



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul reclamo *ex art.* 114, comma 6, cod. proc. amm. (nell'ambito del giudizio di ottemperanza iscritto *sub r.g.* n. 8136 del 2007), proposto dai signori Cacciaguerra Ambretta, Cacciaguerra Giorgio, Cacciaguerra Ilaria, Lapenna Gianluca Antonio e Cacciaguerra Yassin, rappresentati e difesi dall'avvocato Aldo Valentini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giovanni Bonaccio in Roma, Piazzale Clodio, n. 56/8;

contro

il Ministero per i beni e le attività culturali, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio legale in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

degli atti del commissario *ad acta* nominato con la sentenza n. 3493/2013 di questa Sezione per l'attuazione della sentenza n. 2972/2007 della stessa Sezione, concernente la liquidazione del premio per il ritrovamento di reperti archeologici immobiliari, mobiliari e numismatici nel sito archeologico di *Herdonia*;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero resistente;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2017, il consigliere Bernhard Lageder e uditi, per le parti, l'avvocato Gianluca Saccomandi su delega dell'avvocato Aldo Valentini, e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con sentenza n. 3773/2000 il T.a.r. per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, aveva accolto il ricorso proposto dai signori Cacciaguerra Ambretta, Cacciaguerra Giorgio e Cacciaguerra Ilaria avverso il silenzio tenuto dalla pubblica amministrazione sulla loro istanza diretta ad ottenere il premio per il ritrovamento di reperti archeologici *ex art. 44 l. 1 giugno 1039, n. 1089*, dichiarando *«l'obbligo dell'Amministrazione di concludere il procedimento con la liquidazione delle somme dovute a titolo di premio ex art. 44, maggiorate degli interessi legali, entro il termine di giorni trenta dalla data di comunicazione e/o notificazione della presente sentenza»* (v. così, testualmente, la parte dispositiva della citata sentenza).

Avendo l'Amministrazione provveduto a liquidare il premio solo per il periodo 1973 - 1983, gli istanti avevano proposto ricorso, dinanzi al T.a.r., per la nomina di un commissario *ad acta*, respinto con la sentenza n. 4296/2002 con la motivazione che l'amministrazione non era rimasta inadempiente, ma aveva eseguito la precedente sentenza, e che ogni questione inerente l'esattezza del premio di ritrovamento esulava dall'oggetto del giudizio.

2. Questa Sezione, investita dell'appello proposto dagli originari ricorrenti avverso la sentenza reiettiva del ricorso per ottemperanza, in sua riforma rilevava che il

T.a.r., nella sentenza *ottemperanda* n. 3773/2000, non aveva limitato l'accertamento sotto il profilo temporale, sicché l'obbligo di procedere alla liquidazione del premio doveva essere riferito all'intero periodo chiesto dai ricorrenti, dal 1° gennaio 1962 al 12 dicembre 1999, e che, in presenza di una liquidazione parziale, perché riferita al ridotto periodo 1973 - 1983, i primi giudici avevano errato a ritenere che esulasse dall'oggetto del giudizio di ottemperanza la pretesa azionata, in quanto un adempimento parziale non escludeva che il privato potesse agire in sede di ottemperanza per l'integrale esecuzione del giudicato.

Pertanto questa Sezione, con la decisione n. 2972/2007, in accoglimento dell'appello, ordinava all'amministrazione di procedere alla liquidazione del premio per l'intero periodo sopra precisato oltre agli interessi legali già riconosciuti dal T.a.r., nei limiti della quota spettante ai ricorrenti e con la precisazione che il giudicato si era formato anche in favore di altro soggetto che non aveva agito in sede di ottemperanza.

3. In seguito sono intervenute altre due sentenze di questa Sezione, n. 1209/2008 e n. 3493/2013, con la prima delle quali è stato nominato come commissario *ad acta* il Soprintendente per i beni archeologici della Puglia, mentre con la seconda, in esito alla comunicazione del decesso del dott. Giuseppe Andreasi, all'epoca Soprintendente in carica, è stato nominato come nuovo commissario l'attuale Soprintendente, con facoltà di delegare le operazioni ad un funzionario e con assegnazione del termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza per l'esecuzione dell'incarico e per il deposito di relativa relazione.

La causa è stata rinviata alla camera di consiglio del 21 gennaio 2014 per il riscontro dell'attività svolta, al cui esito è stato disposto un ulteriore rinvio alla camera di consiglio dell'8 aprile 2014, essendo pervenuta una richiesta di proroga del termine da parte del commissario *ad acta*.

4. In tale udienza, il difensore dei ricorrenti dichiarava di non aver ricevuto la comunicazione di proposte da parte dell'Amministrazione, sebbene il commissario *ad acta*, con nota del 5 febbraio 2014 (inoltrata all'Avvocatura dello Stato e, per

conoscenza, anche a questa Sezione), avesse annunciato di acquisire dagli odierni appellanti l'accettazione della proposta di liquidazione (al contempo ponendo dei quesiti sui poteri commissariali e sulle modalità di calcolo degli interessi).

Indi questa Sezione pronunciava la sentenza n. 2612 del 21 maggio 2014, con la quale provvedeva come segue:

- premetteva che ai fini dell'emissione, da parte del commissario *ad acta*, del mandato di pagamento a debito dell'Amministrazione obbligata alla corresponsione del premio in oggetto, non occorreva acquisire la previa accettazione dei ricorrenti sulla proposta di liquidazione, potendo questi ultimi, in ipotesi, comunque avvalersi del rimedio del reclamo *ex art.* 114, comma 6, cod. proc. amm.;
- rilevava, quanto alle modalità di liquidazione degli interessi, che si versava in ipotesi di credito di valore, essendo (come da statuizione della sentenza del T.a.r. n. 3773/2000) il premio commisurato alla quota del 25% del valore intrinseco dei reperti;
- dichiarava che, secondo i principi che presidono al regime degli accessori che maturano sui crediti di valore, questi ultimi dovevano essere maggiorati di rivalutazione monetaria ed interessi compensativi, per il cui calcolo trovavano applicazione i principi stabiliti da Cass. Sez. Un. Civ. 17 febbraio 1995, n. 1712);
- disponeva che il commissario *ad acta* provvedesse alla liquidazione del premio in oggetto secondo i criteri sopra precisati, all'emissione del relativo mandato di pagamento in favore dei ricorrenti ed al deposito di relativa relazione, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione della sentenza;
- condannava l'Amministrazione resistente a rifondere ai ricorrenti le spese del giudizio.

5. Il commissario *ad acta* (nella persona del Soprintendente per i beni archeologici della Puglia - Taranto, dott. Luigi La Rocca), con la relazione del 25 giugno 2014 – di cui gli odierni ricorrenti avevano acquisito piena conoscenza, unitamente ai relativi allegati, in data 18 novembre 2014 –, quantificava nell'importo di euro

1.562.369,42 il valore dei beni immobili e in quello di euro 652.919,17 il valore dei beni mobili, determinando pertanto il premio di rinvenimento spettante ai ricorrenti nell'importo di euro 553.822,14, corrispondente al 25% del valore dei reperti. Il commissario *ad acta* precisava che tali importi erano comprensivi di rivalutazione monetaria e di interessi, calcolati in conformità ai criteri di cui alla sentenza n. 2612/2014 di questa Sezione, puntualizzando che, per la quasi totalità dei beni mobili, era stato possibile individuare i singoli anni di scavo dal 1962 al 1989, quali date di maturazione del credito, mentre, per i beni immobili, a fronte dell'impossibilità di riferire *ad annum* il loro rinvenimento dal 1962 al 1999, era stato adottato il valore di ricostruzione riferito ai costi dei materiali e delle lavorazioni attualmente impiegati nelle costruzioni civili, desunti dai prezziari delle Regioni Puglia e Basilicata pubblicati per gli anni 2012 e 2013 e maggiorati del 30%.

Il commissario chiedeva, infine, alla Direzione generale per le antichità presso il Mi.b.a.c.t. di voler provvedere al reperimento e accreditamento delle somme necessarie, pari ad euro 553.822,14, per l'emissione dell'ordinativo di pagamento in favore degli aventi diritto, ovvero al pagamento diretto da parte del Ministero.

6. Con atto notificato il 15 dicembre 2014 e depositato il 16 dicembre 2014, i ricorrenti – nelle persone dei signori Cacciaguerra Ambretta, Cacciaguerra Giorgio, Cacciaguerra Ilaria, Lapenna Gianluca Antonio e Cacciaguerra Yassin, gli ultimi due in qualità di cessionari *pro quota* (per il 20% il primo e per l'80% il secondo) dalla madre Cacciaguerra Ambretta – proponevano reclamo *ex art.* 114, comma 6, cod. proc. amm. avverso gli atti del commissario *ad acta*, deducendo, per un verso, l'assenza di contraddittorio nell'espletamento delle operazioni di inventario e stima, e censurando nel merito la lacunosità delle stime concernenti i tre compendi costituiti dai beni immobili, dai beni mobili e dai reperti numismatici, con critiche specifiche sviluppate in relazione a ciascuno dei compendi.

Gli stessi, in particolare, con riguardo al compendio delle monete, rilevavano che era rimasto pretermesso il «tesoretto di monete d'oro trovate nel 1965 e catalogate

nel volume II Ordonà» e, con riguardo ai beni mobili, deducevano che gran parte del materiale catalogato dai concessionari belgi non sarebbe stato ricompreso nella stima, la quale faceva riferimento al solo materiale rinvenuto nel magazzino della Soprintendenza di Foggia o altrove.

I ricorrenti lamentavano, infine, che neppure la somma determinata dal commissario *ad acta* era stata ad essi versata, né era stata fornita informazione alcuna sullo stato della pratica, sebbene avessero ripetutamente comunicato gli estremi per effettuare i relativi versamenti.

7. Si costituiva in giudizio il Mi.b.a.c.t., resistendo.

8. La Sezione, con ordinanza collegiale n. 2884 del 12 giugno 2015, disponeva una consulenza tecnica d'ufficio sul seguente quesito:

«Esaminati gli atti di causa e compiuto ogni accertamento ritenuto necessario ai fini della valutazione peritale, compresi sopralluoghi, determini l'organo peritale, in aderenza ai criteri stabiliti nelle sentenze n. 2972/2007, n. 1209/2008, n. 3493/2013 e n. 2612/2014 di questa Sezione ed in applicazione dei vigenti parametri normativi e dei correnti criteri tecnico-scientifici in materia archeologica, il valore del premio di rinvenimento spettante ai ricorrenti, tenuto conto, per un verso, degli accertamenti sin'ora compiuti dall'organo verificatore quali risultanti dalla relazione del 25 giugno 2014 (depositata il 25 luglio 2014) e dai relativi allegati e, per altro verso, delle osservazioni mosse dai periti delle parti ricorrenti avverso la verifica».

Quale organo incaricato della consulenza tecnica d'ufficio veniva nominato un collegio peritale costituito dal Generale di Divisione a riposo Conforti Roberto, già Comandante del Nucleo tutela patrimonio artistico dell'Arma dei Carabinieri, in qualità di Presidente, nonché dai Professori Adriano La Regina e Pietro Giovanni Guzzo, in qualità di componenti.

8.1. Il collegio peritale, nella relazione depositata il 19 gennaio 2016, chiedeva un rinvio per la definizione delle operazioni peritali, in attesa del completamento delle

attività di inventariazione e valutazione dei reperti *herdoniati* dalle campagne di scavo belghe (dirette dal Prof. Mertens) negli anni 1984-1989, da parte della Soprintendenza, al che la difesa di parte ricorrente depositava ulteriore documentazione e memorie difensive.

8.2. La Sezione, con ordinanza collegiale n. 2833 del 28 giugno 2016, concedeva la proroga richiesta, e il collegio peritale depositava la relazione finale il 29 novembre 2016.

8.3. Nella successiva udienza camerale del 15 dicembre 2016, su istanza di rinvio presentata dalla difesa dei ricorrenti il giudizio veniva aggiornato all'udienza camerale del 6 luglio 2017, nella quale la causa è stata trattenuta in decisione, previo deposito, da parte della difesa dei ricorrenti, di ulteriore documentazione e di memoria difensiva.

DIRITTO

9. Devono ritenersi infondate e vanno, dunque, respinte le censure di violazione del contraddittorio sia con riferimento alla qui impugnata determinazione del commissario *ad acta* del 25 giugno 2014, sia con riferimento alla espletata consulenza tecnica d'ufficio.

Quanto alla prima, si osserva che gli atti del commissario *ad acta* sono adottati in sostituzione dell'Amministrazione inottemperante e non soggiacciono alle regole del contraddittorio proprie del procedimento giurisdizionale, essendo il diritto di difesa adeguatamente garantito dallo strumento del reclamo *ex art.* 114, comma 6, cod. proc. amm., nella specie esperito dagli odierni ricorrenti.

Quanto alla seconda, si rileva che dalla relazione peritale del 25 novembre 2016 risulta che l'organo peritale ha tenuto conto delle osservazioni centrali dedotte dalla difesa e dai periti di parte dei ricorrenti, con conseguente sostanziale osservanza della garanzia del contraddittorio che, invece, non esige la presenza delle parti al compimento di ogni singolo atto (quali, ad es., l'acquisizione di informazioni, o la visione diretta dei reperti) compiuto dall'organo peritale (salvo che si tratti di atti

irripetibili di rilevanza decisiva ai fini della soluzione del quesito peritale, nella specie non ravvisabili).

10. Nel merito, questo Collegio condivide le conclusioni cui è pervenuto l'organo peritale, in quanto suffragate da congrua e adeguata motivazione, scevra da vizi logici e conforme ai vigenti parametri normativi ed ai correnti criteri tecnico-scientifici in materia archeologica.

10.1. Per quanto attiene al compendio dei beni immobili, il collegio peritale, pur evidenziando delle criticità metodologiche nel criterio adottato dall'Amministrazione per la relativa stima, prendeva atto degli accertamenti peritali prodotti dalle parti, «*eseguiti peraltro con grande competenza tecnica e con lodevole impegno professionale*» e, «*considerata la necessità di concludere in tempi ragionevoli il procedimento in corso*», riteneva, in primo luogo, ingiustificata la detrazione, dal valore complessivo, dell'importo di euro 17.611,18, equivalente agli oneri di restauro sulle strutture del *Ninfeo* e del *Macellum*, facendo il primo parte dei ruderi emergenti prima dell'apposizione del vincolo del 1954, ed essendo il restauro del secondo, eseguito molto tempo dopo il ritrovamento, riconducibile non già a esigenze conservative ravvisate all'atto del rinvenimento, bensì alla necessità di porre rimedio al decadimento provocato dal contegno di inerzia dell'Amministrazione (v. p. 4 e 5 della relazione peritale).

L'organo peritale, dopo aver preso in esame, in modo puntuale e analitico, le varie osservazioni sollevate dai ricorrenti, rideterminava il valore degli immobili delle diverse categorie nell'importo complessivo di euro di euro 1.644.997,82 (anziché in quello di euro 1.562.369,42, stabilito dal commissario *ad acta* nella relazione del 25 giugno 2014 sulla base della relazione scientifica e amministrativa soprintendentizia del 20 gennaio 2014), cui corrisponde un premio di euro 411.249,45 (pari al 25% del valore di stima), comprensivo di rivalutazione ed interessi maturati fino al 20 gennaio 2014 (v. p. 6 della relazione peritale).

10.2. Per quanto concerne i beni mobili repertati, il collegio peritale premetteva, con riferimento alla «*asserita mancanza di corrispondenza tra diari Mertens e*

l'attuale consistenza dei reperti [...], che le vicende attraversate dai detti reperti nei loro spostamenti siano motivo più che sufficiente a spiegarla. In più, come accennato più sopra, non risultano elenchi ufficiali redatti al momento dei ritrovamenti, o prossimo ad essi, né in occasione degli ingressi nel Castello Svevo di Bari e nel Museo Civico di Foggia», per concludere, del tutto ragionevolmente, che «in tale assoluta mancanza di dati certi risulta solamente possibile, anche se ormai del tutto inutile, censurare le omissioni compiute rispettivamente dalla Soprintendenza, dai proprietari del terreno nel quale si sono svolte le ricerche, dal concessionario dello scavo» (v. così, testualmente, a p. 3 e 4 della relazione).

Procedendo alla stima del valore del compendio mobiliare – ad eccezione dei reperti degli scavi nel periodo 1984-1989, non ancora completamente inventariati (v. *infra sub* 10.3.) –, l'organo peritale, dopo aver «*effettuato il controllo dei calcoli della Soprintendenza e verificato lo stato di conservazione dei reperti*», e sulla base delle motivazioni puntualmente esposte a p. 6 e 7 della relazione peritale (da leggere in combinazione con le «*considerazioni generali*» svolte a pp. 1-3 della stessa relazione), rideterminava il relativo valore nell'importo complessivo di euro 681.013,17 (anziché nell'importo di euro 652.919,17, indicato dal commissario *ad acta*), cui corrisponde un premio pari ad euro 170.253,29 (sempre da riportare, rivalutato e comprensivo di interessi, al 20 gennaio 2014).

10.3. Infine, il collegio peritale rilevava che «*la Soprintendenza ha in corso il completamento delle operazioni di schedatura e stima dei reperti herdoniati degli scavi 1984-1989 e del 'tesoretto medievale', i quali non hanno quindi fatto oggetto dell'attività di questo Collegio*», non provvedendo dunque alla relativa stima.

11. Per le sopra esposte considerazioni, la Sezione, in parziale accoglimento del reclamo, provvede alla rideterminazione del premio di liquidazione negli importo quantificati sopra *sub* 10.1. e 10.2., disponendo che il commissario *ad acta* provveda alla consequenziale liquidazione delle differenze a credito dei ricorrenti, tenuto conto di eventuali pagamenti effettuati nelle more ed applicando, quanto agli

accessori, i criteri stabiliti nella sentenza n. 2612/2016, nonché all'emissione dei relativi mandati di pagamento in favore degli stessi ricorrenti.

12. Per quanto, invece, riguarda i reperti degli scavi 1984-1989 e del "tesoretto medievale", s'impone l'assegnazione di termine di novanta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza alla Soprintendenza per i beni archeologici della Puglia - Taranto per la definizione delle operazioni di inventariazione e catalogazione dei reperti medesimi, con fissazione di nuova udienza camerale ad una data da individuarsi nel terzo trimestre dell'anno 2018, riservandosi di conferire all'esito un eventuale incarico suppletivo al collegio peritale per la correlativa determinazione del premio.

13. La presente sentenza assume natura di sentenza non definitiva ai sensi dell'art. 36, comma 2, cod. proc. amm. (con riferimento alle statuizioni *sub* 10.1., 10.2. e 11.) e di contestuale ordinanza istruttoria per la prosecuzione della causa (con riferimento ai punti 10.3. e 12.), con riserva di ogni ulteriore statuizione – compresa la pronuncia sulle spese, incluse le spese di c.t.u. – alla sentenza definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando sul reclamo *ex art.* 114, comma 6, cod. proc. amm., di cui al punto 6. della parte-motiva della presente sentenza, provvede come segue:

- accoglie il reclamo parzialmente, nei sensi di cui in motivazione;
- dispone che il commissario *ad acta* provveda alla consequenziale liquidazione delle differenze a credito dei ricorrenti (tenuto conto di eventuali pagamenti effettuati nelle more ed applicando, quanto agli accessori, i criteri stabiliti nella sentenza n. 2612/2016), nonché all'emissione dei relativi mandati di pagamento in favore dei medesimi ricorrenti;
- dispone gli ulteriori incombeni istruttori come da punto 12. della parte-motiva, con riferimento ai reperti degli scavi 1984-1989 e del "tesoretto medievale";
- fissa per la prosecuzione della causa udienza camerale a una data da individuarsi

nel terzo trimestre 2018;

- riserva alla sentenza definitiva ogni statuizione sulle spese, comprese le spese della consulenza tecnica d'ufficio.

Ordina alla Segreteria della Sezione di provvedere alla comunicazione della presente ordinanza alle parti, alla Soprintendenza per i beni archeologici della Puglia - Taranto, e al commissario *ad acta*.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

Marco Buricelli, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

L'ESTENSORE
Bernhard Lageder

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO