



N. 17/1 - maggio 2023

AA.SS. n. 364 e 693 –Disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici

Ambedue i disegni di legge in titolo recano misure volte a rafforzare la risposta sanzionatoria alle condotte di danneggiamento o imbrattamento ai danni di beni culturali.

Quadro normativo

La legge n. 22 del 2022 ha introdotto nel codice penale un nuovo titolo, dedicato ai **delitti contro il patrimonio culturale**, composto da 17 nuovi articoli, con i quali sono puniti, con pene più severe rispetto a quelle previste per i corrispondenti delitti semplici, il furto, l'appropriazione indebita, la ricettazione, il riciclaggio e l'autoriciclaggio e il danneggiamento che abbiano ad oggetto beni culturali.

In particolare l'articolo 518-*duodecies* c.p. disciplina il **reato di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici**. Il primo comma dell'articolo punisce, con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da euro 2.500 a euro 15.000, chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende in tutto o in parte inservibili o non fruibili beni culturali o paesaggistici propri o altrui. La condotta è a forma libera e la sua descrizione riprende la formulazione dell'art. 635 (che punisce il reato di danneggiamento), con l'aggiunta del riferimento alla non fruibilità del bene. L'oggetto materiale del reato comprende l'intero patrimonio culturale, comprensivo dei beni culturali e di quelli paesaggistici. Esso riguarda, inoltre, non solo i beni "altrui", ovvero di proprietà di terzi, ma anche i beni "propri" dell'autore del reato. Il secondo comma dell'articolo 518-*duodecies* c.p. introduce una fattispecie autonoma e meno grave di danneggiamento, applicabile infatti fuori dei casi previsti al primo comma (stante la espressa clausola di riserva) e punita meno severamente (reclusione da sei mesi a tre anni e multa da euro 1.500 a euro 10.000). La condotta è integrata dal **deturpamento o imbrattamento** di tali beni, ovvero dalla destinazione dei **beni culturali** a un uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico ovvero pregiudizievole per la loro conservazione o integrità. Tali condotte, a ben vedere, anticipano la tutela penale a un momento antecedente alla vera e propria lesione dell'integrità del bene, configurando un reato di pericolo. L'ultimo comma dell'art. 518- *duodecies* subordina la **concessione della sospensione condizionale della pena al ripristino** dello stato dei luoghi o alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo non determinato, comunque non superiore alla durata

della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna. Trattasi di previsione che subordina la concessione del beneficio all'imposizione di specifici obblighi ripristinatori, secondo una scelta legislativa già adottata per altre fattispecie di reato e, in particolare, per il danneggiamento aggravato (ultimo comma dell'articolo 635 c.p.) e il deturpamento e imbrattamento aggravato (ultimo comma dell'articolo 639 c.p.).

L'articolo 639 del codice penale – è appena il caso di ricordare –punisce il **deturpamento o l'imbrattamento** di cose mobili con la multa fino a euro 103. Se il fatto è commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati, si applica la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 300 a 1.000 euro. L'interesse protetto dall'articolo 639 c.p. - residuale e di chiusura rispetto al danneggiamento comune per espressa dichiarazione del legislatore, che ha inserito la clausola di sussidiarietà «fuori dai casi preveduti dall'art. 635» - è l'inviolabilità dei beni mobili o immobili estesa al fatto estetico e rilevante anche sotto il profilo patrimoniale. La condotta lesiva consiste nel **deturpare**, cioè nel **rendere la cosa brutta**, disarmonica, deforme, ovvero nell'**imbrattare**, cioè nell'**insudiciarla**, insozzarla, sporcarla. La condotta deve limitarsi quindi a una semplice alterazione rispettivamente dell'estetica e della nettezza della cosa, facilmente e completamente eliminabile, senza quindi pregiudicare per un tempo giuridicamente apprezzabile utilizzabilità o il pregio della stessa. Qualora il deturpamento o l'imbrattamento incidano sulla funzionalità della cosa, risulterà invece integrata la fattispecie di danneggiamento. La giurisprudenza, ribadita la natura sussidiaria della fattispecie in esame rispetto a quella di danneggiamento, condivide l'assunto secondo il quale non è configurabile il delitto di danneggiamento, ma il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui nell'ipotesi in cui il bene sia stato insudiciato, sporcato o insozzato sotto l'aspetto dell'estetica o della nettezza, senza che lo stesso nulla abbia perduto della sua integrità o funzionalità, tanto che un semplice intervento superficiale sia idoneo a ripristinarlo nel suo aspetto e nel suo valore anche quando la ripulitura abbia richiesto una ritinteggiatura completa e per quanto costoso sia risultato l'intervento di restauro (*Si veda per tutte Cass. pen. Sez. V Sentenza n. 38574 del 2014*).

Contenuto dei disegni di legge

L'Atto Senato n. 693

Il disegno di legge n. 693, **di iniziativa governativa**, consta di un solo articolo, il quale reca disposizioni volte a contrastare “il fenomeno della distruzione, dispersione, nonché del deterioramento, del deturpamento, dell'imbrattamento e dell'uso illecito di beni culturali o paesaggistici”.

Nel dettaglio i **commi 1 e 2 dell'articolo unico** puniscono rispettivamente:

- con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 20.000 a euro 60.000, chiunque **distrugge, disperde, deteriora o rende in tutto o in parte inservibili o non fruibili** beni culturali o paesaggistici propri o altrui;
- con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 40.000 chiunque **deturpa o imbratta beni culturali o paesaggistici** propri o altrui, ovvero destina i beni culturali ad un uso pregiudizievole per la loro conservazione o integrità ovvero ad un uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico.

Sono fatte salve (“Ferme”) le **sanzioni penali applicabili** a fronte di tali condotte criminose.

Come ricordato nel *quadro normativo*, le condotte di **danneggiamento e distruzione di beni culturali** sono punite ai sensi dell’articolo 518-*duodecies*, comma primo, c.p. con la pena della reclusione da due a cinque anni e con la multa da euro 2.500 a euro 15.000. Il **deturpamento o imbrattamento** di beni culturali, ovvero la loro destinazione a un uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico ovvero pregiudizievole per la loro conservazione o integrità sono puniti, ai sensi dell’articolo 518-*duodecies*, secondo comma, c.p. con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 1.500 a euro 10.000.

È appena il caso di ricordare che in seguito alla riforma Cartabia (d.lgs. n. 150 del 2022) il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna (o di applicazione della pena su richiesta delle parti), può sostituire le **pene detentive brevi** con **sanzioni sostitutive** (si veda l’articolo 20-*bis* c.p. e le disposizioni di cui al Capo III della legge n. 689 del 1981), fra le quali la pena pecuniaria sostitutiva (applicabile dal giudice in caso di condanna alla reclusione o all’arresto non superiori a un anno).

Il disegno di legge governativo sembra introdurre quindi un **“doppio binario” sanzionatorio**, per il quale per un medesimo fatto è prevista l’applicazione congiunta di sanzioni penali e amministrative. È opportuno rammentare che il concorso tra illecito penale ed illecito amministrativo è esplicitamente supposta dall’art. 9, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689, secondo il quale “quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale”.

Il cumulo sanzionatorio, non sconosciuto all’ordinamento italiano, è stato oggetto nel corso degli anni di un ampio dibattito a livello giurisprudenziale, soprattutto europeo, sul piano del rispetto del **principio del *ne bis in idem***. La locuzione *ne bis in idem* viene utilizzata, invero, dagli ordinamenti penali nazionali in un duplice significato: da una parte quello espresso dal brocardo *nemo debet bis vexari pro una et eadem causa*, ossia il divieto di doppio processo per lo stesso fatto, e dall’altra quello del *nemo debet bis puniri pro uno delicto*, vale a dire il divieto di addebitare più volte, mediante il ricorso a molteplici pena, lo stesso accadimento criminoso all’autore. Il principio in questione è codificato, nell’ordinamento interno, dall’art. 649 c.p.p. A livello europeo, invece, il principio in esame è stato positivizzato: dall’art. 4, p.1, del VII Protocollo addizionale della CEDU; e dall’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE (dotata di efficacia vincolante al pari dei Trattati).

Il doppio binario sanzionatorio non sembra incontrare un limite nel principio sancito nel già ricordato art. 649 c.p.p., il quale vieta formalmente il *bis in idem* solo con riguardo alle sanzioni penali. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte EDU, a partire dalla sentenza, *Engel c. Paesi Bassi*, del 1976 ha elaborato una serie di indici volti a riqualificare la sanzione formalmente amministrativa, secondo il diritto interno, per attribuirle natura sostanzialmente penale. La natura intrinsecamente penale determina l’applicazione delle garanzie convenzionali previste per la materia penale, fra cui il divieto di *bis in idem*. Con riguardo all’ordinamento italiano, la **Corte EDU**, inizialmente, con la sentenza resa nel caso **Grande Stevens v. Italia** del 2014, aveva sancito l’incompatibilità con l’art. 4 del VII Protocollo addizionale della CEDU dei sistemi a doppio binario sanzionatorio, in presenza dell’*idem factum* e nel caso in cui la sanzione formalmente amministrativa fosse da considerarsi avente natura penale.

In seguito, con la sentenza **A e B c. Norvegia** del 2016, la **Corte di Strasburgo** ha mutato il proprio orientamento, ritenendo il *ne bis in idem* compatibile con i sistemi a doppio binario sanzionatorio, penale e amministrativo (ma sostanzialmente penale), in **presenza di una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti**.

In altri termini, premessa la verifica dell'*idem factum* e della natura penale della sanzione formalmente amministrativa, si ha la predetta connessione qualora:

- i due procedimenti perseguano obiettivi complementari relativi al medesimo interesse protetto;
- la doppia risposta sanzionatoria risulti prevedibile per l'agente;
- i due procedimenti siano connessi, evitando duplicazioni nella raccolta/valutazione delle prove, nonché assicurando interazione tra le autorità procedenti;
- sia assicurata la proporzionalità complessiva delle sanzioni irrogate, per scongiurarne un'eccessiva severità;
- i due procedimenti, per quanto non consequenziali, non lascino il soggetto in un perdurante stato di incertezza processuale, protraendo eccessivamente i tempi di definizione.

A livello eurolunitario, la **Corte di Giustizia dell'UE** è intervenuta nel 2018 con tre pronunce (le sentenze **Menci, Garlsson Real Estate e altri, Di Puma e Zecca**), accogliendo il nuovo approccio ermeneutico della Corte EDU e confermando la tenuta del sistema di duplicazione sanzionatoria in particolare in materia tributaria e di abusi di mercato. La Corte di Lussemburgo, pur non negando che il cumulo di procedimenti e sanzioni costituisca un limite al principio del *ne bis in idem*, conclude che il doppio binario sanzionatorio è conforme all'art. 50 CDFUE, a condizione che la normativa nazionale rispetti determinati criteri, ampiamente ripresi dalla pronuncia A. e B. c. Norvegia (con particolare attenzione alla proporzionalità complessiva delle sanzioni). Secondo la Corte UE, in caso di condanna penale, qualora la stessa sia già idonea a reprimere il reato in maniera efficace e proporzionata, non è consentito irrogare anche la sanzione amministrativa.

Con riguardo alla giurisprudenza nazionale, la **Corte di Cassazione** nella **sentenza Chiarion Casoni** (Cass. pen., Sez. V, 31.10.18, n. 49869), ha affermato che la **verifica della proporzionalità delle sanzioni**, vero criterio cardine del *ne bis in idem*, impone la disapplicazione delle norme relative al trattamento sanzionatorio dell'illecito oggetto del secondo procedimento, *in toto* (se la prima sanzione assorbe interamente il disvalore del fatto) o (più frequentemente) derogando *in mitius* al minimo edittale, sempre nel rispetto, sul fronte penale, del limite insuperabile dell'art. 23 c.p. In una successiva decisione (Cass. pen., Sez. V, 5.02.19, n. 5679) la Corte ha precisato come tale valutazione debba operare in concreto, valorizzando pertanto anche eventuali sconti di pena conseguenti all'accesso ai riti premiali.

È appena il caso di ricordare da ultimo la **Sentenza n. 149 del 2022** nella quale la **Corte costituzionale** – dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-bis della medesima legge – ha rivolto un espresso monito al legislatore sollecitandolo a “rimodulare la disciplina in esame in modo da **assicurare un adeguato coordinamento** tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, **nel quadro di un'auspicabile rimeditazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio** alla luce dei principi enunciati dalla Corte EDU, dalla Corte di giustizia e da questa stessa Corte”.

Il **comma 3** precisa che il verbale contenente l'accertamento e la contestazione delle violazioni debba essere notificato al trasgressore entro 120 giorni dal giorno in cui il fatto è commesso.

Entro 30 giorni dalla notifica del verbale di accertamento, il trasgressore è ammesso al **pagamento della sanzione in misura ridotta**. L'applicazione della sanzione in misura ridotta non è ammessa qualora il destinatario del provvedimento sanzionatorio si sia già avvalso, nei cinque anni precedenti, della stessa facoltà (**comma 5**). Ai sensi del **comma 6** per tutto quanto non espressamente indicato è applicabile la legge 24 novembre 1981, n. 689.

Si valuti l'opportunità di esplicitare quali siano gli organi competenti alla irrogazione delle sanzioni amministrative.

I proventi di tali sanzioni amministrative pecuniarie sono versati – secondo quanto precisato dal **comma 4** - ad **apposito capitolo del bilancio dello Stato** per essere successivamente riassegnati al Ministero della cultura affinché siano impiegati prioritariamente per il ripristino dei beni.

La disposizione non specifica quale sia il capitolo del bilancio dello Stato sul quale debbano essere versati i proventi delle sanzioni amministrative e quali siano i soggetti tenuti al versamento. Inoltre il comma non prevede una specifica procedura per la riassegnazione delle risorse, in particolare non è specificato se al ripristino dei beni debba provvedere direttamente il Ministero ovvero il soggetto a cui appartiene il bene culturale. Occorre ricordare a tal proposito che ai sensi dell'articolo 10 del Codice dei beni culturali (D.lgs. n. 42 del 2004) i beni culturali possono appartenere “allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”. La disposizione non sembra infine tenere conto dell'ipotesi in cui l'autore del reato abbia proceduto al ripristino dei beni. A ben vedere infatti, ai sensi del terzo comma dell'articolo 518-*duodecies* c.p. la sospensione condizionale della pena è subordinata alla realizzazione di condotte riparative da parte dell'autore del reato di danneggiamento-imbrattamento.

Si valuti l'opportunità di meglio specificare le modalità di versamento e di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative.

Il **comma 7** specifica che nel caso in cui per lo stesso fatto è stata applicata, a carico del reo o dell'autore della violazione, la sanzione amministrativa pecuniaria ovvero una sanzione penale:

- l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa tengono conto, al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive già irrogate;
- l'esazione della pena pecuniaria ovvero della sanzione pecuniaria amministrativa è limitata alla parte eccedente quella riscossa, rispettivamente, dall'autorità amministrativa ovvero da quella giudiziaria.

La previsione di cui al comma 7, come **evidenzia la relazione illustrativa**, «prevede un coordinamento nei casi di applicazione concorrente di sanzioni penali e amministrative, tenuto conto della giurisprudenza in materia di divieto del “*ne bis in idem*”». La formulazione del comma ricalca, come sottolinea sempre la relazione, quella dell'articolo 187-*terdecies* (“Applicazione ed esecuzione delle sanzioni penali ed amministrative”) del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 recante “Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52” (c.d. Testo unico finanza).

Si tratta quindi di una previsione finalizzata a mitigare e temperare il rigore afflittivo riveniente dal cumulo sanzionatorio, impone all'autorità (giudiziaria o amministrativa) che si pronuncia per seconda, di tenere conto al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive

già irrogate. In connessione alla definitività di una delle sanzioni applicabili, la disposizione affida ora al giudice (penale, ma anche della opposizione) ora all'autorità amministrativa il compito di verificare, in concreto, la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria. Tale verifica si appunterà sulla disamina dell'idoneità della sanzione già irrogata ad esaurire le finalità preventive e repressive alle quali resta preordinata la legislazione sanzionatoria in materia di tutela dei beni culturali e sulla conseguente identificazione della misura di un'eventuale esigenza punitiva residua. Il controllo circa il carattere proporzionato del complesso delle sanzioni irrogate dovrebbe imporre (sulla scia della giurisprudenza in materia di doppio binario in tema di abusi di mercato), la compensazione anche tra sanzioni eterogenee (pecuniarie e detentive), ma non anche tra quelle accessorie (che continuano a sommarsi per intero), e può condurre, a certe condizioni, alla disapplicazione della legge che deve essere attuata per ultima (Cass. Civ., n. 39999/2019), nei casi in cui la sanzione già irrogata assorba ed esaurisca, in sé, le esigenze repressive e la piena tutela degli interessi protetti.

Il comma 8 reca infine la **clausola di invarianza finanziaria**.

L'Atto Senato n. 364

Il disegno di legge n. 364, **di iniziativa dei senatori Borghi, Stefani e altri**, si propone di rafforzare ulteriormente la tutela della conservazione del patrimonio culturale, anticipando la soglia di punibilità. A tal fine il provvedimento introduce una nuova fattispecie delittuosa, che sanziona le condotte di chi ponga in essere atti che rischino seriamente di danneggiare o ledere l'integrità di beni culturali esposti al pubblico, vandalizzando i siti di esposizione, protezione e conservazione dell'opera, affiancandosi alle pene già previste per chi realizzi un effettivo danno al bene culturale. Per il nuovo reato si prevede l'arresto facoltativo in flagranza.

Il disegno di legge, il cui esame in sede redigente in Commissione giustizia è stato avviato il 18 aprile 2023, è stato successivamente, su richiesta di un quinto dei componenti della stessa Commissione, riassegnato, **in sede referente** il 3 maggio 2023.

Più dettagliatamente il provvedimento consta di due articoli.

L'articolo 1 aggiunge un ulteriore comma all'articolo 518-*duodecies* del codice penale, il quale punisce con la **reclusione fino a un anno** e con la **multa fino a euro 1.500** chiunque imbratta i siti ovvero le teche, custodie e altre strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione di beni culturali esposti in musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché in ogni altro ente e istituto pubblico.

Come si sottolinea nella relazione il disegno di legge mira a introdurre un regime sanzionatorio per le condotte di coloro i quali imbrattano i siti ovvero le strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione di beni culturali esposti in musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché in ogni altro ente ed istituto pubblico. La nuova fattispecie delittuosa, inserita nell'articolo 518-*duodecies* del codice penale, sanziona dunque le condotte di chi, recandosi nei luoghi della cultura per dimostrazioni propagandistiche e di protesta ponga in essere atti che rischino seriamente di danneggiare o ledere l'integrità di beni culturali esposti al pubblico, vandalizzando i siti di esposizione, protezione e conservazione dell'opera, affiancandosi alle pene già previste per chi realizzi un effettivo danno al bene culturale. Si intende, in tal modo, rispondere a una precisa scelta di politica criminale: rafforzare ulteriormente la tutela, anticipando la

soglia di punibilità, del bene giuridico protetto dalla norma, ossia la conservazione del nostro inestimabile patrimonio culturale.

L'articolo 2 del disegno di legge interviene sull'articolo 381 del codice di procedura penale, inserendo tra le fattispecie di reato per le quali è previsto **l'arresto facoltativo in flagranza** anche i reati di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici previsti dall'articolo 518-*duodecies* c.p.

a cura di Carmen Andreuccioli

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.