

Paolo Garbarino  
(Università degli Studi del Piemonte Orientale – Vercelli)

Il sistema sanzionatorio nel Diritto dei beni culturali italiano\*

1. Premessa – 2. Le sanzioni amministrative – 3. La nullità per violazioni di atti giuridici – 4. Le sanzioni penali contenute nel Codice penale – 5. Le sanzioni penali contenute nel Codice dei beni culturali – 6. Osservazioni conclusive: criticità del sistema e possibili modi di superamento.

1. *Premessa* – Nel presente contributo cercherò di illustrare in linea generale le principali caratteristiche del sistema sanzionatorio che il legislatore italiano ha costruito a tutela dei beni culturali. Non potrò ovviamente approfondire in modo analitico una materia assai complessa, che coinvolge, come vedremo, non solo il diritto penale, ma anche quello amministrativo e quello civile. Cercherò perciò di presentarne gli aspetti essenziali, proponendo soprattutto qualche riflessione critica e segnalando i profili più problematici ed irrisolti.

Il Codice italiano dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), in vigore dal 2004, dedica un'apposita parte, la quarta, alle sanzioni. Occorre ricordare che Il Codice è strutturato in cinque parti: dopo una breve parte prima dedicata alle 'Disposizioni generali', una seconda, ampia parte (artt. 10-130) si occupa dei beni culturali propriamente intesi; la parte terza (artt. 131-159), dei beni paesaggistici, la parte quarta, appunto, delle sanzioni e, infine, la quinta ed ultima parte contiene le disposizioni transitorie. La suddetta parte quarta è divisa, a sua volta, in due titoli, il primo detta le sanzioni di carattere amministrativo, il secondo quelle di carattere penale. Ciascuno di questi titoli, a sua volta, è diviso in due sezioni, dedicate, rispettivamente alle sanzioni relative ai beni culturali e ai beni paesaggistici.

---

\* Desidero porgere un sentito ringraziamento alla Collega, prof.ssa Malina Novkirishka, per avermi invitato a tenere una relazione in questo importante Convegno su 'Law and Cultural Values', nella bella città di Plovdiv, così ricca di storia e di cultura. Nella mia università, oltre a Diritto dei beni culturali, insegno Storia del diritto romano (materia di cui sono titolare). Questo accostamento non deve sorprendere. A parte le mie propensioni e i miei interessi scientifici, sono profondamente convinto che la conoscenza della storia del diritto, come della storia in generale, sia elemento essenziale e imprescindibile per comprendere meglio il diritto dei beni culturali e insegnarlo, come nel mio caso, agli studenti del corso di laurea in Lettere e Storia dell'Arte; in Italia essi saranno non solo futuri insegnanti, ma anche coloro che si troveranno ad operare negli Uffici Pubblici che hanno competenza in merito ai beni culturali. È perciò indispensabile dar loro una preparazione giuridica non soltanto burocratica e tecnica, ma che trasmetta la consapevolezza della complessità e della problematicità del diritto in generale e di quello, in particolare, che è posto a protezione del patrimonio culturale italiano.

Ho voluto brevemente richiamare la struttura del Codice, perché da essa emerge bene lo sforzo sistematico del legislatore italiano, che ha cercato di tracciare un quadro il più completo possibile, della disciplina giuridica dei beni culturali e di quelli paesaggistici. Da questo punto di vista, perciò, sembra coerente parlare di ‘sistema sanzionatorio’ in tema di beni culturali, anche se vedremo subito che questo sforzo sistematico, di per sé lodevole, non ha però raggiunto pienamente il suo scopo. L’esame, come è precisato nel titolo della relazione, verterà unicamente sul tema delle sanzioni relative ai beni culturali, mentre non mi occuperò dei beni paesaggistici.

2. *Le sanzioni amministrative* – Inizio dalle sanzioni amministrative. Esse sono previste in sei articoli, soltanto tre dei quali contengono sanzioni amministrative propriamente dette; si tratta:

- dell’art. 162 in tema di violazioni in materia di affissioni di cartelli o altri mezzi pubblicitari su edifici o aree tutelate come beni culturali, punite – stranamente – con rinvio alle sanzioni previste dall’art. 23 del Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285), che riguarda però la circolazione stradale e vieta pubblicità che possano, per esempio, distrarre l’attenzione degli automobilisti o creare confusione con i segnali stradali;
- degli artt. 165 e 166, che puniscono le violazioni delle disposizioni in materia di circolazione internazionale dei beni culturali; è interessante notare che la sanzione prevista dall’art. 165 per chi trasferisce all’estero beni culturali in difformità delle disposizioni dettate dal Codice è piuttosto tenue (da un minimo di 77 euro a un massimo di 465 euro) ed è inferiore a quella prevista dal successivo art. 166, che punisce con il pagamento di una somma da 103 euro a 620 euro una violazione di carattere puramente burocratico quale l’omessa restituzione al competente ufficio “*dell’esemplare n. 3 del formulario previsto dal regolamento CEE...*”.

Gli altri articoli contenuti nel capo relativo alle sanzioni amministrative prevedono:

- misure risarcitorie o di ripristino per chi viola gli obblighi di protezione e conservazione dei beni culturali (art. 160), o danneggia cose ritrovate (art. 161), o è responsabile del fatto che i beni culturali non siano più rintracciabili o risultino usciti dal territorio nazionale in violazione delle norme che regolamentano e limitano la loro esportazione all’estero (art. 163);
- la nullità delle alienazioni, delle convenzioni e degli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalle norme del Codice poste a tutela dei beni culturali, o senza l’osservanza delle condizioni e modalità prescritte da tali norme (art. 164, ripreso pressoché testualmente dalla precedente legge c.d. ‘Bottai’, che risale al 1939 e che è rimasta in vigore sino all’emanazione del Codice dei beni culturali).

Osservo subito che le misure sanzionatorie di carattere amministrativo attengono a fattispecie piuttosto circoscritte – ad eccezione della previsione di nullità, sui cui tornerò più avanti – il che dimostra la preferenza accordata dal legislatore italiano alle sanzioni penali in senso proprio, con una serie di conseguenze sul piano dell'efficacia del sistema sanzionatorio.

Tornando allo schema che ho prima proposto, mi pare che per quanto riguarda le misure risarcitorie e di ripristino si possa osservare come esse abbiano soprattutto valenza risarcitoria, più che punitiva in senso stretto: danneggiare cose corporali o renderle irrintracciabili o farle uscire dal territorio nazionale senza le dovute autorizzazioni, sono tutti comportamenti che depauperano il patrimonio culturale nazionale, che comprende non solo i beni culturali pubblici, ma anche i beni culturali privati. Che questi ultimi appartengano a pieno titolo al patrimonio culturale nazionale, si ricava, tra l'altro, dallo stesso art. 1 del Codice dei beni culturali, che al c. 5 dispone che “*i privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale...sono tenuti a garantirne la conservazione*” e dall'art. 2, il cui c. 1 dichiara che “*Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*”, senza porre nessuna distinzione riguardo alla loro appartenenza pubblica o privata. A rigore, se si analizzano le sanzioni prima menzionate dal punto di vista della categoria dei diritti (diciamo in prima approssimazione, ‘soggettivi’), si potrebbe argomentare l'esistenza in capo allo Stato di un diritto alla conservazione in esistenza e in buono stato di tutti i beni culturali che appartengono al patrimonio nazionale (compresi quelli che sono di proprietà privata), cosicché il loro colposo deterioramento o perimento o la loro colposa sottrazione al territorio nazionale comporta una lesione di tale diritto e il conseguente sorgere di una pretesa risarcitoria in capo allo Stato, regolata quanto a modalità di attuazione (penso all'ordine di reintegrazione), determinazione dell'entità del danno e sua esazione (è il caso della perdita dei beni culturali), da un procedimento amministrativo, con tutte le conseguenze da ciò derivanti in ordine alla tutela processuale di colui al quale è ascritta la condotta dannosa (possibilità di ricorso gerarchico avverso la decisione del Ministero oppure di impugnazione di essa davanti al Tribunale amministrativo regionale). Ma, come si sa, risarcimento non significa ancora punizione.

Quanto ora detto può sembrare avere una valenza soprattutto formale o classificatoria. A me pare invece che esso colga un profilo assai rilevante del sistema sanzionatorio che stiamo esaminando. Vale a dire: nel campo della tutela dei beni culturali il legislatore italiano sembra aver scelto di dare maggiore spazio alla repressione penale (come vedremo più avanti) piuttosto che a quella amministrativa: le sanzioni amministrative tipiche, per intenderci quelle di tipo pecuniario, sono infatti previste per pochissime e marginali fattispecie, preferendosi nei casi più numerosi e di maggior rilievo la strada del reintegro o del risarcimento del danno.

3. *La nullità per violazioni di atti giuridici* – Discorso in parte analogo può esser fatto per la previsione di nullità quando vi siano “*violazioni in atti giuridici*” (tale è la dizione della rubrica dell’art. 164). Intendiamoci: la nullità ben può essere ritenuta una sorta di ‘sanzione’ per aver posto in essere atti vietati dall’ordinamento. In proposito può essere utile il ricorso alla radice romanistica della nullità, pur ampiamente discussa, che si può rintracciare nella distinzione tra *leges imperfectae, minus quam perfectae* e *perfectae*. Da questo punto di vista il Codice dei beni culturali, o, almeno una sua larga parte (esattamente tutto il titolo I della parte seconda, espressamente richiamato nel testo di tale articolo), è una sorta di *lex perfecta* (e, anche, di *lex plus quam perfecta*, nei casi a cui alla nullità si aggiunge la sanzione amministrativa o quella penale). Vi è però da dire che la giurisprudenza ha dato un’interpretazione particolare della nullità in questione (riprendendo senza alcuna modifica ciò che i giudici avevano già stabilito, applicando l’identica norma contenuta nella legge Bottai del 1939). La Corte di Cassazione ha sostenuto infatti che la nullità ex art. 164 del Codice dei beni culturali è di tipo ‘relativo’, essa cioè può essere fatta valere solo dallo Stato e non anche ‘da chiunque vi abbia interesse’, come vorrebbe la norma generale in tema di nullità dettata dall’art. 1421 Cod. Civ. Rimangono dunque esclusi dal diritto di far valere la nullità sia i privati, sia i soggetti pur pubblici (pensiamo agli enti territoriali c.d. minori), ma diversi dallo Stato. Non sono d’accordo con questa interpretazione giurisprudenziale, che – a mio giudizio – sacrifica troppo gli interessi degli altri, i quali ben potrebbero trovarsi in situazioni in cui sarebbe per loro alquanto vantaggioso far dichiarare la nullità di un atto illecito riguardante beni culturali; penso, per esempio, a casi di compravendita di beni culturali privati c.d. notificati, e per ciò sottoposti al regime di protezione pubblica, in relazione ai quali potrebbe scattare il diritto di prelazione a favore dello Stato, diritto di prelazione che sussiste e può essere esercitato anche in caso di nullità dell’atto di vendita, (ai sensi del secondo comma dello stesso art. 164: “*resta salva la facoltà del Ministero di esercitare la prelazione...*”), o anche, a casi in cui sono coinvolti beni culturali pubblici in relazione ai quali le decisioni del Ministero violino le prescrizioni del Codice e collidano con gli interessi delle comunità territoriali locali. In un saggio uscito qualche anno fa solo in lingua russa nella rivista *Zakon*, ho provato a motivare la mia convinzione che la suddetta interpretazione giurisprudenziale sia errata e da respingere e che una corretta applicazione dei principi giuridici civilistici debba portare a concludere che la nullità prevista dall’art. 164 possa esser fatta valere, appunto, da chiunque ne abbia interesse. Sta di fatto che la riferita interpretazione giurisprudenziale sembra, a ben vedere, accentuare il carattere amministrativo-sanzionatorio di tale nullità, quasi a voler ribadire che l’interesse protetto è esclusivamente quello della protezione del patrimonio culturale nazionale e che tale protezione è lasciata all’esclusiva competenza dello Stato, senza che vi sia spazio alcuno per la contemporanea tutela di ‘altri’ interessi diversi da quelli dello Stato. Mi pare, d’altro canto, che questo orientamento giurisprudenziale abbia

anche il difetto di escludere alla radice ogni possibilità che la tutela del patrimonio culturale nazionale, privato o pubblico che sia il bene culturale coinvolto, possa essere affidata in maniera diffusa, non solo agli enti pubblici territoriali minori, ma anche a qualsiasi cittadino, ammettendo così che l'interesse ad agire sia, per l'appunto un interesse diffuso e come tale tutelabile dal *quivis de populo*; ne discenderebbe una sorta di 'azione popolare' nel senso romanistico del termine, che mi pare ben si attagli a una configurazione del patrimonio culturale nazionale come 'bene comune'. Si tratta di una prospettiva su cui non è possibile soffermarsi oltre in questa sede, ma che, a mio giudizio, andrebbe approfondita, proprio per valorizzare al meglio l'indubbia fecondità che in questa direzione pare avere l'art. 164 del Codice dei beni culturali: in questo modo lo si sottrarrebbe ad una applicazione riservata esclusivamente alla discrezionalità della burocrazia ministeriale, che finora ha – per quanto mi consta – utilizzato tale articolo soprattutto per colpire, peraltro quasi sempre giustamente, atti privati, in particolare alienazioni di beni culturali, piuttosto che atti pubblici (e si aprirebbe così anche uno spazio, come detto, per porre in discussione eventualmente gli atti compiuti dallo stesso Ministero, i quali coinvolgano beni culturali pubblici d'interesse collettivo).

4. *Le sanzioni penali contenute nel Codice penale* – Il sistema sanzionatorio, come detto, appare soprattutto costruito sulle sanzioni penali, che il Codice detta in undici articoli (dal 169 al 180), i quali costituiscono l'ossatura principale del sistema, ma che comportano altresì, come vedremo subito, una serie non piccola di problemi e di almeno parziali incongruenze.

Va subito avvertito che gli articoli in questione non esauriscono le norme penali in materia di beni culturali. Con una scelta almeno discutibile, il legislatore italiano non ha voluto concentrare nel Codice dei beni culturali tutte le norme suddette: occorre infatti far riferimento anche al Codice penale, per avere il quadro completo del sistema sanzionatorio. Si tratta di una incongruità sistematica che è stata da più parti lamentata, tanto che nella scorsa legislatura è stato presentato in Parlamento un progetto di legge allo scopo di accorpare le sanzioni penali in materia di beni culturali in un titolo specifico del Codice penale, che raccolga sia quelle previste dallo stesso Codice penale, sia quelle contenute nel Codice dei beni culturali. Il progetto è stato ripreso nella corrente legislatura ed è in attesa di approvazione da parte del Senato.

Venendo al diritto vigente, va detto che la dottrina ha giustamente rilevato come le norme del Codice penale siano volte a punire il danneggiamento effettivo o la dispersione del bene, mentre quelle del Codice dei beni culturali sanzionino soprattutto le condotte pericolose solo in astratto, vale a dire puniscono le infrazioni agli obblighi di conservazione, di collocazione, di previa comunicazione all'autorità competente o consultazione della stessa ai fini di ottenere le prescritte autorizzazioni “a

*prescindere dal fatto che la condotta abbia cagionato un danno al bene o, almeno, un pericolo concreto*” (Manes, pag. 294).

Ma andiamo con ordine; partiamo dal Codice penale:

- l’art. 635 comma 2 n. 1 punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni “*chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili*” cose altrui “*di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o immobili compresi nel perimetro dei centri storici*”;
- l’art. 639 c. 2 punisce con la pena della reclusione da tre mesi a un anno e della multa da 1.000 a 3.000 euro chiunque, fuori dei casi preveduti dal prima citato art. 635, deturpa o imbratta cose altrui di interesse storico o artistico;
- l’art. 733 punisce con l’arresto fino ad un anno o con l’ammenda non inferiore a euro 2.065 “*Chiunque distrugge, deteriora o comunque danneggia un monumento o un’altra cosa propria di cui gli sia noto il rilevante pregio .... se dal fatto deriva un nocumento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale*”; prevede inoltre che possa essere ordinata la confisca della cosa deteriorata o comunque danneggiata.

In sostanza il Codice penale punisce fattispecie di rilevante gravità, consistenti nella distruzione, deterioramento, danneggiamento di un bene culturale, distinguendo tra l’ipotesi in cui il bene sia altrui (art. 635 c. 2 e art. 639 c. 2 Cod. Pen.) e quella in cui il bene sia proprio (art. 733); inoltre i primi due casi implicano il dolo di chi ha commesso il fatto, mentre nel secondo, trattandosi di una semplice contravvenzione e non di un delitto, è sufficiente la colpa. Di conseguenza, le fattispecie previste dagli artt. 635 c. 2 e 639 c. 2 C. Pen., qualora colpose, sono punite da norme sanzionatorie previste dal Codice dei beni culturali.

5. *Le sanzioni penali contenute nel Codice dei beni culturali* – Passiamo ora a quest’ultimo; si può osservare, in linea generale, che le tipologie di reato riguardano per lo più violazioni di disposizioni di tutela di carattere specificamente amministrativo, con l’eccezione della norma contenuta nell’art. 178 che punisce la contraffazione di opere d’arte (su cui non mi soffermerò). In dottrina, pur con qualche semplificazione, si è efficacemente distinto tra:

1. fattispecie attinenti alla necessità di richiedere e ottenere provvedimenti autorizzativi per svolgere determinate attività aventi per oggetto opere d’arte;
2. fattispecie che sanzionano la semplice *trasgressione della sottostante disciplina amministrativa*;
3. fattispecie che consistono in violazioni di prescrizioni non stabilite direttamente dalla legge, ma consistenti in ordini specifici impartiti dall’autorità amministrativa

competente (sia essa il Ministero dei beni culturale quale organo centrale di tutela, siano i soprintendenti posti a capo delle ripartizioni regionali del Ministero medesimo).

Un esempio del primo tipo: l'art. 169 punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da 775 euro a 38.734,50 euro “*chiunque senza autorizzazione demolisce, rimuove, restaura ovvero esegue opere di qualunque genere sui beni culturali*”; “*chiunque, senza l'autorizzazione del soprintendente, procede al distacco di affreschi, stemmi, graffiti, iscrizioni, tabernacoli ed altri ornamenti di edifici...*”. Rispetto all'art. 635 Cod. Pen. che abbiamo sopra menzionato, questa fattispecie si caratterizza per il fatto che può riguardare anche cose proprie e che è integrata in caso di sola colpa (se vi fosse dolo ricorrerebbero i reati previsti dal Codice Penale), inoltre il reato sussiste anche se il bene culturale non è stato danneggiato, ipotesi che non si può certo realizzare nel caso di distruzione, ma ben può sussistere nel caso di rimozione o restauro o esecuzione di qualsiasi opera. In sostanza: vi è reato anche se, per esempio, il restauro non autorizzato è stato compiuto a regola d'arte e il bene culturale ne ha tratto un oggettivo vantaggio. Si tratta dunque di un reato di pericolo astratto che si consuma per il fatto stesso di non aver chiesto l'autorizzazione richiesta dal Codice dei beni culturali – o, peggio, non averla ottenuta, ma in questo caso sussisterebbe verosimilmente il dolo –. Si noti anche che secondo una interpretazione giurisprudenziale, peraltro non unanime, in presenza di dolo il reato ex art. 169 Cod. dei beni culturali concorrerebbe formalmente con i reati di danneggiamento previsti dal Codice penale, con la conseguenza che al responsabile sarebbero imputabili cumulativamente entrambi i reati.

Per quanto riguarda la seconda tipologia (la semplice trasgressione della disciplina amministrativa), possiamo menzionare l'art. 170 che punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da 775 euro a 38.734,50 euro “*chiunque destina i beni culturali...ad un uso incompatibile con il loro carattere storico od artistico o pregiudizievole per la loro conservazione o integrità*”, oppure l'art. 173, in materia di alienazioni di beni culturali, che punisce con la reclusione fino ad un anno e la multa da 1.549,50 euro a 77.469,00 euro, chiunque, aliena beni culturali pubblici senza la prescritta autorizzazione, o chiunque, avendone l'obbligo, non presenta nei termini previsti la denuncia degli atti di trasferimento della proprietà e della detenzione di beni culturali, o, ancora, l'alienante di un bene culturale che effettua la consegna del bene in pendenza del termine (sessanta giorni) entro il quale il Ministero può eventualmente esercitare il proprio diritto di ‘prelazione artistica’ sul bene medesimo, sostituendosi all'acquirente. Nel primo caso il mutamento di destinazione provoca in sé un danno concreto, o attuale (l'uso incompatibile con il carattere storico od artistico del bene), o potenziale, ma comunque concreto e non astratto (l'uso pregiudizievole per la conservazione o l'integrità del bene). Nel secondo caso, invece, l'omessa richiesta di autorizzazione o la ritardata denuncia di trasferimento o, infine, l'anticipata consegna del bene

all'acquirente, costituiscono tipiche fattispecie di reato di pericolo astratto, giacché esse si realizzano indipendentemente dal fatto che il bene sia messo in pericolo nella sua sussistenza fisica o che esso sia sottratto al controllo dello Stato o che si impedisca giuridicamente l'esercizio da parte dello Stato del diritto di prelazione artistica.

Per quanto riguarda i reati della terza tipologia (violazioni di ordini specifici impartiti dall'autorità amministrativa competente), si può richiamare, ad esempio, quanto previsto dall'art. 172, che punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda da euro 775 a euro 38.734,50, chiunque non osserva le prescrizioni dettate dal Ministero di tutela indiretta dei beni culturali immobili, consistenti nella prescrizione di distanze, misure e altre norme dirette ad evitare che ne sia messa in pericolo l'integrità o ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o le condizioni di ambiente e di decoro (artt. 45 Cod. ben cult.); in questa tipologia di reati va però menzionato soprattutto l'art. 180 del Cod. dei beni cult. che recita: *“Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque non ottempera ad un ordine impartito dall'autorità preposta alla tutela dei beni culturali in conformità al presente Titolo [rectius parte seconda del Codice] è punito con le pene previste dall'art. 650 del codice penale”*, vale a dire l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a 206 euro. Si tratta di una norma di chiusura del sistema, che però ha sollevato seri e condivisibili dubbi sulla sua conformità al principio costituzionale della riserva di legge in materia penale (art. 25, comma 2, Cost.), poiché non indica con sufficiente determinazione il contenuto e i limiti degli ordini amministrativi la cui inottemperanza è idonea a integrare il reato. Da quest'ultimo esempio risulta, in maniera particolarmente evidente, qual è forse la maggiore incongruenza del sistema sanzionatorio in esame: privilegiare le sanzioni penali rispetto a quelle amministrative, nella convinzione che l'importanza del bene protetto, il patrimonio culturale nazionale, necessiti della massima tutela prevista dall'ordinamento giuridico, quella, appunto penale.

6. *Osservazioni conclusive: criticità del sistema e possibili modi di superamento* – Si presti attenzione alla tipologia stessa dei reati che ho rapidamente passato in rassegna: come abbiamo visto sono quasi tutti reati di pericolo astratto, con fattispecie piuttosto vaghe e generiche, che colpiscono quasi sempre la mancanza di autorizzazioni amministrative previste dal Codice, a prescindere, come detto, dall'effettivo danno subito dal singolo bene culturale o, più in generale, dallo stesso patrimonio culturale italiano. In proposito si è giustamente osservato in dottrina che *“ciò che rileva non è l'offesa al bene culturale...bensì l'offesa o l'intralcio alla funzione amministrativa di controllo esercitata, da parte degli organi competenti, sulle attività concernenti”* i beni culturali; in sostanza si assisterebbe ad una sorta di anticipazione della *“soglia dell'intervento penale”*, che si traduce nel *“sanzionare condotte solo astrattamente o indirettamente pericolose”* per i beni culturali stessi, condotte perciò

*“caratterizzate da una presunzione di pericolosità assoluta e non rovesciabile neanche offrendo la prova che nessuna offesa in concreto poteva verificarsi per il bene”* (V. Manes, pag. 307). Sembra dunque che il legislatore abbia voluto costruire una repressione penale pervasiva e strettamente dipendente dalle decisioni (che pure sono mutevoli nel tempo) degli uffici del Ministero, tutelando ad ampio spettro le funzioni di quest’ultimo e, così, tutelando indirettamente – ma solo indirettamente – i beni culturali, che dovrebbero essere invece l’oggetto principale ed assorbente della tutela legislativa.

Un’altra criticità che, a mio giudizio, è assai rilevante, attiene alle pene stabilite dal Codice dei beni culturali (ma anche dal Codice Penale) che in genere sono piuttosto tenui, sia quando si prevede la reclusione (o l’arresto), sia quando sono comminate pene pecuniarie (la multa o l’ammenda). La tenuità della pena, in una con le caratteristiche funzionali dei reati previsti che ho cercato di porre in rilievo, fanno sorgere il sospetto di una scarsa effettività della repressione penale nel nostro campo: sappiamo bene che l’obbligatorietà dell’azione penale in Italia è più un’affermazione di principio che una prassi costante e indefettibile dei Tribunali; di fronte alla massa di notizie di reati che giungono alle Procure della Repubblica è inevitabile una scelta che privilegia i reati ritenuti di maggior allarme sociale e pospone indagini e processi relativi a reati considerati, a torto o a ragione, di minor impatto. Le conseguenze si producono sul piano della prescrizione del reato che, come si sa, dipende dall’entità della pena: le pene previste dal Codice dei beni culturali sono, come notato, relativamente esigue e pertanto se il processo non è sollecito i reati si prescrivono.

Dal quadro che ho cercato di esporre e dalle osservazioni critiche via via proposte, mi pare che si possa giungere a questa conclusione: per una migliore efficienza del sistema sanzionatorio nel campo dei beni culturali, occorrerebbe un’ampia depenalizzazione dei reati ora previsti, in particolare di quelli che hanno lo scopo di tutelare esclusivamente funzioni amministrative a prescindere dal verificarsi di un danno concreto ai beni protetti. Si dovrebbe mantenere la sanzione penale solo per i casi più gravi, come la distruzione o il danneggiamento doloso, mentre in tutti gli altri casi si dovrebbe ricorrere a sanzioni amministrative di tipo pecuniario, commisurate alla gravità della fattispecie e anche aggravate rispetto alle attuali entità (ricordo che le sanzioni attuali ammontano al massimo a 38.734 euro, una misura che può non essere proporzionata al danno arrecato e al valore del bene protetto). Naturalmente dovrebbe rimaner ferma la previsione del risarcimento o della reintegrazione nelle ipotesi di danneggiamento colposo. Un sistema basato sulle sanzioni amministrative, anziché sulla repressione penale, avrebbe, a mio giudizio, i seguenti principali vantaggi:

- l’organo che dispone la sanzione è lo stesso che è responsabile della protezione e della vigilanza sui beni culturali (cioè il Ministero o i suoi uffici periferici), con indubbi vantaggi

nella rapidità della decisione e nella capacità tecnica di valutare l'entità dei comportamenti dannosi;

- la legge italiana (l. 24/11/1981 n. 689) prevede una serie di tutele per il soggetto che subisce la sanzione amministrativa, che in sostanza equiparano quest'ultima alla sanzione penale (in particolare: la riserva di legge per la previsione delle sanzioni, l'irretroattività della norma sanzionatoria, l'esclusione della responsabilità oggettiva, l'esclusione della responsabilità se il fatto è stato commesso nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa);
- è prevista una procedura di accertamento e di irrogazione della sanzione, posta sempre a garanzia del soggetto cui è ascritta la condotta; in questo caso si potrebbe pensare di coordinare questa procedura con le procedure che sono dettate dal Codice dei beni culturali, per esempio quelle relative all'accertamento delle condizioni che giustificano la concessione o il diniego di autorizzazioni;
- è previsto il diritto di opporsi ai provvedimenti sanzionatori, impugnandoli di fronte all'autorità giudiziaria ordinaria; anche in questo caso si potrebbe pensare di introdurre un coordinamento tra la diretta impugnazione e l'eventuale esercizio del ricorso gerarchico, che è espressamente contemplato da varie norme del Codice dei beni culturali.

Passare da un sistema in larga parte incentrato sulla repressione penale, ad un sistema in cui – a parte poche e gravi figure di reato – è protagonista il carattere amministrativo dell'accertamento delle violazioni e delle conseguenti sanzioni, mi pare che comporti quanto meno il vantaggio di una maggiore celerità e certezza di irrogazione della pena. Da ciò trarrebbe sicuri benefici proprio il patrimonio culturale nazionale, che verrebbe meglio e più razionalmente protetto, pur mantenendosi i doverosi livelli di garanzia per i cittadini. In questo modo – credo – si realizzerebbe finalmente in modo, diretto, compiuto ed efficace quella delicata funzione di tutela e di valorizzazione dei beni culturali che è il compito essenziale e primario che la legge, e in primo luogo il Codice, affida al Ministero.

Devo però aggiungere che il testo della riforma in discussione al Senato, a cui ho accennato prima, va esattamente nel senso opposto a quanto qui auspicato: si accentua la repressione penale a scapito di quella amministrativa e si prevede anche un incremento delle pene. Sono però convinto che questa scelta sia poco produttiva. A prescindere dai dubbi che sia davvero equo, e, soprattutto, costituzionale, prevedere sanzioni penali per reati di pericolo astratto consistenti in violazioni formali di procedure amministrative, resta il fatto, a mio giudizio, che non è sufficiente minacciare pene gravi per realizzare compiutamente la tutela del bene protetto (nel nostro caso i beni culturali). Occorre

soprattutto che alla commissione dei reati segua con rapidità l'esercizio dell'azione penale, il conseguente processo e l'applicazione delle sanzioni. Ho seri dubbi che questo possa accadere, tenuto conto delle difficoltà oggettive in cui si trova oggi il sistema processuale penale italiano. Resto perciò convinto che la soluzione migliore sia quella di mantenere la sanzione penale per le fattispecie lesive dei beni culturali più gravi e di depenalizzare tutti gli attuali reati di contenuto 'amministrativo', prevedendo per essi congrue e incisive sanzioni amministrative.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

*Beni culturali e sistema penale. Atti del Convegno* (Milano, 16 gennaio 2013), a cura di S. Manacorda e A. Visconti, Milano, Vita e Pensiero, 2013.

Felicia CAPONIGRI e Anna PIRRI, *Summary Report of Conference on "A new perspective on the protection of cultural property through criminal law"* (Lucca, 3-4 February 2017), in *Aedon*, Rivista di Arti e Diritto on line, 2/2017, url: [http://www.aedon.mulino.it/archivio/2017/2/caponigri\\_pirri.htm](http://www.aedon.mulino.it/archivio/2017/2/caponigri_pirri.htm)

Pasquale CERBO, *Commento agli artt. 160-168*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, commento a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, nuova ed. 2007, 649-683.

Gian Paolo DEMURO, *Beni culturali e tecniche di tutela penale*, Milano, Giuffrè, 2002.

Paolo GARBARINO, *Kritičeskie razmyšlenija o ničtožnosti nezakonnykh sdelok s kulturnymi cennostjami v Italii*, in *Zakon*, 9/2015, 207-220.

Vittorio MANES, *La tutela penale*, in AA.VV., *Diritto e gestione dei beni culturali*, a cura di C. Barbati, M. Cammelli, G. Sciullo, Bologna, Il Mulino, 2006, 289-313.

Adelmo MANNA (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Gli illeciti penali*, Milano, Giuffrè, 2005.

Giovanni Pioletti, *Commento agli artt. 169-180*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, commento a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, nuova ed. 2007, 697-745.

Girolamo SCIULLO, *Sanzioni amministrative e penali*, in Carla BARBATI, Marco CAMMELLI, Lorenzo CASINI, Giuseppe PIPERITA, Girolamo SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017, 184-188.