



FONDAZIONE ROMAGNOSI
Scuola di governo locale

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 3/2025

Reati urbanistici e violazioni paesaggistiche: gli strumenti di prevenzione

Raffaella Procaccini

Novembre 2025

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Michela Magliacani.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 3/2025, novembre 2025.

Autore: Raffaella Procaccini.

Reati urbanistici e violazioni paesaggistiche: gli strumenti di prevenzione.

Reati urbanistici e violazioni paesaggistiche: gli strumenti di prevenzione

di Raffaella Procaccini¹

La presente nota affronta alcune riflessioni sul tema dell'azione preventiva finalizzata ad evitare contenziosi e fluidificare processi autorizzativi. La complessità delle norme spesso inibisce la progettualità con ricadute che arrivano fino alla perdita di opportunità di sviluppo e alimentano conflitti inutili. I reati urbanistici e le violazioni paesaggistiche costituiscono un argomento attuale.

Purtroppo, spesso ne deriva un confronto politico che non sempre aiuta a comprendere il quadro tecnico o a riflettere sulle mancanze e sulle opportunità di aggiornamento normativo. Infatti, questo è un tema decisivo per chi è deputato a governare il territorio, poiché gli dà la possibilità di mettere in campo operazioni trasparenti e partecipate, al fine di orientare la trasformazione della città. Chi governa il territorio deve porsi il tema di come creare nuove attività attraverso l'urbanistica, consentendo alla città di essere plurale ed equilibrata.

A questo tema se ne aggiunge un altro, ossia quello del rapporto tra sfera amministrativa e sfera politica di un ente. Negli ultimi 30 anni il Paese ha modificato il suo assetto normativo sottraendo potestà decisionale a Sindaci e Assessori, e attribuendola al comprato amministrativo. Alla parte politica spetta la sfera di indirizzo politico, senza che vi sia l'ingerenza della parte tecnica/amministrativa. Mentre, dell'altro, la politica deve rispettare il principio per cui l'attività gestionale è compito della struttura tecnica.

Credo molto nella trasformazione delle città. Ma la grande sfida è preservarle nelle sue origini riuscendo a conciliare l'ambizione di rinnovare. Sarebbe un peccato fermarci, in un modo che cambia continuamente. Un decisore pubblico affronta quotidianamente le questioni trattate. L'argomento di certo ha natura interdisciplinare e la riflessione principale riguarda la

¹ Raffaella Procaccini è Avvocato e membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi.

necessità che il cittadino o il decisore intervengano in via preventiva ad esaminare le questioni in ordine alla tutela del paesaggio.

In primo luogo, non bisogna dimenticare che la norma penale esiste in quanto vi è necessità di tutelare dei beni giuridici fondamentali per la collettività.

L'abuso edilizio è disciplinato dal Testo Unico per l'edilizia n. 380/2001, dove il bene giuridico tutelato è la sicurezza urbanistica e il patrimonio urbanistico, mentre l'abuso paesaggistico dal Codice dei Beni culturali D.lgs. n. 42/2004, dove il bene giuridico tutelato è il paesaggio.

Dobbiamo anche tenere presente che, quando si parla di responsabilità, quella penale va distinta dalle altre forme di responsabilità. L'art. 1 c.p. stabilisce il principio di legalità della pena, affermando che nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente previsto come reato dalla legge, né con sanzioni che non siano da essa stabilite.

Quindi, se il caso specifico non configura, nei suoi elementi essenziali, la fattispecie cristallizzata all'interno della norma penale, noi non potremmo essere puniti. Vi saranno altre responsabilità, ma non quella di natura penale.

Ad esso si aggiunge l'art. 27 Cost. «La responsabilità penale è personale». Proprio in relazione a questo principio cardine vi sono varie sentenze in materia di reati edilizi che ci fanno riflettere su come il Giudice deve individuare il soggetto attivo del reato.

Infatti, nel momento in cui viene commesso un abuso edilizio, e vi sono diverse figure come il proprietario, il direttore dei lavori, il progettista ecc. come si ripartiscono le diverse responsabilità?

Partendo dal proprietario dell'immobile, esso non è automaticamente responsabile solo per il ruolo che ricopre, come evidenziato dalla Cassazione pen., Sez. III, 16.9.2016, n. 38492. In tal caso, l'abuso edilizio veniva posto in essere su un fondo, la cui proprietaria era una signora che lo aveva dato in usufrutto. Dagli indizi chiari e concordanti era merso che l'abuso era opera solo dell'usufruttuario. La giurisprudenza ci dice che la responsabilità penale è ascrivibile solo se ci sono indizi gravi e concordanti per ascrivere a quel soggetto la responsabilità.

Tuttavia, non è facile provare chi aveva realmente intenzione di commettere il reato e chi invece era in buona fede. In un altro caso, è emerso, ad esempio, che un geometra rassicurava in propri clienti in merito alla conformità del permesso di costruire anche quando non lo era. Tuttavia, il Comune coinvolto svolgeva degli accertamenti sui luoghi interessati e emergeva la falsità della documentazione. Ovviamente il progettista è stato

imputato di falso in atto pubblico e tutti i privati coinvolti sono stati qualificati persone offese dal reato grazie alla documentazione esibita (ad esempio, deleghe al progettista per la presentazione dei documenti). Tuttavia, resta sempre complesso provare al Giudice che il privato non fosse in concorso con il progettista.

A tal proposito bisogna fare attenzione ad una giurisprudenza minoritaria che indica che, se il falso è grossolano, il soggetto che ha firmato la richiesta edilizia o delegato è anche lui responsabile.

Dunque, diviene necessario produrre una perizia tecnica al fine di provare che non si trattasse di un falso grossolano, evidenziando che, anche con la diligenza del buon padre di famiglia, non era possibile rendersi conto del falso.

Da tale caso emerge come sia fondamentale la collaborazione tra consulenti.

Per comprendere meglio la materia in oggetto e le difficoltà applicative, sempre ancorandoci ai principi generali del diritto penale, interviene un ulteriore caso su cui riflettere. In caso di abuso edilizio, le sanzioni sono previste dall'art. 44 del T.U.. In particolare, è osservabile come le sanzioni siano collegabili a tre condotte illecite: 1) l'esecuzione dei lavori senza rispetto delle norme, 2) la costruzione senza permesso a costruire, 3) la lottizzazione abusiva.

In merito alla lottizzazione abusiva vediamo un ulteriore caso dove è sorta una riflessione al riguardo: il legislatore ha pensato a tutelare il terzo acquirente in buona fede?

Ad un privato, durante le indagini preliminari, veniva sequestrato in via preventiva il terreno acquistato. Lo stesso terreno è stato dissequestrato dopo ben dieci anni, nonostante fosse ampiamente provato che fossero dei terzi acquirenti in buona fede. Questo, ovviamente, ha conseguenze sulle future scelte delle persone e, in particolare, degli investitori poiché crea sfiducia nel territorio e le spinge ad allontanarsi.

Da qui emerge l'importanza dell'intervento di un esperto che li avrebbe avvertiti dei rischi del caso e di come si poteva prevenire la vendita e le eventuali incongruenze. Ultimo spunto di riflessione è sull'ingresso di una fattispecie di reato collegata ai reati paesaggistici, ossia la responsabilità da reato delle persone giuridiche per i reati presupposto come danneggiamento paesaggistico, delitti contro il patrimonio culturale e devastazione dei beni culturali *ex art. 25 undecies e duodecies* del D.lgs. n. 231/2001.

La ratio a base del Decreto legislativo è incentivare l'educazione alla legalità all'interno delle società, in quanto spesso il reato viene commesso a causa dell'etica che è mancante all'interno dell'organizzazione complessa.

Il legislatore ha voluto imporre alla società un obbligo di prevenzione affinché ciò non avvenga, educando alla legalità e adottando dei modelli organizzativi di prevenzione del rischio all'interno della società, che devono essere mappati e monitorati attraverso un'analisi del contesto interno ed esterno, oltre ad adottare un meccanismo interno di vigilanza e controllo.

In conclusione, la funzione della norma penale è quella di tutelare il bene giuridico, quindi, anche affrontando la casistica in concreto, solo attraverso il buon senso e la cristallizzazione di comportamenti orientanti alla legalità, è possibile tutelare i beni giuridici che la norma vuole proteggere.

La riflessione sul paesaggio è un'occasione, quindi, per ripensare ai luoghi che abitiamo e per rafforzare un tema per me molto importante, ossia quello di fondare la trasformazione dello spazio attraverso una fiducia nelle relazioni. Di fatto, siamo un Paese che fonda la propria cultura spesso sui conflitti e sulle opposizioni ma se riuscissimo a mettere il paesaggio al centro di tutte le nostre azioni – poiché il paesaggio non è altro da noi – capiremmo come esso sia l'esito di una costruzione che parte dal neolitico fino ad oggi.

Infatti, rispetto al passato, ad esempio, il fiume è un sistema fortemente in crisi perché non siamo stati capaci di costruire una relazione con esso ma lo abbiamo reso avulso dalla nostra vita quotidiana. Dove prima l'acqua era fondamentale per l'uomo, ora è meramente legato all'idea di una economia estrattiva e di sfruttamento.

I fiumi come li vediamo oggi sono spesso il risultato di una relazione che ha visto l'uomo attore di progetto con delle finalità. Oggi, non serve tanto una relazione con questi sistemi per prendersi cura di loro ma una fondata sulla responsabilità. Serve una nuova relazione con le risorse della terra perché, di fatto, i fiumi sono stati modellati nel corso dei secoli per ottenere risorse.

Inoltre, essendo materia vivente, il paesaggio ha una caratteristica intrinseca, ossia è operante: agisce al di là delle intenzioni dell'uomo. La Natura operante è quella capace di rigenerarsi ed esprimere la sua natura vitale.

Invece la Natura pubblica deve essere più intesa come “verde pubblico”. La natura pubblica deve dare valore ai luoghi e dare importanza alla natura stessa, oltre a sapere condividere nuovi elementi di valore all'interno della società. È qui che la natura diventa un bene culturale che ha ricadute sulla nostra esistenza.

La Natura pubblica ha sia una valenza tangibile ma anche una vocazione a carattere pubblico. In quanto la sua qualità incide su vari fattori. Ad esempio, sulla rendita immobiliare per gli imprenditori e sulla qualità della vita delle persone.

Nulla, quindi, deve essere ignorato in quanto tutto ha valore quando si parla di paesaggio.