



Distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici

A.C. 1297 e abb.

Dossier n° 61 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
14 novembre 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1297 e abb.
Titolo:	Disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici e modifiche agli articoli 518-duodecies, 635 e 639 del codice penale
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Il disegno di legge, di iniziativa governativa, reca **disposizioni sanzionatorie, amministrative e penali, in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici**. Il provvedimento è stato approvato dal Senato nella seduta del 11 luglio 2023 e trasmesso alla Camera, dove è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione Giustizia, che non ha apportato modifiche al testo.

Contenuto

Il disegno di legge in commento si compone di quattro articoli.

In particolare l'**articolo 1** punisce 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, ove previsto, non fruibili** beni culturali o paesaggistici propri o altrui (**comma 1**);
- 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 (**comma 2**).

Restano ferme le **sanzioni penali applicabili** a fronte di tali condotte criminose.

L'art. 518-*duodecies* c.p. disciplina il **reato di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici**.

Il primo comma 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.

Il secondo comma 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.

Il terzo comma 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'autorità competente a ricevere il rapporto e a irrogare le sanzioni amministrative è il **prefetto (comma 3)**.

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.

I **proventi delle 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. L'individuazione delle modalità di destinazione e di gestione dei proventi delle sanzioni amministrative è rimessa ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottarsi di concerto con il Ministro della cultura.

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.

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

L'**articolo 2** modifica l'art. 518-*duodecies* c.p. al fine di circoscrivere la fattispecie (***Distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici***), nella parte in cui punisce la condotta di chi rende il bene non fruibile, all'ipotesi in cui la fruibilità sia prevista (analogamente a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della proposta in commento).

L'**articolo 3** modifica il terzo comma dell'articolo 635 c.p., prevedendo per la fattispecie prevista dal medesimo comma (***Danneggiamento in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico***) anche la **pena pecuniaria** della multa fino a 10 mila euro, **in aggiunta alla già prevista pena della reclusione** da uno a cinque anni.

L'**articolo 4** infine modifica l'articolo 639 c.p. (***Deturpamento e imbrattamento di cose altrui***):

- elevando "fino a euro 309" la multa comminabile ai sensi del primo comma;
- introducendo una fattispecie aggravata (sanzionata con pene raddoppiate) a carico di chi, al di fuori dei casi previsti dall'art. 635 (*Danneggiamento*), deturpa o imbratta cose mobili o immobili altrui in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico;
- prevedendo specifiche sanzioni – reclusione da 1 a 6 mesi o multa da 300 a 1.000 euro – per coloro che deturpano o imbrattano teche, custodie e altre strutture adibite alla 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 di ogni altro ente e istituto pubblico.

L'art. 639 c.p. punisce - al di fuori dei casi previsti dall'art. 635 (*Danneggiamento*) - 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.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge in commento è riconducibile alle materie "ordinamento civile e penale" e "tutela dell'ecosistema, dell'ambiente e dei beni culturali", attribuite alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato** ex art. 117, secondo comma, rispettivamente lett. l) e lett. s), Cost.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Il disegno di legge in commento, all'articolo 1, sembra introdurre 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 quindi 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 il divieto di doppio processo per lo stesso fatto, e dall'altra il divieto di addebitare più volte, mediante il ricorso a molteplice 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 della stessa efficacia riconosciuta nell'ordinamento nazionale al TUE e al TFUE).

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 scongiurare 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 eurounitario, **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** (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".

A tal proposito, si ricorda che il **comma 7 dell'articolo 1 del provvedimento in esame**, 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 D. Lgs. 58/1998, recante "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52".

Si tratta quindi di una previsione finalizzata a **mitigare e temperare il rigore afflittivo riveniente dal cumulo sanzionatorio**, imponendo 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.

Cost061	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	✕ CD_giustizia