

NOVA JURIS INTERPRETATIO
IN HODIERNA GENTIUM COMMUNIONE

Direttori

Augusto CERRI
Sapienza Università di Roma

Marco D'ALBERTI
Sapienza Università di Roma

Otto PFERSMANN
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Pasquale POLICASTRO
Università di Szczecin, Polonia

Renato ROLLI
Università della Calabria

Comitato scientifico

Antonio Stefano AGRÒ
Presidente di Sezione di Cassazione

Carlo AMIRANTE
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Giovanni BIANCO
Università di Sassari

Andrea BIXIO
Sapienza Università di Roma

Ermanno BOCCHINI
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Angelo Antonio CERVATI
Sapienza Università di Roma

Achille DE NITTO
Università di Lecce

Gian Paolo DOLSO
Università di Trieste

Loris IANNUCILLI
Funzionario della Corte costituzionale

Ib Martin JARVAD
Università di Roskilde, Danimarca

Vincenzo MARINELLI
Sostituto Procuratore Generale Corte di Cassazione

Francesca MIGLIARESE
Università di Padova

Roberto NANIA
Sapienza Università di Roma

Joakim NERGELIUS
Università di Örebro, Svezia

Nicola OLIVA
Direttore ufficio ruolo Corte costituzionale

Cesare PINELLI
Sapienza Università di Roma

Salvatore PRISCO
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Paolo RIDOLA
Sapienza Università di Roma

Marek Zirk SADOWSKI
Vicepresidente dell'IVR, Università di Łódź, Polonia

Djan SCHEFOLD
Università di Brema, Germania

Friedrich-Christian SCHROEDER
Università di Regensburg, Germania

Massimo SICLARI
Università degli Studi Roma Tre

Sergio STAMMATI
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Paolo STANCATI
Università della Calabria

LUC J. WINTGENS
Università di Brussels, Belgio

Rapporti con l'estero: Irene SIGISMONDI

Comitato di redazione: Ernesto APA, Giancarlo CAPORALI, Linda CERASO, Ornella CORAZZA, Alessandro CORI, Tatiana GALLOZZI, Giuseppina INCALZA, Juan Carlos MEDINA

Coordinamento: Irene SIGISMONDI

NOVA JURIS INTERPRETATIO IN HODIERNA GENTIUM COMMUNIONE

Il compito del giurista è legato per ogni verso all'interpretazione: conoscenza del materiale normativo formulato in vario modo, giurisprudenza, *soft law*, percezione della coscienza sociale. Ogni decisione possibile va scelta e giustificata e queste complesse operazioni racchiudono l'oggetto di "Nova Juris Interpretatio": il suo ambito si estende dall'epistemologia del linguaggio alla teoria delle norme, alle teorie del ragionamento, nei vari campi del diritto ove i problemi dell'interpretazione aprono nuove prospettive. È una nuova riflessione sulle discipline giuridiche, ormai policentriche, che richiedono un approccio oltre i confini del diritto, ma senza prescindere: un esame comune di problemi di metodo e sostanza generali e differenziati per aree storiche e culturali. La collana ospita contributi sui temi più disparati e variegati, offrendo il terreno per confronti critici e spunti stimolanti nell'odierna società della globalizzazione (la *hodierna gentium communio*, appunto).

In "Nova Juris Interpretatio in hodierna gentium communione" sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale.

I direttori approvano le opere e le sottopongono a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell'anonimato sia dell'autore, sia dei due revisori che scelgono: l'uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l'altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno.

I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere.

Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell'ambito disciplinare prescelto e originalità dell'opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all'apparato critico; d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; e) rigore metodologico; f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; g) uniformità dei criteri redazionali.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta da uno dei direttori, salvo casi particolari in cui i direttori provvederanno a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell'elaborato.

Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali i direttori della collana, in assenza di osservazioni negative, ritengono approvata la proposta.

Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegno, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. I direttori, su loro responsabilità, possono decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

Sergio Florio

**La tutela penale del paesaggio
e dell'habitat naturale**





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXIX
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2213-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: marzo 2019

*Ad Alba e Rocco
indimenticati zii*

Tu dici che deve essere per l'aria più buona
ma più la città è bella più la gente è bella
come se l'aria vi fosse più buona

(Elio VITTORINI, *Le città del mondo*)

Indice

- 13 *Introduzione*
- 17 *Capitolo I*
Prolegomeni sulla cura amministrativa del paesaggio
- 1.1. Una storia che viene da lontano, 17 – 1.2. L'azione di Croce e Rosadi, 22 – 1.3. La legge Bottai e alcuni significativi sviluppi, 28 – 1.4. La legge Galasso: una svolta!, 38 – 1.5. La situazione attuale tra luci e ombre, 46.
- 61 *Capitolo II*
Le prime tutele penali
- 2.1. L'art. 734 c.p.: oggetto della tutela, 61 – 2.2. Il momento costitutivo del vincolo, 63 – 2.3. Norma penale in bianco e fattispecie di danno, 65 – 2.4. La natura del reato e la sua consumazione, 69 – 2.5. L'elemento materiale, 73 – 2.6. I rapporti con l'autorizzazione amministrativa, 75 – 2.7. Le sanzioni, 80 – 2.8. La novità della legge Galasso e l'articolo 734 c.p., 83.
- 93 *Capitolo III*
L'art. 181 del codice "Urbani" e la Consulta
- 3.1. L'art. 181 del codice "Urbani": natura del reato e principio di offensività, 93 – 3.2. Ancora sul rapporto tra norma penale e autorizzazione, 104 – 3.3. L'introduzione del comma 1-bis all'art. 181, 114 – 3.4. L'intervento della Consulta e le sue ricadute, 133 – 3.5. Una casistica variegata, 158 – 3.6. La problematica del sequestro, 169 – 3.7. La posizione del proprietario non committente, 173.
- 179 *Capitolo IV*
Le "spinte" dell'ordinamento comunitario sull'habitat
- 4.1. La Direttiva 2008/99/CE e la strategia del pericolo potenziale, 179 – 4.2. Modello di tutela e sua attuazione: il d.lgs. n. 121/2011 introduce l'art. 733-bis c.p., 184 – 4.3. Le modifiche della legge n. 68 del 2015, 194.

12 *Indice*

197 *Conclusioni*

201 *Bibliografia*

217 *Abstract*

Introduzione

L'estetica, il bello, non è percettibile solo dai sensi di pochi, bensì di chiunque, a soddisfare un'umana necessità di appagamento dell'animo, come ci ricorda Dostoevskij ne *I demoni*, quando col fervore del vecchio Stepan Tromofimovič, ammoniva sull'importanza della bellezza per l'umanità intera, perché questa «può vivere senza la scienza, può vivere senza pane, ma soltanto senza la bellezza non potrebbe più vivere».

Dunque, una fruizione del bello si deve tradurre in un miglioramento della qualità della vita e dev'essere accessibile a tutti, ed è interesse di tutti. Una dimensione decisamente democratica del bello di natura che lo fa assurgere ad interesse pubblico.

In proposito, il presidente Theodore Roosevelt affermava che la terra appartiene alle generazioni che verranno e che occorre impedire che una minoranza senza principi distrugga un patrimonio da tramandare.

Anche per questo il tema del paesaggio e degli habitat naturali è da tempo oggetto di un'impegnativa battaglia civile anche perché la loro bellezza ed integrità costituiscono un'importante risorsa per l'identità e lo sviluppo dei territori. Ciò non era immaginabile qualche decennio orsono, nell'epoca industriale, ma l'elevato tasso di mobilità e di insediamento ha fatto assumere a questi valori una centralità non comune.

Anche se non era mancato chi, fuori dai circuiti istituzionali e dalle accademie, con lungimiranza, aveva preconizzato i punti deboli della crescita economica degli anni '50 e '60.

Spesso ci rammentiamo di un passato nel quale le bellezze naturali erano la creazione degli interventi secolari degli agricoltori, espressione di una cultura profonda, tanto da far definire l'Italia «il bel paese».

Dobbiamo essere grati ad associazioni ed intellettuali che si sono impegnati contro le "ferite" del paesaggi e, tra essi, ricordiamo Italia

Nostra, il contributo di Guido Piovene, Italo Calvino, Andrea Zanzotto, Salvatore Settis, che da sempre hanno denunciato la dissipazione del paesaggio, lo sviluppo orientato al profitto di pochi.

Per non dire di Turri, che ha constatato una “sbornia” di benessere, aggravato dalle pressioni di alcune forze produttive che hanno connotato il secondo boom economico.

Su questi temi, una delle ultime stime di Legambiente (2015) valuta la perpetrazione di oltre 25 mila abusi annui, uno ogni 20 minuti. In alcune regioni la sottrazione di suolo agro-naturale prosegue vertiginosamente, ma anche nel napoletano ed in altri contesti il suolo agricolo-naturale è ridotto a ben poco, come è possibile rilevare dagli allarmanti “rapporti annuali” redatti dal Centro Ricerca sul consumo di suolo dell’INU e di Legambiente.

In Italia la Corte Costituzionale colloca il valore paesaggistico in posizione di supremazia ed assolutezza, ma numerosi sono stati nel tempo i contrasti tra gli stessi poteri cui è demandata la protezione a cagione di un disordine complessivo, che certo non è ricomposto, e di un decentramento frutto di “malintesi”.

Occorre invece assicurare una gerarchia di valori dominata, come scrive Settis, dalla sovranità popolare, senza che vi sia divaricazione tra cittadini e pubblici poteri e al contempo evitare di smantellare in strane ripartizioni elementi che fanno parte di un unicum, cioè il territorio, l’ambiente e il paesaggio, ovvero sottoporli a strane alchimie che spesso ne ridimensionano il ruolo e ne consentono la mortificazione affidandoli a normative solo in apparenza di avanguardia.

È opinione diffusa che la tutela dei beni ambientali sia notoriamente inadeguata, spesso condizionata dall’imporsi di alcuni principi fissati nell’interesse generale, che ne condizionano l’impianto e le scelte particolari e, tuttavia, possiamo affermare che la tutela si dipana, senza soluzione di continuità, da una prima fase operata sul piano amministrativo per successivamente transitare in una di carattere penale, resasi necessaria dai disastri registrati nel corso dei decenni.

Relativamente al paesaggio, fino all’entrata in vigore della l. Galasso n. 431 del 1985, la sua protezione era limitata alla legge del 1922, alla Bottai del 1939 ed all’art. 734 del codice penale.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che già una prima l. n. 778 del 1922, voluta da Benedetto Croce, all’articolo 6 puniva con l’ammenda da trecento a mille lire chi contravveniva alle relative disposizioni.

La tutela degli habitat naturali, oltre che trovare tutela nelle leggi a protezione delle bellezze naturali, e quindi del paesaggio, ha ricevuto notevole impulso in ambito comunitario con alcune direttive, recepite nel nostro ordinamento non sempre con la dovuta incisività.

Ma, oggi, che ruolo svolge il sistema di tutela penale del paesaggio e dell'habitat naturale nel più complessivo quadro degli strumenti di protezione?

Con il presente lavoro si tenterà di metterne in evidenza i tratti salienti e di verificare le possibili prospettive al fine di potere approdare ad un sistema complessivo che possa tenere insieme fruizione pubblica e tutela e così evitare le storture che purtroppo una visione confusa, politicamente distratta e talvolta complice, o comunque non disinteressata, ha costretto in ambiti angusti, con un'azione di tutela connotata da emergenza ed affidata ad amministrazioni non in condizioni di assicurare efficienza ed incisività.