



N. 17/2 – giugno 2023

A.S. 693, 364 e 645-A – Disposizioni in materia di danneggiamento e imbrattamento di beni culturali o paesaggistici e modifiche agli articoli 635 e 639 c.p.

Il disegno di legge in titolo, di iniziativa governativa, esaminato, in sede referente, dalla Commissione Giustizia congiuntamente ai disegni di legge nn.364 (Borghi e altri) e 645 (Lisei e altri), reca misure volte a rafforzare la risposta sanzionatoria ai sempre più frequenti atti di vandalismo ai danni di beni culturali e opere d'arte.

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.).

Ai sensi dell'articolo 635 c.p., primo comma, è punito con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni, chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui. Il fatto costitutivo del danneggiamento deve essere accompagnato dalla violenza alla persona o dalla minaccia.

Il secondo comma dell'articolo 635 c.p. punisce con la medesima pena coloro che distruggono, disperdono, deteriorano o rendono, in tutto o in parte, inservibili le seguenti cose altrui:

- ✓ edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto o immobili compresi nel perimetro dei centri storici, ovvero immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati o altre delle cose indicate nel numero 7) dell'articolo 625 (si tratta di cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza);
- ✓ opere destinate all'irrigazione;
- ✓ piantate di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o boschi, selve o foreste, ovvero vivai forestali destinati al rimboschimento;
- ✓ attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive.

Il terzo comma prevede **un'ipotesi aggravata** della fattispecie che ricorre quando il danneggiamento è commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico. In tali casi è prevista la pena della reclusione da uno a cinque anni.

Per i reati di cui ai commi precedenti, la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.

Nei casi previsti dal primo comma il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso in occasione del delitto previsto dall'articolo 331 (Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità) ovvero se la persona offesa è incapace, per età o per infermità.

L'articolo 639 c.p. infine 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 del disegno di legge

Il disegno di legge in esame si compone di tre articoli.

Nel dettaglio i **commi 1 e 2 dell'articolo 1** 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, ove previsto 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.

E' 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 pene, 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 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** 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.

E' 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 rimediazione 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 – come modificato dalla Commissione - prevede che l'organo competente a ricevere il rapporto con il quale viene accertata la violazione e irrogare le introducendo sanzioni amministrative è il **prefetto** del luogo in cui è stata commessa la violazione. La disposizione inoltre 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.

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, nella sua formulazione originaria, non chiariva quali fossero le

modalità di versamento e di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative. **La Commissione**, quindi, recependo i pareri resi dalla Commissione affari costituzionali e dalla Commissione bilancio, **ha approvato una modifica al comma 4**, con la quale si è precisato che 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.

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**.

Nel corso dell'esame in sede referente sono state introdotte nell'originario disegno di legge governativo due nuove disposizioni volte a rafforzare ulteriormente la tutela dei beni culturali in particolare rispetto a fatti di deturpamento/imbrattamento di cose comuni connesse e strumentali a beni culturali.

Nello specifico **l'articolo 2** modifica il terzo comma dell'articolo 635 del codice penale, sanzionando coloro che danneggiano beni in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico anche con la pena pecuniaria della multa fino a 10 mila euro.

Attualmente tali condotte sono punite unicamente con la pena detentiva della reclusione da uno a cinque anni.

L'articolo 3 infine modifica l'articolo 639 del codice penale (*vedi quadro normativo*):

- ✓ elevando “fino a euro 309” la multa comminabile ai sensi del primo comma;
- ✓ introducendo una fattispecie aggravata (sanzionata con pene raddoppiate) che ricorre quando il deturpamento o l'imbrattamento è commesso 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.

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.