo della concessa autorizzazione [...] nessuna tesi consimile può sostenersi a proposito del diritto dello Stato alla metà delle cose scoperte fortuitamente».

Per tale ultima fattispecie, la sola spiegazione possibile «a ben comprendere la formula adoperata nell'ultimo capoverso dell'art. 18 della legge»⁶², era che

una riflessione di rilievo costituzionale, in *«federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo»*, n. 27/2020, p.10.

⁵⁹ V. G. CATALDO, *L'appartenenza come titolo giuridico autonomo*, op. cit., p. 3.

⁶⁰ V. ancora G. CATALDO, *L'appartenenza come titolo giuridico autonomo*, op. cit., p. 2.

⁶¹ Per la completa esposizione di tale tesi, v. L. PARPAGLIOLO, *Codice delle antichità, Seconda edizione*, cit., pp. 213 ss., dal quale sono tratte anche le citazioni che seguono.

⁶² Il quarto comma dell'articolo 18 (ossia il suo 'ultimo capoverso'), disponeva: «Delle cose scoperte fortuitamente sarà rilasciata la metà o il prezzo equivalente, a scelta

la totalità delle cose spetta allo Stato; il quale ha diritto di disporne, o tutte assegnandole a sé medesimo e attribuendone metà del valore allo scopritore o al proprietario del fondo, o assegnandone metà a questo ultimo e l'altra metà a se stesso. Ma in virtù di quale principio giuridico se non di quello del diritto demaniale sul sottosuolo archeologico?

Infatti, se il diritto di disporre delle cose ritrovate non avesse trovato il suo fondamento nel carattere demaniale del sottosuolo archeologico, lo Stato, nel disporre di propria iniziativa delle cose ritrovate, avrebbe di fatto dato luogo «ad una confisca senza causa, [...] cioè ad un non senso giuridico». E l'esposizione della tesi enunciata proseguiva con le seguenti affermazioni:

La demaniale del sottosuolo archeologico non si è voluta proclamare esplicitamente, ma essa è alla base della disposizione positiva: e in tal senso si è espressa l'Avvocatura dello Stato in sede consultiva, e anche, in qualche occasione, la Magistratura ordinaria. Solo è da deplorare che per un rispetto di vecchie formule giuridiche ormai sorpassate, si sia ricorso a queste mezze misure, che, mentre offendono il principio che si vuol confermare, ubbidiscono, copertamente, all'imperativo della progredita coscienza giuridica del nostro tempo.

Appare evidente, dalla lettura del brano trascritto, che la demaniale del sottosuolo archeologico veniva dichiarata in maniera assertiva, senza che si fosse prima proceduto ad una interpretazione sistematica delle disposizioni recate dalla legge in materia di scavi archeologici e conseguenti ritrovamenti, sia in relazione al complessivo quadro normativo emergente, con riferimento ai beni demaniali, dalle disposizioni dettate al riguardo dal Codice civile all'epoca vigente, sia in relazione alla terminologia specificamente adottata dal legislatore per definire il tipo di relazione giuridica ('appartenenza') intercorrente, in via di principio, fra l'amministrazione pubblica e gli oggetti di antichità rinvenuti a seguito di scavi archeologici.

Infatti, l'asserita demaniale del sottosuolo archeologico per un verso comportava l'equiparazione della nozione di 'appartenenza' allo Stato, adoperata dalla legge, con quella della proprietà, piena ed intangibile, in favore dello stesso Stato, delle 'cose' di interesse archeologico, mobili o immobili, rinvenute nel sottosuolo, e, per altro verso, non chiariva come fosse possibile, una volta che il rinvenimento di beni archeologici ne avesse

del Ministero della pubblica istruzione, al proprietario del fondo, fermi stando i diritti riconosciuti al ritrovatore dal Codice civile verso il detto proprietario».

se determinato la contestuale acquisizione al demanio dello Stato, disporre la cessione di una parte di detti beni al privato, posto che la loro demanialità a titolo originario ne determinava l'assimilazione ai beni di cui all'articolo 427 del codice civile⁶³ e quindi la conseguente inalienabilità, a termini del successivo articolo 430⁶⁴.

Nondimeno è da rilevare che la parte preponderante della dottrina dell'epoca era dell'avviso che non fosse possibile configurare, sulla base del contesto normativo allora vigente, un «cosiddetto [sic] demanio archeologico e monumentale, comprendente i monumenti, le gallerie, le pinacoteche», in quanto i beni così enumerati, anche se eventualmente connotati dal possesso dei primi due requisiti generali per la loro ascrivibilità al demanio pubblico - essere beni immobili ed essere di proprietà di enti pubblici territoriali - erano tuttavia carenti del c.d. «requisito specifico» per l'ascrizione alla categoria dei beni demaniali, consistente nella loro «destinazione all'uso pubblico diretto ed immediato» in via esclusiva, a causa «della esistenza di beni della stessa specie sui quali la stessa funzione viene esercitata da privati». Il che portava a «respingere senz'altro» l'ipotesi del loro inquadramento, qualora in disponibilità di enti pubblici territoriali, al demanio pubblico, ivi compreso quello dello Stato⁶⁵.

Difatti la giurisprudenza, sulla questione della demanialità a titolo originario dei beni archeologici, immobili e mobili, rinvenuti nel sottosuolo, mostrava molte perplessità, assumendo decisioni spesso contrapposte nei diversi gradi di giudizio.

Caso emblematico dei differenti orientamenti, espressi in merito ad una stessa vicenda nei diversi gradi di giudizio, sarebbe diventata la vertenza giudiziaria instauratasi a seguito del ritrovamento di una scultura in marmo, ascrivibile al V secolo a.C., forse un originale greco, raffigurante una delle figlie di Niobe nell'atto di cadere a terra, morente, perché trafitta da una freccia.

⁶³ I beni ascritti al 'demanio pubblico' ed elencati nel testo dell'articolo 427 del codice civile del 1865 sono stati già citati alla precedente nota n. 27, alla quale si rimanda.

⁶⁴ Disponeva infatti l'articolo 430: «I beni del demanio pubblico sono per loro natura inalienabili; quelli del patrimonio dello Stato non si possono alienare che in conformità delle leggi che li riguardano».

⁶⁵ Nei termini sopra esposti si esprime, per contrastare la teoria della demanialità dei musei e dei monumenti, E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova 1934, pp. 116 ss., al quale si rimanda anche per le citazioni della dottrina dell'epoca, sia favorevole che, in maggioranza, contraria alla tesi della demanialità del patrimonio culturale: v. spec. p. 117, nota 1.

Il ritrovamento era avvenuto nel 1906, a Roma, in un terreno di proprietà della Banca commerciale italiana, ricompreso in un'area sulla quale in epoca antica insisteva una parte del ninfeo degli Horti Sallustiani, nel corso di lavori di scavo avviati per realizzare le fondazioni di un fabbricato.

All'interno di un cubcolo, collocato a ben undici metri di profondità e scoperto durante gli scavi, una volta rimossi i detriti che lo ostruivano, era emersa la statua raffigurante, come detto, una Niobide morente che, mentre si accasciava a terra, con un ultimo sforzo, cercava di strapparsi dalle carni la freccia mortale, che le si era conficcata fra le scapole.

La Banca, proprietaria del terreno nel cui sottosuolo era avvenuta la scoperta, aveva preso possesso della statua e l'aveva fatta trasportare a Milano, nella propria sede centrale.

Tuttavia l'operaio che, a suo dire, aveva materialmente individuato per primo la statua nascosta fra i detriti, aveva citato l'istituto bancario davanti al Tribunale di Roma, per vedersi riconosciuto il compenso a lui spettante, in qualità di fortuito scopritore della statua, ai sensi di quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 714 del Codice civile.

Però la Banca, convenuta in giudizio, sostenne che il ritrovamento non era dovuto al caso, ma era stato il risultato di un vero e proprio scavo archeologico - ancorché non autorizzato, in difformità da quanto previsto dall'articolo 14 della legge n. 185 del 1902, vigente all'epoca dei fatti oggetto del giudizio -, finalizzato al ritrovamento di eventuali reperti e condotto in uno con l'esecuzione dei lavori per realizzare le fondazioni di un nuovo fabbricato di proprietà della Banca. Quindi l'operaio non aveva nulla a pretendere, perché il ritrovamento non era stato fortuito.

Il Tribunale, con sentenza del 27 maggio 1909, ammetteva alcuni mezzi istruttori diretti a provare i particolari del rinvenimento.

Ma il contenzioso così innescato non rimaneva circoscritto alla contrapposizione fra la Banca ed il rinvenitore della statua.

La controversia, infatti, si ampliava e finiva per riguardare lo *status* giuridico del bene archeologico rinvenuto: se esso, cioè, fosse da considerare come pertinente al demanio dello Stato, ovvero a quello del Comune di Roma, o fosse da ascrivere alla privata proprietà della Banca.

Infatti, il 2 febbraio del 1910 il comune di Roma citava in giudizio la Banca, sostenendo la tesi che la statua fosse di sua proprietà perché il cubcolo nel quale essa era stata rinvenuta era parte di un più ampio criptoportico, situato negli antichi Horti Sallustiani. Ed il complesso monumentale, al cui interno era avvenuto il rinvenimento, si estendeva, per la sua gran parte, al di sotto di un'area che era di proprietà comunale, mentre solo una sua piccola porzione si trovava sotto il terreno di proprietà della Banca.

Pertanto, la statua doveva ritenersi un bene di proprietà del comune, salvi i diritti erariali in favore dello Stato, corrispondenti alla metà del valore della statua, così come previsto dal quarto comma dell'articolo 18 della nuova legge di tutela del patrimonio archeologico e storico artistico, la n. 364 del 1909, nel frattempo entrata in vigore.

Nel processo si costituiva anche il ministero della Pubblica istruzione, che sosteneva la tesi della demanialità, mai cessata, degli Horti Sallustiani, in quanto luogo ove sorgeva, in antico, una sontuosa villa imperiale. Pertanto, le testimonianze archeologiche superstiti, comunque rinvenute, anche se ormai ridotte allo stato di ruderi, mantenevano la loro originaria condizione di beni demaniali ed erano perciò da riconoscere in proprietà esclusiva dello Stato.

Con sentenza del 14 marzo 1913, il Tribunale di Roma, dopo avere riunito le due cause, dichiarava infondata la rivendicazione, avanzata tanto dal Comune quanto dal Ministero, di proprietà della Niobide quale bene demaniale e disponeva una ulteriore perizia per accettare l'effettiva giacitura della statua al momento del rinvenimento, se ricadente nel sottosuolo del Comune, oppure in quello di proprietà della Banca.

Avverso tale sentenza proponevano appello tutte le parti in causa, compreso l'operaio che aveva, a suo dire, fatto il rinvenimento, ed al quale non era stato riconosciuto nessun diritto sul valore economico della statua rinvenuta.

La Corte d'appello di Roma si pronunciò con sentenza del 12 novembre 1914, respingendo innanzitutto le pretese dell'operaio ad una quota parte del valore economico della statua, con la motivazione che questi non poteva essere considerato inventore fortuito del bene archeologico in contestazione in quanto, per ammissione della Banca, non contraddetta dall'operaio, lo scavo era stato finalizzato anche al rinvenimento di testimonianze archeologiche, benché non ne fosse stata richiesta la preventiva autorizzazione al Ministero, così come prescritto dalla legge speciale di settore, la n. 185 del 1902⁶⁶, e comunque la statua non era assimilabile ad un tesoro, ossia ad un bene «*del quale nessuno possa provare di essere padrone*», così come stabilito al secondo comma dell'articolo 714 del Codice civile.

⁶⁶ La vicenda della controversia fra l'operaio, tale Francesco Di Carlo, e la Banca commerciale italiana, sopra esposta nelle sue linee essenziali, è narrata da A. D. MANFREDINI, *Antichità archeologiche e tesori*, op. cit., pp. 263 ss., che completa la descrizione della vicenda con l'evidenziazione delle varie prese di posizione da parte della dottrina dell'epoca.

Ma i giudici dell'appello non condivisero neppure la tesi sostenuta dal comune di Roma, che pretendeva gli venisse riconosciuta la proprietà della statua in ragione del fatto che il criptoportico, nei cui ambienti essa era stata rinvenuta, «sottostava a una via della città e quindi [le] apparteneva», e neanche quella del ministero della Pubblica istruzione, fondata sul principio della demanialità della statua, affermato in ragione del suo ritrovamento in un'area, quella degli Horti Sallustiani da considerarsi demaniale,

perché l'assunto della demanialità attuale e permanente degli antichi Orti Sallustiani aveva contro di sé il fatto schiaccante, non pure della cessata antica destinazione pubblica di quegli Orti e degli edifici in essi compresi, ma addirittura dell'effettivo, molteplice e svariato uso contrario più volte secolare⁶⁷.

Contro la sentenza della Corte d'appello tutte le parti in causa presentavano ricorso per cassazione e, fra esse, anche l'operaio, che rinnovava la pretesa al riconoscimento dei suoi diritti, quale inventore fortuito, su una parte del valore della statua ritrovata.

Nelle more della discussione dei ricorsi presentati alla Corte di cassazione di Roma avverso la sentenza della Corte di appello, la Banca commerciale,

animata dal desiderio di troncare un grave dibattito giudiziale nei confronti con lo Stato e con il Comune di Roma, si è dichiarata pronta a desistere da ogni ulteriore contestazione, consegnando la statua allo Stato in Roma, in modo che la medesima rimanga definitivamente assicurata al patrimonio artistico nazionale

e, a tal fine, formulava una proposta di transazione per la definizione bonaria della lite.

Dal canto suo «lo Stato, potendo raggiungere pacificamente lo scopo della lite mercè il deferente atto della Banca», si determinava ad aderire alla proposta di transazione «tenendo a suo carico le spese per il trasporto

⁶⁷ Le decisioni assunte, rispettivamente, dal Tribunale di Roma il 14 marzo 1913 e dalla Corte di appello il 12 novembre 1914, e le relative motivazioni, sono sintetizzate nella successiva pronuncia della Corte di cassazione di Roma del 26 marzo 1918, *Ministero dell'istruzione pubblica e Comune di Roma c. Banca Commerciale Italiana e Di Carlo*, riportata in *Foro Italiano*, 1918, I, pp. 682 ss. Il contenzioso innescatosi a seguito del rinvenimento della statua della Niobide morente è narrato anche da L. PARPAGLIOLO, *Codice delle antichità, Seconda edizione*, cit., pp. 214 ss.

e la consegna della statua e quelle inerenti alla [...] transazione, e rimanendo compensate le spese di lite [...].».

Analogamente

il Comune nella certezza che il fine da esso propostosi nell'istituire la lite è ugualmente e sollecitamente raggiunto, mercè la riguardosa iniziativa della Banca, rimanendo la statua affidata allo Stato che la terrà esposta in un pubblico museo a Roma ha aderito di buon grado alla proposta di transazione.

Ovviamente gli enti in questione facevano muro contro le pretese dell'operaio: «Qualora il bracciante Di Carlo persistesse nelle pretese avanzate in giudizio, lo Stato, il Comune e la Banca vi resisteranno d'accordo».

E così, stipulato l'accordo transattivo il 12 aprile del 1916, la Niobide morente riprendeva la strada per Roma, dove veniva collocata, in esposizione, nel Museo nazionale romano alle Terme di Diocleziano⁶⁸.

La «elite pendente» fra le parti, per effetto dell'accordo transattivo, rimaneva «abbandonata e transatta nei rapporti tra Stato, Comune e Banca». Ma non nei confronti del Di Carlo.

Ragion per cui la Cassazione arrivava comunque a sentenza, nell'udienza del 26 marzo 1918.

Nella relativa decisione veniva innanzitutto riconosciuta la fondatezza della «pregevole sentenza» emessa dalla Corte d'appello, secondo la quale, pur non potendo trovare accoglimento la tesi, sostenuta dal Ministero e dal Comune, dello *status* di bene demaniale della statua rinvenuta nel tratto di criptoportico emerso dal sottosuolo, perché quest'ultima «staccata dal suo originario sito e nascosta sotterra, perdé la sua destinazione d'uso pubblico» doveva tuttavia riconoscersi che essa «continuò a restare nel dominio patrimoniale dello Stato romano» e, quindi, «dei nuovi Stati» che «attraverso la Roma medievale e la Roma papale» arrivarono alla fine a costituirsi «organicamente nello Stato moderno italiano».

Mentre, per converso, «Né la Banca né i suoi autori [...] ebbero alcun possesso» della statua, ragion per cui «essa, non usucapita da alcuno, ri-

⁶⁸ L'accordo transattivo, da cui sono tratti i brani riportati nel testo, stipulato, come rammentato, il 12 aprile 1916, fu pubblicato sul *Bollettino d'Arte*, nel supplemento *Cronaca delle Belle Arti*, Anno III, maggio - giugno 1916, n. 5-6, sotto il titolo *La Niobide al Museo Nazionale Romano*: v. p. 33 s. È da notare che mentre di tale transazione dà conto il Manfredini (v. A. D. MANFREDINI, *Antichità archeologiche e tesori*, op. cit., p. 266 s.), essa non è affatto menzionata dal Parpagliolo (v. L. PARPAGLIOLO, *Codice delle antichità*, *Seconda edizione*, cit., pp. 214 ss.).

mase nel dominio dell'originario titolare», il quale, peraltro, «non aveva certo alcun bisogno di esercitare materialmente il proprio possesso, potendolo conservare *animo tantum*»⁶⁹.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra riportate, dando per «confermata» la «patrimonialità pubblica» della statua

qualsiasi pretesa su di essa da parte dello scopritore [*scilicet*: il Di Carlo], che voglia considerarla come tesoro, dovrebbe essere respinta per la tassativa disposizione del capoverso dell'art. 714 cod. civ., in forza del quale è tesoro qualunque oggetto mobile di pregio che sia nascosto o sotterrato, *a condizione però che nessuno possa provare di esserne il padrone*⁷⁰.

La decisione veniva giudicata, dalla dottrina dell'epoca, come

preziosissima per dar diritto allo Stato, anche nel difetto di una disposizione dichiarativa della demanialità del sottosuolo archeologico, a rivendicare molte delle cose di antichità e d'arte che inaspettatamente vengono fuori dal territorio nazionale⁷¹.

Ma si trattava di un (mero) auspicio: i dati, di fatto e di diritto, non consentivano altra scelta se non quella di prendere atto che, nella specifica materia, la legge n. 364 del 1909 si connotava per il «difetto di una disposizione dichiarativa della demanialità del sottosuolo archeologico».

4. La legge n. 1089 del 1939 e la riproposizione del principio «Le cose ritrovate appartengono allo Stato»: la possibilità di una sua diversa interpretazione sulla base della relazione illustrativa del disegno di legge ed in coerenza con il mutato quadro normativo di riferimento

Il sostanziale mutamento di indirizzo, in merito alla proprietà dei rinvenimenti archeologici, sarebbe avvenuto solo nel corso dei lavori

⁶⁹ V. Cass. Roma, 26 marzo 1918, *Ministero dell'istruzione pubblica e Comune di Roma c. Banca Commerciale Italiana e Di Carlo*, in *Foro Italiano*, cit., p. 687 s.

⁷⁰ V. Cass. Roma, 26 marzo 1918, *Ministero dell'istruzione pubblica e Comune di Roma c. Banca Commerciale Italiana e Di Carlo*, in *Foro Italiano*, cit., p. 693.

⁷¹ V. L. PARPAGLIOLO, *Codice delle antichità*, Seconda edizione, cit., p. 217.

preparatori che avrebbero portato alla nuova legge per la «Tutela delle cose d'interesse artistico o storico», la n. 1089 del 1º giugno 1939⁷².

Com'è noto, con un decreto datato 30 settembre 1937, Giuseppe Bottai, all'epoca ministro dell'Educazione nazionale, aveva insediato un'apposita commissione per l'elaborazione di un progetto di legge che avesse ad oggetto le «cose d'arte», stante l'avvertita «necessità di apprestare un adeguato sistema protettivo del grandioso patrimonio artistico e storico della [...] Nazione».

Com'è altrettanto noto, a presiedere tale commissione era stato chiamato Santi Romano, all'epoca presidente del Consiglio di Stato.

Il 12 maggio 1938, la commissione consegnava al ministro la bozza che aveva elaborato, accompagnata da una relazione illustrativa delle scelte operate.

Il testo veniva recepito integralmente da Bottai, salvo lievi modifiche di carattere essenzialmente formale. Prendeva così corpo il disegno di legge n. 154 relativo alla «Tutela delle cose d'interesse artistico o storico», che veniva presentato, il 15 aprile del 1939, alla Camera dei fasci e delle corporazioni, dove veniva approvato già nella seduta del 22 aprile.

Anche la relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge votato alla Camera era tratta quasi integralmente dal testo predisposto dalla commissione all'esito dei propri lavori e consegnato al ministro, in uno con lo schema di articolato, il 12 maggio del 1938.

L'11 maggio 1939 il disegno di legge approdava in Senato, dove il suo esame si riduceva ad una mera formalità. Significativamente Bottai, nel presentare la bozza di articolato, dichiarava: «La legge è concegnata in modo perfetto; apportarvi modificazioni o emendamenti sarebbe un alterarla dannosamente».

Così, rimosse in modo perentorio le possibili lungaggini del dibattito parlamentare, il testo di legge veniva approvato e promulgato il 1º giugno del 1939, con il numero 1089⁷³.

⁷² E, per una volta, il titolo dato alla legge al momento della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'8 agosto 1939, «Tutela delle cose d'interesse artistico o storico», coincideva con quello utilizzato per la sua pubblicazione nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, Anno 1939 -XVII, Volume Quinto*, Roma 1939, alle pagine 3403 ss.

⁷³ Le informazioni sui lavori della commissione presieduta da Santi Romano e il successivo *iter* parlamentare che avrebbe portato all'approvazione della legge varata come la n. 1089 del 1º giugno 1939, così come i brani sopra trascritti, sono ricavati da M. SERIO,

Per quel che riguarda il tema qui di interesse, ossia il regime dominicale delle cose di antichità rinvenienti da scavi o da ritrovamenti fortuiti, è da evidenziare che già la relazione illustrativa del testo elaborato dalla commissione presieduta da Santi Romano (e che sarebbe stato sostanzialmente trasfuso in quello che avrebbe accompagnato il disegno di legge durante l'*iter parlamentare*) teneva a precisare, in via generale, che con le disposizioni da dettarsi per le cose d'arte e di antichità

debbono [...] riconoscersi e tutelarsi anche i diritti dei singoli, per quanto la loro consistenza, i loro limiti e il loro esercizio è necessario che vengano intesi, più che in altre manifestazioni del diritto di proprietà, in stretta funzione dei superiori interessi pubblici⁷⁴.

E, nel trattare la questione specifica, chiariva che

Particolare attenzione la Commissione ha dedicato anche alla disciplina dei ritrovamenti [...] Il principio informatore di tale disciplina è che le cose, aventi valore artistico, storico, archeologico o etnografico, ritrovate in seguito a ricerche o fortuitamente scoperte appartengano in ogni caso allo Stato.

Non è necessario, per darsi ragione di questo principio, ricorrere al concetto generale, che è così vivamente discusso, della demanialità del sottosuolo: è sembrato che la speciale natura delle cose, di cui è parola, potesse bastare a giustificare l'appartenenza di esse allo Stato, tutore del patrimonio culturale della Nazione.

Del resto, il 'premio' che il progetto propone che sia concesso, nei varii casi previsti, al proprietario dell'immobile, al concessionario dei lavori o allo scopritore, mentre presuppone e conferma il principio suddetto, lo tempra in modo equo. Anche quando il premio è conferito in natura, esso, appunto perché premio, non è mai corrisposto a titolo di compenso per un diritto sulle cose ritrovate o scoperte, ma serve ad attuare un evidente criterio di giustizia distributiva⁷⁵.

La relazione di Santi Romano a Bottai sul progetto di legge per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, in Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta, a c. di V. CAZZATO, Tomo I, Roma 2001, p. 395 s.

⁷⁴ Il brano della relazione di Santi Romano, sopra riportato, è tratto da M. SERIO, *La relazione di Santi Romano a Bottai*, cit., p. 397.

⁷⁵ Cfr. M. SERIO, *La relazione di Santi Romano a Bottai*, cit., p. 399. Al riguardo, appare opportuno segnalare che anche il Grisolia evidenzia come la legge n. 1089 del 1939 avesse «sensibilmente migliorato la disciplina della legge del 1909», in materia, grazie alla statuizione «che le cose ritrovate o scoperte appartengono allo Stato» e che «al proprietario,

E, coerentemente con quanto esposto in relazione, l'articolato (poi integralmente trasfuso nel testo finale della legge), confermava il principio per cui «Le cose ritrovate appartengono allo Stato», senza prendere posizione in merito alla «demanialità del sottosuolo», sia nel caso in cui la relativa ricerca archeologica fosse stata condotta direttamente dallo Stato (v. il combinato disposto costituito dall'articolo 43 e dall' articolo 44, primo comma, della legge n. 1089 del 1939)⁷⁶, sia nel caso in cui essa fosse stata eseguita, su concessione governativa, dal privato (v. articolo 46, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 45 della legge n. 1089 già citata)⁷⁷.

concessionario o scopritore, è attribuito un premio, che, appunto perché tale, anche quando è conferito in natura, non è corrisposto a titolo di un diritto sulle cose ritrovate o scoperte, ma serve – come spiega la Relazione Romano – ad attuare un evidente criterio di giustizia distributiva»: v. M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma 1952, p. 452 s.

⁷⁶ Si riporta, per comodità di consultazione, il testo dell'articolo 43 ed i primi due commi dell'articolo 44 della legge n. 1089 del 1939:

«Art. 43. Il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di eseguire ricerche archeologiche, o in genere, opere per il ritrovamento di cose di cui all'art.1, in qualunque parte del territorio del Regno.

A tale scopo può, con suo decreto, ordinare l'occupazione degli immobili ove debbono eseguirsi i lavori.

Il proprietario dell'immobile ha diritto ad un indennizzo per i danni subiti, che, in caso di disaccordo, è determinato con le norme stabilite dagli artt. 65 e seguenti della legge 25 giugno 1865, n. 2359. Invece dell'indennizzo, il Ministro può rilasciare al proprietario, che ne faccia richiesta, le cose ritrovate, o parte di esse, quando non interessino le collezioni di Stato.

Art. 44. Le cose ritrovate appartengono allo Stato.

Al proprietario dell'immobile sarà corrisposto dal Ministro, in denaro o mediante rilascio di una parte delle cose ritrovate, un premio, che in ogni caso non può superare il quarto del valore delle cose stesse [...].».

⁷⁷ Di seguito, il testo dell'articolo 45 e dei primi tre commi dell'articolo 46 della legge n. 1089 del 1939:

«Art. 45. Il Ministro per l'educazione nazionale, sentito il consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti, può fare concessione a enti o privati di eseguire ricerche archeologiche o, in genere, opere per ritrovamento di cose di cui all'art.1, in qualunque parte del territorio del Regno, e, a tale scopo autorizzare, con suo decreto, l'occupazione degli immobili ove debbono eseguirsi i lavori.

Ma la rottura della continuità con la legge n. 364 del 1909, che induceva a connotare da subito in termini di proprietà demaniale il generico regime (apparentemente perdurante) della ‘appartenenza allo Stato’ delle ‘cose’ rinvenute, era formalizzata, rispettivamente, per i distinti casi di ricerche condotte dallo Stato o dal privato, mediante l’utilizzo di formule pressoché identiche, dall’articolo 44, secondo comma (trascritto alla nota n. 76) e dall’articolo 46, secondo comma (trascritto alla nota n. 77).

Ed è da aggiungere, per dare una compiuta delineazione del quadro normativo di settore, che anche il testo del regolamento di esecuzione della legge n. 1089, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta dell’8 maggio 1943, ma mai promulgato⁷⁸, recava, in materia di ricerche o rin-

Il concessionario deve osservare, oltre alle norme imposte nell’atto di concessione, tutte le altre che l’amministrazione ritenga di prescrivere.

In caso di inosservanza, la concessione è revocata.

La concessione può altresì essere revocata quando il Ministro intenda sostituirsi nell’esecuzione o prosecuzione delle opere. In tal caso sono rimborsate dallo Stato le spese occorse per le opere già eseguite ed il relativo importo è fissato dal Ministro.

Ove il concessionario non ritenga di accettare la determinazione delle spese fatte dal Ministro, le spese saranno determinate insindacabilmente e in modo irrevocabile da una commissione composta di tre membri, da nominarsi uno dal Ministro, l’altro dal concessionario ed il terzo dal presidente del tribunale. Le spese relative sono anticipate dal proprietario.

Art. 46. Nel caso di cui all’articolo precedente, le cose ritrovate appartengono allo Stato.

Al proprietario dell’immobile è corrisposto dal Ministro, in denaro o mediante rilascio di una parte delle cose ritrovate, un premio che in ogni caso non può superare il quarto del valore delle cose stesse.

Eguale premio spetta al concessionario, salvo quanto possa essere stato stabilito fra concessionario e proprietario dell’immobile [...].».

⁷⁸ Le travagliate vicende del regolamento di esecuzione della legge n. 1089 del 1939 sono note. In estrema sintesi, è opportuno rammentare che la commissione incaricata di approntarne il testo fu istituita, già all’indomani dell’approvazione della legge, dal ministro Bottai, con un decreto del 6 giugno 1939. Il testo elaborato dalla commissione fu rimesso al ministero dell’Educazione nazionale il 25 novembre del 1941 e, dopo una serie di interlocuzioni con i ministeri interessati e l’esame da parte del Consiglio di Stato, venne approvato in Consiglio dei ministri nella seduta dell’8 maggio 1943. In data 12 luglio 1943 il testo venne inviato al capo del Governo, Mussolini, ed al ministro della giustizia, De Marsico, perché vi apponessero le loro firme prima dell’inoltro al re per la promulgazione e la conseguente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Ma gli eventi del

venimenti archeologici, statuizioni che erano in perfetta coerenza con le prescrizioni della nuova legge. Infatti, le sue disposizioni operative stabilivano, per un verso, l'attribuzione allo Stato, in via esclusiva, della funzione di prendere nota dei rinvenimenti e di attribuire ad essi un valore, senza contraddittorio con il privato, sia nel caso in cui essi avvenissero all'esito di «ricerche governative»⁷⁹, sia qualora si verificassero a seguito di «ricerche ad opera di enti o privati»⁸⁰, e sia ove fossero conseguenza di «scoperte fortuite»⁸¹, riconoscendo ai privati una mera facoltà di «assistere», senza alcun ruolo, a dette operazioni. E, per altro verso, ribadivano, in stret-

25 luglio 1943 impedirono che l'*iter* di promulgazione del regolamento andasse a buon fine. La vicenda è stata dettagliatamente descritta da Mario Serio, al quale si deve pure il ritrovamento del relativo fascicolo, contenente tutta la documentazione della complessa e tormentata vicenda sopra accennata, proveniente dal ministero dell'Educazione nazionale e depositato presso l'archivio del già Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici - Arti, Divisione III - recante l'intestazione *Regolamento della legge di tutela delle cose artistiche e storiche. V., amplius, M. SERIO, Un regio decreto del 1943: il Regolamento della legge 1° giugno 1939, n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico, in Bollettino d'arte, 1980, 6, pp. 85 ss.* Il testo del detto regolamento è consultabile anche in *Istituzioni e politiche culturali in Italia*, cit., Tomo I, pp. 430 ss.

⁷⁹ V. gli articoli 97 e 99 del citato regolamento, che rispettivamente disponevano:

«Art. 97. Il soprintendente deve in apposito giornale prendere nota di ogni oggetto o gruppo di oggetti che venga rinvenuto nel corso dei lavori con tutte le indicazioni necessarie.

Il proprietario del terreno ha diritto di assistere ai lavori personalmente o di delegare un rappresentante. Egli può chiedere al soprintendente copia dell'elenco delle cose rinvenute».

«Art. 99. Il soprintendente procede, appena ultimati i lavori, alla valutazione delle cose ritrovate e ne riferisce al Ministro per l'educazione nazionale».

⁸⁰ V. gli articoli 108 e 109 del regolamento in questione, che stabilivano:

«Art. 108. Il funzionario incaricato della sorveglianza dei lavori deve prendere nota in apposito giornale di ogni oggetto o gruppo di oggetti che venga rinvenuto nel corso dei lavori, con tutte le indicazioni necessarie.

Il concessionario può chiedere al soprintendente copia dell'elenco degli oggetti rinvenuti.

Articolo 109. Ultimati i lavori, il soprintendente procede alla valutazione delle cose ritrovate e ne riferisce al Ministro per l'educazione nazionale».

⁸¹ V. l'articolo 114 del regolamento più volte menzionato, che statuiva:

«Art. 114. Il soprintendente, appena avuta notizia della scoperta di cui agli articoli

ta correlazione con i corrispondenti articoli della legge, il principio per cui l'eventuale rilascio al privato di una parte degli oggetti rinvenuti non sarebbe avvenuto che a titolo di «premio», e non come riconoscimento dell'esistenza di un suo concorrente diritto di proprietà su quegli stessi oggetti.

Il quadro normativo complessivo, in armonia con il quale era da inquadrare anche il rapporto di ‘appartenenza allo Stato’ degli oggetti ritrovati si chiariva definitivamente a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Codice civile, approvato con Regio decreto n. 262 del 16 marzo 1942.

Infatti, in base al secondo comma dell’articolo 822 del nuovo Codice civile⁸², le ‘cose’ immobili riconosciute di interesse storico, archeologico e artistico ai sensi della normativa di settore, nonché, ai fini che qui interessano, quelle mobili costituenti le raccolte dei musei, se di pertinenza dello Stato, erano ascritte al demanio.

La ‘appartenenza’, quindi, di tali ‘cose’ allo Stato, stabilita, come detto, al primo comma dell’articolo 44, nonché al primo comma dell’articolo 46 della legge n. 1089, non era più indicativa di una relazione, generica, fra lo Stato e le ‘cose’, connotata, in via di mero fatto, dai poteri esercitabili su di esse da parte dell’amministrazione pubblica, ma era invece rappresentativa del loro *status* di beni del demanio dello Stato.

precedenti, farà gli accertamenti sulle condizioni di tempo e di luogo in cui avvenne la scoperta e adotterà tutti i provvedimenti del caso riferendone al Ministro.

Il Ministro, in base agli accertamenti compiuti dal soprintendente, e all’esito delle ulteriori indagini eventualmente da lui disposte, determina il valore delle cose ritrovate o fortuitamente scoperte e stabilisce la misura del premio».

⁸² Si riporta qui di seguito il testo completo dell’articolo 822 del Codice civile del 1942, tuttora vigente:

«Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.

Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d’interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico».

Considerazioni conclusive

Quest'ultimo mutamento del quadro normativo complessivo condizionava, ovviamente, anche la giurisprudenza, la quale si orientava verso un'interpretazione delle disposizioni della legge n. 1089, sopra richiamate, che avrebbe comportato l'assimilazione della nozione di appartenenza a quella di piena 'proprietà' e, con riguardo alle 'cose' in commento, a quella di 'demanialità'.

Questo orientamento ermeneutico, relativo alle norme della legge n. 1089, riverberava però i suoi effetti anche riguardo alle norme della legge n. 364 del 1909, quando le controversie aventi ad oggetto la proprietà di oggetti di antichità, in ragione del tempo in cui si erano verificati i fatti dedotti in contenzioso, si sarebbero dovute risolvere sulla base delle disposizioni pregresse, vigenti all'epoca degli accadimenti sottoposti all'attenzione dei giudici.

Significativa del condizionamento, indotto dal nuovo indirizzo ermeneutico, anche in merito all'interpretazione delle disposizioni previgenti, è una sentenza della Corte di cassazione a Sezioni unite, emessa il 24 maggio 1943⁸³, con la quale il collegio, nel decidere su una questione vertente sulla omessa denuncia della scoperta di oggetti artistici di interesse archeologico, conducendo un preventivo ed ampio esame delle norme che regolavano la fattispecie, aveva rappresentato quanto segue:

per vero, come si rileva dagli art. 15, 17 e 18 della legge 20 giugno 1909, n. 364, [...] la proprietà degli oggetti di interesse storico, archeologico o artistico, rinvenuti in un fondo privato, spetta de iure soltanto allo Stato, salvo e fino a quando lo Stato stesso non vi rinunci. Per contro al proprietario del fondo non spetta che un puro diritto di credito, cioè quello di ottenere il rilascio, di avere cioè dallo Stato proprietario la cessione di una parte degli oggetti ritrovati, oppure il prezzo equivalente, a scelta del Ministero [...] Il principio che le cose scoperte appartengono allo Stato è dichiarato espressamente dall'art. 15 della legge nell'ipotesi di scavi fatti eseguire dal governo sul suolo altrui. Ma questo stesso principio ha vigore anche nel caso

⁸³ Infatti E. CAPACCIOLI, che ne pubblica alcuni stralci in *Sulla tutela delle cose d'interesse artistico o storico (L. 1º giugno 1939, n. 1089) - Rassegna di giurisprudenza*, Milano 1962, p. 59 s., sottolinea come la sentenza in questione, «in base ad una più vasta visione ... [afferma] che gli artt. 15, 17 e 18 della legge 20 giugno 1909, n. 364 erano già ispirati al principio [...] per cui la proprietà delle cose rinvenute in un fondo privato spetta *ipso iure* allo Stato [...].».

di rinvenimenti fortuiti e nel caso di rinvenimento a seguito di scavi intrapresi dal privato proprietario con la debita autorizzazione, nelle due ipotesi cioè previste dagli art. 17 e 18, che non ne portano una espressa dichiarazione. Ciò si desume dalla identità della ragione e del fondamento che stanno a base delle disposizioni di tutti e tre gli articoli (15, 17 e 18), e che si riassumono nel diritto preminente, spettante allo Stato, per alti fini nazionali di cultura, sugli oggetti di scavo che abbiano interesse archeologico, storico o artistico. E si desume anche dalla identità sostanziale delle espressioni usate nei tre articoli per regolare i diritti del proprietario del fondo, oltre che dalla esplicita disposizione dell'art. 49 della nuova legge 1º giugno 1939, n. 1089, di carattere indubbiamente interpretativo, che espressamente dichiara che «le cose scoperte fortuitamente appartengono allo Stato»⁸⁴.

È evidente, dalla lettura del brano trascritto, che nel 1943, la Corte di cassazione, nell'interpretare le norme del 1909 applicabili al caso sottoposto al suo esame *ratione temporis*, ne aveva adeguato la lettura al nuovo spirito dei tempi, per così dire, ossia alla mutata sensibilità in materia, che aveva dato luogo al nuovo contesto normativo, costituito, come detto, non solo dalla legge di tutela delle ‘cose’ d’interesse artistico o storico varata nel 1939, ma anche dal codice civile varato nel 1942, nel cui ambito agli oggetti di antichità e d’arte era stato riconosciuto un nuovo *status* giuridico, quello di beni demaniali.

Quanto fin qui rappresentato se, da un lato, aiuta a comprendere l’origine e la ragione di un certo orientamento interpretativo delle disposizioni del 1909, secondo il quale i beni archeologici rinvenuti in Italia a far data dal 1909 sarebbero di pertinenza del demanio dello Stato ed il privato che ne avesse la disponibilità avrebbe l’onere di dimostrare la legittimità del proprio titolo di possesso, d’altro lato non giustifica una lettura *contra legem* delle disposizioni normative in precedenza esaminate, anche alla luce delle statuzioni del regolamento di esecuzione della legge del 1909, dettate con il Regio decreto n. 363 del 1913, in base alle quali le operazioni di rinuncia, da parte dello Stato, all’acquisizione in proprietà di tutti i reperti rinvenuti e la cessione di una quota parte di essi al privato, dovevano essere eseguite a cura degli uffici dell’amministrazione statale, che aveva l’onere di redigere e conservare i relativi atti.

Ed è solo consultando tale documentazione ufficiale, che è (o dovrebbe essere) in possesso tanto dell’amministrazione statale di settore, quanto del privato che, a suo tempo, acquisì la quota parte dei reperti ai quali lo

⁸⁴ V. Cass., Sez. Un., 24 maggio 1943, in *Giur. it.*, 1943, I, 1, coll. 385 - 386.

Stato decise di rinunciare, che si può avere contezza delle scelte compiute dalla pubblica amministrazione e della conseguente ragione storica, per così dire, in virtù della quale alcuni reperti risultano oggi in mani private.

Addossare al (solo) privato l'onere di fornire la prova del legittimo possesso di beni archeologici rinvenuti in Italia in vigore della legge n. 364 del 1909 appare pertanto in contrasto con i principi della reciproca collaborazione e buona fede, ai quali devono essere improntati i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241.