

NOTA A SENTENZA

Cons. Stato, Sez. VI - 28 gennaio 2014 n. 423 - Pres. (ff.) SCOLA, Est. CASTRIOTA SCANDERBEG - Raponi ed altri (avv.ti Pietrosanti A., L.M. e M.L.) c. Ministero beni culturali (avv. St. Fiorentino) - (*Annulla T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 10 luglio 2008 n. 6643*).

1. - Sanzione amministrativa - Sanzione pecuniaria - Obbligazione di pagamento - Trasmissibilità agli eredi - Esclusione.

1. - Il principio dell'intrasmissibilità agli eredi della sanzione amministrativa pecuniaria è corollario del carattere personale che contraddistingue, oltre che la responsabilità penale, anche la responsabilità amministrativa dell'agente, di tal che lo stesso principio deve ritenersi di applicazione indistinta e generalizzata, senza cioè che sia necessaria una espressa previsione in tal senso nell'ambito della particolare disciplina normativa di settore.

FATTO E DIRITTO. - 1.- Raponi Massimo, Raponi Nazzareno, Raponi Romolo e Pizzi Rosanna, quali eredi di Raponi Silvio, impugnano la sentenza del Tribunale amministrativo del Lazio 10 luglio 2008 n. 6643, che ha respinto il ricorso n. 186 del 1998 proposto da Raponi Silvio, dante causa degli odierni appellanti, per l'annullamento del decreto del Ministero dei beni culturali 3 ottobre 1997 recante l'intimazione, ad esso Raponi Silvio, di pagamento, a titolo di sanzione amministrativa, della somma di lire 1.026.760.000, quale responsabile della distruzione di una villa romana in località Eleuterio del Comune di Cisterna (Latina).

Gli appellanti tornano a contestare in questo grado la legittimità della pretesa sanzionatoria fatta valere dall'Amministrazione di tutela dei beni culturali, rilevando l'errore della sua duplicazione rispetto alla misura risarcitoria e della sua determinazione da parte della speciale commissione di cui al quarto comma dell'art. 59 della legge n. 1089 del 1939.

Concludono gli appellanti per l'accoglimento, con l'appello, del ricorso di primo grado, con consequenziale annullamento dell'atto gravato con l'originario ricorso.

Si è costituita in giudizio l'appellata amministrazione per resistere all'appello e per chiederne la reiezione.

All'udienza del 9 gennaio 2014 la causa è stata trattenuta per la sentenza.

2. Osserva preliminarmente il collegio che l'appello in esame, come d'altronde il ricorso in riassunzione di primo grado, proposto dagli eredi di Raponi Silvio dopo la sua morte, e la consequenziale dichiarazione d'interruzione del giudizio di primo grado vanno dichiarati inammissibili per difetto d'interesse.

Sulla questione processuale dell'ammissibilità delle impugnazioni da parte degli aventi causa di Raponi Silvio, sollevata d'ufficio da questo collegio in udienza di discussione, le parti sono state espressamente invitate, ai sensi dell'art. 73 comma 3 Cod. proc. amm., a svolgere le loro difese, come risulta dal verbale d'udienza.

3.- Ritiene il collegio che la suddetta questione dell'ammissibilità dell'appello e dell'atto di riassunzione di primo grado, da affrontare in via preliminare (stante il suo carattere assorbente) ed *ex officio*, involgendo la verifica di una delle condizioni dell'azione, vada risolta nei termini che subito si esporranno.

L'obbligazione di pagamento dedotta in giudizio è relativa ad una sanzione amministrativa, inflitta dal Ministero per i beni e le attività culturali a Raponi Silvio, ai sensi dell'art. 59 L. 1 giugno 1939 n. 1089, per aver questi distrutto, durante i lavori di sbancamento di un terreno di sua proprietà, i resti di un'antica villa romana.

Per gli stessi fatti, costituenti il presupposto della disposta sanzione amministrativa, Raponi Silvio ha riportato una condanna per il reato di cui all'art. 733 Cod. pen., da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Non appare dubbio al collegio che la natura sanzionatoria della misura pecuniaria qui dedotta in giudizio, irrogata - con l'atto in primo grado impugnato - dall'appellato Ministero sul rilievo dell'impossibilità materiale di far luogo al ripristino dello stato dei luoghi e dei beni oggetto di tutela (appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, ai sensi dell'art. 826 comma 2 Cod. civ.), imponga una preliminare valutazione in ordine alle conseguenze giuridiche e, in particolare, per quel che qui rileva, di carattere processuale previste dall'ordinamento in caso di morte del trasgressore destinatario dell'originaria sanzione.

Orbene, rileva il collegio che le sanzioni amministrative, per principio generale, si estinguono *ope legis* (art. 7 legge n. 689 del 1981) con la morte del trasgressore, non essendo trasmissibili agli eredi.

Pertanto, nel caso in esame, gli eredi di Silvio Raponi, che hanno riassunto il giudizio di primo grado ed hanno interposto appello nella dichiarata veste di aventi causa dell'originario destinatario della sanzione, non hanno un interesse autonomo, sul piano processuale, a contrastare una pretesa sanzionatoria che l'amministrazione avrebbe potuto far valere solo nei confronti dell'effettivo trasgressore (e cioè del dante causa degli appellanti, deceduto durante la pendenza del giudizio di primo grado).

Il principio dell'intrasmissibilità agli eredi della sanzione amministrativa è corollario del carattere personale che contraddistingue (quantomeno a far data dall'entrata in vigore della legge di depenalizzazione n. 689 del 1981), oltre che la responsabilità penale, anche la responsabilità amministrativa dell'agente, di tal che lo stesso principio deve ritenersi di applicazione indistinta e generalizzata, senza cioè che sia necessaria una espressa previsione in tal senso nell'ambito della particolare disciplina normativa di settore (cfr. Cass. civ., Sez. I, sent. 23 marzo 2004 n. 5743, in *Cons. Stato* 2004, II, 1566; Cass. civ., Sez. lav., sent. 8 settembre 2003 n. 13113).

4.- La correttezza della conclusione riguardo alla natura sanzionatoria della somma posta a carico del trasgressore, ai sensi del citato art. 59 legge n. 1089 del 1939 (applicabile *ratione temporis* alla fattispecie dedotta, ma analoga previsione è stata riprodotta) è confermata dalla circostanza che il giudice penale (cfr. sentenza della Corte d'appello di Roma n. 3283/1996), nell'irrogare la sanzione penale all'imputato, ha riservato alla sede civile la sola determinazione del risarcimento del danno.

Tuttavia, come correttamente argomentato sul punto dal giudice di primo grado, detta misura risarcitoria non è assimilabile alla sanzione amministrativa, che qui solo viene in rilievo, la quale ultima ha natura punitiva, in quanto costituisce la monetizzazione dell'ordine di ripristino rimasto non eseguito da parte del trasgressore (per impossibilità oggettiva del recupero dei reperti ormai irreversibilmente distrutti).

Ed invero, mentre le sanzioni civili sono sanzioni aggiuntive, destinate a risarcire il danno ed a rafforzare l'obbligazione con funzione di deterrente per scoraggiare l'inauspimento, le sanzioni amministrative (di cui alla legge n. 689 del 1981) e quelle - altrettanto intrasmissibili - tributarie (di cui alla legge n. 472 del 1997) hanno un carattere affittivo ed una portata di carattere generale e non settoriale, sicché rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire, nei limiti della ragionevolezza, quando la violazione debba essere colpita da un tipo di sanzione piuttosto che da un altro (in tal senso, cfr. Cass. civ., Sez. lav., sent. n. 15067 del 6 giugno 2008).

A tale scelta si ricollega il regime applicabile, anche in riferimento alla trasmissibilità agli eredi, prevista solo per le sanzioni civili, quale principio generale in materia di obbligazioni, e non per le altre, per le quali opera il diverso principio dell'intrasmissibilità, quale corollario del carattere personale della responsabilità.

5.- In definitiva, alla luce dei rilievi svolti l'appello e, prima ancora, il ricorso in rias-

sunzione proposto in primo grado dagli odierni appellanti vanno dichiarati inammissibili per difetto d'interesse.

Va conseguentemente annullata l'impugnata sentenza del T.A.R. del Lazio, che ha ommesso di rilevare la carenza di una delle condizioni dell'azione processuale.

Gli oneri del doppio grado di giudizio possono essere compensati tra le parti, ricorrendo giusti motivi, anche in considerazione del particolare epilogo della controversia.

SULLA RESPONSABILITÀ PER LA DISTRUZIONE DI BENI CULTURALI

1) La sentenza interviene in una materia oggetto di un concorso, o, meglio, accumulo di disposizioni all'epoca dei fatti, come adesso, nella sostanza ripetitive, sulle quali il legislatore stava per intervenire nel corso della precedente legislatura (v. Legislatura XVI, Atto Senato, n. 3016).

Dal punto di vista della giustizia sostanziale suscita nell'immediato qualche perplessità. Alla sua origine c'è stata la distruzione di una villa romana da parte del proprietario del terreno su cui essa insisteva.. La sentenza ha stabilito che l'obbligo restitutorio che la legge fa conseguire dalla distruzione di un bene culturale è confinato agli autori di essa e non è trasmissibile agli eredi.

La disposizione di legge è costituita dall'art. 59 comma 3 della legge primo giugno 1939 n. 1089, non più vigente, ma rifluita con espressioni letterali largamente coincidenti, prima nel Testo unico dei beni culturali (D.P.R. 29 ottobre 1999 n. 490) e poi del Codice dei beni culturali (D.P.R. 22 gennaio 2004 n. 42), costituendo un articolo a sé stante (nel primo caso, l'art. 131, nell'altro, l'art. 160).

2) Nel passato altre sentenze avevano investito l'obbligo restitutorio di cui all'art. 59 della legge n. 1089. In misura nettamente preponderante avevano qualificato tale obbligo come una sanzione amministrativa, da assoggettare al regime generale stabilito dalla L. 4 novembre 1981 n. 689 (v. le sentenze della Sez. VI del Cons. Stato, 18 aprile 2000 n. 2305, in *Cons. Stato* 2000, I, 1012, 25 luglio 2006 n. 4623 e 30 maggio 2014 n. 2804, nonché del T.A.R. Lazio, Sez. II *quater*, 27 maggio 204 n. 5669 e del T.A.R. Pescara 12 febbraio 2000 n. 97). Tale qualificazione, che è la stessa compiuta dalla sentenza che si annota, ha evidentemente come conseguenza obbligata la intrasmissibilità agli eredi dell'obbligo pecuniario, stante il carattere sanzionatorio dello stesso. Una diversa qualificazione e, cioè, come pura pretesa risarcitoria di diritto privato era stato compiuto dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 11 novembre 2013 n. 5361, nonché, prima, dalla sentenza della stessa Sezione, 20 ottobre 2005 n. 5904. Vale la pena notare che la sentenza n. 5361, del 2013 poco fa citata riguardava una condanna nei confronti degli eredi dell'autore del danneggiamento del bene culturale, ma aveva escluso la sussistenza dell'obbligo restitutorio comunque considerato ravvisabile in astratto in capo agli eredi (per la natura privatistica della obbligazione) in quanto in concreto aveva riconosciuto la operatività della prescrizione.

Il raffronto con la giurisprudenza sembra, quindi, dare ragione alla sentenza.

3) Per un informato giudizio sulla sentenza si forniscono le seguenti precisazioni, riguardanti, per un verso, la normativa vigente all'epoca della vicenda, per l'altro, le circostanze di fatto, quali si desumono dalla sentenza che si annota e, prima ancora da quella di primo grado.

La normativa vigente all'epoca della vicenda era impostata su due capisaldi.

Il primo era costituito dall'art. 733 del Codice penale, che punisce chi determina la distruzione o il deterioramento di un monumento o di un'altra cosa propria

dai quali derivi un documento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale. La disposizione è tuttora vigente.

Il secondo era costituito dall'art. 59 della legge n. 1089 del 1939. Tale articolo aveva un contenuto composito.

Al primo comma contemplava una fattispecie contravvenzionale (fino alla entrata in vigore della L. 1 marzo 1975 n. 44, addirittura criminosa). In particolare, descriveva diverse condizioni di fatto, unificate dal comprendere interventi non autorizzati su beni culturali, non necessariamente seguiti da un danneggiamento di essi, e all'accertamento delle stesse faceva corrispondere una sanzione penale; merita rilevare che tra gli interventi ricadenti sui beni culturali privati (come quello che ha dato origine alla vicenda giurisdizionale di cui ci si occupa) configurava come reati solo quelli di questi beni che erano stati notificati (v. il rinvio all'art. 12 della stessa legge).

Poi al successivo comma 3 contemplava per il trasgressore (evidentemente del precetto penale), le conseguenze della condanna da parte del Ministro a corrispondere allo stato il valore della cosa distrutta o del deterioramento subito dalla cosa; tale conseguenza era stabilita senza che in alcun modo fossero state descritte condizioni di fatto distinte da quelle utilizzate per la descrizione della fattispecie penale.

Il Testo unico del 1999 e il Codice, pur con disposizioni parziali largamente coincidenti con quelle della legge n. 1089, hanno modificato il quadro normativo. Fermo restando il reato di evento previsto dall'art. 733 del Codice penale, in una pluralità di articoli a ciò dedicati in modo esclusivo, hanno configurato distinti reati contravvenzionali per i fatti che erano stati considerati dall'art. 59 della legge n. 1089 (è cambiato solo qualche elemento di formulazione) (v., per il Testo unico, gli artt. 118, 119, 120 e 121, per il Codice, gli artt. 169, 170, 171 e 172), mentre in un altro articolo separato hanno fatto rifluire la comminatoria di carattere restitutorio di cui al comma 3 del previgente art. 59, così come i contenuti dei commi 2 e 4 di tale articolo (v. artt. 131 e 160, rispettivamente, del Testo unico e del Codice), indicando in modo sommario la condizione di fatto giustificante la misura della Amministrazione e, in particolare, astenendosi dal dare una precisa indicazione sulla identità di tale condizione di fatto con quella propria dei reati configurati agli altri articoli. Questo fa dire che al presente può ipotizzarsi la emanazione del provvedimento restitutorio senza condanna per tali reati (o, almeno, senza accertamento della condizione di fatto propria di tali reati). Una differenza significativa tra la disposizione di cui all'art. 59 comma 3 e la successiva del Testo unico e del Codice sta nella indicazione dell'obbligato alla restituzione, nella prima, come "trasgressore", nelle altre come "responsabile: nel primo caso il riferimento sembra esclusivamente a chi è stato autore della violazione, nell'altro c'è qualche eventualità che sia a chi, della violazione è responsabile in base alla normativa che disciplina i diversi tipi di responsabilità.

Utile è anche il riferimento ai fatti.

Essi hanno la loro origine nella distruzione di una villa romana da parte del proprietario del terreno su cui essa insisteva. Non è chiaro se il reato, ai sensi degli artt. 2, 3 e 5 della legge n. 1089 era stato notificato alla Amministrazione dei beni culturali. L'autore della trasgressione è deceduto dopo la definitiva condanna penale e la emanazione del provvedimento ministeriale ordinante la restituzione del valore del bene distrutto e, invece, pendente la impugnazione di quest'ultimo presso il Giudice amministrativo (lo stesso era imperniato sul motivo che la misura disposta dalla Amministrazione duplicava la condanna al risarcimento dei danni disposti dal Giudice penale). L'Amministrazione aveva asserito che l'obbligo restitutorio era transitato agli eredi del trasgressore e il Giudice di primo grado aveva implicitamente condiviso questo assunto (era mancata una specifica eccezione da parte degli eredi del trasgressore) e nel concreto aveva rigettato la impugnazione

sostenendo che la comminatoria della Amministrazione aveva come oggetto una sanzione amministrativa.

L'autore della distruzione, in sede penale, all'esito di tutti e tre i gradi di giudizio, era stato condannato per il reato di cui all'art. 733 del Codice penale, con condanna accessoria al risarcimento del danno, ma prosciolto dal reato di cui al primo comma dell'art. 59 della legge n. 1089 (in primo grado, invece, era stato condannato anche per tale reato, con l'accompagnamento della condanna alla riconduzione in pristino dei luoghi).

Poiché l'art. 59 della legge n. 1089 fissava una identica condizione di fatto come elemento di un reato contravvenzionale e come elemento giustificativo per la comminatoria di una misura ripristinatoria da parte della P.A., la riscontrata esclusione dei fatti dallo schema della fattispecie penale doveva valere per escludere anche la sussistenza delle condizioni per la emanazione del provvedimento restitutorio della Amministrazione. Ciò, però, non è stato rilevato nella sentenza.

Si è già notata la incertezza che la esistenza e la consistenza della villa romana fosse stata notificata alla Amministrazione. Nella sentenza (come in quella di primo grado) non c'è nessuna affermazione in questo senso. Considerato che la predetta qualità del bene è elemento costitutivo della fattispecie penale dell'art. 59 della legge n. 1089 e che per quello che si è detto prima, le circostanze di fatto legittimanti l'Amministrazione ad emanare il provvedimento di restituzione sono le stesse che individuano il reato, la mancanza di certezza sulla sussistenza del predetto elemento, così come rende lacunosa la condizione di fatto reale rispetto alla fattispecie penale, allo stesso modo rende questa lacunosa rispetto alle condizioni prescritte per la emanazione del provvedimento amministrativo di restituzione.

Il Giudice di appello, nonostante le or ora evidenziate possibilità di concludere basandosi su ragioni di astratta sussistenza del debito, ha preferito affrontare il problema della qualificazione del provvedimento comminatorio della restituzione e poi decidere conseguenzialmente.

La sentenza n. 5361 del 2013, poco fa ricordata, circa il modo di costruire l'obbligo restitutorio del privato ex art. 59 della legge n. 1089, aveva stabilito una alternativa senza possibilità di una terza soluzione: o a titolo di responsabilità di diritto privato, oppure a titolo di sanzione amministrativa riconducibile negli schemi della legge n. 689. La forza nell'impostare la predetta (logica) alternativa era stata notevole ed è difficilmente superabile; minore era stata quella con cui era stata scelta la soluzione della responsabilità di diritto privato.

Ciò spiega perché nella sentenza che si annota la scelta è stata diversa. Quest'ultima ad attenta considerazione appare più che comprensibile, atteso che una responsabilità di diritto privato per i danni provocati era stato già fatto valere (così come previsto dalla legge) dal Giudice penale, atteso, altresì, che, come ricordato, l'art. 59, per indicare l'obbligato, usa l'espressione di "trasgressore", espressione atta a designare l'autore materiale dei comportamenti antigiuridici.

Un'altra osservazione riguarda il presente. La considerazione da parte del Codice (e prima ancora, del Testo unico) del provvedimento restitutorio della Amministrazione in un contesto autonomo rispetto a quello delle sanzioni penali, introdotto dalla rubrica "sanzioni amministrative" (pur se ha aperto i ricordati problemi sulla individuazione della situazione di fatto) conduce a collocare lo stesso nell'ambito delle sanzioni amministrative, con la conseguenziale sottoposizione alla normativa propria di esse (prescindendo dalle obiezioni che possono muoversi ragionando sulla ricordata sostituzione della parola "trasgressore" con quella di "responsabile").

3) Restano, comunque, diversi dubbi derivanti dalla possibilità che in relazione ad interventi e comportamenti riguardanti beni culturali possano concorrere diverse, numerose, misure (sulla ridondanza e, insieme, lacunosità di tali misure, v.

G.P. DEMURO, La tutela penale dei beni culturali, anche alla luce del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in www.archiviogiuridico.it, 2004).

Primo tra tutti si presenta quello sul concorso tra figure di reato previste, da un lato, dagli articoli 169, 170, 171 e 172 del Codice, dall'altro, dall'articolo 733 del Codice penale. Al riguardo la giurisprudenza è concorde nell'individuare un concorso formale, ragionando sulla non completa sovrapponibilità delle condizioni di fatto (v. ad esempio Corte di cassazione, Sez. III, 18 novembre 2008 n. 42893, mentre per la dottrina v.: L. RAMACCI, Articolo 733 c.p. una caso pratico, in www.lexambiente.it, 2004 e D. PROIETTI, La tutela penale del patrimonio culturale, in www.ildirittoamministrativo.it, s.d.).

In secondo luogo, si presenta quello tra il risarcimento disposto dal Giudice penale e la misura restitutoria di competenza della Amministrazione. Sicuramente esiste la esigenza di conciliare l'uno e l'altra e di evitare sovrapposizioni, perché l'uno e l'altra, quale che sia il loro titolo, dal punto di vista sostanziale vanno a risarcire il danno subito dal patrimonio culturale. Una soluzione sarebbe di scorporare l'importo del primo dall'importo della seconda (alla quale dovrebbe riconoscersi natura sanzionatoria, con quello che consegue in termini di non trasmissione agli eredi).

Felice ANCORA