

Analisi impatto regolamentazione (A.I.R.)

Provvedimento: disegno di legge recante “*Disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici*”.

Referente dell’Amministrazione competente: Ufficio legislativo del Ministero della Cultura

SINTESI DELL’AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il provvedimento in esame è volto a introdurre nell’ordinamento giuridico misure per il rafforzamento del contrasto al fenomeno della distruzione, della dispersione, nonché del deterioramento, del deturpamento, dell’imbrattamento e dell’uso illecito di beni culturali o paesaggistici. Il patrimonio culturale, ai sensi dell’articolo 2, comma 1, del Codice di settore (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio), è infatti costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.

Va premesso che l’articolo 518-*duodecies* del Codice penale prevede che: “*1. Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende in tutto o in parte inservibili o non fruibili beni culturali o paesaggistici propri o altrui è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da euro 2.500 a euro 15.000. 2. Chiunque, fuori dei casi di cui al primo comma, deturpa o imbratta beni culturali o paesaggistici propri o altrui, ovvero destina beni culturali a un uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico ovvero pregiudizievole per la loro conservazione o integrità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 1.500 a euro 10.000. 3. La sospensione condizionale della pena è subordinata al ripristino dello stato dei luoghi o all’eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero 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.*”.

Fermo restando il disposto di cui al citato articolo 518-*duodecies* (che punisce le condotte descritte mediante la previsione di sanzioni di natura penale, comminate con la reclusione da due a cinque anni, per le condotte di cui al comma 1, e da sei mesi a tre anni per le condotte di cui al comma 2, e con la multa da euro 2.500 a euro 15.000 per le condotte di cui al comma 1 e da euro 1.500 a euro 10.000 per le condotte disciplinate al comma 2), con il disegno di legge in esame si propone di introdurre nell’ordinamento sanzioni anche di natura amministrativa, volte a punire le richiamate condotte.

In particolare, ferma restando l’applicabilità dei commi 1 e 2 dell’articolo 518-*duodecies* del Codice penale, il disegno di legge in commento prevede, per le medesime condotte, il pagamento di una sanzione amministrativa pari a un importo che oscilla, rispettivamente, da un minimo di 20.000 euro a un massimo di 60.000 euro e da un minimo di 10.000 euro a un massimo di 40.000 euro.

Tale intervento normativo è volto, in primo luogo, a garantire un’azione più tempestiva da parte dello Stato nei confronti delle condotte sanzionate; al riguardo occorre evidenziare che i tempi previsti per l’avvio e per la conclusione dei procedimenti penali non si prestano alle esigenze di speditezza poc’anzi richiamate, ragion per cui si ritiene più utile l’introduzione di sanzioni di natura amministrativa; in secondo luogo, esso punta a far sì che il trasgressore si faccia carico (almeno in parte) degli oneri derivanti dalla riparazione dei beni danneggiati. Si prevede infatti che i proventi delle sanzioni qui introdotte siano devoluti dal Ministero della cultura prioritariamente al ripristino di tali beni.

Vengono, infine, previste disposizioni volte a garantire il coordinamento per i casi di applicazione concorrente di sanzioni penali e amministrative, tenuto conto della giurisprudenza in materia di divieto del “*ne bis in idem*”. A tali fini, il comma 7 prevede un coordinamento nei casi di applicazione concorrente di sanzioni penali e amministrative, tenuto conto della giurisprudenza in materia, la quale ha affermato che non vi è violazione del generale principio del *ne bis in idem* in caso di doppio

procedimento amministrativo e penale, per lo stesso fatto, se fra i due procedimenti esiste una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta (tra le molte, Cass. sentenza n. 4439, depositata il 4 febbraio 2021). Al riguardo e in particolare in materia di rapporti tra procedimento penale e procedimento amministrativo, inoltre, si ricordano i recenti orientamenti della Corte costituzionale, la quale, alla luce della giurisprudenza europea (sia della Corte di europea dei diritti dell'uomo, sia della Corte di giustizia dell'Unione Europea), ha affermato che la mera sottoposizione di un imputato ad un processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia stato definitivamente sanzionato in via amministrativa non integra, sempre e necessariamente, una violazione del principio del *ne bis in idem* (sentenze n. 43/2018 e n. 222/2019).

Pertanto, il comma 7 del presente schema di disegno di legge, riprendendo la formulazione di cui all'articolo 187-*terdecies* ("*Applicazione ed esecuzione delle sanzioni penali ed amministrative*") del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, dispone che qualora per lo stesso fatto sia stata applicata, a carico del reo o a carico dell'autore della violazione, la sanzione amministrativa pecuniaria, indicata ai commi 1 e 2 del presente schema di decreto, ovvero una sanzione penale: a) al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa tengono conto delle misure punitive già irrogate; b) l'esazione della pena pecuniaria o della sanzione pecuniaria amministrativa è limitata alla parte eccedente a quella riscossa, rispettivamente, dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria.

La relazione AIR, redatta al fine di supportare l'intervento normativo, ha valutato l'efficacia dello stesso quale strumento idoneo alla realizzazione degli obiettivi sopra indicati.

A tal fine, sono stati raccolti dati e informazioni dagli Uffici ministeriali competenti, con particolare riferimento alla Direzione generale Musei, ufficio dirigenziale di livello generale che sovrintende al sistema museale nazionale e deputato alla cura dei luoghi della cultura statali, e alla Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio, che svolge le funzioni e i compiti relativi alla tutela dei beni di interesse archeologico.

L'analisi effettuata ha consentito di valutare positivamente l'intervento normativo proposto.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Il disegno di legge in esame introduce disposizioni volte a sanzionare in via amministrativa le condotte di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici.

Come già evidenziato nel corso della presente, esso si pone in continuità con la recente riforma del codice penale in materia di reati contro il patrimonio culturale, di cui alla legge 9 marzo 2022 n. 22, che ha introdotto, tra l'altro, l'articolo 518-*duodecies*.

Proseguendo il processo di riforme già avviato, la proposta normativa in esame è volta a consentire l'accelerazione della punibilità delle condotte poste in essere contro il patrimonio culturale e paesaggistico, come sopra descritte, anche nell'ottica di scoraggiare il compimento di atti vandalici nei confronti dei richiamati beni, rafforzando la tutela degli stessi.

Da anni, infatti, gli uffici ministeriali sono impegnati, in raccordo con gli enti comunali, a mettere in campo le azioni, i mezzi e le risorse necessarie a garantire il ripristino dei beni culturali e paesaggistici oggetto, a svariato titolo, di danneggiamenti ad opera di privati.

Dai più recenti fatti di cronaca è emerso, inoltre, un significativo aumento dei fenomeni di vandalismo perpetrati a danno di beni del patrimonio culturale nazionale. L'imbrattamento della facciata di Palazzo Madama e la vernice nera nella fontana simbolo di Piazza di Spagna sono soltanto alcuni degli atti di vandalismo saliti nelle settimane scorse agli onori della cronaca.

Di qui, la necessità di prevedere, rispetto a tali condotte, una sanzione amministrativa particolarmente elevata, i cui proventi si prevede, peraltro, che siano destinati dal Ministero della cultura, a prescindere dall'appartenenza pubblica o privata dei beni danneggiati, alla riparazione dei beni stessi. Come noto, infatti, l'attività di riparazione dei beni culturali comporta l'esborso di ingenti somme, sia per i costi derivanti dai materiali e dai macchinari di ultima generazione necessari per il ripristino, sia il ricorso a figure professionali altamente specializzate che non sempre si trovano già nella

disponibilità dell'Amministrazione. Si è ritenuto dunque necessario introdurre un meccanismo volto a consentire, almeno in parte, una compensazione di tali esborsi.

Si è ritenuta, inoltre, particolarmente efficace l'irrogazione della sanzione amministrativa, tenuto conto che essa comporta l'applicazione dell'*iter* procedimentale stabilito dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, che prevede l'irrogazione della sanzione da parte del prefetto del luogo, previo rapporto relativo alle violazioni previste da parte dei pubblici ufficiali accertatori, e che è certamente idonea a garantire una maggiore speditezza del procedimento rispetto al procedimento penale.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

La proposta normativa qui esaminata si prefigge l'obiettivo di scongiurare, quanto più possibile, gli episodi di vandalismo a danno di beni del patrimonio culturale e paesaggistico nazionale. A tali fini, si è ritenuto opportuno puntare sull'irrogazione di una sanzione amministrativa nei confronti di quanti pongono in essere atti volti a danneggiare i richiamati beni, ritenendo che tale sanzione, rispetto a quella di natura penale, che implica tempi di svolgimento dei processi di gran lunga maggiori, possa avere un impatto più "immediato" sui trasgressori.

Al comma 1, l'intervento regolatore prevede dunque che, ferme le sanzioni penali applicabili, chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende in tutto o in parte inservibili o non fruibili beni culturali o paesaggistici propri o altrui, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di un importo da 20.000 euro a 60.000 euro, a fronte dell'articolo 518-*duodecies* del codice penale che prevede per le medesime fattispecie una multa da 2.500 euro a 15.000 euro.

Al successivo comma 2 esso prevede, inoltre, che in ogni caso e comunque fatte salve le sanzioni penali applicabili, chiunque, fuori dei casi sopra citati, 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, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 10.000 euro a 40.000 euro, a fronte di quanto stabilito dall'articolo 518-*duodecies* del codice penale che prevede per le medesime fattispecie una multa da 1.500 euro a 10.000 euro.

Come accennato la sanzione amministrativa e, in particolare, l'*iter* previsto per l'irrogazione della stessa comporta tempi di definizione più rapidi rispetto a quelli necessari alla definizione dei procedimenti penali. L'irrogazione di una sanzione amministrativa segue, infatti, il procedimento di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, che attribuisce al Prefetto competente il compito di irrogare la sanzione, previo rapporto dei pubblici ufficiali accertatori sulle violazioni commesse.

Con l'obiettivo di favorire un più celere ripristino dello *status quo ante* dei beni danneggiati, si prevede inoltre, al comma quattro, che gli introiti delle sanzioni debbano essere devoluti al Ministero della cultura, affinché lo stesso destini tali somme prioritariamente al ripristino dei beni danneggiati. Si segnala, da ultimo, che tutti gli interventi sopra descritti sono ritenuti adeguati agli obiettivi perseguiti dalle singole disposizioni.

2.2 INDICATORI DI RIFERIMENTO

Il grado di raggiungimento degli obiettivi sopra richiamati sarà verificato attraverso il monitoraggio, a cura del Ministero della cultura e delle Direzioni generali competenti, in raccordo con il Ministero della giustizia, e con il Ministero dell'interno, dell'efficacia complessiva dell'intervento, mediante l'analisi dei dati prodotti dagli uffici di volta in volta coinvolti, comparandoli con i dati riferiti al periodo precedente all'entrata in vigore del provvedimento in questione.

Al riguardo, si ritiene che le strutture ministeriali maggiormente coinvolte dalle misure in argomento siano la Direzione generale Musei e la Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio, mentre, quali principali indicatori associati agli obiettivi delle misure in esame, saranno presi in considerazione:

- i dati relativi al numero e alla gravità degli episodi di vandalismo a danno di beni culturali e paesaggistici realizzati in seguito all'entrata in vigore del provvedimento in esame;
- i dati relativi al numero delle sanzioni amministrative irrogate ai sensi del provvedimento normativo in esame;
- i dati relativi al numero e alla tipologia degli interventi di ripristino dello *status quo ante* dei beni culturali e paesaggistici danneggiati a seguito di atti vandalici, realizzati utilizzando i proventi delle sanzioni amministrative irrogate per effetto dell'intervento normativo in questione.

3. OPZIONI DELL'INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Quanto all'individuazione dello strumento più idoneo a raggiungere gli scopi sopra richiamati, questa Amministrazione ha ritenuto idonea la previsione di una sanzione di natura amministrativa. Ai fini della sua eventuale irrogazione, infatti, l'*iter* procedimentale a cura del Prefetto risulta di gran lunga più rapido rispetto a quello necessario alla definizione dei procedimenti penali e alla conseguente irrogazione di sanzioni penali o pecuniarie. Una diversa tipologia di sanzione non è stata presa in considerazione, tenuto conto che l'ordinamento penale già dispone di misure volte a sanzione tali condotte, mentre al contrario, a legislazione vigente manca uno strumento più lieve ma, sotto alcuni profili, più incisivo, in particolare modo considerata la sua immediata applicabilità, nonché l'intento di favorire un più celere ripristino dello *status quo ante* dei beni danneggiati, dal momento che si prevede che gli introiti delle sanzioni debbano essere devoluti al Ministero della cultura, affinché lo stesso destini tali somme prioritariamente al ripristino dei beni danneggiati.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 IMPATTI ECONOMICI, SOCIALI ED AMBIENTALI PER CATEGORIA DI DESTINATARI

La proposta normativa in argomento, nel prevedere sanzioni amministrative irrogabili nei confronti di quanti pongono in essere condotte ai danni di beni culturali o paesaggistici, appare idonea a generare impatti di natura positiva, in termini economici e sociali. Infatti, qualora l'intervento normativo raggiunga gli scopi prefissati, con particolare riferimento alla diminuzione via via sempre crescente del numero e della gravità di tali episodi vandalici, lo stesso determina effetti positivi per i consociati. Il patrimonio storico e artistico della Nazione costituisce, infatti, un bene tutelato ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione, e la tutela dello stesso si rende necessaria ai fini del soddisfacimento di bisogni di interesse generale.

Inoltre, considerato che la tutela del patrimonio culturale è finalizzata anche a consentire la fruizione dello stesso, la quale costituisce un volano per l'economia nazionale, la misura in esame genera anche impatti economici positivi per la collettività. Impatti economici positivi sono, infine, previsti anche a vantaggio dello Stato, in considerazione del fatto che gli introiti delle sanzioni devono essere devoluti dal Ministero della cultura prioritariamente al ripristino dei beni danneggiati. Tale previsione genera dunque un "risparmio" di denaro pubblico da parte dello Stato, che attinge dalle somme introitate con il pagamento delle sanzioni pecuniarie per destinarle alla realizzazione di interventi di ripristino dei beni danneggiati.

4.2 IMPATTI SPECIFICI

Con riferimento agli impatti specifici delle misure, l'intervento normativo non determina effetti svantaggiosi per la micro, piccola e media imprenditoria e non sortisce effetti sulla concorrenza.

4.3 MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

Alla luce di quanto esposto nelle sezioni precedenti, il provvedimento in oggetto risponde alle esigenze di garantire un più efficace contrasto dei fenomeni di vandalismo perpetrati ai danni del

patrimonio storico e artistico della Nazione, mediante l'introduzione di strumenti ritenuti più idonei a tali fini. In questa prospettiva, l'opzione in esame è stata ritenuta adeguata al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

Per quanto di competenza di questa Amministrazione, il provvedimento sarà attuato dalle articolazioni periferiche della Direzione generale Musei e della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio.

5.2 Monitoraggio

Il controllo e il monitoraggio saranno effettuati dalle competenti Direzioni generali del Ministero, con le risorse umane e strumentali e le procedure già in atto, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

Nel dettaglio, quanto ai beni culturali presenti negli istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il controllo e il monitoraggio saranno effettuati dalla Direzione generale Musei, per il tramite delle articolazioni periferiche ad essa afferenti. Dati e informazioni saranno raccolti in riferimento al numero e alla tipologia degli episodi di vandalismo a danno di beni culturali eventualmente in realizzati in seguito all'entrata in vigore del provvedimento in esame, nonché al numero e alla tipologia degli interventi finanziati a valere sulle risorse introitate col il pagamento delle sanzioni amministrative introdotte con il disegno di legge in esame.

Quanto ai beni paesaggistici, il controllo e il monitoraggio saranno effettuati dalla Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio, per il tramite delle articolazioni periferiche ad essa afferenti. Anche in questo caso, dati e informazioni saranno raccolti in riferimento al numero e alla tipologia degli episodi di vandalismo a danno di beni paesaggistici eventualmente in realizzati in seguito all'entrata in vigore del provvedimento in esame, nonché al numero e alla tipologia degli interventi finanziati a valere sulle risorse introitate col il pagamento delle sanzioni amministrative introdotte con il disegno di legge in esame.

6. CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

I recenti episodi di cronaca registrano l'aumento crescente dei fenomeni di deturpamento e imbrattamento dei beni culturali, sempre più spesso utilizzati quali strumento di protesta civile. Di qui la necessità del Governo di procedere con l'avvio, senza più indugi, di un percorso normativo volto all'adozione di misure idonee a contrastare i richiamati fenomeni mediante la previsione di sanzioni di più immediata applicazione. L'esigenza di rispondere con urgenza e fermezza a tali azioni ha determinato il mancato svolgimento di preventive consultazioni con cittadini o associazioni. Si tenga anche presente il margine limitato di discrezionalità in tema di misure attuabili, tenuto che l'ordinamento penale già dispone di un sistema volto a punire gli autori di tali condotte mediante l'irrogazione di sanzioni penali e pecuniarie e che, pertanto, lo strumento della sanzione amministrativa è l'unico strumento utilizzabile e non ancora previsto dalla legge.

7. PERCORSO DI VALUTAZIONE

Al fine di predisporre lo schema di disegno di legge in esame, l'ufficio legislativo del Ministero della cultura si è avvalso del confronto costante con gli uffici ministeriali competenti, con particolare riferimento alla Direzione generale Musei, ufficio dirigenziale di livello generale che sovrintende al sistema museale nazionale e deputato alla cura dei luoghi della cultura statali, e alla Direzione

generale Archeologia, belle arti e paesaggio, che svolge le funzioni e i compiti relativi alla tutela dei beni di interesse archeologico.

Inoltre, al fine di assicurare un adeguato coordinamento delle disposizioni di cui al presente schema con le norme penali citate, nonché nei casi di applicazione concorrente di sanzioni penali e amministrative, tenuto conto della giurisprudenza in materia di *ne bis in idem*, sono state realizzate le necessarie interlocuzioni con il Ministero della giustizia, il quale ha formulato le proprie osservazioni al riguardo. Dette osservazioni sono state recepite nella presente formulazione del testo, rispetto alla quale è stato acquisito l'assenso del medesimo citato dicastero.