



Foto da milanotoday.it

Le nuove disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici introdotte dalla legge 22 gennaio 2024, n. 6

Da alcuni anni si avvertiva, per migliorare la conservazione del nostro inestimabile patrimonio culturale, l'esigenza di rafforzarne ulteriormente la tutela, anticipando la soglia di punibilità, con l'introduzione un ulteriore regime sanzionatorio di tipo amministrativo per le condotte in danno¹ non solo dei beni culturali, ma anche delle strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione di tali beni 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. Il legislatore con l'approvazione della legge 22 gennaio 2024, n. 6, ha inteso, pertanto, rafforzare il contrasto al grave, ed ormai sempre più diffuso, fenomeno della distruzione, della dispersione, nonché del deterioramento, del deturpamento, dell'imbrattamento e dell'uso illecito di beni culturali e paesaggistici, introducendo due ipotesi di illecito amministrativo, con le correlate sanzioni pecuniarie, che si aggiungono alla disciplina penale già prevista dall'articolo 518-duodecies del codice penale². Senza dubbio, si tratta di una risposta ben congegnata, in chiave normativa e operativa, ai fatti di vandalismo ai danni di beni culturali, verificatisi sempre più frequentemente negli ultimi mesi, puntando non solo sulla speditezza e sull'efficacia sanzionatoria tipica del profilo procedurale degli illeciti amministrativi, che non risente dei tempi più lunghi dei procedimenti penale, ma anche sulla rafforzata azione di deterrenza conseguente alle entità delle sanzioni pecuniarie previste per nuove condotte vietate, a partire da euro 10.000 fino a euro 60.000.

In particolare l'articolo 1 della citata legge, per meglio assicurare un più incisivo contrasto al triste fenomeno, in esponenziale crescita, che causa evidenti danni al patrimonio culturale pubblico ed al decoro della generalizzata fruibilità dei beni artistici e culturali da parte delle collettività, di fatto, introduce un "doppio binario" sanzionatorio, consentendo, per un medesimo fatto, la possibilità per gli organi di polizia procedenti di appli-

care, sia sanzioni penali, sia sanzioni amministrative. Occorre sottolineare come il menzionato regime, sia stato già oggetto di un ampio dibattito a livello dottrinario e giurisprudenziale³, anche nazionale⁴, per affermare, in definitiva, la sua compatibilità con il fondamentale principio giuridico del “ne bis in idem”.

La norma pertanto prevede che, ferme le sanzioni penali applicabili previste dal codice penale, chiunque: distrugge, disperde, deteriora o rende in tutto o in parte inservibili o, ove previsto, non fruibili beni culturali o paesaggistici propri o altrui, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 20.000 a 60.000 euro (al comma 1). Mentre al comma 2, della citata norma si prevede, un altro divieto per chi deturpa o imbratta beni culturali o paesaggistici propri o altrui, oppure 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, punendolo con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 10.000 a 40.000 euro.

Al fine ottimizzare la protezione in concreto dei beni culturali pubblici e/o privati gli organi di polizia procedenti avranno un’arma in più, potendo contestare i fatti di deturpamento ai manchevoli inoltrando il relativo verbale di accertamento⁵ e di contestazione dell’illecito⁶ al Prefetto del luogo di commissione della violazione. Le nuove disposizioni prevedono, peraltro, che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate siano versati ad apposito capitolo del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnati al Ministero della Cultura, affinché siano impiegati prioritariamente per il ripristino dei beni “danneggiati”⁷. Entro 30 giorni dalla notifica del verbale di accertamento, il trasgressore è ammesso al pagamento della sanzione in misura ridotta⁸, ma tale modalità di pagamento non sarà ammessa qualora il trasgressore si sia già avvalso, nei cinque anni precedenti, della stessa facoltà, come prevede il comma 5 della legge in oggetto.

Il provvedimento prevede, inoltre, un coordinamento, nei casi di applicazione concorrente di sanzioni penali e amministrative, tenendo così conto della giurisprudenza, in materia di divieto di “bis in idem” allo scopo di mitigare e temperare il rigore afflittivo, proprio del cumulo sanzionatorio, imponendo all’autorità - giudiziaria o amministrativa - che si pronuncia per seconda, di tenere in considerazione, al momento dell’irrogazione della sanzione di competenza, delle misure punitive già adottate - verificando, in tal modo, la proporzionalità della complessiva risposta sanzionatoria e l’idoneità della sanzione già irrogata ad esaurire le finalità preventive e repressive di tutela del bene culturale minacciato o danneggiato, alle quali resta preordinata la legislazione sanzionatoria, in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici, in modo da individuare una conseguente ed eventuale esigenza punitiva residua.

Pertanto, nel caso in cui per lo stesso fatto sia stata applicata, a carico del reo o dell’autore della viola-

zione amministrativa, la sanzione penale, ovvero una sanzione amministrativa pecuniaria, si prevede che: l’autorità giudiziaria e l’autorità amministrativa debbano tenere conto, al momento dell’irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive già irrogate, quindi l’esazione della pena pecuniaria ovvero della sanzione amministrativa di natura pecuniaria è limitata alla parte eccedente quella già riscossa, rispettivamente, dall’autorità amministrativa ovvero da quella giudiziaria.

Particolare attenzione, dovrà essere prestata dagli organi accertatori dell’illecito nell’individuazione dell’oggetto materiale della condotta sanzionata, come si è detto, “doppiamente”: i beni culturali e paesaggistici, non importa se propri o altrui. La definizione dei suddetti beni è contenuta nel d.lgs. n. 42 del 2004, recante il “Codice dei beni culturali e ambientali” che, all’art. 2, disciplina il patrimonio culturale nelle due categorie dei “beni culturali” e dei “beni paesaggistici”. I primi sono costituiti dalle cose (immobili e mobili) aventi interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà⁹. I beni paesaggistici sono invece costituiti dagli immobili e dalle aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, come meglio indicati all’articolo 134 del Codice, che a sua volta rinvia agli artt. 136 e 142.¹⁰

Vista anche la particolare estensione ed articolazione delle cose oggetto di tutela, tra i fatti da sanzionare non rientreranno soltanto quelli assurti all’onore dalla cronaca, quali il getto di sostanze imbrattanti su monumenti o su vetri protettivi di quadri, ma anche altre condotte in occasioni di manifestazione pubbliche o riunioni in luogo pubblico a cui spesso seguono danneggiamenti e deturpamenti dei beni culturali. Che saranno punibili, non solo in via penale, ma anche con un più spedito e procedimento amministrativo, di facile irrogazione sotto il profilo di materiale esazione sanzionatoria, anche altre condotte in pregiudizio dei beni culturali, dai comportamenti dei turisti “rapaci” che danneggiano e deturpano opere e oggetti d’arte per noncuranza e desiderio di raccogliere o lasciare il ricordo del loro passaggio nei luoghi della vacanza, “ai fidanzatini che incidono le loro iniziali su una quercia secolare, o il clochard che, bivaccando, insozza spesso in maniera marcata, un’area archeologica”¹¹. La legge 22 gennaio 2024, n. 6, sempre per rafforzare l’azione preventiva e di contrasto a tutela del patrimonio culturale, interviene anche ad operare delle modifiche sugli articoli 518-duodecies, 635 e 639 del codice penale. In particolare l’articolo 2, della legge, va a modificare l’articolo 518-duodecies c.p. che sanziona penalmente i casi di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici, al fine di circoscrivere la fattispecie, nella parte in cui punisce la condotta di chi rende il bene culturale o paesaggistico non fruibile, alla sola ipotesi in cui la fruibilità sia prevista. Occorre, infatti evidenziare come il pre-

cedente testo puniva la condotta di chi rende il bene non fruibile, mentre la norma in questione, specifica che il rilievo di tale condotta è limitato all'ipotesi, in cui la fruibilità del bene sia prevista da una disposizione normativa¹². Mentre, l'articolo 3 modifica la fattispecie prevista al comma 3 dell'articolo 635 c.p. del danneggiamento posto in essere in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico, prevedendo anche la pena pecuniaria della multa fino a 10.000 euro, in aggiunta alla già prevista pena della reclusione, da uno a cinque anni. Infine l'articolo 4, della legge 22 gennaio 2024, n. 6, va ad operare importanti modifiche l'articolo 639 c.p. (Deturpamento e imbrattamento di cose altrui), andando da un alto, a triplicare l'importo della multa comminabile, a querela della persona offesa, nei confronti di chiunque, fuori dai casi preveduti dall'articolo 635 del c.p. (danneggiamento), deturpa o imbratta cose mobili o immobili altrui (da euro 103 a euro 309) e dall'altro (alla lettera b) a introdurre una specifica sanzione (reclusione da 1 a 6 mesi o multa da 300 a 1.000 euro), per coloro che deturpano o imbrattano teche, custodie o altre strutture adibite all'esposizione, protezione e conservazione dei beni culturali esposti in musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente o istituto pubblico. Infine il provvedimento¹³ introduce una fattispecie aggravata del reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui previsto dall'art.635 c.p., sanzionata con pene raddoppiate, a carico di chi¹⁴ deturpa o imbratta cose mobili o immobili altrui, in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico, per infrenare il grave e crescente fenomeno, spesso stimolato dall'incivile propagazione delle forme di protesta e di aggressività, specie quando la moltitudine di persone spesso fa scudo ai malfattori e rischia di ostacolare il pronto intervento delle Forze dell'Ordine.

***Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri**

Note

- 1 - Di vario tipo ma comunque in grado di danneggiare o ledere l'integrità di beni culturali esposti al pubblico, vandalizzando i siti di esposizione, protezione e conservazione dell'opera, affiancandosi alle sanzioni penali già previste.
- 12 - Che, entrata in vigore l'8 febbraio 2024, punisce le medesime condotte di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici, della norma modificata dallo stesso provvedimento.
- 3 - La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo ha chiarito che il principio del "ne bis in idem" (inteso in senso processuale, come divieto di doppio processo per lo stesso fatto, in senso sostanziale, come divieto di addebitare più volte, mediante il ricorso a molteplici pene/sanzioni, lo stesso accadimento criminoso al medesimo autore del fatto). è compatibile con i sistemi a "doppio binario sanzionatorio" (penale e amministrativo), in presenza di una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti (ad es. quando i due procedimenti: perseguono obiettivi complementari relativi al medesimo interesse protetto; siano connessi, evitando duplicazioni nella raccolta/valutazione delle prove, nonché assicurando interazione tra le Autorità procedenti, non lasciando il soggetto in un perdurante stato di incertezza processuale, così da protrarre eccessivamente i tempi di definizione; la doppia risposta sanzionatoria risulti prevedibile per l'agente; sia assicurata la proporzionalità complessiva delle sanzioni irrogate, per scongiurare un'eccessiva severità. Anche la Corte di Giustizia dell'UE, ha accolto lo stesso "approccio ermeneutico della CEDU, confermando la tenuta del sistema di duplicazione sanzionatoria, a condizione che la normativa nazionale rispetti determinati criteri, riponendo particolare attenzione alla proporzionalità complessiva delle sanzioni.
- 4 - Anche in tale ambito la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 149 del 2022, ha sollecitato il legislatore a rimodulare la disciplina relativa alla protezione del diritto d'autore (che prevede sanzioni, sia di natura penale, che amministrativa), 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 CEDU e dalla Corte di Giustizia dell'UE. La Cassazione penale, Sezione V, con sentenza del 31.10.2018, n. 49869, ha precisato, inoltre, che la verifica della proporzionalità delle sanzioni impone la disapplicazione, in toto, delle norme relative al trattamento sanzionatorio dell'illecito, oggetto del secondo procedimento, se la prima sanzione assorbe interamente il disvalore del fatto.
- 5 - Le cui modalità sono disciplinate dall'articolo 14 (Contestazione e notificazione) della legge n. 689 del 1981.
- 6 - Che deve essere necessariamente notificato al trasgressore entro 120 giorni decorrenti dal giorno di verifica del fatto.
- 7 - L'individuazione delle modalità di destinazione e di gestione dei proventi delle sanzioni amministrative è rimessa a un successivo decreto del ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi di concerto con il ministro della cultura (comma 4).
- 8 - L'articolo 16, della legge n. 689 del 1981, in tema di pagamento in misura ridotta, prevede, infatti, che è ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta, pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione.
- 9 - La categoria è poi meglio precisata nei successivi artt. 10 ed 11, che forniscono un elenco articolato, a sua volta ricco di ulteriori richiami. Esemplicativamente, possiamo rammentare: le raccolte di beni presenti in musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi, gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici, le raccolte librerie delle biblioteche pubbliche, gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli e gli altri elementi decorativi degli edifici, gli studi d'artista, le opere di pittura, di scultura, di grafica, le opere dell'architettura contemporanea di particolare valore artistico, le fotografie, gli esemplari di opere cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento, i mezzi di trasporto aventi più di settantacinque anni.
- 10 - Di regola vi rientrano le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali, le ville, i giardini e i parchi non altrimenti protetti, che si distinguono per la loro non comune bellezza; i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale inclusi i centri ed i nuclei storici, le bellezze panoramiche, punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze; i territori costieri ovvero i laghi, i fiumi, i torrenti, le relative sponde.
- 11 - Così come precisa G. Napolitano, in Le nuove sanzioni amministrative previste dall'articolo 1 della Legge 22 gennaio 2024 n.6., in Guida normativa per la polizia locale, 1 febbraio 2024.
- 12 - Analogamente a quanto stabilito dall'articolo 1, comma 1, della legge in commento, in relazione alla violazione amministrativa correlata alla medesima condotta.
- 13 - Alla lettera c, dell'art. 4 della legge 22 gennaio 2024, n. 6.
- 14 - Al di fuori dei casi previsti dall'articolo 635 del c.p.