



## Un quesito sulla storia della normativa sui vincoli paesaggistici-ambientali

Risponde il Dott. Maurizio Santoloci

DOCUMENTI

**2009**

INformazione

### RISPOSTE A QUESITI

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

**Domanda:** Sono un giovane agente di PG ed in un recente seminario da voi organizzato è stato accennato al tema della genesi storica della disapplicazione di fatto della normative sui vincoli paesaggistici-ambientali, ad iniziare dalla “legge-Galasso”. Poichè per gli allievi degli ultimi corsi di polizia questo tema non viene in genere esposto, potreste fornirmi qualche informazione al riguardo?

**Risposta (a cura del Dott. Maurizio Santoloci):** Il nostro giovane lettore ha ragione. Per gli operatori di polizia di “ultima generazione”, che non hanno vissuto in prima persona la (martoriata) storia dell’iniziale normativa ambientale del nostro Paese negli anni '80, il tema è di fatto sconosciuto ed invece – a mio avviso – la genesi storica della materia è importante anche e soprattutto per capire bene le evoluzioni successive e lo stato delle cose attuali. Anche perchè – comunque – quello che accade oggi (a livello di normative, interpretazione ed ancora disapplicazione) trova radice diretta in quello che è accaduto ieri.

In realtà, abbiamo assistito, in questi ultimi trent'anni, a una stratificazione progressiva di criminalità ambientale e sociale, associata ed organizzata. Da ultimo quella organizzata, cioè quella che comunemente identifichiamo come criminalità ambientale “militare” (c.d. ecomafia), si è inserita a pieno titolo su un substrato storico, sociale e culturale che pesca negli altri due livelli di criminalità. La prima nata è quella che – in diverse sedi e verosimilmente nel seminario nel quale è stato presente il nostro giovane lettore - noi abbiamo definito “criminalità ambientale per condivisione sociale”.

E la “criminalità ambientale per condivisione sociale” è stata la madre di tutto... Perché comincia negli anni '70, quando abbiamo la prima genesi timidissima delle prime normative ambientali nel nostro Paese; vengono allora varate le prime leggi che dovrebbero essere applicate in questo settore. Succede un fenomeno singolare, straordinario: queste prime leggi ambientali vengono di fatto abolite per desuetudine, per disapplicazione, cioè sostanzialmente non le applica nessuno: non le applicano le aziende, non le applicano le pubbliche amministrazioni. Debbo dire, senza offesa per nessuno — ma le cose dobbiamo ribadirle, altrimenti diventa un film — che non le applicano anche molti organi di vigilanza (nessuno - o pochi - si riconoscevano “competenti” per applicarle...).

Quindi, queste leggi vengono sostanzialmente ignorate nella loro entità. Sono le prime leggi importanti, quindi i baluardi pre-direttive europee che il nostro ordinamento giuridico crea (si pensi alla “legge-Merli” n. 319/76 sull'inquinamento idrico: la prima legge in Italia contro gli scarichi abusivi...).

© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://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)

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

Nasce un codice importante, il “codice così fan tutti”, che dagli anni ‘70 ad oggi viene stampato in migliaia di copie e diffuso. E’ un codice basato su alcune regole di fatto e di prassi. . Perché si fa così non si sa, però “così fan tutti e così facciamo”.

Nasce - quindi - una prassi parallela di applicazione della norma, che è la cultura della illegalità spicciola, non criminale: non stiamo parlando ancora di fenomeni criminali in senso stretto, ma stiamo parlando di radici culturali che però sono il primo meccanismo che infetta il tessuto sociale ambientale; cioè su quel primo substrato si innesterà poi il germe della criminalità ambientale organizzata moderna.

Il campo edilizio e vincolistico è l’esempio da manuale, un esempio oggettivo e poco contestabile. Qui abbiamo avuto la disapplicazione forzata della normativa sui vincoli paesaggistico- ambientali.

Questo credo sia un dato storico incontestabile. Ricordiamo che nel 1985 nasce la famosa “legge Galasso” sui vincoli paesaggistici ambientali (n. 431/85). E’ la prima grande e vera normativa ambientale pre-direttive europee nel nostro ordinamento giuridico. Una norma-contenitore, la prima norma che tutela il territorio come crosta terrestre. In quella norma poteva rientrare di tutto: tutelava il territorio, quindi la normativa edilizia diventava sinergica e parallela, la normativa sull’inquinamento idrico sinergica e parallela, la normativa sull’inquinamento da rifiuti sinergica e parallela, e via dicendo. Questa legge - da sola - sarebbe bastata per tutelare il territorio nella sua individualità e nella sua globalità, nella sua generalità.

Ebbene cosa è successo? E’ stata sostanzialmente ignorata.

E nasce allora una nuova materia giuridica che ci siamo dovuti inventare in quegli anni: gli “abusi edilizi in bianco”, cioè gli abusi edilizi legalizzati dalle attività illegittime delle pubbliche amministrazioni che hanno ignorato per anni la “legge Galasso”.

Le pubbliche amministrazioni deputate all’applicazione di questa prima importante normativa pre-direttive europee, l’hanno ignorata. Vediamo due casi concreti.

Il primo caso: l’ex concessione in sanatoria in area vincolata. Nell’anno 1985 sia la “legge Galasso” che l’allora legge n. 47/85 in materia edilizia, proibivano in modo chiaro e indiscutibile il rilascio delle (allora) concessioni in sanatoria in area vincolata. Parliamo di aree pregiate, cioè rive e coste dei mari, parchi nazionali, zone archeologiche, boschi e foreste, cioè le aree migliori del nostro Paese (quindi non stiamo parlando del signor Gigi che costruisce il piccolo vano perché la figlia deve sposarsi e ha bisogno di tamponare il balcone, ma parliamo di gente che costruiva con cemento selvaggio dentro le cime dei parchi nazionali, dentro le rocce a picco sul mare). Dunque, qualcosa di importante. Ebbene, in modo imperterrito, nonostante che le due leggi proibissero le concessioni in sanatoria in aree vincolate, la maggior parte dei Comuni italiani per anni

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://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)*

hanno rilasciato in modo puntuale le concessioni in sanatoria in aree vincolate. Nelle scuole di polizia è nata proprio la materia degli “illeciti ambientali in bianco”, ed abbiamo rivitalizzato la disapplicazione penale degli atti amministrativi illegittimi, perché l’operatore di polizia si trovava la casa costruita nel mare regolarmente assentita da concessioni in sanatoria. Non sapeva cosa fare. Una magistratura attenta ha utilizzato lo strumento della disapplicazione penale per contrastare questi fenomeni, è nata una fiorente giurisprudenza della Cassazione, è intervenuta perfino la Corte Costituzionale. Ebbene, comunque i Comuni hanno continuato a rilasciare le concessioni in sanatoria in aree vincolate.

Poi c’è stato il secondo caso improntante: le commissioni urbanistiche integrate.

La “legge Galasso” prevedeva un principio fondamentale: il controllo sui Comuni (deputati a rilasciare la concessione in aree vincolate) da parte di un ente sovraordinato; ente individuato prima nello Stato e poi nella Regione, dopo la sentenza della Corte Costituzionale che sostanzialmente annullò il primo “decreto Galasso”, che aveva affidato il controllo allo Stato, affinché la Regione controllasse i Comuni nella visione di un’ottica generale di questi patrimoni importanti e facesse uno studio di fattibilità sul territorio per verificare se quell’opera, in quel bosco, su quella costa era ambientalmente compatibile.

Le Regioni che tanto si sono battute per riappropriarsi, giustamente, di questo loro potere, lo hanno poi sostanzialmente delegato, attraverso leggi regionali, ai Comuni, quindi in tutta Italia l’organo controllato è diventato organo controllante di se stesso e questo, sotto il profilo politico poteva essere censurabile, anche se sotto il profilo giuridico era ineccepibile, perché la legge delega era comunque giuridicamente corretta. Ma il problema è stato un altro, perché i Comuni, anziché attuare quello che dovevano attuare, cioè le doppie battute amministrative, soprattutto lo studio di fattibilità ambientale dell’opera e quindi il rilascio del nullaosta, impugnabile al Tar anche dagli enti esponenziali, hanno sostanzialmente cancellato la “legge Galasso”, cioè hanno abolito la procedura, sono andati direttamente in commissione urbanistico-edilizia integrando questa commissione, cioè la seconda fase — la prima è scomparsa — con un cosiddetto “esperto in materia ambientale” il quale si alzava in piedi e diceva parere positivo o negativo. Parere, non nullaosta, che poteva essere anche disatteso dalla commissione urbanistico-edilizia. Il che significa che in tutta Italia, sostanzialmente la “legge Galasso” è stata abolita per disapplicazione in desuetudine, perché nessun Comune ha più rilasciato il nullaosta e gli enti esponenziali non potevano più impugnare nulla davanti al Tar.

Questo fatto ha dato certamente un impulso notevole agli appetiti della futura criminalità organizzata,

© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://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)

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*

Perché il racket del cemento, che fino a quel momento aveva proceduto al sacco delle periferie delle città, a un certo punto vede completamente scoperto da ogni baluardo giuridico le aree più pregiate e appetibili del nostro Paese: le rive del mare, i parchi nazionali, le zone archeologiche, boschi e foreste. Cosa c'era di meglio per spostarsi dal sacco delle periferie delle città al sacco degli ambienti naturali?

Due erano i presupposti di questa nuova tendenza illegale. Primo, anche se facciamo una cosa illegale è matematicamente garantito che otterremo la concessione in sanatoria, quindi godremo di quello che abbiamo fatto delinquendo. Secondo, non ci sarà neanche bisogno della concessione in sanatoria perché tanto i Comuni, sostanzialmente ignorano la "legge Galasso" e quindi ci rilasciano la concessione bypassando completamente il nullaosta.

Credo che questo tipo di criminalità per condivisione sociale ha creato la privazione di ogni forma di tutela del territorio ed ha cominciato a lacerare il tessuto sociale dove poi si è innestata la criminalità successiva, cioè quella associata e quella organizzata.

Oggi la disapplicazione di fatto di molte leggi ambientali (anche nel campo dei rifiuti) è ancora viva e diffusa e – dunque – l'operatore di PG che ha una visione completa, anche a livello storico dei casi pregressi, può più proficuamente ed agevolmente attivarsi con gli strumenti procedurali del caso per affrontare le varie illegalità ordinarie o "in bianco".

*Publicato il 6 settembre 2009*

Per un approfondimento sulle tematiche di operatività di PG in materia di "illeciti ambientali in bianco" ed altri temi pratici segnaliamo il volume  
**"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale"**  
di Maurizio Santoloci (edizione ampliata e rinnovata 2009)  
(Diritto all'ambiente - Edizioni: <http://www.dirittoambientedizioni.net/> )



Vuoi esprimere anche tu una opinione sull'argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

[redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)

DOCUMENTI **2009**  
INformazione

© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://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)

*Le risposte ai quesiti pubblicati sul nostro sito non hanno alcun valore ufficiale e/o legale e sono redatte per soli fini di dibattito culturale e scientifico, come contributo teorico generale senza pretesa di poter essere considerate esaustive ed ogni riferimento a fatti e realtà specifiche è del tutto casuale.*