

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA  
SCHOOL OF LAW



## NUMERO 4 \ 2023

- Environmental criminal law research di M. FAURE
- La tutela penale del paesaggio. Lavori in zone vincolate e in aree protette. L'art. 181 d.lgs. 42/2004 alla prova dei principi costituzionali di A. PECCIOLI
- Quale tutela penale dell'ambiente? I risultati di un'indagine empirica presso il Tribunale di Milano di M. DOVA
- Un diritto penale *del* futuro e *per* il futuro. La difficile sintesi con la sostenibilità di A. TAURELLI
- Focus sulla recente novella in materia penale ambientale (d.l. 105/23 conv. in l. 137/23). Rispondono G. REYNAUD, F. FASANI, R. LOSENGO e A. MELCHIONDA
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**LA TUTELA PENALE DEL PAESAGGIO: LAVORI IN ZONE VINCOLATE E IN AREE  
PROTETTE. L'ART. 181 D.LGS. 42/2004 ALLA PROVA DEI PRINCIPI  
COSTITUZIONALI**

**THE CRIMINAL PROTECTION OF THE LANDSCAPE: WORKS IN RESTRICTED AND  
PROTECTED AREAS. ARTICLE 181 OF LEGISLATIVE DECREE 42/2004 TO THE TEST  
OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES**

**di Annamaria PECCIOLI**

**Abstract.** Oggetto del presente lavoro è l'analisi degli elementi più significativi della fattispecie, appena sinteticamente descritta sotto la lente di ingrandimento dei principi generali, quali il principio di legalità e il principio di offensività, e della interpretazione della giurisprudenza, con particolare riguardo alla ragionevolezza del trattamento sanzionatorio e alla corretta delimitazione del penalmente rilevante. Entrambe le tematiche affrontate presentano un elemento di affinità: sia la Corte costituzionale sia la giurisprudenza di legittimità ai fini argomentativi hanno utilizzato come parametro di riferimento la ricostruzione della struttura e del bene giuridico tutelato dalla fattispecie.

**Abstract.** The subject of this paper is the analysis of the most significant elements of the case, just briefly described under the magnifying glass of general principles, such as the principle of legality and the principle of offensiveness, and of the interpretation of case law, with regard to the reasonableness of the punitive treatment and the correct delimitation of the criminally relevant. Both issues addressed have an element of affinity: both the Constitutional Court and the jurisprudence of legitimacy for the purposes of argumentation have used as a reference parameter the reconstruction of the structure and the legal good protected by the case.

**Parole chiave:** Reati in materia di edilizia, urbanistica e paesaggio, lavori in zone vincolate e protette, principio di legalità, proporzionalità della pena

**Key words:** Building, town planning and landscape offences, work in restricted and protected areas, principle of legality, principle of proportionality



**SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Il principio di legalità: il sindacato della Corte costituzionale sul trattamento sanzionatorio – 3. Il principio di offensività: la natura di reato di pericolo astratto e la rigorosa interpretazione della giurisprudenza**

**1. Considerazioni introduttive**

L'art. 181 d.lgs. 22.01.2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) rappresenta la norma cardine dell'impianto sanzionatorio predisposto dal legislatore per la tutela penale del paesaggio. Il dato normativo è stato oggetto di plurimi interventi ad opera del legislatore, in primis, e, da ultimo, della Corte Costituzionale che ne hanno modificato il volto rispetto alla formulazione iniziale: infatti alla luce di tali significative variazioni, intervenute sia sul piano della natura giuridica sia su quello del trattamento sanzionatorio, la fattispecie è stata suggestivamente definita<sup>1</sup> come norma di risulta.

Rispetto all'iniziale formulazione, la legge 308/2004 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) affiancò all'originaria fattispecie volta a punire chi eseguisse lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici senza autorizzazione o in difformità da essa (art. 181, primo comma) una nuova ipotesi delittuosa (art. 181, primo comma *bis*). Il delitto incrimina, pertanto, tre diverse ipotesi di reati di intervento abusivo paesaggistico: gli abusi semplici del primo comma, gli abusi gravi (che rientrano nella sfera di applicazione del primo comma *bis*) e, infine, il complesso quadro viene completato dai cd. abusi minori (per i quali trovano applicazione le sanzioni amministrative pecuniarie se interviene la valutazione della compatibilità paesaggistica ex art. 181, comma 1 *quater*).

Oggetto del presente lavoro è l'analisi degli elementi più significativi delle richiamate fattispecie penali alla luce dei principi generali del diritto penale, quali il principio di legalità e il

---

<sup>1</sup> NATALINI, *La "contravvenzionalizzazione" del delitto paesaggistico: il "sacrificio" del precetto (e del giudicato) in nome della (ir)ragionevolezza sanzionatoria. Effetti sostanziali, processuali e profili rimediali a margine di Corte cost., sent. 23 marzo 2016, n.56, Pres. Criscuolo, Rel. Coraggio., in [penalecontemporaneo.it](http://penalecontemporaneo.it), 11 aprile 2016, p. 16.*



principio di offensività, e della interpretazione della giurisprudenza, con particolare riguardo alla ragionevolezza del trattamento sanzionatorio e alla corretta delimitazione delle condotte penalmente rilevanti. Si anticipa fin d'ora che le tematiche affrontate presentano un elemento di affinità dal momento che sia la Corte costituzionale sia la giurisprudenza di legittimità utilizzano come parametro di riferimento la ricostruzione della struttura e del bene giuridico tutelato dalla fattispecie.

## **2. Il principio di legalità: il sindacato della Corte costituzionale sul trattamento sanzionatorio**

Come accennato la riforma introdusse nel primo comma due ipotesi a cui venne accordato un omogeneo trattamento sanzionatorio: l'esecuzione di lavori abusivi su immobili o aree sottoposte a vincolo paesaggistico provvedimentale (lettera a) e la realizzazione di abusi su immobili o aree vincolare *ex lege* a condizione che vi fossero aumenti volumetrici diversamente tipizzati (lettera b).

La maggior gravità degli abusi rispetto all'originaria ipotesi del primo comma era ricollegata ad un dato qualitativo (il ricadere su zone in precedenza dichiarate di notevole interesse pubblico in forza di un provvedimento *ad hoc*) e ad un elemento quantitativo (l'abuso in zone vincolare *ex lege* con determinate caratteristiche volumetriche).

L'elemento quantitativo delle soglie volumetriche assume rilevanza con riferimento alla più grave fattispecie delittuosa di cui al comma 1 *bis* che trova ad oggi applicazione laddove i lavori non autorizzati su bene paesaggistici abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in via alternativa, un ampliamento della medesima superiore a 750 metri cubi o ancora se abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi.

Ulteriore elemento di differenziazione tra le due fattispecie era individuabile nella peculiarità della fonte del vincolo (provvedimentale in alternativa al legislativo) e della procedura di opposizione del vincolo e della sua relativa notifica. Tale diversità sembrava, a parere di alcuni, denotare una maggior meritevolezza di tutela, nel senso di una maggiore attitudine offensiva e un



più intenso grado di colpevolezza. Le modalità di apposizione del vincolo contrassegnavano pertanto un maggior grado di disvalore della condotta abusiva ricollegata alla violazione del vincolo provvedimentale, collegato o alla specifica singolare tutela apposta o alla più probabile consapevolezza della sua violazione da parte del soggetto attivo del reato alla luce della notifica del provvedimento ex art 139, comma tre e 140 comma tre, d.lgs. n. 42/2004<sup>2</sup>.

Sul piano contenutistico il vincolo provvedimentale indica una tutela specifica, *ad hoc*, collegata bene aree ritenute di particolare valore paesaggistico.

Diversamente la tutela *ex lege* (art. 142) è accordata in via generale astratta per tipologie di aree ritenute in via presuntiva di pregio paesaggistico (ghiacciai, cioè territori montuosi posti sopra certe quote; territori costieri lacustri per una fascia della profondità di 300 m dalla linea di battigia; territori coperti da foreste boschi, etc..) a prescindere da una ricognizione puntuale. La riforma del 2004 sembrava introdurre una graduatoria tra i beni paesaggistici stabilendo che quelli individuati con provvedimento specifico fossero meritevoli di una tutela rafforzata.

L'assetto di tale disciplina è stato oggetto di critiche<sup>3</sup> in quanto il criterio ponderale non sembrava idoneo a essere un effettivo parametro di maggiore disvalore offensivo con particolare riguardo alla dimensione complessa del bene giuridico sotteso di riferimento. Viene, infatti, evidenziato da autorevole voce<sup>4</sup>, che la disposizione presentasse una doppia anima perché calibrava la risposta sanzionatoria a seconda della diversa fonte del vincolo della tutela paesaggistica.

Riassumendo:

a) ipotesi contravvenzionale per le opere abusive realizzate su aree e su beni vincolati *ex lege*;

b) delitto nell'ipotesi in cui le condotte incidevano su beni individuati da uno specifico provvedimento amministrativo;

---

2 La dichiarazione di notevole interesse pubblico, quando ha per oggetto gli immobili indicati alle lettere a) e b) dell'art. 136, è notificata al proprietario, al possessore o detentore, è depositata presso ogni comune interessato e trascritta nei registri immobiliari. In ogni caso, ne è prevista la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino ufficiale della regione; copia della Gazzetta Ufficiale è affissa per 90 giorni all'albo pretorio dei comuni interessati.

3 Sulla base di tali presupposti, infatti, la Corte di Cassazione aveva in passato ritenuto manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale per irragionevolezza dell'articolo 181 comma uno bis lettera a) rispetto alle ipotesi del primo comma e del primo comma bis lettera b): Cass., Sez. 3 n. 50619 del 3.12.2014, in *federalismi.it*.

4 CONSULICH, *Materia penale e controllo costituzionale "ragionevole": il caso dell'abuso paesaggistico*, in *Giur.cost.*, 2016, p. 579 ss.



c) solo il superamento di una soglia quantitativa trasformava l'ipotesi a) in delitto.

Tale impianto sanzionatorio venne sottoposto al vaglio di legittimità della Corte costituzionale<sup>5</sup> che, come è noto, ha ritenuto irragionevole l'originario criterio distintivo tra l'ipotesi contravvenzionale e quella delittuosa incentrato su un parametro di natura qualitativo, quale la tipologia del vincolo paesaggistico, sostituendolo *de facto* con un elemento di carattere quantitativo<sup>6</sup>.

I giudici remittenti sollevarono la questione di legittimità costituzionale dell'art. 181, comma 1 *bis* nella parte in cui anche quando non risultino superati i limiti quantitativi previsti dalla successiva lettera b), punita con la sanzione della reclusione da uno a quattro anni, anziché con le pene più lievi previste dal precedente comma 1 - che rinvia all'art. 44, comma 1, lettera c), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A) – colui che, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegua lavori di qualsiasi genere su immobili o aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori. Il trattamento sanzionatorio della disposizione censurata, secondo il giudice *a quo*, avrebbe violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio e l'art. 27 Cost. sotto l'aspetto dell'assenza della finalità rieducativa.

La pronuncia in commento ribadisce che la determinazione della pena (sia sotto il profilo quantitativo sia sotto il profilo qualitativo) rientra nell'alveo della discrezionalità del legislatore e che, pertanto, il trattamento sanzionatorio può essere censurato unicamente sotto l'aspetto della manifesta irragionevolezza (art. 3 Cost.)<sup>7</sup>. Secondo l'orientamento tradizionale<sup>8</sup> l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale richiede l'individuazione nell'economia del sistema penale di una norma (disciplina) analoga (c.d. *tertium comparationis*) che, per un'ipotesi raffrontabile, preveda un trattamento sanzionatorio improntato ai canoni della ragionevolezza. Nel

---

5 Corte cost., 23 marzo 2016, n. 56. Per un commento si veda CONSULICH, *Materia penale e controllo costituzionale "ragionevole": il caso dell'abuso paesaggistico*, in *Giur.cost.*, 2016, p. 579 ss.; RUGA RIVA, *La Corte costituzionale riscrive il delitto paesaggistico: "rime obbligate" o possibili dissonanze?*, in *Dir.pen.proc.*, 2016, p. 876 ss.; DODARO, *Illegittimità del delitto paesaggistico e sviluppi del controllo di proporzionalità*, in *Giur.it.*, 2016, p. 2001; MADEO, *La tutela penale dei beni soggetti a vincolo paesaggistico tra interventi normativi e giurisprudenza costituzionale*, in *Studium iuris*, 2016, p. 1005 ss.

6 PENCO, *Soglie quantitative di unibilità ed esigenze di sistema*, Pavia, 2020, p. 132 ss. L' A. evidenzia come la previsione della soglia di punibilità ad opera della Corte costituzionale non è funzionale ad un'anticipazione della rilevanza penale ma rappresenta una progressione offensiva verso una pericolosità in concreto che giustifica la rimodulazione della risposta sanzionatoria in un'ottica delittuosa.



2016, invece, la Consulta, chiamata a confrontarsi con la valutazione della ragionevolezza e della proporzionalità del trattamento sanzionatorio modulato dall'art. 181 d.lgs. n. 42/2004, ha aperto una nuova<sup>9</sup> linea evolutiva nella giurisprudenza costituzionale. Il *tertium comparationis* non è più solo una norma che presenta un'omogeneità di elementi costitutivi come nella tradizionale impostazione: l'estensione della nozione di "norma parametro" fino a ricomprendere anche ipotesi, che seppur vicine (ma non totalmente coincidenti), siano accomunate da scelte sanzionatorie comuni, ha come effetto l'ampliamento dei confini del sindacato sul trattamento sanzionatorio delle fattispecie incriminatrici senza trincerarsi dietro il rischio di intromissioni nelle scelte di politica sanzionatoria di dominio rimesse in via di esclusiva al legislatore.

Nel caso di specie, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 *bis* dell'art. 181, sulla base di due argomenti: in primo luogo l'omogeneità dei profili offensivi e, in secondo luogo, sul piano storico normativo, l'ondivaga disciplina penale degli abusi paesaggistici avrebbe comportato delle *sperequazioni non sorrette da ragionevoli giustificazioni* (punto 4 dei *considerando* in diritto).

Il ragionamento della Consulta è stato correttamente sottoposto a vaglio critico<sup>10</sup> in quanto l'identità del bene giuridico non comporta necessariamente il medesimo disvalore del fatto e, inoltre, il riferimento alle precedenti versioni del dato normativo dell'art. 181 rappresenta un

---

7 Per una ricostruzione delle linee evolutive del sindacato costituzionale sul trattamento sanzionatorio delle fattispecie si veda VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e di diritto costituzionale*, Torino, 2021, *passim*; MANES, *La proposizione della questione di legittimità costituzionale in materia penale e le sue insidie*, in MANES - NAPOLEONI, Torino, 2019, p. 344 ss.; *Id.*, *Proporzione senza geometrie*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 2105; DOLCINI, *Pene edittali, principio di proporzione, funzione rieducativa della pena: la Corte costituzionale ridetermina la pena per l'alterazione di stato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 1956; INSOLERA, *Controlli di costituzionalità sulla misura della pena e principio di proporzionalità: qualcosa di nuovo sotto il sole?*, in *Ind. pen.*, 2016, p. 174.

8 *Ex plurimis* Corte cost. 12 luglio 2021, n. 150; Corte cost. 23 marzo 2012, n. 68; Corte cost. 22 maggio 2009, n. 161; Corte cost. 2 febbraio 2007, n. 22; Corte cost. 23 novembre 2006, n. 394; Corte cost. 26 luglio 2005, n. 325; Corte cost. 28 luglio 1993, n. 433; Corte cost. 3 dicembre 1993, n. 422; Corte cost. 22 luglio 1994, n. 341

9 Si parla di trasfigurazione del *tertium comparationis* anche in riferimento alla Corte cost., 15.06.2023, n.120, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 c.p., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. La declaratoria di incostituzionalità nella pronuncia del 2023 viene argomentata individuando un parallelismo tra la norma incriminatrice dell'estorsione e quella del sequestro a scopo di estorsione alla luce dei molteplici interventi legislativi di riforma del trattamento sanzionatorio delle due fattispecie. Per un commento sia consentito un rimando a PECCIOLI, *La proporzionalità del minimo edittale dell'estorsione: una trasfigurazione del tertium comparationis*, in *Dir.pen.proc.*, 2023, p. 1323 ss

10 CONSULICH, *Materia penale e controllo costituzionale "ragionevole": il caso dell'abuso paesaggistico*, in *Giur.cost.*, 2016, pp 587 -588.



peculiare *tertium comparationis*. Il richiamo ad entrambi gli argomenti porta ad un ampliamento dei margini dello scrutinio della Corte costituzionale sul trattamento sanzionatorio delle fattispecie incriminatrici.

A fronte della pronuncia del 2016 si è, pertanto, proceduto ad una sostanziale riformulazione in concreto della risposta sanzionatoria: le condotte abusive relative a beni tutelati in via provvedimentale devono essere ricondotte nell'alveo applicativo del primo comma dell'art. 181 d.lgs. n. 42/2004 e solo nell'ipotesi in cui vengano realizzati lavori che comportino il superamento delle soglie volumetriche (indicate nel primo comma *bis*) può integrarsi la fattispecie delittuosa.

Tale riscrittura ad opera della Consulta porta ad interrogarsi sugli effetti e sulle ricadute in concreto. Sul piano degli effetti *in malam partem* si può ricordare che la trasformazione in illecito contravvenzionale comporta anche la punibilità dell'esecuzione dei lavori su beni paesaggistici vincolati da un provvedimento amministrativo a titolo di colpa e, inoltre, viene ampliata la punibilità dell'esecuzione di lavori su tutti i beni paesaggistici (a prescindere dall'originaria esclusione).<sup>11</sup> In *favor rei* si sottolinea, invece, che la natura contravvenzionale dell'ipotesi in oggetto oltre alla riduzione in concreto della risposta sanzionatoria ha comportato la riduzione dei termini di prescrizione, la non punibilità dell'ipotesi tentata e l'applicazione delle cause di estinzione di cui agli artt. 181, commi 1 *ter* e 1 *quinqüies*.

### **3. Il principio di offensività: la natura di reato di pericolo astratto e la rigorosa interpretazione della giurisprudenza**

Un altro aspetto da considerare in relazione ad eventuali profili di frizione con i principi generali è quello relativo ai profili di indeterminatezza della fattispecie nella parte in cui nel riferirsi all'oggetto della condotta si esprime in termini di: "lavori di qualsiasi genere".

La norma in oggetto, non descrivendo in maniera puntuale gli estremi della condotta di esecuzione di opere (si fa riferimento, infatti, a "lavori di qualsiasi genere"), presenta profili di indeterminatezza.

---

<sup>11</sup> Ivi, p. 579 ss.: RUGA RIVA, *La Corte costituzionale riscrive il delitto paesaggistico: "rime obbligate" o possibili dissonanze?*, in *Dir.pen.proc.*, 2016, p. 876 ss



Il codice dei Beni ambientali e culturali, all'art. 146 primo comma, si limita ad affermare che non è possibile distruggere o modificare i beni paesaggistici in modo tale che si possa recare pregiudizio ai valori tutelati<sup>12</sup>. A ciò si aggiunga che l'articolo 149, primo comma, lett. a), consente, in assenza della prescritta autorizzazione, solo l'esecuzione di interventi di scarsa rilevanza, quali “a) lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, di consolidamento statico e di restauro che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; b) l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; c) il taglio colturale, la forestazione.....”. Nell'individuazione delle eccezioni il legislatore si è ispirato a criteri di rigore e con la finalità di escludere equivoci nell'applicazione della disciplina (limitando in concreto l'ambito di applicazione) per evitare che interventi di diversa natura vengano inseriti nelle categorie sottratte al regime di autorizzazione, aggirando le normative. La giurisprudenza, seppur anche in relazione alle disposizioni precedenti al codice dei beni culturali e ambientali, ha ritenuto che debba essere soggetto ad autorizzazione un intervento astrattamente idoneo ad incidere modificandolo sull'originario assetto del territorio sottoposto a vincolo paesaggistico.

L'elemento dell'idoneità ad incidere in modo apprezzabile sull'assetto paesaggistico del territorio è sempre stato ritenuto necessario sul piano normativo e anche a livello giurisprudenziale. La giurisprudenza sul punto è sostanzialmente granitica (anche in costanza della previgente disciplina) e ribadisce, infatti, che non sono penalmente rilevanti quelle opere che non comportano un potenziale pericolo di lesione dell'integrità dell'ambiente per la cui individuazione dovrà procedersi ad una valutazione *ex ante* della potenzialità lesiva.

L'art. 181 d.lgs. n. 42/2004 è un reato di natura formale di pericolo astratto<sup>13</sup> e, pertanto, nel pieno rispetto del principio di offensività deve sempre sussistere un minimo di idoneità offensiva tale da incidere negativamente sul godimento estetico: assume rilevanza penale l'esecuzione di interventi non autorizzati idonei ad incidere sull'originario assetto dei luoghi e ogni altro intervento astrattamente idoneo ad incidere, modificandolo, sull'originario assetto del territorio sottoposto a

---

12 Nella vigenza di tale disciplina si individuava nell'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 un dato normativo di riferimento: infatti si parlava di interventi volti a determinare la distruzione del bene protetto o a modificarlo arrecando pregiudizio al suo aspetto esteriore; ancora, la legge n. 431 del 1985, nel prevedere le eccezioni che abbiamo richiamato, faceva pure riferimento ad attività che non rientravano nel regime previsto *ex lege* a condizione che non determinassero un'alterazione o comunque un mutamento dell'originario stato dei luoghi.

13 Per una ricostruzione della posizione della giurisprudenza sul punto cfr. PECCIOLI, *Reati edilizi relativi a beni paesaggistici*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di PELISSERO, II ed., Torino, 2019, p. 623 ss.



vincolo paesaggistico ed eseguito in difformità o in assenza della prescritta autorizzazione.

Assumono quindi rilevanza penale solo quegli interventi che presentano un'intrinseca pericolosità, rientrando nel fulcro della tipicità penale della fattispecie in oggetto solo gli interventi che sotto il profilo paesaggistico abbiano caratteristiche e consistenze tali da comportare o una modifica dell'aspetto esteriore dell'area o un'utilizzazione dell'area vincolata in senso non conforme alla originaria destinazione.

La casistica sul punto è molto vasta<sup>14</sup>. La valutazione della intrinseca pericolosità va effettuata mediante criteri oggettivi e non meramente soggettivi tenendo in attenta valutazione non solo l'aspetto quantitativo dell'intervento (estensione dell'area interessata) ma anche l'aspetto qualitativo (che inerisce alle caratteristiche intrinseche dell'intervento da valutare in relazione al contesto in cui la condotta si colloca).

E' stata ritenuta configurabile l'ipotesi in caso di mutamento della destinazione d'uso di un immobile in zona vincolata realizzato con modifiche interne tali da renderlo idoneo ad un uso residenziale, o ancora la realizzazione di collegamenti tra due piste da sci preesistenti mediante rettifica e livellamento dei terreni e scorticamento del manto erboso ancora per l'abbassamento di un preesistente piano stradale per l'abbattimento di piante di e ceppaie e per il disboscamento di terreni.<sup>15</sup> A titolo esemplificativo si possono ancora ricordare:

- a) le costruzioni di pontili che sottraggono terraferma al mare<sup>16</sup>;
- b) la realizzazione di un campo da golf eseguita mediante livellamento del terreno<sup>17</sup>;
- c) l'abbassamento del livello di una strada vicinale<sup>18</sup>;
- d) la realizzazione di un parcheggio mediante la rimozione della vegetazione e dello Stato superficiale del terreno<sup>19</sup>;
- e) l'asfaltatura di un piazzale<sup>20</sup>;
- f) realizzazione di opere esterne minime ma apprezzabile per ~~emir~~ per rendere abitabili

---

14 Per una disamina si veda L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente. I principi fondamentali. Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*, III ed., Roma, 2021, p. 214 ss.; TANDA, *I reati urbanistico – edilizi*, VI ed., Padova, 2022, p. 468 ss.

15 Cass., Sez. 3, n. 5257 del 10/02/1987, (dep. 1987), Ricotti, RV 175822.

16 Cass., Sez. 3, n. 20877 del 12.01.2017, in *Urb.App.*, 2017, p. 563.

17 Cass., Sez. 3, n. 6444 del 24.01.2006, (dep. 2006), Cavaleri, RV 233311.

18 Cass., Sez. 3, n. 3065 del 02.04.1997, (dep. 1997), Moretti, RV 207641.

19 Cass., Sez. 3, n. 28227 del 08.06.2011, (dep. 2011), Verona, RV 250971.

20 Cass., Sez. 3, n. 10924 del 6.10.1995, (dep. 1995), Giacomelli, RV 203543.



dei sottotetti<sup>21</sup>;

g) il rialzo di un piano di campagna<sup>22</sup>;

h) la costruzione di un muro di contenimento<sup>23</sup>;

i) l'esecuzione in territori, coperti da boschi, di opere di bonifica, antincendio e conservazione che comportano un'apprezzabile modificazione dello stato dei luoghi<sup>24</sup>.

Si esclude pertanto la rilevanza penale di quegli interventi che, non incidendo in senso fisico ed estetico sui beni protetti, rappresentino unicamente la violazione di semplici prescrizioni esecutive.

Le opere non devono necessariamente essere visibili ma, alla luce del richiamo al primario principio di offensività, va considerata la verifica in concreto di un danno ambientale in relazione all'attitudine della condotta a porre in pericolo il bene protetto.

La giurisprudenza<sup>25</sup> fonda la sua valutazione, essenzialmente, su due importanti aspetti: quello della corretta definizione del bene giuridico protetto e quello della struttura della fattispecie delittuosa quale reato di pericolo.

La fattispecie di cui all'art. 181 d.lgs. 42/2004 non rappresenta un'aggressione a un bene giuridico "vago e indeterminato", il quale assume una dimensione prettamente "spirituale"<sup>26</sup>, essendo diretto a tutelare sia l'ambiente sia, in via strumentale ed accessoria, la funzione di controllo e di autorizzazione svolta dalla Amministrazione preposta<sup>27</sup>. Recentemente la giurisprudenza<sup>28</sup> ha sottolineato che non assume alcun rilievo l'assenza di una possibile incidenza sul bene sotto l'aspetto attinente al suo mero valore estetico, dovendosi invece tener conto del rilievo attribuito dal legislatore alla interazione tra elementi ambientali ed antropici che caratterizza il paesaggio nella più ampia accezione ricavabile dalla disciplina di settore, con la conseguenza che

---

21 Cass., Sez. 3, n. 9538 del 28.01.2003, in *Riv.pen.*, 2004, p. 86.

22 Cass., Sez. 3, n. 3159 del 28.11.2002, in *Riv.pen.*, 2004, p. 739.

23 Cass., Sez. 3, n. 41425 del 29.09.2011, (dep. 2011), Eramo, Rv 251327.

24 Cass., Sez. 3, n. 35984 del 15.07.2004, in *Riv. pen.*, 2005, p. 761.

25 Cass., Sez. 3, n. 370 del 01/10/2019 (dep. 2020), Mazza, Rv 277941

26 MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005, 79 s. In proposito, anche, DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. cont.-Riv. trim.*, 4/2013, 9. Ulteriori sviluppi in FIANDACA, *Sul bene giuridico*, Torino, 2017.

27 F. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente. I principi fondamentali. Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*, III ed., Roma, 2021, p. 164 ss.; TANDA, *I reati urbanistico – edilizi*, VI ed., Padova, 2022, p. 458 ss.

28 Cass., Sez. 3, n. 370 del 9.01.2020, Rv 277941-02.



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 4/2023

anche interventi non esternamente visibili, quali quelli interrati, possono determinare una alterazione dell'originario assetto dei luoghi suscettibile di valutazione in sede penale<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Viene individuato dalla giurisprudenza un dato normativo a sostegno di quanto affermato nel D.P.R. 3 febbraio 2017, n. 31, "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata", il quale nell'indicare, negli allegati A e B, rispettivamente, gli interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica e quelli soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato, individua i primi con riferimenti espliciti ad aspetti non esclusivamente attinenti al profilo estetico e visivo.