

## Un quesito sugli “illeciti ambientali in bianco”

**Domanda:** Leggo spesso delle vostre prese di posizione in ordine agli “illeciti ambientali in bianco”. Mi chiedo se questa disciplina giuridica è applicabile, oltre al settore degli inquinamenti, anche al campo edilizio/paesaggistico e quali sono eventualmente i relativi presupposti.

**Risposta (a cura del Dott. Maurizio Santoloci).** Il termine “illecito ambientale in bianco<sup>®</sup>” è una definizione editoriale creata da “Diritto all'ambiente”.<sup>1</sup> Certamente si applica anche (e soprattutto) al campo degli abusi edilizi e paesaggistici. Anzi, questa teoria è stata originata proprio da illegittimità amministrative che si sono sviluppate in questo settore. Si tratta – dunque – di una linea interpretativa che consente di affrontare in modo efficace e ragionevole una ricca casistica di illeciti ambientali (a partire da quelli edilizi) che in realtà sono apparentemente “legalizzati” da atti amministrativi illegittimi di alcune pubbliche amministrazioni e contro i quali sembra difficile poter attivare un'azione procedurale legale.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> “Illeciti ambientali in bianco<sup>®</sup>” è un marchio registrato con il n. TR/2009C00008 presso la Camera di Commercio di Terni da “Diritto all'Ambiente” e tutelato dalla legge sulla protezione dei marchi e del copyright anche in sede penale.

<sup>2</sup> Dal volume “Edilizia & Vincoli – La disciplina giuridica della tutela del territorio” – a cura di Maurizio Santoloci, Valentina Stefutti e Valentina Vattani con il contributo del Prof. Paolo Maddalena (2012 – Diritto all'ambiente – Edizioni – [www.dirittoambientedizioni.net](http://www.dirittoambientedizioni.net)): “ (...) Per “illecito ambientale in bianco<sup>®</sup>” deve intendersi ogni illecito compiuto sulla base di un atto autorizzatorio 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

*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.*

Ma la giurisprudenza in questi anni ha consentito di individuare e raffinare strumenti giuridici sostanziali e procedurali molto efficaci in questo settore. Pertanto oggi è possibile per tutti (privati, enti esponenziali e forze di polizia statali e locali) affrontare ogni “illecito ambientale in bianco”<sup>®</sup> sulla scorta delle articolate regole giuridiche delineate dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel campo della tutela del territorio, degli inquinamenti idrici e da rifiuti ed anche nel settore della tutela giuridica degli animali.

Pubblicato il 9 aprile 2012

---

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.

A questo punto cosa succede? Non si tratta di un reato. Né di un illecito amministrativo. Siamo di fronte ad un permesso di costruire rilasciato illegittimamente dal Comune. Però l'atto esiste e spiega i suoi effetti e nulla può fare l'organo di controllo dato che il permesso di costruire è formalmente efficace. Si tratta - tuttavia - di un atto illegittimo. Chi è competente per annullare detto atto? La magistratura amministrativa, cioè il TAR. Ma un organo di polizia o comunque di controllo non ha titolo per proporre ricorso al TAR. Soltanto un privato con interesse legittimo o un ente esponenziale può proporre ricorso. Ma nessuno lo propone. Ed allora? Di fatto, ecco il paradosso. Sembra che non si possa fare nulla! L'organo di polizia vede l'opera in costruzione in un bosco (area vincolata), vede che il permesso di costruire è palesemente illegittimo perché ha ignorato in toto la procedura per il vincolo, ma non può fare nulla perché solo il TAR può annullare tale atto ma esso organo di controllo non ha il potere di impugnare l'atto al TAR.

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”<sup>®</sup>.

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. (...).”

---

*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.*