

IL DISSESTO IDROGEOLOGICO DEL TERRITORIO

**FIUMI ED ACQUE IN LIBERTA',
COLPA DEL CATTIVO TEMPO O DELL'EDILIZIA
SELVAGGIA LUNGO LE SPONDE CEMENTIFICATE?**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Valentina Vattani

Foto archivio "Diritto all'ambiente" ©

Nei giorni scorsi durante un viaggio per raggiungere la sede di un importante seminario di polizie locali proprio sul tema dei reati ambientali, lungo il percorso in auto come in un cartone animato – purtroppo invece reale – l'autostrada veniva chiusa progressivamente alle nostre spalle per esondazione di un fiume. E davanti a noi si proiettava invece il film dell'ormai standardizzato danno delle acque che escono fuori dal proprio letto naturale.

Una precisazione: non eravamo affatto sotto un diluvio straordinario, ma – semplicemente – pioveva. In modo ordinario. Fuori dall'auto si stava tranquilli con l'ombrello.

Eppure sul fiume parallelo all'autostrada si stava scatenando l'apocalisse. Come se il territorio fosse stato investito da un uragano liquido di proporzioni bibliche.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

E dunque oggi questo è il primo dato sul quale riflettere. Oggi nel nostro Paese i dissesti territoriali non avvengono più solo dopo condizioni metereologiche eccezionali e fuori regola stagionale, ma sono ormai seriali ed alle prime piogge ordinarie autunnali si scatena il finimondo e le acque viaggiano in piena libertà, travolgendo con violenza inusuale tutto e tutti.

Perché? Si tratta di disastri naturali o di disastri innaturali?

Lungo questo viaggio sulle acque in piena abbiamo visto “navigare” di tutto: da pezzi di case, a botti industriali, da animali morti a recinti divelti, da grandi contenitori in plastica aziendali, a pezzi meccanici a masserizie di vario tipo.



E lo spettacolo era coerente. Sugli argini, lungo le sponde, praticamente al pelo di confine con le acque, su quel lunghissimo tratto di fiume si vedeva di tutto (già sommerso o che stava per essere sommerso): case, aziende, allevamenti di ogni tipo, canili, baracche, insediamenti vari e quanto altro è possibile tra cui cave con le ruspe semisommerse nell'atto di scavare ancora qualche residuo metro cubo di sabbia dalla riva del fiume.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

E tutto di palese ed evidente recente realizzazione

Insomma, sulle sponde del fiume si vedeva di tutto escluso... le sponde. Le quali – semplicemente – non ci sono più... Inghiottite in questi decenni da una cementificazione ingorda ed incessante.

Ed allora mi è venuto un dubbio. Ma la “legge Galasso” sui vincoli paesaggistici-ambientali già dal 1985 non aveva sottoposto a protezione le rive dei fiumi per una fascia di 150 (leggasi: centocinquanta) metri? Oltre che le rive e coste del mare per 300 (leggasi: trecento) metri? E l’attuale e vigente normativa sugli stessi vincoli (erede della “Galasso”) non fa ancora la stessa cosa? Risposta: sì.

Ed allora c’è da chiedersi: ma dal 1985 ad oggi come è stato possibile che nella fascia di protezione dei fiume di 150 metri (da un lato e dall’altro...) sono sorte tutte queste realtà antropiche? (oltre che la stessa cosa nella fascia di 300 metri di rive e coste dei mari...).

Posto che tale vincolo non fu varato per un capriccio legislativo, o per vessare la gente, ma sul presupposto incontestabile che le rive dei fiumi devono fare le rive e garantire per quanto riguarda il loro ruolo l’assetto anche idrogeologico dei fiumi per evitare che la cementificazione incanali le acque fino a creare gli straripamenti, come è stato possibile realizzare di tutto con il cemento su tali rive nonostante questa chiara e mai abrogata (oltre che logica) disposizione di legge?

Risposta (multipla): ipotesi a) = tutto è stato costruito abusivamente e senza nessun atto abilitativo delle pubbliche amministrazioni interessate; ipotesi b) = tutto è stato costruito regolarmente e con specifico atto abilitativo delle pubbliche amministrazioni interessate.

Ed allora sorgono altre due domande: nel caso sub a), come è stato possibile che in diversi lustri nessuno abbia visto, bloccato, sequestrato e demolito questa invasione illegale di cemento in palese ed illegale violazione del vincolo paesaggistico-ambientale creato tra l’altro anche per prevenire le esondazioni dei fiumi?

Oppure: nel caso sub b), come è stato possibile che in diversi lustri le pubbliche amministrazioni interessate hanno autorizzato questa invasione illegale di cemento in deroga allo stesso vincolo paesaggistico-ambientale sempre creato tra l’altro anche per prevenire le esondazioni dei fiumi? Nel consentire queste eventuali deroghe diffuse e seriali, si sono poste il problema di quello che poteva accadere?

Ed ancora altra domanda: nel caso sub a), se gli insediamenti lungo le rive dei fiumi sono abusivi, il mancato controllo e dunque l’aver indirettamente non impedito questa proliferazione, può oggi essere valutata a ritroso come concausa degli effetti che derivano dal posizionamento di tali realizzazioni sulla cinta dei fiumi? Oppure, nel caso sub b), le autorizzazioni in deroga al vincolo che eventualmente hanno consentito tali cementificazioni, oggi possono in qualche modo essere valutate in riferimento agli effetti conseguenti attuali?

Perché credo che su un dato oggettivo ed incontestabile oggi non è più possibile fare Alice nel Paese delle Meraviglie e gridare al “disastro naturale”: i fiumi fanno i fiumi, da che mondo è mondo, e quando il loro corso naturale è violentato e distrutto fanno la cosa più logica e normale: straripano...

Se mettiamo muri di cemento sulle rive, e di fatto il fiume è ingessato dentro una bagnarola rigida artificiale lungo il suo percorso, che pensate che possa fare quando semplicemente piove un po' di più? Semplicemente esce fuori con le acque ed invade tutto intorno... comprese case, aziende, cave con le ruspe, allevamenti di ogni tipo, canili, baracche, insediamenti vari e quanto altro è possibile. Costruiti praticamente dentro il fiume.

Il paradosso italiano poi è stupefacente. Dopo aver ingessato i fiumi dentro un cordolo di cemento lungo tutto il percorso, chi ha realizzato questo cordolo viene sommerso ed allora grida al disastro naturale... E le pubbliche amministrazioni cosa fanno? Mica si pongono il problema del perché ci sono insediamenti praticamente dentro il fiume poi invasi dal fiume, ma si accodano al coro del "disastro naturale" e chiedono soldi allo Stato (cioè a tutti noi, compresi quelli che le leggi le hanno rispettate ed hanno costruito con fatica solo dove si poteva costruire) per far riparare i danni a chi in violazione del vincolo ha visto il manufatto costruito dentro il fiume sommerso dal fiume. E si parla solo di "risanamento",. Ma che vuol dire "risanamento"? Forse riportare le rive dei fiumi a fare le rive? Bene, allora si dovrebbe parlare di eliminare quello che c'è sulle rive... Oppure si vuole giungere a realizzare altre opere sulle stesse rive, ed aggiungere cemento a cemento?

Ma per il futuro che facciamo? Continuiamo a fare Alice nel Paese delle Meraviglie, ed a far finta che qualche goccia di pioggia è l'unica responsabile di tutto? E continuiamo a tollerare e/o autorizzare altri insediamenti sulle rive dei fiumi (da "ripagare" poi se il fiume li invade)? Oppure è giunto il momento di cambiare finalmente strategia, ed iniziare a prendere atto che sul nostro territorio il dissesto idrogeologico ha come causa principale l'edilizia abusiva, il cemento selvaggio, il taglio dei boschi indiscriminato, gli incendi boschivi continui, ed iniziamo a mettere un freno a tutto ciò?

E cosa significa iniziare a mettere un freno? In pratica una cosa forse eversiva: iniziare ad applicare in modo diffuso e corretto la legge edilizia e la legge sui vincoli, bloccando e soprattutto (udite, udite!!) sequestrando i cantieri edili totalmente abusivi nelle aree soggette a vincolo¹.

¹ Dal volume "Edilizia & Vincoli - La disciplina della tutela giuridica del territorio" edizione 2012 di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci- "Diritto all'ambiente - Edizioni" www.dirittoambientedizioni.net: : " (...) La P.G. ed il sistema penale riveste un ruolo impuntissimo nella strategia di contrasto agli illeciti edilizi. Ed in questo contesto il sequestro penale - attesa la sterilità delle procedure amministrative - assume a sua volta primaria rilevanza in fatto ed in diritto. Va infatti ricordato che il fine primario delle norme ambientali è quello di impedire che comportamenti illegali possano determinare danni irreversibili negli ecosistemi naturali. In particolare nel campo urbanistico-edilizio questo fine rappresenta base essenziale attesa la irreversibilità del danno prodotto con la modifica strutturale del territorio. È questa la ratio legis della norma che spesso si perde di vista... Conseguenza, dunque, che nel campo degli illeciti ambientali la funzione delle forze di polizia di impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori e/o reiterati abbia un rilievo prioritario. Infatti, il semplice limitarsi a comunicare la notizia di reato al PM, senza adoperarsi per stroncare la prosecuzione del reato stesso, non corrisponde ad un corretto comportamento applicativo della norma perché la situazione antiggiuridica, oltre che continuare a restare in essere, genera poi danni spesso irreversibili.

Nei reati contro il patrimonio, sarebbe illogico che un operatore di P.G. in flagranza di un furto in un appartamento, si limitasse ad accertare i fatti, prendere nota delle generalità dei responsabili ed inviare la comunicazione di notizia reato al PM, lasciando che i ladri in casa continuino ad operare il furto... Certamente i ladri sarebbero denunciati, ma ciò avrebbe esaurito il dovere operativo della PG? Certamente no. Il compito primario è quello di impedire la prosecuzione e/o reiterazione del furto e di sequestrare la refurtiva ed i mezzi

Questa è l'unica prevenzione per il futuro realmente seria ed efficace. Il resto solo chiacchiere.

Le cronache degli ultimi giorni ci hanno mostrato – dunque - ancora una volta quanto sia divenuto fragile il nostro territorio, laddove oramai basta una pioggia un po' più abbondante perché si verificano straripamenti, inondazioni, smottamenti e frane. Le vittime tra le persone e gli animali rimasti coinvolti rendono, poi, lo scenario ancora più drammatico. E le cause non possono essere ricondotte solo a fattori naturali. L'abusivismo edilizio realizzato ad esempio lungo gli argini dei fiumi o gli sbancamenti dissennati contribuiscono ormai in modo determinante a tale dissesto.

Riteniamo che si sia arrivati ad un punto in cui non si possa più pensare di affrontare il fenomeno solo con interventi successivi di messa in sicurezza, affannandosi a ricostruire manufatti in aree non idonee destinati, dunque, ad essere periodicamente travolti.

Gli strumenti legislativi che regolamentano le attività edilizie - e che, dunque, offrono un apporto importante anche per la prevenzione dei problemi al territorio – ci sono, ma vanno attuati e valorizzati. Il non tempestivo intervento per frenare sul nascere lottizzazioni abusive, da una parte, ed il ricorso dissennato a sanatorie e condoni, dall'altra, hanno comunque contribuito in questi anni ad alimentare il dissesto del territorio.

Volendo affrontare il tema sotto un profilo strettamente normativo, e limitando la nostra analisi al problema delle costruzioni abusive, debbono richiamarsi il D.Lgs. n. 42/04 c.d. "Codice Urbani" sui vincoli culturali e paesaggistici unitamente al T.U. sull'edilizia n. 380/01.

In particolare, la normativa sui vincoli paesaggistici è stata, da sempre, una legge-base nella quale confluiscono potenzialmente tutti gli aspetti di aggressione verso gli ambienti oggetto di tutela, e la protezione accordata con il vincolo funge da raccordo sinergico con diverse altre specifiche e selettive normative di settore. Ad esempio, i fiumi sono tutelati nella parte idrica e nelle fasce territoriali connesse sotto il profilo paesaggistico-ambientale; rientra nel concetto di violazione diretta della legge sui vincoli l'alterazione urbanistico-edilizia (e questo già in connessione con il T.U. n. 380/2001 sull'edilizia in senso stretto); una cava abusiva realizzata sulle rive, oltre che la normativa di settore, investe direttamente la legge sui vincoli per l'alterazione territoriale; e via dicendo...

per lo scasso. Perché invece nei reati edilizi spesso ci si limita ad accertare il fatto, identificare e denunciare i responsabili e si va via lasciando che i soggetti denunciati proseguano nella loro attività edilizia illecita, portando il reato ad ulteriori ed irreparabili conseguenze?

Infatti, nella maggior parte dei casi di abusi edilizi gli organi di polizia non ricorrono al sequestro e si limitano a documentare il fatto ed a comunicarlo al PM, magari rimettendo alla sua valutazione la possibilità di procedere al sequestro stesso in momento successivo. In realtà in tale contesto esiste proceduralmente una sfera propria ed esclusiva riservata alla P.G. in flagranza di reato che fornisce in questa delicata fase un potere speciale all'organo procedente proprio sulla base del presupposto di vedere garantite le due finalità sopra espresse. Questa sfera procedurale, a nostro avviso, non è opzionale o facoltativa per la PG, ma è invece doverosa e rituale. (...)"

Dunque questa rappresenta una tipologia di norma che costituisce potenzialmente un raccordo sistematico con tutta la residua normativa ambientale, oltre che tutelare il territorio in prima istanza, consentendo di creare un comun denominare logico-operativo². Il fine della legge è chiaro; non già quello di soffocare i (vastissimi) territori vincolati, ma poiché detti territori corrispondono (nella parte ancora integra) agli ultimi scampoli di ambienti naturali superstiti nel nostro Paese, si è voluto sottoporre le rilevanti attività strutturali sul territorio (che apportano modifiche stabili, definitive e rilevanti dello stesso) ad un regime autorizzatorio più severo, in doppia battuta. Demandando alle Regioni il compito di preservare questi scampoli di propri territori ancora integri con un vaglio attento sulle opere da autorizzare o meno, in vista dei prioritari fini di tutela paesaggistico ma anche ambientale di cui la legge è portatrice.

In linea generale sono soggette alla procedura di verifica per il vincolo tutte quelle opere ed attività che comportano una alterazione rilevante sotto il profilo paesaggistico e/o ambientale per l'area protetta dal D.Lgs. n. 42/04.

Di conseguenza, in primo luogo certamente rientrano in tale contesto le opere edilizie in senso stretto e cioè le costruzioni in linea generale. Si può affermare che tutte le opere soggette a permesso di costruire, proprio perché già rilevanti sotto tale profilo, sono in genere automaticamente sottoposte anche al preventivo esame per il nulla-osta del vincolo. E dunque appare inipotizzabile una modifica territoriale di tipo edilizio o comunque connessa al regime del permesso di costruire che resti esente dal nulla-osta del vincolo, sottolineando che tale ultimo atto è assolutamente preliminare rispetto al permesso di costruire se l'opera insiste in area protetta dal D.Lgs. n. 42/04.

Ma va sottolineato che non si può escludere in senso assoluto il caso in cui un'opera non soggetta a permesso di costruire, ma eventualmente a DIA/SCIA per la particolare conformazione dei lavori e la composizione del territorio, possa anch'essa essere soggetta alla verifica per il vincolo e dunque al nulla-osta regionale preventivo.

² Dal volume "Edilizia & Vincoli - La disciplina della tutela giuridica del territorio" edizione 2012 di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci- "Diritto all'ambiente - Edizioni" www.dirittoambientedizioni.net: " (...) Il concetto di vincolo ha subito una profonda evoluzione. La legge n. 1497 del 1939 prevedeva dei vincoli paesaggistici, inerenti cioè all'aspetto puramente estetico, visivo, del paesaggio tutelato. Era l'armonia, l'insieme delle bellezze estetiche l'oggetto della tutela. Ed era logico. Allora non si verificavano ancora i grandi scempi ambientali di oggi, non si parlava di ecologia, di tutela di ecosistemi. Oggi le realtà di base sono profondamente mutate. Dal 1939 ai giorni attuali si sono trasformati tutti i parametri, di fatto, sociali ed ambientali. E si è avvertita la necessità di una tutela che non fosse più collegata soltanto all'aspetto puramente emotivo della vista del paesaggio in senso stretto, ma che riguardasse invece l'ambiente naturale nella sua concezione più moderna, più vasta e comprensiva di tutti gli aspetti, anche biologici, anche non inerenti allo stretto aspetto estetico e visivo. Partendo, dunque, dal presupposto del vincolo non solo "paesaggistico" ma anche "ambientale" si può argomentare che viene violato il D.Lgs. n. 42/04 sui vincoli non soltanto quando vi è uno stravolgimento estetico della bellezza naturale del paesaggio, ma comunque quando vi è un danno ambientale seppur questo non incida "emotivamente" sotto il profilo visivo. Siffatta interpretazione permette di inserire nella violazione del vincolo attuale tutta una serie di attentati contro l'ambiente che non vi sarebbero rientrati se il vincolo fosse rimasto semplicemente allo stato originario. (...)".

Importante poi, per il discorso che stiamo affrontando, è l'articolo 142 del D.Lgs. n. 42/04 che riguarda le "aree tutelate per legge". Si tratta in altre parole del cuore della ex "legge Galasso" che - transitato indenne nel pregresso T.U. n. 490/99 - è stato poi trasferito in blocco nel contesto del nuovo Codice.

È la legge Galasso ad avere introdotto il principio della tutela diffusa, vincolando "ope legis" una serie di beni predefiniti valutati nella loro globalità di valenze naturali e culturali. Al comma 1, dell'art. 142 vengono citate tra le aree sottoposte a tutela proprio:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- c) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

Pensiamo ora ad alcuni dei casi più ricorrenti di violazione in materia vincolistica. Il caso più palese di violazione in questo settore si ha con un'opera edilizia in senso stretto o comunque di modifica del territorio stabile, definitiva e rilevante e dunque soggetta sia al permesso di costruire sulla base del D.P.R. n. 380/2001 sia al nulla-osta regionale per il vincolo sulla scorta del D.Lgs n. 42/04. Ipotizziamo un manufatto su una riva del mare e lungo le sponde di un fiume. In tali casi le violazioni sono totali e omnicomprensive. Verrà integrato infatti il reato base di cui all'art. 44, lett. c), D.P.R. n. 380/2001 per l'assenza del permesso di costruire. Inoltre, il reato di cui all'art. 181 D.Lgs. n. 42/04 per l'assenza dell'autorizzazione per il vincolo. Ed infine il reato "sostanziale" di cui all'art. 734 c.p. per lo scempio sul territorio protetto.

Si possono verificare poi ipotesi abnormi entro le quali un'opera edilizia o comunque di modifica del territorio in modo rilevante, sia stata assentita dal permesso di costruire del Comune ma sia priva del nulla-osta per il vincolo. È un caso frequente che crea difficoltà di approccio. Infatti, il permesso di costruire è sostanzialmente vitale ma totalmente illegittimo. Dunque, il magistrato penale, sulla scorta della costruzione delle sentenze della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale che si sono susseguite in questi anni, accerta la sussistenza di tutti i reati conseguenti come nel caso precedente disapplicando il permesso di costruire illegittimo e cioè procedendo come se tale atto, viziato dall'origine, sostanzialmente non esistesse.

Si tratta degli "Illeciti ambientali in bianco"³, e questa nuova materia è diventata perfino oggetto di docenza presso le scuole di polizia⁴.

³ "Illeciti ambientali in bianco" è una definizione editoriale di "Diritto all'ambiente" registrata come marchio con il n. TR2009C000008 presso Camera Commercio Terni e poi è marchio registrato con il n. 0001357016 presso l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi del Ministero per lo Sviluppo Economico; il marchio è dunque protetto da copyright in sede penale e civile.

⁴ Dal volume "Edilizia & Vincoli - La disciplina della tutela giuridica del territorio" edizione 2012 di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci - "Diritto all'ambiente - Edizioni" www.dirittoambienteditizioni.net: " (...) per "illecito ambientale in bianco" deve intendersi ogni illecito compiuto sulla base di un atto autorizzatorio

Ma possiamo avere ipotesi che esulano dal campo edilizio in senso stretto e dunque non collegate con il D.P.R. n. 380/2001. Ipotizziamo un taglio a raso di un bosco senza alcuna autorizzazione preventiva e con devastazione conseguente del territorio. In tale caso verrà integrato il reato di cui all'art. 181 D.Lgs. n. 42/04 per l'assenza del nulla-osta per il vincolo e contemporaneamente il reato "sostanziale" di cui all'art. 734 c.p. per lo scempio sul territorio protetto.

Restano poi naturalmente altre ipotesi e variabili che vanno valutate caso per caso. Certamente realtà di modesto intervento sul territorio, già scarsamente apprezzabili sotto il profilo urbanistico-edilizio in senso stretto, non rilevano ai fini del vincolo e dunque dei sistemi sanzionatori connessi.

della pubblica amministrazione apparentemente legittimo, almeno sotto il profilo procedimentale, con cui, specie nel campo dell'edilizia (ma così come avviene anche nel campo dei rifiuti e degli scarichi) si vanno ad autorizzare condotte non assentibili, perché costituenti reato sulla base del codice penale ovvero delle vigenti leggi speciali in materia, o comunque illecito amministrativo.

Facciamo un esempio concreto. Ipotizziamo la realizzazione di un manufatto adibito ad uso abitativo. Nell'ipotesi legislativamente prevista, il titolare dei lavori ha ottenuto un permesso di costruire perfettamente in regola ed in armonia con la normativa urbanistico-edilizia: i lavori sono assentiti in modo assolutamente lecito.

Passiamo invece ad analizzare l'ipotesi in cui il manufatto venga realizzato per un'opera importante a fini abitativi (es. villa in campagna a tre piani) senza aver preventivamente richiesto il permesso di costruire. In tal caso, siamo di fronte ad un chiaro "illecito ambientale" di natura penale, vale a dire di un reato; verrà dunque attivata una procedura di accertamento di polizia giudiziaria (che porterà anche al sequestro penale del cantiere) con conseguente comunicazione di reato al P.M. e giudizio penale. La sanzione è sempre penale.

Se il manufatto è - in caso diverso - di modesta entità (es. piccola rimessa per attrezzi agricoli) non è soggetto a permesso di costruire ma a procedure autorizzatorie di minore livello, e dunque non avendo il titolare attivato le medesime non verrà integrato un reato, ma un illecito amministrativo e saremo di fronte ad un chiaro "illecito ambientale" di tipo amministrativo; verrà dunque attivata una procedura di accertamento di polizia amministrativa (che porterà eventualmente anche al sequestro amministrativo del cantiere) con conseguente contestazione procedurale di una sanzione amministrativa.

Fin qui, tutto (per così dire...) "nella regola", nel senso che le configurazioni sono chiare e si tratta comunque di illeciti da perseguire in via penale o amministrativa perché le opere sono state realizzate in violazione espressa di legge.

Ma può verificarsi un'altra ipotesi, molto più subdola e pericolosa. Se infatti l'opera edilizia in questione è realizzata in un'area soggetta a vincolo paesaggistico-ambientale (es. area boscata), allora non è sufficiente il permesso di costruire del Comune, ma è necessario acquisire in via preventiva uno speciale nulla-osta rilasciato dall'autorità competente a gestire il vincolo stesso (di regola la Regione, salvo sub-delega).

Il Comune, in assenza di tale nulla-osta preventivo, non può rilasciare il permesso di costruire.

Se, invece, il Comune, nonostante il vincolo e la necessità di acquisire in via preventiva tale nulla-osta, rilascia comunque il permesso di costruire, in assenza di tale irrinunciabile atto propedeutico, si realizza un fatto abnorme: l'opera viene autorizzata in modo apparentemente legittimo, sulla base di un permesso di costruire che reca tutti i bolli e le firme necessarie. E dunque il titolare inizia i lavori.

Quando un organo di vigilanza si reca nel cantiere per eseguire un controllo, si trova di fronte ad una situazione paradossale. Infatti l'opera in costruzione non costituisce in se stessa né un illecito penale né un illecito amministrativo perché formalmente l'atto abilitativo (permesso di costruire) esiste. Ma l'organo di controllo nell'esaminarlo nota che nel rilasciare tale atto il Comune ha ignorato totalmente la necessità del nulla-osta preventivo per il vincolo, mai acquisito agli atti ed al permesso di costruire. (...) . Inutile ipotizzare reati di concussione, corruzione, collusione: mancano le prove. Ed in assenza di tali prove, l'atto è solo illegittimo in via amministrativa. E se nessuno propone ricorso al TAR, non si può fare nulla contro questo "illecito ambientale in bianco". Dunque, accanto all'abusivismo classico e brutale, quello che apre cantieri e realizza opere totalmente prive di ogni atto abilitativo, in totale dispregio di ogni legge e regola (e di cui il più delle volte non si accorge nessuno fino al momento dei condoni), esiste un'altra realtà, fatta di abusi più subdoli e meno plateali (...).

Il punto cardine è sempre quello di individuare una sostanziale e significativa alterazione degli aspetti paesaggistici e/o ambientale dell'area protetta.

Premesso quanto sopra, riteniamo che sia di estrema importanza che l'opera edilizia realizzata su territorio soggetto a vincolo venga subito bloccata e demolita. Ed il Comune si presenta come soggetto primario per la vigilanza e la repressione degli abusi. Una vigilanza ed un controllo che naturalmente vanno intese in diverse fasi pratiche. Certamente la più "personale" e diretta è quella che va individuata nella redazione degli atti amministrativi specifici da parte del dirigente o responsabile del competente ufficio comunale.

Il secondo comma dell'art. 27 del D.P.R. n. 380/01 delinea poi una inequivocabile procedura per gli abusi edilizi in aree vincolate: *“ Il dirigente o il responsabile, quando accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. **Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché delle aree di cui al d. lgs 29 ottobre 1999, n. 490 (ora d. lgs. n. 42/2004 - n.d.r.). il dirigente provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa. (...)”***

Pertanto, se l'illegittimità ed illiceità delle opere eseguite senza permesso è stata commessa in aree assoggettate a vincolo idrogeologico, nonché nelle aree di cui al D.Lgs. n. 42/2004, il dirigente deve provvedere alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa (art. 27, comma 2, prima parte D.P.R. 380/2001). Tali amministrazioni conservano una propria competenza autonoma per la medesima finalità di demolizione e quindi possono anche intervenire in proprio (verosimilmente in via surrogatoria o specularmente rispetto all'attività dell'organo comunale).

Va sottolineato come in questi casi, relativi appunto ad illeciti in aree vincolate la procedura è chiara e netta, ma soprattutto immediata: non vi sono iter intermedi, ed una volta accertata la natura abusiva delle opere il dirigente o responsabile deve obbligatoriamente procedere a demolizione diretta ed immediata e a rimessione in pristino. Non è prevista in questi casi di maggiore gravità la procedura ordinaria per gli illeciti realizzati in aree non protette. Non è infatti neppure prevista l'ordinanza di sospensione dei lavori e le more temporali connesse alla relativa procedura. La demolizione per le opere illecite in aree protette è atto dovuto e non discrezionale. Il dirigente non ha possibilità di scelte alternative a livello di atto amministrativo.

Va citato, in sinergia con quanto detto sopra, il quarto comma del medesimo art. 27 D.P.R. n. 380/2001, il quale conferma la competenza di tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria in materia di abusi edilizi che costituiscono illecito. Questo quarto comma potrebbe apparire anche superfluo, giacché la concettualità ivi espressa rientra nel sistema generale del Codice di Procedura Penale. Ma bene ha fatto il Testo Unico a riproporre in modo specifico e chiaro questo passaggio di competenze.

È stato, dunque, ribadito (e non vi è dubbio al riguardo) che la vigilanza in materia urbanistico edilizia per quelle opere che in particolare rappresentano potenzialmente un reato (ma comunque anche in caso di illecito amministrativo) appartiene a tutti gli organi di polizia giudiziaria operanti sul nostro territorio.

La competenza trasversale di tutte le forze di P.G. in materia di reati ambientali, da qualcuno contestata o sotto-ripartita in presunte competenze selettive specifiche per organi o per materia, fa parte del patrimonio genetico del nostro ordinamento giuridico. Il Codice di Procedura Penale nel delineare la competenza trasversale della P.G. per i reati non deroga certo a tale principio in materia di reati ambientali.

Su tale tema si è ripetutamente espressa in passato la Corte di Cassazione, ribadendo che in realtà le specializzazioni di alcuni organi di Polizia sono da considerarsi in punto di fatto e non come principio di diritto. Il che significa che non esiste a livello procedurale alcun organo di Polizia giudiziaria generale che possa dirsi esonerato dalla competenza dei reati in materia ambientale e, all'opposto, nessun organo che possa qualificarsi quale unico competente in uno o più specifici campi di tali tipologie di illeciti.

Quindi, per essere più chiari, Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, Polizie locali delle Province e Polizie Municipali (per citare solo i principali organi) e Guardia Costiera (per gli abusi su rive e coste) hanno la doverosa ed ineliminabile competenza trasversale generale per accertare tutti i reati ambientali, ivi compresi naturalmente i reati in materia di abusivismo edilizio e di abusivismo nel campo dei vincoli paesaggistici ambientali.

Tale concetto è appunto ripreso dal quarto comma dell'articolo in questione, il quale ricalca essenzialmente lo schema del Codice di Procedura Penale. Si ribadisce, dunque, che ufficiali ed agenti di P.G., una volta appurato un illecito in materia urbanistico-edilizia, ne danno comunque immediata comunicazione all'autorità giudiziaria (leggi: obbligo codificato di inviare la comunicazione di notizia di reato al Pubblico Ministero, che resta comunque atto doveroso ed insuperabile e non surrogabile da nessun'altra procedura).

Nel contempo gli stessi organi, con atto formalmente e sostanzialmente separato (la comunicazione di notizia di reato è atto riservato al Pubblico Ministero e non può essere fotocopiato e trasmesso a terzi organi) informano anche le competenti autorità amministrative del medesimo fatto presumibilmente illecito.

Dunque, le leggi ci sarebbero. Anzi, ci sono. Basta applicarle. E non solo a livello formale, ma anche sostanziale e procedurale.

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani

Pubblicato il 25 novembre 2012

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)