

BENI CULTURALI ED AMBIENTALI: BREVI RIFLESSIONI SUL RUOLO DELLA TUTELA PENALE

Posted on 30 Novembre 2013 by Storia e Futuro



Categories: [Articoli](#), [Numero 33 - Articoli](#), [Numero 33 - Novembre 2013](#)

Tags: [autonomie locali](#), [beni culturali](#), [interesse pubblico](#), [paesaggio](#)



di Annalisa Maccari

Relazione presentata al Seminario La gestione dei beni culturali nel mosaico delle autonomie locali, organizzato da Fondazione di Studi Storici "Filippo Turati" di Firenze, il Centro Interuniversitario per la Storia del Cambiamento Sociale e dell'Innovazione (Ciscam) e l'Associazione di Promozione Sociale "Storia e Futuro" con il Patrocinio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, seminario di studi, Siena 12 dicembre 2012.

Considerazioni generali: il Titolo V, luci ed ombre, di una riforma costituzionale e "non culturale"

Ad oltre un decennio dalla riforma del Titolo V della Costituzione, il bilancio offre risultati poco confortanti. Numerose perplessità, non vacuamente polemiche, avevano anticipato l'entrata in vigore della riforma (Bartole, Bin, Falcon, Tosi 2005). Per molti aspetti, il novellato titolo V ha finito e per essere percepito come un ulteriore livello burocratico, un'ennesima stratificazione di regole, una diversità di *governance* in "territori" contigui e dimensionalmente e demograficamente, poco significativi, nonché un moltiplicatore della spesa pubblica (Candido s.d.; Eugenio 2012).

Le differenze e divergenze tra "unità territoriali" non hanno stimolato una competizione positiva, quanto provocato una sorta di decomposizione dello Stato: le parti "più deboli" non si sono sollevate dall'endemica, "debolezza", preservando le differenze negative con le aree più sviluppate. Un corpo unitario, con uno sviluppo disarmonico e asimmetrico, con misure inadeguate di riallineamento, ove la parte debole e talvolta, ulcerosa, temporaneamente celata, dalla parte sana, ineluttabilmente, diffonde il "morbo" a tutto il corpo. La metafora organica allude alle persistenti divergenze socio-economiche tra le regioni italiane ed alla constatazione della diffusione di pratiche criminose, segnatamente i reati associativi, da alcune regioni a tutto il territorio nazionale (Aa. Vv. 2013).

Il rapido sguardo sullo stato di attuazione del federalismo si è soffermato sull'emersione di alcuni aspetti patologici, non direttamente causati, ma neppure interrotti dalla riforma del titolo V, ma anche sulla scarsa efficacia del federalismo, in materia di responsabilità politica e giuridica, nei livelli locali dell'amministrazione pubblica. La prossimità con chi esercita la *governance* avrebbe dovuto essere di stimolo ed incentivo per *best practise*, posta la possibilità immediata di riconoscere meriti e demeriti e dare una risposta oltre che sul piano giuridico, anche politico

L'auspicata assunzione di responsabilità, in termini positivi o negativi, non si è registrata. La periferia punta o meglio continua a puntare il dito contro il centro, adducendo la mancanza di trasferimento di risorse, la parziale attuazione del federalismo fiscale, la persistente competenza concorrente dello Stato, in termini concorrenti insieme alle regioni e agli enti locali territoriali.

Nelle materia o meglio nei valori costituzionalmente protetti dell'*ambiente, ecosistema e beni culturali*, di cui all'art. 117, colla 2 lett. s) , Cost., le note critiche della riforma costituzionale emergono nitidamente (Pozzo, Renna 2004). In maniera icastica, la Consulta ha fotografato la continuità del modello di concorso di competenze, laddove ha affermato che per la tutela dell'ambiente (art. 117, Cost, comma 2), non è "configurabile una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, ma piuttosto un valore trasversale, che investe e nel quale s'intrecciano inestricabilmente altri interessi e competenze" (Corte Costituzionale, 26 luglio 2002, n. 407 in *Regioni*, 2003, 312 e ss.). Uno Stato policentrico, a più velocità, tra le cui finalità vi erano la realizzazione di una democrazia partecipativa, di una chiamata immediata e diretta di responsabilità politico-giuridica dei livelli locali di *governance*, sempre meno celati, dall'alibi più o meno attendibile, di rinvio ai livelli decisionali e amministrativi, superiori e centralizzati.

Negli anni, dunque, le ombre sulla riforma del titolo V non sono state diradate, la prassi applicativa si è rivelata faragginosa, incerta, e parzialmente paralizzata dalla richiesta di un continuo "ausilio" della Corte Costituzionale, tanto per fissare i confini tra il potere Centrale e gli enti locali, quanto per svolgere una difficile esegesi dei tanti neologismi, che connotano la palingenesi costituzionale.

La prospettiva di una breve analisi della ripartizione di competenze in materia di beni culturali e ambientale, così come riformulata dal Titolo V della Costituzione, è costituita dalla responsabilità penale. Una responsabilità spesso, anzi troppo spesso evocata, come forma di tutela di prime cure. Un rovesciamento che denuncia l'inettitudine e l'inefficacia del sistema "ordinario" di *governance* ed assegna un ruolo di supplenza improprio ed inadeguato, necessariamente postumo e segnatamente repressivo, al magistero punitivo.

I neologismi del Titolo V e la ripartizione delle funzioni

In sede di preliminare delimitazione dell'oggetto dell'indagine risulta particolare illuminante tenere conto del dibattito della dottrina e della giurisprudenza, anche e soprattutto costituzionale, intorno ai concetti di ambiente di *ambiente, ecosistema e beni culturali* e sulle funzioni di *tutela, valorizzazione e fruizione* (Aa. Vv. 2002).

L'impiego di vocaboli inediti o, comunque estranei alla Costituzione, ha suscitato un diffuso disorientamento ermeneutico, ancora non integralmente risolto. L'introduzione di lemmi, ampiamente attinti dalla lettura non strettamente tecnico-giuridico, ha prodotto effetti tutt'altro che innocui, tanto per la polisemia dei concetti, come ad esempio *ambiente, ecosistema e beni culturali* (art. 117, comma 2, lett. s), quanto per la mancanza di univocità di significato all'interno dello stesso ordinamento giuridico.

Si tratta di termini, dal sapore post moderno, che rinnovano la tradizionale concezione olistica ed estetica delle nozioni di patrimonio storico-artistico e di paesaggio (art. 9 Cost.) ed introducono nozioni "polidimensionali", non più orientate in senso antropocentrico, quanto, piuttosto in senso

ecocentrico . L'inserimento nella Carta Fondamentale di nuovi concetti è causa ed effetto della costruzione di una nuova piramide d'interessi, costituzionalmente rilevanti, che attribuiscono all'ambiente una posizione primaria, punto d'incontro tra la vita naturale ed umana. La piramide degli interessi non è stata soltanto "riordinata", ma gli interessi si sono colorati di significati diversi, superando antiche dicotomie tra l'elemento antropico e quello naturale.

In maniera evidente, nonostante nel titolo V si faccia impiego del termine ambiente, affiancato dai sintagmi "*ecosistema e beni culturali*", l'accezione del novellato testo costituzionale, fa riferimento alla versione "ampia", comprensiva di suolo, acqua, aria, ma anche di territorio, dell'assetto urbanistico e del paesaggio ed alle loro reciproche interazioni (Giunta 1999a). Il dato relazionale tra le varie materie/valori implica una sorta di *reductio ad unitatem*, che mal si concilia con la frammentazione di funzioni e di competenze.

Nell'ambito della breve analisi semantica, non può sfuggire l'anomala "lacuna costituzionale" dell'uso del termine paesaggio. Escludendo, apoditticamente, incolpevoli omissioni, propendiamo per una scelta consapevole dell'oblio semantico, ascrivendola ad una sorta di "adeguamento" della Carta Costituzionale al Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo Unico delle Disposizioni Legislative in materia di beni culturali e ambientali), il quale accorpando le previgenti normative in materia, ha optato per il concetto omnicomprensivo di bene ambientale, piuttosto che impiegare il termine paesaggio. La giustificazione, più o meno attendibile, dell'opzione del costituente è risultato, però, presto "inadeguata", posta la breve vita del testo unico del 1999 ed il ritorno all'impiego del termine paesaggio, tanto nel *Codice dei Beni Culturali e Paesaggio* (d.lgs n. 42 del 2004), quanto nella legge 9 gennaio 2006, n. 14 di *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio* (Firenze, 20 ottobre 2000).

La nozione di paesaggio, affrancata da evanescenti connotati estetizzanti, si rivolge all'intero territorio, alle aree naturali, rurali, urbane e periferiche, ai paesaggi ordinari e degradati, ai valori identitari di un luogo ed alla percezione, che del luogo hanno le popolazioni autoctone. Viene rimarcata la componente territoriale del paesaggio e le istanze di tutela sono collocate in posizione prioritaria, rispetto alle scelte di pianificazione, urbanistica, agricola o economica. Il concetto giuridico di paesaggio presenta un'accezione "polidimensionale" e, almeno sulla carta, pare godere di una prioritaria tutela e "gestione", riconducibile tanto all'art. 9 Cost, quanto all'art. 145 *Cod. BB.CC. e Paesaggio*. In termini "perentori" si prevede che la "conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alla pianificazione paesaggistica". Il bel proclama confligge con la dura realtà. La maggior parte delle Regioni non sono "ancora" dotate di piano paesaggistico, pertanto, si procede ad autorizzare le trasformazioni territoriali, con il vecchio regime dei vincoli ambientali ed i pareri, troppo spesso silenziosi (anche per l'imponente carico di lavoro), delle Soprintendenze ai Beni Paesaggistici. I titoli legittimanti le opere si limitano "sostanzialmente" a meri assenti di natura urbanistica ed edilizia, rovesciando "di fatto", la piramide dei valori prevista nella Costituzione e del *Codice dei Beni Culturali e Paesaggio*.

Quanto alle ulteriori questioni semantiche del titolo V della Costituzione, oltre a quelle che coinvolgono le materie o fascio d'interessi, si aggiungono, con pari o forse maggiore spessore problematico, la definizione delle funzioni e la loro ripartizione tra Stato, Regioni ed enti locali delegati (Stella Richter P., Scotti E. 2002a e 200b, 497).

La funzione legislativa in materia di tutela di ambiente, ecosistema e beni culturali è rimessa alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. S., Cost.), mentre la valorizzazione, alla competenza concorrente delle Regione (Barbati 2003; Casini 2001, 98).

Il legislatore costituente ha optato per una ridefinizione nominalistica delle funzioni e delle competenze, che hanno pesantemente impegnato l'interprete, tanto da dover ricorrere alla Corte Costituzionale, per tracciare una difficile *actio finium regondurum*, tra le nozioni di tutela (Stato e Regioni) e valorizzazione (Regioni e Comuni) (Corte Costituzionale 28 marzo 2003, n. 94 con commento di S. Foà, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 9, 908).

In via di estrema sintesi, il concetto di tutela non è semplicemente e sinonimo di conservazione, nell'accezione statica e fidecommissaria di lascito, viene in rilievo anche o il profilo dinamico, di tutela anche come fruizione, secondo l'idea illuministica di condivisione e crescita culturale, che trova nell'art. 9 della Cost. una sintesi completa e sempre attuale, che travalica istanze meramente dominicali del bene (Carpentieri 2004, 363 ss). La funzione di valorizzazione, distinta dalla tutela, evoca da un lato l'ottimizzazione del bene, ai fini della fruizione, d'altro una gestione, secondo canoni di economicità, ma anche di ritorno economico.

Quanto alle funzioni amministrative, l'art. 118 Cost., al comma 2, Cost., prevede il principio di sussidiarietà, mentre al comma 3, detta una specifica prescrizione *nella materia dei beni culturali*, affidando alla legge statale la disciplina delle "forme di coordinamento" tra lo Stato e le regioni e gli altri enti autonomi territoriali (Aicardi 2002, 96 ss).

Il concetto di competenza amministrativa è stato ri-plasmato per operare non più secondo il tradizionale criterio monistico della separazione (per materia e territorio), ma secondo il principio della leale cooperazione di diversi soggetti: tutti, ad un tempo, titolari di competenza, sulla stessa materia e sullo stesso territorio, secondo una regola di sussidiarietà verticale. La rottura del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, previste nell'art 118, commi 1 e 2, e l'eventuale delega alle regioni della potestà regolamentare sulle materie di competenza esclusiva prevista dall'art. 117, comma 6 suscita talune perplessità, tanto in rapporto all'imputazione dei poteri e delle funzioni, in forza dei principi, ancora non consolidati, della sussidiarietà e della leale collaborazione.

La *governance* in materia di beni culturali e ambientali, connotata da una progressiva parcellizzazione, è articolata in un confuso andirivieni tra sussidiarietà orizzontale e verticale: un labirinto che rende alquanto difficile individuare un centro d'imputazione unitario per singole funzioni o materie.

Le criticità che emergono tanto nella gestione ordinaria, quanto nella gestione emergenziale o patologica, si riverberano anche nello studio di alcuni profili della responsabilità penale, prospettiva scelta per svolgere una breve analisi sulla ripartizione di competenze in materia di beni culturali e ambientale.

La responsabilità penale è troppo spesso evocata, come forma di tutela di prime cure. Un rovesciamento di ruoli, che denuncia l'inettitudine e l'inefficacia del sistema "ordinario" di *governance* ed assegna un ruolo di supplenza, improprio ed inadeguato (necessariamente postumo e segnatamente repressivo) al magistero punitivo.

Siffatta frammentazione delle funzioni e dei poteri ha mostrato, in questo decennio, piuttosto che una co-gestione leale e collaborativa, tra i soggetti pubblici, una reciproca e patetica giustificazione per gravi episodi d'ineffettività di tutela. La criticità è aggravata da una tendenza, oramai non episodica, di attendere eventi drammatici per invocare, quasi in una sorta di rito catartico, ma al contempo simbolico, il magistero punitivo.

Dai disastri ambientali (frane, inondazioni, crolli) al danneggiamento al patrimonio culturale, il dato comune che emerge è la colposa omissione di comportamenti doverosi. La colposa inerzia, non è il comportamento meramente inattivo, di rinvio, è la violazione di un obbligo giuridico che impone di compiere atti diretti ad impedire il verificarsi di un evento da parte dei soggetti, che ricoprono posizioni di garanzia.

Si tratta di procedimenti complessi, sotto il profilo fattuale, peritale e giuridico, che coinvolgono numerosi istituti penalistici, portando talvolta a "svolte epocali" nell'interpretazione ed applicazioni degli stessi istituti giuridici ((L'istituto della causalità ed in particolare il concorso di cause (preesistente e sopravvenute) è stato oggetto di ampi approfondimenti, in sede di applicazione concreta. Ponderando il concorso di varie condotte illecite che confluivano verso esiti drammatici.)).

Il senso di fatalismo e d'ineluttabilità per eventi, prima considerati espressione della natura matrigna è stato progressivamente sostituito dalla riferibilità, a seguito di un faticoso percorso epistemologico e, quindi, giuridico, alla sfera umana, alla colposa omessa previsione, prevenzione ed impedimento degli eventi stessi.

Nella società del rischio, naturale ed industriale, il cui controllo e la riduzione del rischio è rimessa ai corposi apparati politico/amministrativi e la cui esistenza si giustifica, proprio in virtù delle stesse funzioni di tutela, prevenzione e controllo, non sembra possa e debba esserci spazio, per aree d'immunità.

La tutela penale dei beni culturali ed ambientali: quadro di sintesi e delimitazione dell'oggetto dell'indagine.

La tutela penale dell'ambiente e dei beni culturali è contenuta in un vasto numero di fonti normative,

extravagantes, rispetto al codice penale. Nei vari tentativi di riforma del codice era stata proposta l'introduzione all'interno del corpus normativo unitario, così da rimarcare l'importanza dei beni giuridici protetti e meglio garantire il rispetto dei principi di certezza del diritto, conoscibilità e prevenzione generale (« All'interno del codice penale le norme riconducibili alla tutela dell'ambiente e del codice penale sono tradizionalmente i reati di danneggiamento doloso generico (art. 635 c.p.), il danneggiamento colposo al patrimonio culturale (art. 733 c.p.), all'habitat ed ai siti protetti (art. 733 bis), alle bellezze naturali (art. 734 c.p.), il disastro doloso innominato (art. 434 c.p.), l'avvelenamento delle acque (art. 439 c.p.), l'inquinamento (art. 674 c.p.), le , le frane (artt. 426, 427, 449, 450). »). Con la mancata riforma codicistica, le fonti normative continuano ad avere una collocazione "decentrata", tanto che per superare la disorganica e stratificata produzione normativa, sono stati emanati testi unici, con l'obiettivo di coordinare e razionalizzare le diverse fonti di disciplina.

I principali testi normativi di riferimento delle materie riconducibili all' *ambiente, ecosistema e beni culturali*, sono costituiti dal Testo unico dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), dal codice dei beni culturali e paesaggio (d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42), dal T.U. dell'edilizia (d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380). Ulteriori testi normativi completano il variegato quadro di disciplina, progressivamente e costantemente arricchito dal recepimento di disposizioni comunitarie.

La rilevanza costituzionale dei beni giuridici, oramai evocati non solo dagli artt. 9 e 32 Cost., offre un'ampia giustificazione dell'impiego dello strumento penalistico, strumento, che al netto di improprie aspettative di gestione, ha mostrato importanti carenze sotto il profilo della prevenzione generale. Le miti previsioni edittali delle singole fattispecie criminose riducono o meglio neutralizzano l'effetto deterrente delle astratte previsioni sanzionatorie. Neppure le misure riparatorie (bonifiche, demolizioni, riduzioni in pristino), la cui diffusa ineffettività più che un tratto "patologico" è quasi un elemento caratterizzante, consente di recuperare l'effetto deterrente.

Molti illeciti sono costruiti in termini meramente sanzionatori o contemplano come elemento di fattispecie un atto amministrativo. L'integrazione *ab externo* indica lo stretto legame con la disciplina amministrativa a monte, tanto che si parla di diritto penale dell'ambiente in termini di tutela di funzioni, vale a dire di funzioni amministrative, piuttosto che di beni, in senso "ontologico" (Per una ricostruzione strutturale dell'illecito ambientale cfr. Catenacci 1996, 15; Giunta 1997, 1102).

Il rapporto tra beni giuridici "intermedi" e beni "finali" o meglio le scelte di politica criminale in materia di tutela penale dell'ambiente mostrano come l'*extrema ratio* punitiva è necessariamente ed indissolubilmente legata al modello organizzativo e gestionale del "bene ambiente" ed alla sua peculiarità in termini di "bene comune". L'immanente interesse pubblico, che i beni (ambientali e culturali) presentano, al di là dei profili dominicali privati, giustifica la riferibilità della tutela penale anche al corretto esercizio delle pubbliche funzioni.

Molti reati sono, infatti, costruiti come violazione del modello autoritativo (assenza di autorizzazione o di permesso o esecuzione di opere in difformità) o come violazioni di soglie e limiti consentiti dalla

stessa P.A. Ridurre, con accenti critici, il diritto penale dell'ambiente (in senso lato) ad una sorta d'intermediazione strumentale alla conservazione del bene o ad una mera anticipazione della soglia di punibilità allo stadio del pericolo, implica il mancato riconoscimento della valenza pubblica o universale, quale connotato ineludibile e "consacrato" nella Carta Costituzionale ed in varie fonti del diritto comunitario ed internazionale.

In una prospettiva volta a collocare i singoli illeciti nell'assetto organizzativo di tutela e di gestione dell'ambiente, non si deve perdere di vista le finalità dell'attività di controllo preventivo o periodico che esercita la P.A. o la funzione della pianificazione (es. paesaggistica o urbanistica); l'intervento penale risulta agevolmente inquadrabile in una procedura composita di impedimento e prevenzione di danni, talvolta irreversibili.

L'ineludibile legame che sussiste tra l'organizzazione pubblica e la tutela penale dell'ambiente emerge, altresì, in maniera diretta o indiretta, in varie situazioni di disastri ambientali, pur non riconducibile soltanto alla violazione delle norme speciali di tutela dell'ambiente.

Tralasciando le dolose collusioni con le pubbliche istituzioni, fenomeni frequenti, ma inquadrabili nella patologia del comportamento umano, quel che interessa maggiormente analizzare sono gli eventi dannosi, che derivano da comportamenti colposi, da una sorta di fisiologica inerzia, indotta o favorita dalla frammentazioni di competenze e di funzioni, già riassunte. In siffatta situazione l'evento dannoso, *a posteriori*, che riveste penale rilevanza, impone un tortuoso *iter* di ricerca dei responsabili. In questo scenario frequente e diffuso emerge l'incidenza del dato organizzativo che investe, sotto vari profili, l'istruttoria investigativa, finendo, troppo spesso, per fornire direttrici postume di modalità corrette di gestione.

L'incidenza del dato organizzativo sulla tutela e gestione "ordinaria" e "patologica" del patrimonio ambientale e culturale emerge anche nelle gravi inefficienze del sistema sanzionatorio "riparatorio". L'epilogo disapplicativo manifesta ulteriormente il problematico coordinamento del sistema giudiziario-amministrativo e le criticità del modello di "contiguità" di competenze amministrative ((In materia di paesaggio, la delega agli enti locali (comuni) della gestione del vincolo ha sempre suscitato motivate perplessità. La contiguità e talvolta la conflittualità d'interessi sono ontologicamente inconciliabili con valori universali come il paesaggio. La soluzione "compromissoria" dell'affidamento della gestione paesaggistica all'autorità locale e la tutela allo Stato Centrale (segnatamente le Soprintendenze) suscita motivate perplessità, che avrebbero dovuto essere superate da una pianificazione paesaggistica, di dettaglio. Il governo di prossimità è un modello valido per l'amministrazione di erogazione di beni e servizi, non per la funzione di tutela cfr. Carpentieri s.d.))).

Organizzazione complessa e responsabilità penale: considerazioni generali

L'inopinato passaggio, da *extrema ratio* della sanzione penale a prima *ratio* per affrontare, la *governance* del patrimonio ambientale e culturale, al di là dell'evidente connotato populista, mostra l'inadeguatezza della funzione "para-gestionale" e repressiva, affidata alla responsabilità penale.

All'inadeguatezza funzionale si somma la difficoltà di ricostruire un centro d'imputazione della responsabilità. Difficoltà che derivano tanto dalle materie, nelle quali s'intrecciano "*inestricabilmente*" diversi interessi, quanto dall'intricata ragnatela di competenze in materia di ambiente e di beni culturali, cui si è già fatto cenno.

La responsabilità penale viene chiamata ad operare all'interno di organizzazione complesse e l'operazione preliminare da compiere è individuare l'allocatione delle funzioni per accertare il potere e, quindi, la responsabilità. A questo punto innanzi al labirinto angusto ((Nel panorama complesso occorre aggiungere le frequenti uscite "di sicurezza" dei commissari straordinari, spesso perenni supplenti d'irrisolte situazioni di degrado o di disastro ambientale.)) delle funzioni e competenze trasversali, si è costretti a superare quella, che pare sempre più essere una schermatura, alla responsabilità politica e giuridica, per impedire di coinvolgere i centri decisionali e fermarsi a livelli esecutivi intermedi, talvolta anche frammentati o ulteriormente delegati. In questo angusto percorso, per rispondere alla primaria esigenza di "soggettivizzazione" della responsabilità penale si procede mediante la preliminare individuazione delle c.d. posizioni di garanzia e del correlato obbligo di impedire l'evento illecito. Il modello dell'illecito è quello del reato omissivi impropri e l'individuazione delle posizioni di garanzia giuridicamente rilevanti, costituisce il *trait d'union* tra il sistema penale e l'ordinamento giuridico complessivo (Pulitanò s.d.).

In via di estrema sintesi, ai fini dell'economia delle attuali riflessioni, il sistema penale deve "fare i conti" con gli assetti di poteri e doveri, disciplinati "a monte" dall'ordinamento giuridico, deve guardare al significato e alla portata delle funzioni, che il rinnovato Titolo V ha assegnato ai vari livelli di organizzazione statale, regionale e locale, affrontando tutte le difficoltà della novella costituzionale. In termini penalistici, si devono ricercare le posizioni di garanzia ed il correlato obbligo giuridico, *ex art. 40, comma 2, c.p.*, di intervenire e d'impedire l'evento.

Le posizioni di garanzia.

L'obbligo giuridico d'impedire un evento, di cui all'art. 40, comma 2, c.p., rende il destinatario garante dell'integrità del bene. L'individuazione dei garanti si arricchisce di profili problematici, all'interno di enti ed organizzazioni pubbliche, dove il quadro delle funzioni e delle competenze è spesso ricostruibile da un contesto normativo ipertrofico mutevole e costellato da eccezioni e deroghe (Giunta 1999, 620 ss).

Limitando le nostre riflessioni su alcuni *leading cases* di disastro ambientale, rileviamo, innanzitutto, che il coinvolgimento e la condanna di pubblici amministratori funzionari, è circoscritta ad una

casistica limitata, concernente eventi drammatici di disastri ambientali (alluvioni, frane, inondazioni). L'emergenza e la sua gestione "assorbe", quasi sempre, ulteriore valutazione di "gestione" ordinaria preesistente dello stato dei beni ambientali.

Iniziamo citando il "caso dei casi", quello che è valso all'Italia, nel 2008, nel corso della presentazione dell'International Year of Planet Earth all'Onu, una speciale menzione, "disastro evitabile" causato dalla scarsa comprensione delle scienze della terra, il disastro del Vajont.

Vengono riconosciute la responsabilità per omicidio, colposo, plurimo e aggravato ed inondazione per le gravissime scelte criminose progettuali e costruttive dell'opera, e l'omicidio colposo per non lanciato l'allarme e aver organizzato lo sgombero della vallata. Indiscutibilmente i gravi illeciti commessi in sede di progettazione e costruzione avevano un elevato grado di disvalore penale (e morale), che hanno assunto una preminenza anche eziologica su gli eventi postumi, nondimeno è stato adeguatamente riconosciuto il ruolo di concausa (*proxima*), al *mancato allarme del disastro* e alle omesse attività di evacuazione dell'area.

La combinazione di condizione iniziali (progettazione) e finali (mancato allarme) sono collegati da una sorta di tacito *pactum sceleris*, che ha reso possibile la produzione dell'immane tragedia. Rileggendo la vicenda alla luce della più recente giurisprudenza sui disastri e alla luce della legislazione vigente, in materia protezione civile, cioè delle norme a *tutela dell'incolumità pubblica da eventi calamitosi*, occorre sottolineare come opportunamente è stato riconosciuto il ruolo di concausa al *mancato allarme*, per un evento «sicuramente prevedibile». Lo *ius superveniens*, in materia di protezione civile, oltre a fornire parametri normativi (regole cautelari), su cui fondare una colpa specifica, ha generato tanto un mutamento di sensibilità, in termini di prevenzione dei disastri e loro gestione, quanto ha contribuito a delineare più nettamente i contorni delle posizioni di garanzia dei soggetti, che occupano le posizioni apicali nelle istituzioni pubbliche. Scelta ben giustificabile, in uno Stato che interviene secondo la logica della "perenne emergenza".

La drammatica "esemplarietà" del Vajont, avrebbe dovuto sviluppare un'attenzione particolare per i fragile aspetti idrogeologici del "nostro bel paese". La pianificazione urbanistica avrebbe dovuto inderogabilmente tenere conto dei rischi idrogeologici o si sarebbe dovute prevedere la realizzazione "a regime" di rigide misure preventive di salvaguardia del territorio ed una rigorosa procedura di verifiche periodiche e manutentive. E invece ci troviamo di fronte a molte deroghe edificatore sui are sottoposte a vincoli idrogeologici, molte anomalie nell'attribuzione dei livelli di pericolosità, un sistema fondato sull'autocertificazione (l'attendibilità delle relazioni geologiche viene "scoperta" solo post-disastri) e privo di procedure cogenti per la manutenzione ordinaria.

Gli esempi sono molti e si stanno moltiplicando: dalla Val di Stava nel 1985, a Sarno, nel 1998, a Genova, nel 2011, alla Versilia alla Maremma nel 2012. Si ripete, come un acritico ed inutile mantra, l'esistenza del rischio idrogeologico, oramai, trasformato in pericolo, la mancanza di adeguata manutenzione del territorio, l'abusivismo edilizio e l'incurante ed ingombrante urbanizzazione

territoriale.

Se dal Vajont non è sorta una coscienza ed una cultura di gestione ordinaria del territorio, poche auspici positivi, si possono nutrire in emende normative, o meglio operative o semplicemente di approccio mentale. L'attenzione penalistica è "costretta" a soffermarsi a vagliare se la violazione delle disposizioni in materia di protezione civile, da parte dei "garanti", destinatari di numerosi obblighi, costituisca causa o una concausa degli eventi, e se le violazioni "resistono", come concause, al processo di eliminazione mentale, in presenza di ulteriori concause preesistenti o concomitanti, siano esse naturali e prevedibili, o siano costituite da violazioni normative realizzate in fase di costruzione o ristrutturazione delle opere crollate.

Altra vicenda emblematicamente interessante è quella dell'inondazione del fiume Sarno, si ricostruiscono le violazioni colpose degli obblighi, da parte di chi riveste posizioni di garanzia all'interno di un ente pubblico locale, nella gestione dell'emergenza, derivante da eventi naturali (prevedibili e previsti). In via di estrema sintesi, mentre nei due gradi di giudizio di merito era stato assolto il sindaco di Sarno, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 16761 del 3 maggio 2010, ha annullato le assoluzioni rinviando alla Corte di Appello di Napoli, la quale in seconda "istanza" ha riconosciuto la responsabilità del sindaco, condanna, recentemente confermata dalla stessa Cassazione.

Viene riconosciuta, la posizione di garanzia del sindaco, in rapporto agli obblighi di protezione civile, segnatamente l'obbligo di allarme e di evacuazione, per un evento prevedibile, come l'inondazione e la frana del fiume Sarno. Con severa censura la Cassazione qualifica come "passiva" la condotta del sindaco di Sarno, in rapporto alla normativa vigente (l. n.225/1992), ma anche in rapporto al comportamento attivo tenuto dai sindaci dei comuni limitrofi, nel lanciare l'allarme ed organizzare l'evacuazione. La comparazione finisce per costituire un parametro del comportamento doveroso ed esigibile, del cosiddetto agente modello, che nel frangente è rappresentato dai "colleghi" sindaci. Quanto ai poteri impeditivi, connessi con l'obbligo di garanzia, la Corte ha precisato che tali poteri possono essere anche di natura sollecitatoria o solo corrispondenti a un mero obbligo di attivarsi, devono, comunque, sostanziarsi nell'esercizio di meccanismi idonei ad evitare il verificarsi dell'evento.

Nel caso Sarno emerge, altresì, un aspetto legato alla ragnatela di competenze concorrenti. La difesa del sindaco chiama in causa, non in correatà, ma come responsabile esclusivo, il Prefetto di Salerno. Con una serrata lettura della legge n 225 del 1992, la Corte, ribadendo la posizione di garanzia del sindaco, riconosce che in presenza di "eventi, che, non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune il sindaco chiede l'intervento di altri mezzi e strutture al prefetto che adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli del sindaco le cui attribuzioni hanno natura concorrente (e non residuale) con quelle del prefetto che ne ha la direzione". Il sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza fino a quando il Prefetto non abbia concretamente assunto la direzione dei servizi di emergenza.

Nel caso della Val di Stava, i soccorsi furono pronti ed immediati e il disastro e l'omicidio colposo plurimo, provocato dal crollo e dall'esonazione dei bacini di decantazione della miniera di Prestavel, è collegato alla violazione della posizione di garanzia, *sub specie* di controllo, su fonti di pericolo, sui cui ha un potere di gestione "ordinaria" ed intervento, soltanto il garante.

La fonte della posizione di garanzia viene individuata nell'art. 677 c.c. (*Omissione di lavori in edifici o costruzioni che minacciano rovina*), rilevando, sul punto che la stessa costruzione sovrapposta dei bacini, recava, sin dall'origine i germi della rovina, i bacini, si legge nelle perizie non potevano non crollare, mal progettate, mal costruite e mal gestite. Ulteriore fonte dell'obbligo di garanzia è individuato nel d.p.r. n. 128 del 1959 (*Norme di polizia delle miniere e delle cave*), che impone nell'obbligo di sicurezza, per i lavoratori ed i terzi. I titolari delle posizioni vengono individuati nei direttori delle miniere, i responsabili delle società che intervennero nelle scelte circa la costruzione e la crescita del bacino superiore, ma anche nei responsabile del Distretto minerario della provincia di Trento, che omisero i controlli sulle discariche. L'omissione degli enti pubblici istituzionalmente preposti alla tutela del territorio e della sicurezza delle popolazioni si configura come una concausa dell'evento, che combinandosi con l'imperizia, imprudenza e negligenza dei costruttori e gestori delle miniere ha generato il *mostrum*.

Alla casistica citata, ove le posizioni di garanzia, vengono in rilievo in situazioni di emergenza, occorre aggiungere alcune riflessioni sulle situazione "ordinarie", ove l'obbligo di garanzia si collega all'esercizio del potere di tutela e conservazione.

La possibilità di configurare anche la forma omissiva della fattispecie di danneggiamento al patrimonio culturale, cui all'art. 733 c.p. (*Danneggiamento al patrimonio storico ed artistico nazionale*) è astrattamente ammissibile. Un *comportamento continuo e prolungato d'inerzia di abbandono, tale da lasciare il bene materiale privo di ogni cautela da aggressioni umane (c.d. vandalismo), dai fattori naturali o agenti atmosferici o da elementi chimico-fisici può pacificamente costituire causa o concausa sufficiente a determinare l'evento del nocumento*.

Gli obblighi di conservazione e tutela sono agevolmente individuabili, in primis, nell'art. 300 del Codice dei BB.CC e paesaggio ("I privati proprietari, possessori o detentori di beni culturali sono tenuti a garantirne la conservazione"), oltre che nel citato art. 117 Cost. ed i destinatari del precetto, titolari della posizione di garanzia, sono i soggetti, in rapporto qualificato con il bene (in questo senso, di recente Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Avellino, ord. 23 novembre 2012).

La realizzabilità, *per omissionem commissa*, della contravvenzione di cui all'art. 733.c.p. è teoricamente e quasi banalmente scontata e ciò potrebbe "salverare" il patrimonio artistico dal degrado. Nondimeno due questioni si profilano, in concreto, l'esigibilità di un comportamento positivo, si pensi soltanto al limite della insostenibilità finanziaria della messa in sicurezza e, dall'altro, la possibilità di configurare, tra i destinatari della fattispecie penale contravvenzionale anche i pubblici funzionari. La lettera della fattispecie, di cui all'art. 733 c.p., pare escludere la riferibilità ai

pubblici funzionari, posto che nella descrizione dell'oggetto materiale del reato, viene impiegata la locuzione "cosa propria", alludendo ai diritti dominicali *stricto sensu*, o comunque a rapporti qualificati, quali possono essere quelli del possessore e del detentore. Ulteriormente l'esclusione dei funzionari pubblici viene argomentata tanto in forza dell'organizzazione giuridico-istituzionale e segnatamente sul principio della separazione dei poteri, che impedisce un sindacato del giudice penale su scelte d'intervento (Maccari 1993, 526) ed, infine, per la previsione, nel secondo comma dell'art. 733, della misura della confisca del bene danneggiato è incompatibile, con un bene già di natura pubblica. Residua l'ipotesi della responsabilità concorsuale del pubblico funzionario, con il privato proprietario, in qualità di *extraneus*. Un'ipotesi teoricamente ineccepibile, ma estremamente rara, che fornisce la conferma indiretta che lo strumento punitivo non essere invocato a supplenza di una carenza organizzativa ed istituzionale ed, è comunque, limitato a beni culturali, riferibili a persone fisiche o giuridiche private.

La delega di funzioni.

Le riflessioni sul modello complesso organizzativo a tutela dei beni ambientali e culturali, rapportate ad un'ipotetica responsabilità penale, richiama l'istituto della delega delle posizioni di garanzia (delegabili) a soggetti, in posizione subalterna.

Sul passaggio delle funzioni e della responsabilità dal soggetto apicale alla "base" si sono scontrati negli anni vivaci dibattiti, talvolta animati da posizioni preconcepite ed ideologizzate (usando il termine senza accezioni negative), vedendo nell'istituto, da un lato, un tentativo di portare la responsabilità, verso il basso, dall'altro, una modalità per superare forme di responsabilità oggettiva di mera posizione. Quanto alla portata operativa e dommatica, si scontrano le posizioni di chi assume la delega, come istituto, incidente sulla tipicità, rispetto a chi limita l'operatività, in termini di colpevolezza.

Sui limiti di operatività della delega di funzioni e, quindi, stabile sull'efficacia liberatoria integrale e/o parziale, della traslazione della responsabilità, dal soggetto apicale al soggetto subordinato, la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato criteri, oramai consolidati. L'ambito di operatività della delega, come da requisiti condivisi, è limitato ad organizzazioni complesse, sotto il profilo dimensionale e qualitativo. È limitato alla traslazione effettiva di poteri, di autonomia gestionale, decisionale e di spesa. Il delegato deve soggetto di comprovata competenza nella materia delegata. Quanto al requisito della forma della delega, condivisa è la necessità della forma espressa e pubblicizzata, oscillanti sono, invece, le posizioni sulla necessità della forma scritta.

Il meccanismo della delega, qualora rispetti i requisiti riassunti, costituirà una modalità organizzativa idonea a trasferire la responsabilità penale al soggetto delegato. Quanto all'integrale "immunità" del soggetto apicale, delegante, è ancora vivacemente contrastata la tesi, che, fa residuare in capo al delegante un obbligo di controllo sull'attività, un controllo generale, una supervisione fondata sul legittimo affidamento nella competenza altrui, persistendo in capo al delegante un dovere di

vigilanza. Si contrappongono due differenti istanze, da un lato, l'adeguata responsabilizzazione di soggetti al vertice, dall'altra, il rischio di scivolare verso un' inaccettabile responsabilità oggettiva occulta, sotto l'etichetta retorica della colpa *in vigilando*.

In maniera equilibrata, per evitare ricostruzioni e giustificazioni postume al verificarsi dell'evento, occorre pre-determinare il contenuto e i limiti della vigilanza, esigibile ai diversi livelli della gerarchia organizzativa, in una prospettiva, *ex ante*, e collegata ai doveri impeditivi.

L'articolazione del procedimento d'imputazione della responsabilità, mediante lo strumento della delega di funzioni, in presenza di soggetti pubblici si connota in maniera peculiare.

Esclusa, *ad litteram*, l'applicabilità del d.lgs n. 231 del 2001 (*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*) allo Stato e agli enti pubblici non economici, lo strumento della delega di funzione, pur se "a priori" non esclusa, quale strumento di riconoscimento ed attribuzione della responsabilità, all'interno della P.A., deve, comunque subire forzati adattamenti.

La delega di funzioni, quale modalità operativa ed organizzativa "di fatto", trova importanti limiti all'interno dei soggetti pubblici, dovendosi conciliare, da un lato, con il formalismo e la stretta legalità, d'altro con le esigenze di concretezza ed effettività delle funzioni.

La delega di funzioni, plasmata su imprese ed organizzazioni private, è "strutturalmente" difficilmente compatibile con la ripartizione di funzioni nella Pubblica Amministrazione, tanto che per superare le difficoltà "genetiche", in materia di sicurezza del lavoro, materia "prototipica" della c.d. colpa da organizzazione e della delega di funzioni, è stata introdotta una disciplina specifica per la responsabilità dei deleganti e dei delegati, interni alla P.A.

La tipizzazione dei soggetti attivi e delle condotte ha eliminato alla radice i tortuosi percorsi argomentativi, ma la soluzione, *per tabulas*, limitata alla materia della sicurezza del lavoro, non può costituire argomento per escludere la responsabilità, per atipicità dell'istituto giuridico, per altre tipologie d'illeciti, quanto piuttosto fornire direttrici ermeneutiche da impiegare per l'applicabilità della delega di funzioni, quale strumento d'individuazione della responsabilità, anche all'interno della P.A.

L'itinerario istruttorio muove da un accertamento in fatto e da un'analisi del concreto atteggiarsi dell'assetto istituzionale, verificando la sussistenza dei requisiti minimi, richiesti perché la delega di funzioni, possa avere efficacia liberatoria del delegante e, altresì, se tale traslazione sia legittima o non vietata da parametri normativi, che discendono dall'art. 97 Cost. Alla frammentazione delle funzioni, poi delegate, deve aggiungersi l'ulteriore elemento di scissione tra potere decisionale e competenze tecniche, dovendosi separare la mera esecuzione, secondo la miglior scienza ed esperienza, dalla scelta politica/discrezionale, *l'an* dal *quomodo*. La difficoltà di trovare un equilibrio tra il livello politico ed il livello gestorio, evitando un appiattimento di responsabilità giuridica verso il livello politico o, per converso, verso il livello tecnico, è certamente aggravata dal

meccanismo multilivello di parcellizzazione di competenze e, quindi, di responsabilità (« A livello esemplificativo, ricordiamo il caso di un Sindaco ritenuto responsabile per aver consentito l'abbandono incontrollato di rifiuti in un'area di proprietà comunale, anche in presenza di una delega ad un dirigente comunale, avendo omesso, sebbene diffidato dai competenti organi di vigilanza, di esercitare il controllo sull'operato del delegato, così Cass., Sez. 3, n. 12434 del 21/02/2007, dep. 26/03/2007, in Ced Cass., n. 236345. »), che presenta il nuovo mosaico delle competenze, in materia di beni ambientali e culturali.

L'ineffettività del sistema sanzionatorio riparatorio: la demolizione e la rimessione in pristino

A chiusura delle norme speciali a tutela penale dell'ambiente (in senso lato) sono previste misure riparatorie, quali la demolizione, la remissione in pristino o l'obbligo di bonifica dei siti inquinati. Le misure riparatorie (da taluno inquadrate tra le sanzioni amministrative, da altri nella categoria delle pene accessorie) dovrebbero astrattamente compensare le miti previsioni edittali degli illeciti edilizi e paesaggistici, recuperando l'effetto preventivo, afflittivo e retributivo, proprio dalle sanzioni riparatorie e ablative. Il quadro punitivo sembrerebbe teoricamente predisposto per offrire risposte adeguate, che, però configgono con una realtà applicativa gravemente ineffettiva.

L'omessa adempimento della sanzione della demolizione o della rimessione in pristino trasforma le opere illecite o illegittime in monumenti all'illegalità; si cristallizza il degrado, determinando un pernicioso effetto domino, con conseguente perdita del valore estetico, naturalistico e storico del territorio e del paesaggio. Il "monumento" all'illegalità è conservato, addirittura preservato in nome dell'accidioso principio del "consolidamento", che affida al passaggio del tempo, una sorta di funzione catartica, ma al contempo criminogena.

Le ragioni che troppo frequentemente portano a "tollerare" l'opera illecita, a contestualizzarla, a riconoscerla, come un fatto compiuto, quasi irreversibile, ci riportano alle riflessioni sull'inerzia dei funzionari ed amministratori pubblici, alla sovrapposizioni di competenze ed all'inadeguatezza del cd. governo di contiguità, in materia di tutela.

L'intervento autoritativo non è mai tempestivo: nella realtà si rilevano difficoltà ad intraprendere la procedura esecutiva ed il concorso di autorità amministrativa e/o giudiziaria, piuttosto che rafforzare l'esecuzione della sanzione, dà luogo ad un estenuante minuetto, ove l'autorità amministrativa locale, che per prima dovrebbe e potrebbe intervenire, frequentemente rimane inattiva. Negli enti locali si registra un atteggiamento restio ad attuare forme di autocensura, nel caso di opere realizzate, con titoli abilitativi dichiarati, poi, illegittimi, ma pari ritrosia si riscontra negli interventi su opere costruite in assenza o in difformità del titolo abilitante.

Sulla confluenza delle competenze giudiziarie e amministrative, occorre ricordare la storica

sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione del 10 ottobre 1987 n. , c.d. "Bruni", ove si stabilì che il giudice penale non può ordinare la demolizione del fabbricato abusivo, seppure quale condizione del beneficio della sospensione condizionale della pena (art. 165 c.p.), in quanto la materia edilizia, compreso il ripristino coattivo dello stato dei luoghi, è all'autorità comunale. Al giudice penale viene riconosciuto un ruolo "supplente" nell'esecuzione della misura della demolizione, in virtù del disposto dell'art. 7 della legge n. 47 del 1985 (oggi art. 31 del d.P.R. 380 del 2001), a tenore del quale, il giudice ordina in sentenza "la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita". È una disposizione di chiusura del procedimento amministrativo sanzionatorio, che attribuisce potere al giudice nell'inerzia del sindaco e del presidente della giunta, prima del pronunciamento della sentenza.

La concezione di un giudice supplente, "che esercita eventualmente e residualmente un potere ripetuto dalla sfera di attribuzioni proprie della pubblica amministrazione" oltre ad essere "istituzionalmente" poco ortodossa non pare neppure essere confermata dalla stessa lettera del citato art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, tanto da essere emendata, in forza di una rilettura sistematica dell'art. 7, della legge n. 47 del 1985, offerta dalle Sezioni Unite del 19 giugno 2006 c.d. "Monterisi". La disposizione di cui all'art.7 non pone alcuna regola di residualità del potere attribuito al giudice, ma prevede soltanto, per motivi di economicità processuale che laddove la demolizione dell'opera abusiva, sia comunque avvenuta, è inutile l'adozione della misura sanzionatoria, per inverso, laddove non si è avvenuta, la ordina il giudice penale ((La procedura esecutiva, come da disciplina generale del codice di procedura penale, inizia su impulso del pubblico ministero competente, che prende rapporti con il comune nel cui territorio è stato accertato e sanzionato l'abuso, quindi con l'esecutato e gli eventuali occupanti l'immobile, e può procedere tanto con incarico ad imprese private, quanto, con l'ausilio dell'esercito (art. 15 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12). La procedura esecutiva è indubbiamente complessa ed onerosa, le modalità operative sono state progressivamente dettate da circolari del Ministero dei Lavori Pubblici, del Mibac e sono state previste forme di finanziamento per l'esecuzione (costi da imputare ai contravventori) nelle varie circolari della Cassa Depositi e Prestiti. Alle oggettive difficoltà operative si debbono aggiungere le varie "scappatoie" premiali, i condoni, fino ad arrivare alla "storicizzazione dell'abuso.))).

Nondimeno l'intervento del giudice penale, già è un'attestazione dell'inerzia dei Enti locali tanto nella fase di vigilanza preventiva alla realizzazione degli abusi, quanto nella fase successiva della demolizione o rimessione in pristino.

Sull'inerzia dei funzionari ed amministratori degli enti locali, si deve registrare una prassi tanto diffusa, quanto, pernicioso di evitare le diffide ad adempiere e, quindi, non procedere con le imputazioni d'omissione d'atti d'ufficio. Un presidio penalistico, che svolgerebbe in maniera evidente una funzione general-preventiva e che, invece, rimane bandiera inerte ed inefficiente.

Considerazioni conclusive: quis custodiet custodiet?

La complessità dell'apparato organizzativo piuttosto che generare effettività nelle funzioni di tutela e gestione genera inefficienza sistematica. Il modello piramidale delle funzioni, declinato secondo i criteri di materia e territorio, è stato sostituito dalla leale collaborazione, tra soggetti pubblici, seconda una regola di sussidiarietà verticale (Abbamonte 2004, 380).

Al di là delle formule che semanticamente evocano principi etico-giuridici, occorre dire che il meccanismo di operatività tra enti pubblici scandito in termini di sussidiarietà e di delega neutralizza i meccanismi di vigilanza di tipo gerarchico, in un malcelato tentativo di scaricare, parzialmente, verso il basso (enti territoriali) diverse funzioni. Enti sotto-ordinati, con oggettive carenze di professionalità, con limitate risorse economico finanziarie, con una contiguità territoriale, che piuttosto che favorire forme di tutela e gestione, abdica ai controlli, o comunque li attenua, a causa di varie situazioni di evidente conflitto d'interessi.

La distinzione concettuale tra tutela, gestione, valorizzazione e fruizione troppo sottile e mobile, fondata su una prassi pigra e ripetitiva, non consente di mitigare gli effetti che derivano dalla localizzazione di forme di gestione o valorizzazione, che solo in rari casi preservano, troppo spesso abbandonano o irreversibilmente trasformano e distruggono.

L'immanente connotato pubblico e universale dei beni culturali ed ambientali esige un "tutore" *super partes*, che, con obiettivo distacco guardi con pari attenzione alla cura dei beni. Il desolante quadro degli esiti del localismo, a parte rari (e forse casuali) esempi virtuosi induce a ripensare un modello, che con il beneficio della buona fede, affida ai custodi locali funzioni e compiti, di cui non si sono mostrati all'altezza. Senza forzate estromissioni, risulta, nondimeno, necessario un ridimensionamento delle funzioni locali, che discendono dal modello "fluido" della sussidiarietà verticale.

Le criticità non possono essere superate dall'*extrema ratio* del magistero punitivo, il cui ruolo non dovrebbe e non può essere di supplenza "ordinaria" a carenze sistemiche o a scelte legislative maliziosamente miopi, che schermano i centri decisionali e quindi le varie posizioni di responsabilità e non favoriscono la tutela o fermano il costante degrado.

Bibliografia

Bibliografia

Aa. Vv.

- 1999 *Ambiente e diritto*, Firenze.
- 2002 *La costituzionalizzazione dell'ambiente. L'ambiente nella riforma del Titolo V della Costituzione*, tenutosi al Belvedere di San Leucio (Caserta) il 15 marzo 2002, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, Napoli, Jovene, 2002.
- 2013 *La 'ndragheta al Nord e non solo*, in <http://www.antimafiaduemila.com/2013061243420/parla/qla-ndrangheta-al-nord-e-non-solo.html>
- Abbamonte G.
- 2004 *Attualità e prospettive di riforma del processo amministrativo*, in "Dir. Proc. Amm."
- Aicardi N.
- 2002 *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino.
- Barbati C.
- 2003 *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del Titolo V: La separazione delle funzioni*, in "Giornale dir Amm.", n. 2.
- Bartole S., Bin R., Falcon G., Tosi R.
- 2005 *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino.
- Cammelli M.
- 2001 *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*.
- Candido A.
- s. d. *La Controriforma del titolo V*, <http://dirittiregionali.org/2012/10/12/la-controriforma-del-titolo-v/>;
- Carpentieri P.
- 2004 *La nozione giuridica di paesaggio*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", 2004.
- 2013 *Semplificazione e tutela del paesaggio* in <http://www.pausnia.it/files/carpentieri%20-%20paesaggio.pdf>
- Casini L.
- 2001 *La valorizzazione dei beni culturali*, in "Riv. trim dir. pubbl"..
- Catelani A. Cattaneo S. (cur.)
- 2002 *I beni e le attività culturali*, Padova.

Catenacci M.

1996 *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a struttura "sanzionatoria"*, Padova.

Eugenio R.

2012 La riforma del Titolo V della Costituzione manda in soffitto 11 anni di federalismo, in "Il Sole24ore" del 12 ottobre 2012.

Giunta F.

1997 *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni*, in "Riv. it. dir. e proc. pen."

1999a *Il bene giuridico dell'ambiente: nozioni ed impieghi nel campo del diritto penale*, in Aa. Vv.

1999b *La fattispecie oggettiva del reato omissivo improprio: la posizione di garanzia*, in "Dir. Pen. e Proc."

Maccari A.L.

1993 *Brevi riflessioni, in materia di soggetti attivi della contravvenzione di cui all'art. 733, cp.*, in "Giustizia Penale", II.

Pozzo B., Renna M.

2004 *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè.

Stella Richter P., Scotti E.

2002a *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e tutela*, in *Trattato di diritto amministrativo* (diretto da G. Santaniello), vol. XXXVIII, Padova, 2002

2002b *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in *I beni e le attività culturali* a cura di Catelani e Cattaneo, Padova.

Pulitanò D.

s.d. *L'articolazione delle posizioni di garanzia all'interno delle organizzazioni complesse*,

<http://www.ipasvi.torino.it/Portals/14/posizione+di+garanzia.pdf>

