



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori GIRO, LIUZZI, VILLARI, SIBILIA, MAZZONI, MARIN
e SCILIPOTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MAGGIO 2013

Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia
di reati contro il patrimonio culturale

ONOREVOLI SENATORI. - Fonte principale della disciplina generale di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico italiano è il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137», di seguito denominato «decreto legislativo n. 42 del 2004». Il decreto legislativo contiene, all'articolo 2, comma 1, la definizione di «patrimonio culturale», il quale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. Tali nozioni trovano, a loro volta, definizione in altre disposizioni del medesimo decreto legislativo. In particolare, l'articolo 10 stabilisce quali cose mobili e immobili rientrino nel concetto di «bene culturale», mentre l'articolo 134 stabilisce la nozione di «beni paesaggistici».

La repressione penale delle condotte che, aggredendo i beni appartenenti alle categorie sopra richiamate, offendano l'interesse in essi incorporato non è affidata dall'ordinamento giuridico ad un'unica e apposita categoria di reati, preordinata in via esclusiva o prevalente alla tutela penale dell'interesse della collettività alla conservazione del patrimonio culturale nella sua integrità, anche a beneficio delle generazioni future. Viceversa, tali condotte sono di volta in volta riconducibili a diverse figure di reato, aventi una collocazione non omogenea nel sistema delle fonti, e spesso rispondenti a finalità tra loro diverse.

In particolare, il decreto legislativo n. 42 del 2004 contiene una Parte quarta dedicata alle «Sanzioni», nell'ambito della quale il Titolo II, dedicato alle «Sanzioni penali», è a sua volta articolato in due Capi: il primo concernente le sanzioni per le violazioni

delle disposizioni della Parte seconda del codice e il secondo recante le sanzioni per le condotte poste in essere in violazione delle disposizioni della Parte terza del codice medesimo.

Le fattispecie di reato contemplate dal decreto legislativo n. 42 del 2004 non esauriscono, peraltro, il sistema sanzionatorio penale nei confronti delle condotte lesive dell'interesse culturale o paesaggistico. Ad esse si aggiungono, infatti, anche alcune ipotesi di reato specifiche incluse nel contesto del codice penale.

La diversa collocazione delle norme incriminatrici discende dalla finalità perseguita mediante le relative incriminazioni. Sono contenute nel decreto legislativo n. 42 del 2004 le disposizioni volte a rendere effettiva la disciplina di tutela prevista dal medesimo decreto, sanzionando le relative trasgressioni, mentre il codice penale colpisce alcune condotte che si caratterizzano per l'aggressione del bene, anche indipendentemente dalla violazione delle norme di tutela e dei provvedimenti emanati dall'autorità in attuazione delle stesse.

In proposito, va segnalato come le condotte che abbiano ad oggetto beni culturali o paesaggistici risultino spesso plurioffensive, in quanto lesive anche di altri interessi giuridici penalmente tutelati, primo fra tutti quello all'integrità del patrimonio del proprietario dei beni stessi; interesse, questo, chiaramente ritenuto prevalente dal legislatore e sanzionato in modo particolarmente severo. Conseguentemente, molte delle condotte aventi ad oggetto beni culturali e paesaggistici ricadono nelle comuni fattispecie di reati contro il patrimonio e solo occasionalmente sono distinte e assoggettate ad un

trattamento differenziato rispetto alle condotte aventi ad oggetto beni privi di tale interesse. Tale ultima ipotesi si verifica in effetti unicamente per il delitto di danneggiamento, qualora il fatto sia commesso «su cose di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o su immobili compresi nel perimetro dei centri storici» (articolo 635, secondo comma, numero 3, del codice penale), e per il delitto di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, «se il fatto è commesso su cose di interesse storico o artistico» (articolo 639, secondo comma, del codice penale).

Sempre nel codice penale sono, poi, contenute altre fattispecie, volte a sanzionare condotte specificamente offensive dell'interesse culturale o paesaggistico. Si tratta, in particolare, delle ipotesi contravvenzionali di cui all'articolo 733 (Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale) e all'articolo e 734 (Distruzione o deturpamento di bellezze naturali) del codice penale, significativamente collocate nel Titolo II del Libro III del codice, dedicato alle contravvenzioni concernenti l'attività sociale della pubblica amministrazione, e assoggettate a un trattamento sanzionatorio particolarmente mite.

Il sistema di repressione penale che si è sin qui descritto è già stato oggetto in tempi abbastanza recenti di alcuni interventi modificativi. In particolare: l'articolo 1, comma 36, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, ha introdotto alcune modifiche all'articolo 181 del decreto legislativo n. 42 del 2004, concernente le opere eseguite in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; i decreti legislativi 24 marzo 2006, nn. 156 e 157, hanno apportato alcune modifiche, rispettivamente, alle disposizioni del Capo I e del Capo II della Parte quarta, Titolo II, del Codice dei beni culturali e del paesaggio; infine, l'articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, ha anch'esso introdotto modifi-

che al citato articolo 181 del citato decreto legislativo n. 42 del 2004.

Tali interventi hanno presentato, tuttavia, carattere episodico e asistemico, tanto da rendere evidente la necessità di ulteriori modifiche normative, improntate a un disegno di ampio respiro.

L'esigenza di un intervento normativo organico e sistematico nella materia è resa indefettibile non solo dalle rilevanti criticità emerse nella prassi applicativa in riferimento alle disposizioni legislative vigenti, ma anche - e soprattutto - dalla circostanza che le previsioni normative in materia di repressione dei reati contro il patrimonio culturale, variamente distribuite nel codice penale (come noto antecedente alla Costituzione) e nel codice dei beni culturali e del paesaggio (che non ha introdotto modifiche determinanti rispetto all'impianto complessivo della legislazione di settore risalente al 1939), risultano ad oggi inadeguate rispetto al sistema di valori delineato dalla Carta fondamentale. La Costituzione, infatti, in base al chiaro disposto degli articoli 9 e 42, richiede che alla tutela penale del patrimonio culturale sia assegnato rilievo preminente e differenziato nell'ambito dell'ordinamento giuridico, e colloca con tutta evidenza la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione ad un livello superiore rispetto alla mera difesa del diritto all'integrità del patrimonio individuale dei consociati.

Viceversa, come si è detto, l'interesse collettivo alla tutela del patrimonio culturale risulta ad oggi protetto mediante sanzioni spesso poco afflittive e, come tali, dotate di scarsa efficacia deterrente, salvo che il medesimo interesse si presenti in associazione con l'esigenza di tutela dell'integrità del patrimonio del soggetto proprietario del bene, ritenuto senz'altro preminente.

La presenza di fattispecie di reato contenute tanto nel codice penale quanto nel decreto legislativo n. 42 del 2004 ha inoltre determinato talora l'insorgere di rilevanti

questioni interpretative in merito all'ambito applicativo delle norme e all'eventuale ammissibilità del concorso di reati, ove la medesima condotta integri contemporaneamente più fattispecie.

Scopo dell'attuale disegno di legge è, pertanto, anzitutto quello di una *reductio ad unitatem* della materia considerata, in modo da conferire coerenza sistematica al complesso delle sanzioni penali previste nei confronti delle lesioni dell'interesse della collettività alla tutela del patrimonio culturale. Ciò mediante il riconoscimento di uno «statuto» penale comune alle aggressioni nei confronti dei beni che presentano interesse culturale e paesaggistico. L'offesa di tale interesse deve infatti sempre essere assistita, in accordo con i richiamati precetti costituzionali, da un trattamento sanzionatorio appropriato e differenziato.

A tal fine, il presente disegno di legge delega, prevede l'introduzione di autonome figure di reato e di circostanze aggravanti di reati già previsti dall'ordinamento, tutti caratterizzati dall'offesa nei confronti dell'interesse della collettività all'integrità del patrimonio culturale.

In particolare:

Articolo 1

Il comma 1 reca apposita delega legislativa al Governo, stabilendo espressamente che la stessa debba trovare attuazione senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il comma 2 indica i principi e criteri direttivi cui devono uniformarsi il decreto o i decreti legislativi delegati. In particolare, i principi e criteri indicati alle lettere da *a*) ad *m*), nonché da *q*) a *s*), prevedono modificazioni e integrazioni di norme penali o processuali penali. La lettera *n*) concerne l'utilizzazione dei beni mobili sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria. Le lettere *o*) e *p*) prevedono la possibilità

per gli ufficiali di polizia giudiziaria, nel contrasto di determinate attività criminose, di avvalersi di particolari strumenti e istituti giuridici, e in particolare: di svolgere operazioni sotto copertura ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, avvalendosi quindi delle specifiche possibilità di cui al comma 5 del citato articolo 9 (impiego di agenti di polizia giudiziaria, ausiliari o interposte persone; utilizzazione di beni mobili ed immobili e/o documenti di copertura; attivazione di siti nelle reti, realizzazione e gestione di aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi informatici); di utilizzare indicazioni di copertura, anche per attivare siti nelle reti, realizzare o gestire aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi telematici, ovvero per partecipare ad esse; procedere anche per via telematica all'acquisto simulato di beni e alle relative attività di intermediazione, dandone immediata comunicazione all'autorità giudiziaria che può, con decreto motivato, differire il sequestro sino alla conclusione delle indagini. Tutte le disposizioni sinteticamente descritte non comportano nuovi o maggiori oneri a carico di amministrazioni pubbliche, anche diverse dallo Stato, né direttamente, né a seguito dell'emanazione del o dei decreti legislativi delegati, i quali possono trovare attuazione senza l'impiego di ulteriori risorse umane, finanziarie o strumentali, rispetto a quelle attualmente disponibili. In particolare, la lettera *n*) prevede che i beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili, sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria a tutela dei beni culturali di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 42 del 2004, siano affidati in custodia giudiziale agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di tutela dei medesimi beni. Tale disposizione non comporta oneri finanziari, in quanto il sequestro del corpo del reato è disposto dall'autorità giudiziaria (articolo 253 del codice di procedura penale), ed è la medesima autorità a deci-

dere in merito all'affidamento in custodia (articolo 259 del codice di procedura penale) nonché sull'eventuale restituzione (articolo 263 del codice di procedura penale). È quindi implicito che l'autorità giudiziaria accoglierà l'eventuale richiesta degli organi di polizia di affidamento dei beni in argomento solo quando sia ragionevolmente certa la successiva confisca dei medesimi beni ai sensi dell'articolo 240 del codice penale. Conseguentemente, non si pone alcun problema di oneri connessi alla eventuale restituzione al legittimo proprietario. Con riferimento, specificamente, alle attività di contrasto che potranno essere svolte dagli agenti di polizia giudiziaria sulla base delle disposizioni attuative dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere *o*) e *p*), si fa presente che tali attività saranno svolte nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Ciò è reso possibile dalla circostanza che la struttura dell'Arma dei carabinieri specializzata nella tutela del patrimonio culturale è già attualmente depositaria della banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti, che rappresenta il fondamentale supporto conoscitivo di qualunque azione di contrasto dei reati contro il patrimonio culturale. Tale struttura specializzata da tempo svolge una fondamentale attività di controllo sugli scambi di beni culturali, e in particolare su quelli che avvengono mediante reti informatiche, ed è dotata di personale appositamente qualificato e specializzato. Le nuove possibilità investigative che verranno offerte dal o dai decreti legislativi attuativi del presente disegno di legge consentiranno, pertanto, di dare maggiore efficacia alle attività di contrasto che già attualmente vengono svolte dal Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale sulla base dell'esistente - e indispensabile - supporto informativo. Le suddette possibilità investigative saranno, pertanto, esperibili avvalendosi delle risorse umane, strumentali

e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Quanto, infine, ai carichi di lavoro ipotizzabili in capo al personale dell'amministrazione giudiziaria derivanti dal o dai decreti legislativi attuativi del presente disegno di legge, si segnala che l'introduzione di nuove figure di reato avviene di regola enucleando e assoggettando a un trattamento sanzionatorio più severo fatti che sarebbero già puniti in base alla legislazione vigente (così per il delitto di furto di bene culturale e per il delitto di danneggiamento, deturpamento o imbrattamento di beni culturali o paesaggistici). L'unica fattispecie di reato del tutto nuova - consistente nel di possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli in area archeologica - appare assolutamente inidonea, per la peculiarità della condotta censurata, a determinare un incremento apprezzabile dei costi dell'amministrazione della giustizia, tale da poter determinare un effetto finanziario.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alla procedibilità d'ufficio del delitto di danneggiamento, deturpamento o imbrattamento di beni culturali o paesaggistici, il quale accorpa fattispecie almeno in parte già procedibili d'ufficio (come nelle ipotesi già incluse nelle vigenti fattispecie aggravate di cui all'articolo 635, secondo comma, e all'articolo 639, secondo comma, del codice penale). Anche in questo caso, l'applicazione della futura disciplina penale potrà avvenire mediante le risorse umane e strumentali già disponibili all'amministrazione della giustizia a legislazione vigente.

Articolo 2

Reca norme meramente procedurali concernenti l'emanazione del o dei decreti legislativi delegati.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di reati contro il patrimonio culturale)

1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria in materia di reati contro il patrimonio culturale, attraverso modifiche del codice penale, dei capi I e II del titolo II della parte quarta del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, di seguito denominato «decreto legislativo n. 42 del 2004», nonché, ai soli fini di cui al comma 2, lettera s), del presente articolo, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

2. Il decreto o i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) introdurre il delitto di furto di bene culturale, consistente nel porre in essere la condotta prevista dall'articolo 624 del codice penale sui beni di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, prevedendo per tale reato la pena della reclusione non inferiore a un anno e non superiore a sei anni e della multa da 5.000 a 10.000 euro; prevedere, per tale reato, l'applicabilità delle circostanze aggravanti e attenuanti previste dagli articoli 625 e 625-bis del codice penale;

b) prevedere l'aumento delle pene, anche attraverso una specifica circostanza ag-

gravante, in misura non inferiore ad un terzo e non superiore alla metà, per i delitti contro il patrimonio previsti e puniti dagli articoli 648, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, quando il fatto ha ad oggetto i beni culturali di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e successive modificazioni;

c) introdurre il delitto di danneggiamento, deturpamento o imbrattamento di beni culturali o paesaggistici, consistente nel porre in essere le condotte previste dagli articoli 635 e 639 del codice penale sui beni culturali o sui beni paesaggistici di cui agli articoli 10 e 134 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e successive modificazioni; prevedere, per tale delitto, la pena della reclusione non inferiore a un anno e non superiore a sei anni; prevedere che la condotta sia punita anche a titolo di colpa, stabilendo per tale ipotesi una riduzione della pena in misura non superiore a un terzo; prevedere la procedibilità d'ufficio e la possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena soltanto nei termini di cui all'articolo 635, terzo comma, del codice penale; abrogare, per l'effetto, le disposizioni in materia di circostanze aggravanti di cui agli articoli 635, secondo comma, numero 3), e 639, secondo comma, del codice penale, limitatamente alle parti in cui si riferiscono alle condotte aventi ad oggetto cose di interesse storico o artistico;

d) prevedere che le condotte di cui all'articolo 733 del codice penale siano inserite nella fattispecie di opere illecite di cui all'articolo 169 del decreto legislativo n. 42 del 2004, con conseguente armonizzazione del trattamento sanzionatorio ed abrogazione dell'articolo 733 del codice penale;

e) prevedere, per il delitto di alienazione di beni culturali senza la prescritta autorizzazione, di cui all'articolo 173, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo n. 42 del 2004, la pena della reclusione fino a tre anni e della multa da 1.549,50 a 77.469 euro;

f) prevedere, per il delitto di uscita o esportazione illecite di cui all'articolo 174 del decreto legislativo n. 42 del 2004, la pena della reclusione da uno a sei anni e della multa da 10.000 a 30.000 euro; prevedere una circostanza attenuante, in misura non superiore ad un terzo, per il caso in cui il fatto sia commesso su oggetti di valore inferiore alle soglie di cui alla lettera B dell'allegato A annesso al medesimo decreto legislativo;

g) prevedere, in relazione al reato di violazioni in materia di ricerche archeologiche, di cui all'articolo 175, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 42 del 2004, l'aumento delle pene in misura non superiore a un terzo quando il fatto è commesso con l'uso di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli, stabilendo altresì l'obbligatorietà della confisca dei medesimi strumenti o apparecchiature;

h) introdurre il reato di possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli, consistente nel fatto di essere colti in possesso di tali strumenti o apparecchiature all'interno di uno dei seguenti luoghi: siti che siano stati oggetto di dichiarazione di interesse archeologico particolarmente importante ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 42 del 2004, ovvero aree di interesse archeologico ai sensi dell'articolo 28 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, ovvero aree o parchi archeologici ai sensi dell'articolo 101 del medesimo decreto legislativo, ovvero zone di interesse archeologico ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera m), del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni; prevedere, per tale reato, la pena dell'arresto non superiore, nel massimo, a due anni;

i) prevedere l'applicabilità dell'articolo 177 del decreto legislativo n. 42 del 2004, in materia di collaborazione per il recupero di beni culturali, a tutti i delitti aventi ad og-

getto i beni di cui all'articolo 10 del medesimo decreto legislativo, quando questi sono stati sottratti o trasferiti all'estero;

l) prevedere, per il delitto di contraffazione di opere d'arte, di cui all'articolo 178, comma 1, del decreto legislativo n. 42 del 2004, la pena della reclusione da un anno a cinque anni e della multa fino a 10.000 euro; riformulare la predetta disposizione in modo da differenziare i fatti che hanno ad oggetto beni culturali da quelli riguardanti opere infracinquantennali o di autore vivente;

m) prevedere, per i reati aventi ad oggetto i beni culturali o i beni paesaggistici di cui agli articoli 10 e 134 del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, l'aumento delle pene da un terzo a due terzi quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale o commerciale; prevedere che, in quest'ultimo caso, si applichi la pena accessoria di cui all'articolo 30 del codice penale;

n) prevedere che i beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili, sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria a tutela dei beni culturali di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, siano affidati in custodia giudiziale agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di tutela dei medesimi beni;

o) prevedere l'introduzione, tra i delitti per i quali prova applicazione l'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e successive modificazioni, in materia di operazioni sotto copertura, del delitto di uscita o esportazione illecite di cui all'articolo 174 del decreto legislativo n. 42 del 2004, quando il fatto ha per oggetto beni di rilevante valore culturale;

p) consentire agli ufficiali di polizia giudiziaria, appartenenti all'apposita struttura dell'Arma dei carabinieri specializzata nella

tutela del patrimonio culturale, per il contrasto del delitto di uscita o esportazione illecite di cui all'articolo 174 del decreto legislativo n. 42 del 2004, quando il fatto ha ad oggetto beni di rilevante valore culturale, di utilizzare indicazioni di copertura, anche per attivare siti nelle reti, realizzare o gestire aree di comunicazione o scambio su reti o sistemi telematici, ovvero per partecipare ad esse, nonché di procedere anche per via telematica all'acquisto simulato di beni e alle relative attività di intermediazione, dandone immediata comunicazione all'autorità giudiziaria che può, con decreto motivato, differire il sequestro fino alla conclusione delle indagini;

q) estendere l'applicazione delle pene previste dall'articolo 181, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni, ai casi di inosservanza del divieto di esecuzione o dell'ordine di sospensione dei lavori, impartiti a norma dell'articolo 150 dello stesso decreto legislativo, e successive modificazioni;

r) assicurare il coordinamento e l'armonizzazione tra le disposizioni del codice penale e le disposizioni del decreto legislativo n. 42 del 2004, mediante le necessarie norme modificative, integrative, interpretative e abrogative;

s) armonizzare i riferimenti normativi ai beni culturali o paesaggistici, ovunque rilevanti nella legislazione vigente ai fini penali, con le definizioni di cui agli articoli 10 e 134 del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modificazioni; per l'effetto, modificare, in particolare, l'articolo 44, comma 1, lettera c), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni.

Art. 2.

(Disposizioni procedurali)

1. Il decreto o i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, indicano esplicitamente le disposizioni sostituite o abrogate, fatta comunque salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

2. Il decreto o i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 1, sono adottati previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si esprimono entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

3. Con il medesimo procedimento di cui al comma 2, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto o dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere emanate disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 2.

