

Prassi politico-amministrative e regole ambientali

Le circolari ministeriali interpretative non possono modificare i principi di una legge. La Cassazione demolisce anni di anomala applicazione di deroghe “legittimate” da questi atti amministrativi

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Le circolari ministeriali interpretative non possono creare deroghe o modifiche rispetto ai principi di una legge nazionale in materia ambientale.

Questa volta non siamo più solo noi a scriverlo e sostenerlo (da anni) su queste pagine ed in ogni occasione editoriale e seminariale, ma – finalmente – è la Corte di Cassazione.

Il Supremo Collegio – infatti – nell’esaminare una fattispecie di condono edilizio “ampliato” nella sua portata applicativa da una circolare ministeriale, con la pronuncia della Terza Sezione Penale 20 giugno 2008 (cc del 6/2/08) N. 25197/08 (Pres. Altieri – Rel. Mancini – Ric. Rosa) stabilisce il principio in base al disposto della norma contenuta nel comma 25 dell’art. 32 della legge n. 326/2003 per le nuove costruzioni il beneficio del condono è limitato alle sole costruzioni residenziali ed a nulla rileva la circolare interpretativa del Ministero che interpreta in modo estensivo la norma, poiché un atto amministrativo non può modificare ciò che dispone una legge (pubblichiamo in file a parte su questa testata on line il testo integrale della sentenza).

Stabilisce – infatti – la Corte che la norma contenuta nel comma 25 dell’art. 32 della legge n. 326 del 2003, di conversione del D.L. 269 dello stesso anno, contenente misure urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici, chiaramente dispone che per le nuove costruzioni il beneficio del condono è limitato alle sole costruzioni residenziali.

« Unanime in tal senso – e non poteva essere diversamente data la estrema chiarezza del testo legislativo – l’interpretazione di questa Corte Suprema, come da ultimo risulta da Sez. III n. 8067 del 2007 RV 236084. ».

Peraltro è del tutto irrilevante che la circolare n. 2699 del 7.12.2005 del Ministero delle Infrastrutture e trasporti abbia espresso un giudizio diverso ritenendo il condono applicabile anche ad immobili aventi una diversa destinazione.

« È bensì vero che la storia di questo nostro Paese registra momenti in cui la circolare amministrativa è stata in via di fatto particolarmente in auge e tuttavia mai è stato messo in discussione il principio basilare che una legge non possa essere modificata o abrogata che da un’altra legge e non invece da un atto amministrativo quale è la circolare amministrativa, avente il solo scopo di fornire chiarimenti e delucidazioni operative agli uffici dipendenti. ».

Al di là del caso concreto – esaminato dalla Cassazione – che pure presenta aspetti di indubbio e generale interesse di lettura in materia di condono ed illeciti in materia edilizia, appare di straordinaria importanza concettuale il principio in base al quale la Cassazione stabilisce che le

circolari amministrative interpretative non possono derogare alle regole generali di una legge in materia ambientale. E questo è un principio trasversale, valido per qualunque altro tema settore, dai rifiuti alle acque, dalla caccia ai vincoli paesaggistici.

Appare dunque palesemente evidente che la Cassazione demolisce anni di anomala applicazione di deroghe “legittimate” da questi atti amministrativi.

Chi va avuto la pazienza ed il coraggio di seguire negli anni scorsi (ed in periodi recenti) le nostre prese di posizione su diversi delicati temi, quali ad esempio la fertirrigazione con liquami zootecnici o la disciplina giuridica dei frantoi oleari, materie ricche di circolari ministeriali interpretative, ricorderà che abbiamo sempre ritenuto illegittime e non applicabili alcune di queste “interpretazioni” che in realtà andavano a creare legislazioni di fatto parallele con prassi ben diverse in sede applicativa rispetto alle regole delle leggi statali. Fino al punto da essere intese come una sorta di deroga generale alternativa ai principi delle norme di settore; e questo non solo dai diretti interessati, ma anche da molte pubbliche amministrazioni e perfino da alcuni organi di polizia.

E queste circolari – nei campi citati ma anche in molti altri – hanno spesso creato in passato prassi distorte ed al di fuori delle regole di legge che poi sono diventate incrostazioni applicative diffuse ed inattaccabili, fino ad essere condivise e sostenute anche dagli enti pubblici locali che – invece – dovevano operare nell’esatto contrario...

E queste circolari sono state – a volte – la base culturale e di principio sulla quale – poi – alcune pubbliche amministrazioni locali hanno attivato in modo seriale e reiterato una serie di “illeciti ambientali in bianco” basati su atti a loro volta metastaticamente illegittimi.¹

Il principio stabilito dalla Cassazione oggi azzerava questa prassi di lettura e riporta le circolari ministeriali interpretative a quello che in realtà sono, ridimensionandone la portata e gli effetti sulla applicazione delle leggi ambientali, stroncando ogni onirica velleità di potere di stravolgimento dei principi generali. E se questo vale per le circolari ministeriali, dobbiamo dedurre che i “pareri” a volte emanati dai ministeri con la pretesa di creare linee applicative ufficiali spesso in deroga alle norme nazionali sono ancora a maggior ragione da considerarsi ad un livello ancora più modesto ed affatto incisivo...

¹ Per la disciplina sugli “illeciti ambientali in bianco” e le regole procedurali per la disapplicazione penale degli atti amministrativi illegittimi in campo ambientale, rinviamo ai nostri libri:

- “Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale” di Maurizio Santoloci (capitolo specifico sugli “illeciti ambientali in bianco” e relative prassi di operatività per la PG) – maggio 2008 – Diritto all’ambiente Edizioni - www.dirittoambientaledizioni.net
- “Guida pratica contro gli illeciti ambientali in bianco” di Maurizio Santoloci e Valentina Stefutti – giugno 2008 – Casa Editrice La Tribuna
<http://latribuna.corriere.it/Catalogo/Tribuna%20Juris/GuidaIllecitiAmbientali.jhtml>

Vanno dunque a questo punto ripensati (da parte di tutti, pubblici amministratori e forze di polizia in primo luogo) le presunte regolarità di prassi applicative basate - in passato - sulla santificazioni improprie di tali circolari e la opportunità di continuare ad emanare atti amministrativi conseguenti che - a questo punto - vanno letti alla luce della sentenza della Suprema Corte e - vogliamo aggiungere - esaminati sotto l'ottica di quella nuova disciplina giuridica sulla disapplicazione penale degli atti amministrativi illegittimi (da noi indicata come "illeciti ambientali in bianco"), dato che peraltro proprio recentemente sempre la Cassazione - evidentemente con un linea coerente sotto il profilo dell'approccio della materia nelle sue diverse angolazioni - ha ribadito con la conferma di un sequestro ed il riconoscimento del reato di abuso di atti di ufficio al firmatario del provvedimento amministrativo illegittimo.²

Va - infine - sottolineato che questo principio in commento non vale solo per le circolari ministeriali applicative passate, ma anche per quelle future che stanno per arrivare ma che - a questo punto - ci sembra che abbiano veramente poca speranza di poter creare deroghe o linee applicative supplenti rispetto ai principi di legge nazionali.

Maurizio Santoloci

Publicato il 14 luglio 2008

² Si veda l'articolo "Cassazione penale: in caso di atti amministrativi autorizzatori illegittimi e' possibile il sequestro preventivo delle opere edilizie realizzate ed il sindacato del giudice penale sulla regolarita' di tali provvedimenti anche ai fini del reato di abuso di atti di ufficio..." - A cura del Dott. Maurizio Santoloci pubblicato in "Area tutela territorio e aree protette" della nostra testata www.dirittoambiente.net