PRIM'AWLA TAL-QORTI ĊIVILI

IMĦALLEF

ONOR. CHRISTIAN FALZON SCERRI

Seduta ta' nhar it-Tnejn, 16 ta' Mejju, 2022

Rikors Maħluf Nru: 606/2019

SIMON CUSENS

VS.

SOVRINTENDENT TAL-PATRIMONJU KULTURALI F'ISEM IS-SOVRINTENDENZA TAL-PATRIMONJU KULTURALI U B'DIGRIET TAS-6 TA' NOVEMBRU, 2019 ISSEJĦET FIL-KAWŻA HERITAGE MALTA

Il-Qorti:

1. Din hija sentenza finali dwar it-talbiet kollha mressqa minn Simon Cusens marbuta ma' azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' għemil amministrattiv taħt l-**artikolu 469A(1)(b)(ii)** tal-**Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta**;

Daħla

2. B'rikors maħluf imressaq fid-**19 ta' Ġunju, 2019**, l-attur fisser li huwa offra l-ogħla prezz f'irkant pubbliku biex jikseb żewġ manuskritti ta' valur storiku. Huwa jgħid iżda li spiċċa biex ma ħax dawn iż-żewġ manuskritti minħabba li s-Sovrintendent

tal-Patrimonju Kulturali, b'żewġ ordnijiet tat-28 ta' Jannar, 2019, għarraf lill-irkantatur li huwa kien qiegħed jeżerċita l-jedd ta' preferenza sabiex jieħu dawn il-manuskritti għalih;

3. L-attur jilmenta li għalkemm dawn l-ordnijiet kienu jirreferu għall-jedd ta' appell biex jiġi kkontestat dan il-jedd ta' preferenza mwettaq mis-Sovrintendent, madankollu dak iż-żmien il-liġi ma kienet tipprovdi l-ebda mekkaniżmu dwar kif u fejn seta' jsir dan l-appell;

4. Billi fil-fehma tal-attur, is-Sovrintendent konvenut eżerċita dan il-jedd ta' preferenza b'mod ħażin, huwa fetaħ din il-kawża u talab lil din il-qorti sabiex:

> *«1. Tiddikjara illi l-ordnijiet tal-intimata Sovrintendenza tal-Patrimonju Kulturali maħruġa fit-28 ta' Jannar 2019 u eżerċitat dakinhar stess tat-28 ta' Jannar 2019 imorru kontra d-disposizzjonijiet tal-Artikolu 469A (1) (a) u (b) (i) (ii) (iii) u (iv) tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta;*
>
> *2. Konsegwentement tiddikjara l-istess ordni nulla u mingħajr effett;*
>
> *3. Tagħti kull ordni jew provvediment sussidjarju u relattiv, inkluż li tordna li l-oġġetti inklużi f'Lot 305 u Lot 327 jiġu konsenjati lil esponenti jew lil irkantatur Joseph Sammut li jiġġestixxi n-negozju taħt l-isem Belgravia Auctions sabiex l-esponenti jitqiegħed fl-istess sitwazzjoni li kien dak in-nhar tat-28 ta' Jannar 2019 qabel li l-intimat ħa pussess ta' l-oġġetti in kwistjoni u dan kif din il-Qorti jidhrilha xieraq u opportun;*
>
> *Bl-ispejjeż, inklużi dawk tal-protest ġudizzjarju datat 1 ta' Frar 2019 kontra l-intimat minn issa inġunt għas-subizzjoni.»*

5. Is-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali ressaq risposta maħlufa fid-**<u>19 ta' Awwissu, 2019</u>** u fiha ressaq dawn l-eċċezzjonijiet:

> *«1. Illi in linea preliminari, fil-25 ta' Ġunju 2019, il-Kap. 445 ċjoe l-Att dwar il-Patrimonju Kulturali ġie emendat permezz tal-Att XIX tal-2019 u fil-preżent, għal dak li qed jiġi argumentat mir-rikorrenti fil-*

paragrafi numri 4 u 5 tar-rikors ġuramentat, hemm rimedju stabbilit taħt l-artikolu 68 tal-Kap. 445 li jipprovdi dan li ġej:

> *"68.(1) Kull persuna li tħossha aggravata b'deċiżjoni tas-Sovrintendent taħt l-artikoli 54, 55, 57, 62 u 63 għandu jkollha dritt ta' appell quddiem it-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva stabbilit bl-artikolu 5(1) tal-Att dwar il-Ġustizzja Amministrattiva."*

2. Illi in linea preliminari wkoll, u mingħajr preġudizzju, l-esponent huwa tal-fehma li għal kull buon fini għandha tiġi msejħa fil-kawża l-aġenzija Heritage Malta għaliex il-manuskritti mertu ta' dan il-każ ġew mgħoddija lilha u allura għandha interess li tkun fil-kawża sabiex il-ġudizzju jkun integru;

3. Illi fil-mertu u dejjem mingħajr preġudizzju għas-suespost, l-esponent jirrespinġi u jiċħad bil-qawwa l-allegazzjonijiet u l-pretensjonijiet kollha mressqa mir-rikorrenti fil-konfront tiegħu peress li dawn huma nfondati fil-fatt u fid-dritt kif ser jiġi muri waqt it-trattazzjoni ta' din il-kawża;

4. Illi d-dritt ta' preferenza mogħti lis-Sovrintendent huwa jedd stabbilit mil-liġi, permezz tal-artikolu 55 tal-Kap. 445 tal-Liġijiet ta' Malta. Dan id-dritt ta' preferenza inħoloq sabiex oġġetti ta' valur kulturali jiġu akkwistati mill-Gvern bil-għan li jiġu <u>protetti u ppreżervati bl-aħjar mod possibbli</u>, <u>filwaqt li jkunu jistgħu jitgawdew mill-pubbliku</u> sabiex b'hekk jitkabbar dejjem iżjed l-għarfien dwar l-istorja tagħna u l-apprezzament tagħha;

5. Illi fil-fatt, l-artikolu 55 tal-Kap. 445 jipprovdi li f'każ ta' bejgħ (bħal fil-każ preżenti), esportazzjoni, moviment, skambju, għotja enfitewtika jew kiri ta' oġġett ta' proprjetà kulturali, <u>is-Sovrintendent għandu jkollu d-dritt fuq kulħadd</u>, bl-approvazzjoni tal-Ministru b'konsultazzjoni mal-Kumitat, <u>li jakkwista tali proprjetà</u>. Il-liġi ssemmi ċ-ċirkostanzi meta tali dritt jista' jiġi eżerċitat:

(a) <u>meta l-proprjetà kulturali hija ta' valur kulturali għoli</u>; jew
(b) <u>fil-każ ta' theddida fiżika potenzjali għall-proprjetà kulturali</u>; jew
(ċ) fil-każ fejn l-esportazzjoni jew il-moviment jirriżulta fit-tneħħija tiegħu mit-territorju nazzjonali; jew
(d) <u>biex tiġi garantita l-aċċessibilità tal-proprjetà kulturali</u>.

6. Issa fil-każ preżenti, jidher biċ-ċar li ċ-ċirkostanzi mmarkati fuq

ġew sodisfatti u għalhekk is-Sovrintendent kien fid-dmir li joħroġ tali ordni. Din il-proprjetà kulturali tikkonsisti f'manuskritti ta' Vincenzo Borg (Brared) u Giorgio Mitrovich li kienu l-mexxejja tal-Maltin meta l-Maltin qamu kontra l-Franċiżi li kienu qed jokkupaw il-gżejjer Maltin dak iż-żmien. Dawn iż-żewġ mexxejja kienu bħal 'gvern ad hoc', fejn kien hemm il-ħolqien ta' moviment immexxi minn tali mexxejja qalbiena; u l-manuskritti miktuba minnhom jitqiesu bħala l-eqdem dokumenti uffiċjali li l-valur tagħhom m'għandux jitqies f'termini ta' flus imma bħala teżor nazzjonali. Kien għalhekk li l-intimat għażel dawn l-oġġetti u eżerċita d-dritt ta' preferenza;

7. Illi mhux minnu li r-rikorrent irnexxielu jakkwista l-oġġetti mertu ta' din il-kawża. Li fil-fatt ġara kien li l-oġġetti nkitbu fuq ismu però ma kien hemm l-ebda pagament u/jew trasferiment tal-oġġetti għal għand ir-rikorrenti u allura r-rikorrent kien għadu m'akkwista xejn. Minkejja dan, jibqa' l-fatt, li anki kieku l-oġġetti ġew imħallsa u waslu għandu, is-Sovrintendent xorta waħda għandu s-setgħa li jirtira dawn l-oġġetti u jħallas lil min xtrahom u dan skont it-termini tal-artikolu 55(2) tal-Kap. 445:

> *"(2) Dan id-dritt ta' preferenza jista' jiġi eżerċitat mhux aktar tard minn xahrejn mid-data li fiha jkun irċieva avviż ta' dak il-bejgħ, esportazzjoni, moviment, skambju, trasferiment jew kiri minn xi waħda mill-partijiet, jew mid-data meta s-Sovrintendent isir jaf dwar il-bejgħ, l-esportazzjoni, il-moviment, l-iskambju, it-trasferiment jew il-kiri msemmija, skont liema tiġi l-ewwel."*

8. Illi huwa l-obbligu tas-Sovrintendent li jakkwista tali proprjetà kulturali ta' valur għoli bħal ma sar f'dan il-każ, għaliex dawn jikkostitwixxu d-dmirijiet li ssemmi l-liġi u konsegwentement l-aġir tal-esponent huwa intra vires;

9. Illi xieraq jiġi mfakkar li l-artikolu 9 tal-Kostituzzjoni jipprovdi li: " 9. (1) L-Istat għandu jissalvagwardja l-paesaġġ u l-patrimonju storiku u artistiku tan-Nazzjon." U dan huwa proprju li qed jagħmel is-Sovrintendent billi jaderixxi mad-disposizzjonijiet tal-liġi li tirregolah u ċjoe mad-disposizzjonijiet tal-Kap. 445 tal-Liġijiet ta' Malta u bħala konsegwenza, bl-ebda mod u manjiera ma kiser il-Kostituzzjoni jew aġixxa lil hinn mill-poteri tiegħu. L-intimat jagħmel l-almu tiegħu biex dejjem jimxi b'metikolożità u b'għan wieħed – dak li jiġi salvagwardjat il-patrimonju kulturali Malti u għalhekk, l-allegazzjonijiet tar-rikorrenti huma bla ebda bażi u jxaqilbu lejn il-frivolu u vessatorju;

10. Salv eċċezzjonijiet ulterjuri.»

6. Fis-seduta tas-**<u>6 ta' Novembru, 2019</u>** (ara paġna 26 tal-atti tal-kawża), is-Sovrintendent konvenut iritira l-ewwel eċċezzjoni tiegħu dwar id-disponibbilità ta' rimedju ieħor skont l-**artikolu 68 tal-Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta**;

7. Dakinhar stess ġiet indirizzata wkoll it-tieni eċċezzjoni tas-Sovrintendent konvenut għaliex ġiet imsejħa fil-kawża l-aġenzija Heritage Malta;

8. Patrimonju Malta jew kif inhi aktar magħrufa Heritage Malta wieġbet fis-**<u>6 ta' Diċembru, 2019</u>** u qalet hekk:

> *«Illi l-esponent qiegħed jirrespinġi u jiċħad bil-qawwa l-allegazzjonijiet u l-pretensjonijiet kollha mressqa mir-rikorrenti stante li dawn huma infondati fil-fatt u fid-dritt, hekk kif ser jiġi muri waqt it-trattazzjoni tal-kawża odjerna;*
>
> *Illi l-funzjonijiet tal-Aġenzija Patrimonju Malta (Heritage Malta) huma delinjati permezz tal-artikolu 8 sub-inċiż 4 (a) u (b) tal-Kap 445 tal-liġijiet ta' Malta, fejn inter alia l-Agenzija hija obbligata;*
>
> *li tiżgura li l-mużewijiet, il-kollezzjonijiet inklużi kollezzjonijiet ta' riserva, siti, bini u proprjetà, mobbli jew immobbli, li jifformaw parti mill-patrimonju kulturali, kemm jekk huma proprjetà tagħha jew amministrati minnha, jiġu konservati, restawrati, amministrati, ġestiti, operati, mogħtija pubbliċità, studjati, riċerkati u fejn applikabbli, skavati u ppreżentati għall-esibizzjoni, bl-aħjar mod possibbli;*
>
> *li takkwista bi proprjetà jew bħala oġġetti fdati f'idejha, kollezzjonijiet ta' oġġetti, siti, bini, għall-mużewijiet, kollezzjonijiet, siti u bini;*
>
> *Illi permezz tal-artikolu 55 tal-Kap. 445, l-intimat Sovrintendent ġialadarba ċ-ċirkostanzi kkontemplati fil-ligi jiġu sodisfatti, tali għandu jkollu dritt fuq kulħadd sabiex jkunu akkwistati dawk l-oġġetti ta' valur kulturali għoli, hekk kif jipprovdi l-artikolu su indikat;*

Illi hekk kif ser jiġi muri fit-trattazzjoni ta' dan il-każ l-Agenzija intimata dejjem r-rispettat kull dritt mogħti mil-liġi, u aġixxiet fil-konfini ta' dak li tipprovdi l-istess liġi, kwindi intra vires;

Salv eċċezzjonijiet ulterjuri.»

9. B'nota ppreżentata fis-**<u>16 ta' Ġunju, 2021</u>** (ara paġna 77 tal-atti), l-attur iddikjara li f'din il-kawża huwa mhuwiex qed jilmenta minn ksur tal-**Kostituzzjoni ta' Malta**;

10. Aktar tard, fis-seduta tas-**<u>17 ta' Settembru, 2021</u>** (ara paġna 84 tal-atti), l-attur ippreċiża wkoll li l-azzjoni tiegħu tinsab imsejsa fuq għemil *ultra vires* tas-Sovrintendent konvenut skont l-**artikolu 469A(1)(b)(ii) tal-Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta** minħabba li ma mexiex mal-ħtiġijiet mandatorji li huwa obbligat jimxi magħhom u mhux minħabba li ma ħarisx il-prinċipji tal-ġustizzja naturali. Barra minn hekk, fl-istess verbal huwa irtira l-ilment tiegħu kif imsejjes fuq l-**artikolu 469A(1)(a)*,* (b)(i)** u **(b)(iii) tal-Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta**;

11. Fid-dawl ta' dan il-verbal, l-ewwel talba tar-rikors maħluf ġiet emendata u ġiet taqra hekk:

«*1. Tiddikjara illi l-ordnijiet tal-intimata Sovrintendenza tal-Patrimonju Kulturali maħruġa fit-28 ta' Jannar 2019 u eżerċitat dakinhar stess tat-28 ta' Jannar 2019 imorru kontra d-disposizzjonijiet tal-**<u>Artikolu 469A (1)(b)(ii) u (iv) tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta</u>**.*»

12. Kif imfisser aħjar fin-nota ta' sottomissjonijiet tiegħu ppreżentata fil-**<u>15 ta' Marzu, 2022</u>** (ara paġni 135 sa 139 tal-atti), l-attur qiegħed jgħid li ż-żewġ ordnijiet meħuda mis-Sovrintendent konvenut għandhom jiġu mħassra għaliex il-jedd ta' preferenza eżerċitat minnu ma kienx approvat minn qabel mill-Ministru f'konsultazzjoni mal-Kumitat tal-Garanzija, u dan bi ksur ta' dak li kien jgħid l-**artikolu 40(1) tal-Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta** fiż-żmien inkwistjoni;

13. Is-Sovrintendent konvenut daħħal in-nota ta' sottomissjonijiet tiegħu fid-**<u>29 ta'</u>**

April, 2022 (ara paġni 140 sa 147 tal-atti), filwaqt li Heritage Malta ddeċidiet li ma tippreżenta l-ebda nota ta' sottomissjonijiet;

14. Saret trattazzjoni finali tal-kawża fid-9 ta' Mejju, 2022 u dakinhar il-kawża tħalliet għas-sentenza sabiex tingħata llum;

Fatti

15. Fis-26 ta' Jannar, 2019 għaddiet korrispondenza elettronika interna fi ħdan Heritage Malta, fejn ġie propost li jkun jaqbel li jiġi eżerċitat il-jedd ta' preferenza sabiex jiġu miksuba għadd ta' manuskritti li kienu mistennija jinbiegħu f'irkant (ara paġna 57 tal-atti tal-kawża). Fost il-manuskritti msemmija kien hemm lott 305 li kien jolqot ġabra ta' manuskritti ta' George Metrovich ta' bejn is-snin 1818 u 1878 u lott 327 li kien dwar notamenti ta' Vincenzo Borġ (Brared) ta' bejn is-snin 1798 u 1799;

16. Ftit jiem wara, fit-28 ta' Jannar, 2019, Kenneth Gambin minn Heritage Malta kiteb lis-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali u talbu bex jeżerċita dan il-jedd ta' preferenza fuq dawn il-manuskritti minħabba li dawn kienu ta' valur nazzjonali;

17. L-irkant inżamm mill-*Belgravia Auction Gallery* u dakinhar l-attur xeħet l-ogħla offerta biex jikseb Lott 305 u Lott 327 fuq imsemmija. Madankollu kif jikkonferma l-irkantatur Joseph Sammut, huwa ġie notifikat b'żewġ ittri tas-Sovrintendent konvenut (ara paġna 73 tal-atti). Dawn iż-żewġ ittri tat-28 ta' Jannar, 2019 kienu jgħidu li s-Sovrintendent konvenut kien qiegħed jeżerċita l-jedd ta' preferenza mogħti lilu bil-liġi biex jikseb dawn iż-żewġ lottijiet, ħalli b'hekk il-manuskritti jiġu jagħmlu parti mill-kollezzjoni nazzjonali (ara paġni 4 u 5 tal-atti);

18. Peress li ġie eżerċitat il-jedd ta' preferenza, dawn iż-żewġ lottijiet spiċċaw għand l-Istat. Għal-lott 305 ġew imħallsa €750 u għal-lott 327 ġew imħallsa €2700 (ara l-

irċevuti tal-ħlas li ġew ippreżentati minn Heritage Malta u li jinsabu f'paġni 116 sa 120 tal-kawża);

19. L-attur ressaq protest ġudizzjarju fl-1 ta' Frar, 2019 kontra s-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali iżda dan ta' l-aħħar ma tax kasu;

20. Fid-19 ta' Ġunju, 2019 imbagħad infetħet din il-kawża minn Simon Cusens sabiex iż-żewġ ordnijiet tat-28 ta' Jannar, 2019 maħruġa mis-Sovrintendent konvenut dwar l-eżerċizzju tal-jedd ta' preferenza jiġu mħassra;

21. Il-President tal-Kumitat ta' Garanzija, l-avukat Joseph M. Buttiġieġ, stqarr fl-affidavit tiegħu (ara paġna 105 tal-atti tal-kawża) li f'laqgħa miżmuma fid-9 ta' Ottubru, 2020, il-membri kollha tal-Kumitat qablu b'mod unanimu li dawn il-manuskritti għandhom jiġu akkwistati;

22. L-Onorevoli Owen Bonniċi, li kien il-ministru responsabbli mill-patrimonju kulturali bejn l-2014 u l-2020 stqarr ukoll f'affidavit (ara paġna 133 tal-kawża), li wara li kien tkellem mas-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali, mad-diriġenti ta' Heritage Malta u mal-President tal-Kumitat ta' Garanzija, aċċetta u approva li għandu jsir dan l-akkwist;

Konsiderazzjonijiet

23. L-attur irid li din il-qorti tħassar iż-żewġ ordnijiet maħruġa mis-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali fit-28 ta' Jannar, 2019, li bihom eżerċita l-jedd ta' preferenza fuq bejgħ bl-irkant miżmum mill-*Belgravia Auction Gallery*. Skont kif iddikjarat mill-attur stess huwa bena dina l-azzjoni tiegħu fuq l-**artikolu 469A** tal-**Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta**;

24. Azzjoni taħt l-**artikolu 469A tal-Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta** hija maħsuba biex tagħti rimedju lill-individwu dwar l-imġieba ta' awtorità pubblika fil-konfront tiegħu (ara *inter alia* ***Lawrence Borg nomine v. Gvernatur tal-Bank Ċentrali ta' Malta*** deċiża mill-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili fl-1 ta' Marzu, 2004 u kkonfermata mill-Qorti tal-Appell fid-9 ta' Marzu, 2007 u ***Carmelo sive Charles Dingli et v. Kontrollur tad-Dwana et*** deċiża mill-Qorti tal-Appell fis-27 ta' Marzu, 2009);

25. Intqal fis-sentenza ***Joseph Muscat et v. Chairman Awtorità tad-Djar et*** deċiża mill-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili fis-16 ta' Jannar, 2009 u mtennija mill-Qorti tal-Appell fl-24 ta' Ġunju, 2011, li l-għan wara l-**artikolu 469A** huwa dak li jiġi mistħarreġ u eżaminat l-għemil amministrattiv mil-lenti ta' kondotta *contra ius*, *ultra vires* jew b'abbuż tal-poter. Suċċess f'azzjoni bħal din twassal għat-tħassir ta' dik id-deċiżjoni amministrattiva u għall-għoti ta' ħlas għad-danni mġarrba;

26. Issa l-attur qiegħed jorbot in-nullità tad-deċiżjonijiet tas-Sovrintendent konvenut dwar l-użu tal-jedd ta' preferenza fil-bejgħ bl-irkant mal-**artikolu 469A(1)(b)(ii)** u **(iv)** tal-**Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta**. Dawn iż-żewġ subinċiżi jgħidu li għemil amministrattiv għandu jitqies bħala *ultra vires* u b'hekk jista' jiġi mħassar mill-qorti, jekk jinstab li l-awtorità pubblika tkun naqset milli timxi mal-prinċipji ta' ġustizzja naturali jew ma' xi ħtieġa proċedurali; jew inkella jekk dak l-għemil imur kontra l-liġi;

27. Sewwasew f'dan il-każ, l-attur qiegħed jixli lis-Sovrintendent konvenut li dan eżerċita l-jedd ta' preferenza b'mod ħażin u b'mod *ultra vires* għall-għanijiet tal-**artikolu 469A(1)(b)(ii)** u **(iv)** tal-**Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta** għaliex ma kellux il-barka tal-Ministru u tal-Kumitat ta' Garanzija biex seta' jeżerċitah, u dan bi ksur tal-**artikolu 40(1)** tal-**Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta**, kif kien fis-seħħ dak iż-żmien;

28. Dan l-artikolu[1] inkwistjoni kien jaqra hekk fit-28 ta' Jannar, 2019, meta s-Sovrintendent konvenut iddeċieda li jinqeda bil-jedd tiegħu tal-preferenza biex jikseb il-lottijiet 305 u 327:

> «40.(1) *Fil-każ ta' bejgħ, esportazzjoni, skambju, konċessjoni enfitewtika jew self ta' xi oġġett ta' proprjetà kulturali, is-Sovrintendent għandu jkollu l-jedd, bl-approvazzjoni tal-Ministru f'konsultazzjoni mal-Kumitat li jakkwista dawk l-istess oġġetti, bi preferenza fuq l-oħrajn kollha u b'kondizzjonijiet indaqs inkluż il-ħlas ta' korrispettiv bħal dak li soltu jsir bejn il-partijiet.»*

29. ***Ugo Mifsud Bonniċi*** f'paġni 87 u 88 tal-ktieb tiegħu, «***An Introduction to Cultural Heritage Law***» kiteb hekk dwar dan l-artikolu partikolari tal-liġi:

> *Part VII of the Act deals with special powers of the State. Most of the provisions in this part repeat similar provisions in the 1925 Act and the 1910 Ordinance. Article 40 (Article 60 of Codice Urbani provides for the same right, called diritto di prelazione in the case of alienazione a titolo oneroso) deals with the first special power that of the right of preference in the case of the sale, export, exchange, emphyteutical grant or lease of an object of cultural property. As can be seen, the range of occasions when this right of preference can be exercise is quite wide. In the previous Act of 1925, the right of preference was only envisaged in the case of sale (An interesting case was decided upon by the Maltese Civil Court First Hall "**Dom Mintoff as Prime Minister vs Dr Giuseppe Borg Olivier**" on the 27th July 1957. The Museums department sought to exercise the right of preference unsuccessfully because division, by auction between the heirs, was not considered a sale by the Court, presided over by Justice Joseph Caruana Colombo. The objects were the Palombi bozzetti for certain paintings in St. Paul's Church in Valletta). It does not include however donation or transmissions causa mortis. The right of preference was not unknown in Maltese law and practice, and was not reserved to the State or to cultural objects. The right of what was popularly known as irkupru was competent to all citizens so that property could be consolidated in*

[1] Il-jedd ta' preferenza mogħti lis-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali taħt l-**artikolu 40** ġie mċaqlaq għall-**artikolu 55** permezz tal-**Att XIX tal-2019** ippubblikat fil-25 ta' Ġunju, 2019. Barra minn hekk, bis-saħħa ta' dan l-istess Att iddaħħlu xi tibdiliet dwar dan il-jedd ta' preferenza.

the hands of a co-owner, common heir, or owner of adjacent buildings, before it was abolished in 1961, and is still allowed in the transfer of litigious rights. Some comment was attracted by the inclusion of the right of preference in the case of exchange. It is to be understood however that this was done to obviate against an easy way of avoidance of this right. The exclusion of donation and transfer on the death of the previous owner was justified by the need to respect the owners' inclination to keep a cherished cultural object within the family or put it into the trust of their own choice.

When exercising the right of preference the State will enter into the same title of the transferee, that is ownership in the case of sale and exchange, and emphyteusis or lease in the other relevant cases, except that in the case of export (and possibly exchange) the State stands to acquire by title of ownership at a price to be established according to the provisions of the Act in article 55.»

30. Illi mis-sottomissjonijiet imressqa mill-attur joħroġ ċar li huwa mhuwiex qiegħed jikkontesta l-kunċett tal-jedd ta' preferenza li bil-liġi huwa mogħti lis-Sovrintendent konvenut biex jikseb oġġetti li huma meqjusa bħala parti mill-patrimonju kulturali. Wara kollox, il-jedd ta' Stat li jikkonserva, jħares u jagħmel aċċessibbli għall-pubbliku l-patrimonju kulturali tal-pajjiż huwa jedd li huwa rikonoxxut ukoll mill-organi ġudizzjarji tal-Kunsill tal-Ewropa (ara pereżempju ***Beyeler v. L-Italja*** deċiża fil-5 ta' Jannar, 2000, ***Debelianovi v. Il-Bulgarija*** deċiża fid-29 ta' Marzu, 2007 u ***Kozacıoğlu v. It-Turkija*** deċiża fid-19 ta' Frar, 2009);

31. Hekk ukoll, jirriżulta li l-attur mhuwiex qiegħed imeri l-fatt li l-lottijiet 305 u 327, li nbiegħu fl-irkant inkwistjoni, jolqtu manuskritti li huma ta' valur importanti għall-patrimonju kulturali Malti. Fil-fatt huwa mhuwiex qiegħed jgħid li s-Sovrintendent konvenut ma kellux raġuni tajba biex jeżerċita l-jedd ta' preferenza. Li qiegħed jgħid l-attur huwa li s-Sovrindentent konvenut ma setax jeżerċita dan il-jedd bla ma jkollu minn qabel l-awtorizzazzjoni tal-Ministru responsabbli mill-patrimonju u tal-Kumitat ta' Garanzija;

32. Tassew l-akkuża mressqa mill-attur kontra s-Sovrintendent konvenut għalhekk mhijiex waħda ta' *ultra vires* sostantiva (i.e. li l-lottijiet ma kellhomx valur importanti għall-patrimonju kulturali) iżda l-akkuża tal-attur kontra tiegħu hija waħda ta' *ultra vires* proċedurali (i.e. li l-jedd ta' preferenza ma ġiex eżerċitat skont il-proċedura t-tajba);

33. Huwa fatt li l-**artikolu 40** tal-**Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta**, kif fis-seħħ fiż-żmien rilevanti, kien jitlob li l-jedd ta' preferenza eżerċitat mis-Sovrintendent konvenut kellu bżonn li jkun approvat mill-Ministru b'konsultazzjoni mal-Kumitat ta' Garanzija. Il-liġi ma tgħidx li din l-approvazzjoni tal-Ministru għandha ssir bilfors bil-miktub. Għalhekk din il-qorti qiegħda tifhem li din l-approvazzjoni min-naħa tal-Ministru tista' ssir ukoll bil-fomm, għalkemm din il-qorti tħoss li jkun ferm aħjar li approvazzjoni bħal din tiġi reġistrata bil-miktub;

34. Appuntu fil-każ tal-lum, is-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali, Joe Magro Conti, xehed quddiem il-qorti fis-seduti tas-6 ta' Frar, 2020 u tat-23 ta' Settembru, 2020 u sostna li huwa kellu l-approvazzjoni bil-fomm mill-Ministru sabiex huwa jkun jista' jeżerċita l-jedd ta' preferenza (ara paġni 41 u 55 tal-atti tal-kawża). Madankollu l-avukat Owen Bonniċi, il-Ministru ta' dak iż-żmien, qal fl-affidavit tiegħu (ara paġna 133 tal-atti tal-kawża), li kien bejn Frar u Novembru 2019 li huwa tkellem mas-Sovrintendent dwar il-jedd ta' preferenza mertu ta' din il-kawża. Billi l-bejgħ bl-irkant sar fit-28 ta' Jannar, 2019 u l-Ministru Bonniċi ħalef li s-Sovrintendent kellmu dwar dan il-jedd ta' preferenza minn Frar 2019 'il quddiem, dan ifisser li fil-mument li s-Sovrintendent eżerċita l-jedd ta' preferenza f'Jannar 2019 huwa ma kellux l-awtorizzazzjoni min-naħa tal-Ministru Bonniċi;

35. Minbarra dan, il-President tal-Kumitat ta' Garanzija, l-avukat Joseph M. Buttiġieġ qal fl-affidavit tiegħu (ara paġna 105 tal-atti) li l-akkwist ta' dawn id-dokumenti ġie approvat unanimament mill-Kumitat fid-9 ta' Ottubru, 2020, *viz*. aktar minn sena u tmien xhur wara li seħħ l-irkant. Ifisser dan, li anke jekk is-Sovrintendent konvenut

seta' kellu l-approvazzjoni verbali tal-Ministru Bonniċi bejn Frar u Novembru 2019 biex jeżerċita l-jedd ta' preferenza, madankollu l-approvazzjoni mogħtija mill-Ministru Bonniċi ma saritx b'konsultazzjoni mal-Kumitat ta' Garanzija għaliex il-Kumitat ta d-deċiżjoni tiegħu biss fis-9 ta' Ottubru, 2020;

36. Minn dan l-aspett għalhekk l-attur huwa għalkollox korrett meta jgħid li s-Sovrintendent konvenut ma kellux l-approvazzjoni msemmija fl-**artikolu 40** tal-**Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta**, meta huwa ħareġ l-ittri tat-28 ta' Jannar, 2019 biex juża' l-jedd ta' preferenza fil-konfront ta' lottijiet 305 u 327 mibjugħa fl-irkant;

37. Xogħol il-qorti però ma jieqafx hawnhekk. Dan għaliex ħareġ mix-xiehda tal-Ministru Bonniċi u mix-xiehda tal-President tal-Kumitat ta' Garanzija, li anke jekk tard ħafna, din l-approvazzjoni formali ngħatat wara li nfetħet din il-kawża. Tant u hekk, li kemm il-Ministru Bonniċi, kif ukoll il-President tal-Kumitat ta' Garanzija qablu mas-Sovrintendent konvenut li kien fl-interess nazzjonali li dawn il-manuskritti jiġu akkwistati mill-Istat;

38. Il-mistoqsija għalhekk li trid tiġi mwieġba mill-qorti hija: jekk il-jedd ta' preferenza tas-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali jistax jiġi approvat mill-Ministru b'konsultazzjoni mal-Kumitat ta' Garanzija wara li dan ikun ġie eżerċitat?;

39. It-teżi tal-attur hija li l-**artikolu 40 tal-Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta** għandu jinftiehem fis-sens li l-approvazzjoni tal-Ministru għandha tingħata qabel, b'dana li jekk is-Sovrintendent jeżerċita dan il-jedd qabel ma jkollu din l-approvazzjoni, dak il-jedd għandu jitqies bħala null. Fuq ix-xaqliba l-oħra, is-Sovrintendent jargumenta li din l-approvazzjoni tal-Ministru jista' jiksibha anke wara li huwa jkun eżerċita l-jedd ta' preferenza;

40. F'dan l-isfond, il-qorti trid iżżomm f'moħħha l-fatt li l-attur qiegħed jitlob in-nullità tal-jedd ta' preferenza eżerċitat mis-Sovrintendent konvenut fuq il-bażi ta' żball

proċedurali. Fil-kawża fl-ismijiet ***Project Blue Sky Inc. v. Australian Broadcasting Authority*** (1998) 194 CLR 35, l-**imħallef Peter McClellan** saħaq li:

> *«Procedural error is an administrative failure to meet all the procedural requirements laid down by a statute that condition the exercise of a discretion. A procedural error may or may not be an error of law, depending on the statutory context. Having found an error the Court considers whether, having regard to the terms of the legislation, the Parliament intended that the particular error would result in the invalidity of the decision.»*

41. Imħaddem dan il-prinċipju għall-każ li għandna quddiemna, il-qorti tibda billi tosserva li l-liġi fl-**artikolu 40 tal-Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta** mkien ma tgħid li l-jedd ta' preferenza eżerċitat mis-Sovrintendent għandu jitqies bħala null jekk dan jiġi użat mingħajr l-approvazzjoni tal-Ministru b'konsultazzjoni tal-Kumitat. B'danakollu l-qorti tqis li l-liġi ma titlobx li għandu jkun hemm l-approvazzjoni tal-Ministru għalxejn b'xejn. Tassew, ladarba l-liġi titlob li għandu jkun hemm l-approvazzjoni tal-Ministru, huwa importanti li din l-approvazzjoni tiġi miksuba għaliex inkella l-għan wara l-liġi jispiċċa mitluf. Dwar dan l-aspett, ***Ugo Mifsud Bonniċi*** f'paġna 88 tal-ktieb tiegħu fuq imsemmi jgħid hekk:

> *«The Superintendent exercises this right with the approval of the Minister in consultation with the Committee of Guarantee. These qualifications render difficult if not impossible the capricious or overzealous exercise of a right which intrudes on the property rights of citizens.»*

42. Il-qorti tabilħaqq temmen li l-leġislatur ried li jinvolvi lill-Ministru u lill-Kumitat ta' Garanzija bħala mezz ta' kontroll fuq kif is-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali jagħżel li jeżerċita l-jedd ta' preferenza li huwa mogħti lilu bil-liġi. Wieħed ma jridx jinsa hawnhekk li s-Sovrintendent konvenut jirrappreżenta lill-Istat u għalhekk kull deċiżjoni meħuda minnu għandha s-saħħa li torbot lill-Istat. Fejn jidħol iżda l-eżerċizzju tal-jedd ta' preferenza, il-leġislatur dehrlu li dan il-jedd mogħti lis-Sovrintendent għandu jkun soġġett għall-approvazzjoni tal-Ministru, wara li dan

ikun ikkonsulta lill-Kumitat tal-Għażla;

43. Il-qorti tifhem li peress li l-użu tal-jedd ta' preferenza tas-Sovrintendent jista' jolqot il-jeddijiet ta' proprjetà ta' terzi u jista' jaffetwa wkoll il-finanzi pubbliċi, il-leġislatur ried li fi ħwejjeġ bħal dawn is-Sovrintendent m'għandux jitħalla jiddeċiedi waħdu, b'dana li biex jorbot lill-Istat huwa għandu jikseb l-approvazzjoni tal-Ministru;

44. Jista' jkun pereżempju li għalkemm is-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali jidhirlu li oġġett partikolari għandu jkun parti mill-patrimonju kulturali Malti, il-Ministru wara li jikkonsulta lill-Kumitat ta' Garanzija jasal għall-fehma li dak l-oġġett m'għandux għalfejn jiġi miksub mill-Istat għaliex forsi dak l-oġġett għalkemm ħa jibqa' privat xorta waħda ħa jkun aċċessibbli għall-pubbliku; jew forsi dak l-oġġett m'għandux valur daqshekk qawwi għall-patrominju kulturali li jkun jixraqlu l-intervent tal-Istat; jew forsi saħanistra għaliex l-oġġett inkwistjoni tant kemm ikun jiswa flus li ma jkunx xieraq li l-Istat jidħol f'nefqa daqshekk kbira biex jakkwistah. Dawn huma biss ftit eżempji li jiġu f'moħħ il-qorti imma żgur li jista' jkun hemm sitwazzjonijiet oħra meta l-Ministru jista' ma japprovax il-jedd ta' preferenza eżerċitat mis-Sovrintendent tal-Patrimonu Kulturali;

45. Ifisser għalhekk minn dan kollu, li mingħajr l-approvazzjoni finali tal-Ministru d-deċiżjoni tas-Sovrintendent ma tistax titqies li torbot lill-Istat u għalhekk l-Istat jista' jinħall minn kull deċiżjoni meħuda mis-Sovrintendent jekk kemm-il darba l-jedd ta' preferenza mwettaq minnu ma jkunx approvat mill-Ministru responsabbli;

46. Fil-każ tal-lum, il-Ministru Bonniċi u l-Kumitat tal-Garanzija approvaw il-jedd ta' preferenza li s-Sovrintendent konvenut eżerċita fuq il-bejgħ ta' lott 305 u 327, iżda kif fuq imfisser din l-approvazzjoni ngħatat wara u mhux qabel li ġie eżerċitat il-jedd ta' preferenza;

47. L-attur jgħid li biex il-jedd ta' preferenza tas-Sovrintendent konvenut jkun jiswa l-

awtorizzazzjoni tal-Ministru riedet tiġi qabel u mhux wara. Il-qorti iżda ma taqbilx ma' din il-pożizzjoni tal-attur għaliex ma jagħmilx sens li l-Istat jitlef l-opportunità li jikseb oġġett ta' valur għall-patrimonju kulturali għar-raġuni biss li l-Ministru jkun approva *ex post facto* l-jedd ta' preferenza;

48. Huwa ċar f'għajnejn il-qorti li l-għanijiet wara l-**Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta** huma l-ħarsien, it-tgawdija, l-aċċessibbilità u l-promozzjoni tal-patrimonju kulturali f'pajjiżna. Għalhekk żgur u mhux forsi mhuwiex fl-iskop tal-liġi li oġġett ma jispiċċax fil-kollezzjoni nazzjonali għall-fatt biss li l-approvazzjoni għall-akkwist tiegħu min-naħa tal-Ministru ssir wara li dan jiġi akkwistat u mhux qabel;

49. Naturalment kienet tkun storja differenti li kieku l-Ministru ma approvax l-akkwist. L-attur kien ikollu tabilħaqq raġuni talba li jitlob it-tħassir tal-jedd ta' preferenza eżerċitat mis-Sovrintendent konvenut li kieku l-Ministru oppona għall-akkwist. Dan għaliex bil-liġi l-Istat ma jistax jitqies bħala marbut mingħajr l-approvazzjoni tal-Ministru. Madankollu, ladarba fil-każ tal-lum, l-approvazzjoni tal-Ministru nkisbet biex isir dan l-akkwist, anke jekk ħafna żmien wara, l-akkwist ma jistax jiġi annullat;

50. Il-qorti tapprezza li l-attur kien ħerqan u mxennaq biex jikseb l-manuskritti li nbiegħu fl-irkant biex jagħmilhom parti mill-kollezzjoni privata tiegħu. Li tħobb u ġġemma' ħwejjeġ storiċi hija xi ħaġa tajba u ta' ġieħ. Però l-interess privat f'oġġetti ta' patrimonju kulturali, sabiħ kemm jista' jkun sabiħ, ma jista' qatt jegħleb l-interess nazzjonali li oġġett bħal dan jiġi mgawdi mill-pubbliku kollu u mhux biss minn dawk il-ftit ixxurtjati li jkollhom il-pussess privat ta' dak l-oġġett;

51. F'dan is-sens, il-qorti qiegħda tifhem li l-**artikolu 40** tal-**Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta**, kif fis-seħħ fiż-żmien rilevanti, ma kienx hemm biex terz bħall-attur, jinqeda bih biex iħassar jeddijiet ta' preferenza eżerċitati mis-Sovrintenent konvenut iżda qiegħed hemm biex l-Istat ma jkunx marbut b'jeddijiet ta' preferenza mwettqa mis-Sovrintendent li ma jkunux aċċettati mill-Gvern permezz tal-Ministru responsabbli

mill-patrimonju kulturali;

52. Għalhekk filwaqt li hemm in-nullità tal-jedd ta' preferenza tas-Sovrintendent konvenut jekk dan il-jedd ma jiġix approvat mill-Ministru; ma hemmx in-nullità ta' dak il-jedd ta' preferenza jekk dak il-jedd jiġi approvat mill-Ministru wara li dan il-jedd ikun ġie eżerċitat u l-Istat ikun saħanistra ġa ħallas għal dak l-oġġett bħalma ġara f'dan il-każ;

53. Wara kollox, f'każijiet ta' bejgħ bl-irkant bħalma huwa dan il-każ, jagħmel ħafna sens li l-approvazzjoni tal-Ministru tinġieb wara u mhux qabel li jiġi eżerċitat il-jedd ta' preferenza. Dan qed jingħad għaliex jista' jkun il-każ li s-Sovrintendent konvenut ma jkunx ilu ħafna li sar jaf bl-irkant u għalhekk ma jkollux żmien biżżejjed biex jikseb l-approvazzjoni tal-Ministru minn qabel. Fil-fatt f'dan il-każ, jidher li s-Sovrindentent konvenut ġie mgħarraf bl-irkant dakinhar li kien ħa jsir (ara l-*email* tad-29 ta' Jannar, 2019 f'paġna 57 tal-atti tal-kawża);

54. Dejjem f'kuntest ta' bejgħ f'irkant, jagħmel ħafna sens li l-approvazzjoni tal-Ministru tinkiseb wara u mhux qabel jinżamm l-irkant għaliex il-prezz ta' kemm ħa jinxtara l-oġġett ikun għadu mhux magħruf. Jista' jkun il-każ għalhekk li l-Ministru ma japprovax l-akkwist bil-jedd ta' preferenza minħabba li l-ogħla offerta mogħtija fl-irkant tkun waħda eċċessiva ħafna u l-Ministru jidhirlu li ma jkunx xieraq li l-Gvern jonfoq daqshekk flus biex jikseb dak l-oġġett;

55. Hu x'inhu l-każ, jibqa' l-fatt li l-qorti qiegħda tasal għall-fehma li f'dan il-każ il-jedd ta' preferenza eżerċitat mis-Sovrintendent ma ġiex imwettaq bi ksur tal-liġi jew bi ksur ta' xi ħtieġa mandatorja. Il-ħtieġa mandatorja li titlob il-liġi hija li għandu jkun hemm l-approvazzjoni tal-Ministru b'konsultazzjoni mal-Kumitat tal-Garanzija u f'dan il-każ din l-approvazzjoni ngħatat. Il-fatt li din l-approvazzjoni tal-Ministru ngħatat wara li nżamm l-irkant ma jġibx b'daqshekk in-nullità tad-deċiżjonijiet tas-Sovrintendent konvenut għaliex kif ingħad aktar il-fuq, il-liġi ma żżommx lill-

Ministru milli jagħti l-approvazzjoni tiegħu aktar tard;

56. Jiġi b'hekk, li l-attur ma seħħlux juri li l-ordnijiet mogħtija mis-Sovrintendent fit-28 ta' Jannar, 2019 huma *ultra vires* għall-għanijiet tal-**artikolu 469A(1)(b)(ii)** u **(iv)** tal-**Kap 12 tal-Liġijiet ta' Malta** u għalhekk it-talbiet kollha tal-attur qegħdin jiġu miċħuda;

57. Għalkemm il-qorti mhix qiegħda tagħti raġun lill-attur, hija tħoss li l-ispejjeż tal-kawża xorta waħda għandhom jitħallsu kollha kemm huma mis-Sovrintendent konvenut. Dan għaliex is-Sovrintendent konvenut messu ġab l-approvazzjoni tal-Ministru kif suppost skont l-**artikolu 40** tal-**Kap 445 tal-Liġijiet ta' Malta** qabel ma nfetħet din il-kawża u mhux ħafna xhur wara;

58. Wara kollox meta nfetħet il-kawża fid-19 ta' Ġunju, 2019, il-Ministru Bonniċi kien għadu ma kkonsultax mal-Kumitat ta' Garanzija għaliex il-Kumitat iddeċieda biss fuq il-kwistjoni fid-9 ta' Ottubru, 2020. L-obbligu li tinġieb l-approvazzjoni tal-Ministru u l-obbligu li wieħed jagħfas lill-Ministru biex dan ifittex jikkonsulta mal-Kumitat ta' Garanzija qabel jagħti l-approvazzjoni tiegħu, jaqgħu fuq is-Sovrintendent konvenut;

59. F'dan il-każ ħareġ ċar li s-Sovrintendent konvenut dam aktar minn sena u tmien xhur biex ġab din l-approvazzjoni tal-Ministru b'konsultazzjoni mal-Kumitat ta' Garanzija. Għalkemm kif ingħad aktar qabel dan il-fatt waħdu ta' dewmien ma jħassarx il-jedd ta' preferenza eżerċitat mis-Sovrintendent konvenut, madankollu, tul ta' żmien bħal dan huwa ħażin u jirrifletti nuqqas ta' kont u nuqqas ta' effiċjenza min-naħa tal-awtoritajiet pubbliċi. Dan aktar u aktar meta wieħed iqis li kellha tkun biss din il-kawża li fl-aħħar mill-aħħar ċaqalqet lill-awtoritajiet pubbliċi biex iwettqu dak li huwa mitlub minnhom li jagħmlu skont il-liġi. Bix-xieraq għalhekk li l-ispejjeż tal-kawża għandu jerfagħhom kollha s-Sovrintendent konvenut;

Deċiżjoni

Għaldaqstant għar-raġunijiet fuq imsemmija din il-qorti qiegħda taqta' u tiddeċiedi din il-kawża billi **<u>tiċħad</u>** it-talbiet kollha tal-attur;

L-ispejjeż tal-kawża magħdud magħhom dawk li jolqtu l-protest ġudizzjarju tal-1 ta' Frar, 2019, però għandhom jitħallsu kollha kemm huma mis-Sovrintendent tal-Patrimonju Kulturali ladarba din il-kawża nibtet minħabba li huwa ġab tard ħafna l-approvazzjoni tal-Ministru.

Christian Falzon Scerri
Imħallef

Mary Josephine Musu
Deputat Reġistratur