

LA PREVENZIONE AL CENTRO DEL DIRITTO PER L'AMBIENTE

IL DIRITTO DELL'AMBIENTE È UNO STRUMENTO FONDAMENTALE PER LA TUTELA AMBIENTALE. DEVE TENERE CONTO SIA DELLA REGOLAZIONE CHE DEL CONTROLLO, CON UN ORIENTAMENTO CHE PRIVILEGI GLI STRUMENTI DI PREVENZIONE, AL FINE DI EVITARE CHE GLI ILLECITI VENGANO COMMESSI. LA SFIDA DELLA COMPLESSITÀ NON SI AFFRONTA CON L'IPERTROFIA NORMATIVA.

Pensare al diritto dell'ambiente in una prospettiva di storia recente e di possibile futuro sviluppo, significa ragionare a proposito di un "diritto per l'ambiente", di una regolazione giuridica che tenga conto delle prospettive epocali, e non di una semplice addizione di norme che soddisfino interessi e pulsioni di corto respiro.

Questo criterio può servire a selezionare ciò che di positivo è stato fatto in questo campo e a disegnare delle linee di intervento per il futuro.

In un arco di tempo pluridecennale la traduzione in norme ordinarie della base costituzionale in materia urbanistica, paesaggistica, ambientale, è passata dalla difesa delle bellezze naturali, alla percezione della finitezza delle risorse, alla necessità di rimodellare i criteri dello sviluppo e contrastare i mutamenti climatici.

L'ultimo decennio delle norme in materia ambientale è vissuto nel contesto di questa evoluzione ed è stato caratterizzato da tre momenti:

- l'inizio della vita pratica del decreto legislativo n. 152 del 2006, il Testo unico dell'ambiente, tuttavia sottoposto a ripetute modifiche

- un biennio segnato dalle realizzazioni riformatrici delle leggi sui delitti ambientali e sul Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (Snpa)

- un periodo recente di affanno nel trovare efficienza normativa ed equilibrio tra fonti nazionali e sovranazionali.

I cinque anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge 22 maggio 2015 n. 68, la legge sui delitti ambientali, sono stati peraltro messi a frutto da una pluralità di soggetti per indirizzare la tutela dell'ambiente – e il suo sottoinsieme costituito dalla tutela penale dell'ambiente – in un alveo positivo.

Grazie all'applicazione delle nuove norme da parte degli organi di controllo, delle polizie giudiziarie,



FOTO: LAURA SCHIOZZI - ARPA PVG - CC BY 4.0

della magistratura, risulta ormai chiaro che vi è una distinzione strutturale tra attività antropiche lecite da sottoporre a regolazione, controllo e correzione laddove necessario e criminalità ambientale da contrastare con la fermezza che la legge 68/2015 consente. Risulta altrettanto chiaro il valore di prevenzione generale che la legge riveste: cittadini, enti pubblici, imprese sono ora maggiormente motivati al rispetto delle norme di tutela ambientale, consapevoli dell'incrementata gravità delle possibili sanzioni.

La chiarezza e la stabilità delle norme sono valori preminenti, da salvaguardare, tantopiù nella materia della tutela dell'ambiente: sono valori invocati da tutti i cittadini e particolarmente sentiti in una fase storica in cui l'instabilità è semmai dettata da emergenze sanitarie ed economiche estreme.

In un quadro di necessaria stabilità delle norme, il diritto penale dell'ambiente – che, si ripete, è solo una parte del diritto dell'ambiente – a partire dall'entrata in

vigore della legge 68/2015 ha vissuto e potrà vivere una stagione di recupero della corretta funzione general-preventiva: la salvaguardia dell'ambiente non ha bisogno di eclatanti "operazioni" a delitto commesso e danno prodotto, bensì di una paziente opera intesa a evitare che gli illeciti vengano commessi e i danni all'ambiente vengano causati. Come si è accennato, la Corte di Cassazione si sta esprimendo con decine di sentenze che danno stabilità interpretativa alle norme introdotte nel codice penale, senza significativi contrasti; la giurisprudenza di merito, nella casistica concreta, renderà chiari i precetti dando loro sostanza; le imprese sane hanno percepito il valore della scelta del Parlamento nella scorsa legislatura e la legge 68/2015 sta conseguendo il suo scopo di allargare la forbice tra condotte strutturalmente illecite e attività antropiche e d'impresa da sottoporre a controllo e semmai accompagnare con il sistema delle prescrizioni. Vanno dunque respinte le tentazioni

di proporre sempre nuove norme “*photopportunity*” (così descritte qualche anno orsono da Luigi Ferrarella) cioè norme-manifesto fatte solo per “dare un segnale”.

Il baricentro del diritto dell’ambiente deve rimanere quello della regolazione e del controllo, senza derive verso un inutile – ma conclamato – inasprimento delle sanzioni, privo di una valutazione complessiva delle conseguenze in termini di prevenzione generale e speciale dei reati e del quadro di disciplina generale dell’ambiente e degli strumenti di controllo.

Sono semmai necessarie e indifferibili iniziative legislative e regolamentari a sostegno degli strumenti di prevenzione e controllo, in primo luogo, dunque, di attuazione della legge 132/2016.

La legge 28 giugno 2016 n. 132 (*“Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente e disciplina dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale”*), entrata in vigore all’inizio del 2017, ha consentito di superare la frammentaria organizzazione delle funzioni di tutela ambientale affidate alle Agenzie per l’ambiente regionali e delle Province autonome – variamente denominate e strutturate – e all’Ispra. Buona parte dell’effettività della nuova organizzazione della protezione dell’ambiente risulta peraltro

condizionata all’emanazione di decreti attuativi che, come in molte occasioni accade, tardano a essere prodotti dall’esecutivo.

Sia la legge 68/2015 che la legge 132/2016 sono state il risultato di un’iniziativa legislativa parlamentare, conclusa con voti a larghissima maggioranza, che ha concorso a delineare l’aspetto riformatore della XVII legislatura (2013-2018) in materia di tutela dell’ambiente.

In epoca più recente sembra però essersi persa una linea di sviluppo analoga, laddove la prospettiva normativa dovrebbe invece privilegiare, dando un messaggio positivo e condivisibile, i provvedimenti che mantengono al centro del diritto dell’ambiente la regolazione delle attività antropiche, la sostenibilità ambientale in senso ampio, la prospettiva sovranazionale.

Norme chiare, limitate nel numero, collocate organicamente in un sistema. A proposito del quale, se bisogna riconoscere che il decreto legislativo 152/2006, il Testo unico dell’ambiente, ancora ne costituisce la base, ci si deve porre il problema di quanto questo complesso normativo sia in grado di resistere – senza un serio (tecnicamente adeguato e meditato) ripensamento delle sue strutture fondamentali – alle continue

modifiche, riformulazioni di fattispecie e inserimenti di nuove norme che producono un progressivo mutamento di senso e una perdita di intellegibilità del disegno generale.

Ma un’altra sfida si annuncia. È tempo di avviare una seria discussione, assistita da un’integrazione altrettanto seria tra mondo scientifico, mondo giuridico e decisori politici, sulla questione se – allo scopo di migliorare gli indicatori della biodiversità, del clima, della riduzione della pressione antropica – a una *ipercomplessità* delle condizioni in cui le relazioni tra uomo e ambiente si svolgono e si verranno a svolgere, debba necessariamente corrispondere una *ipernormatività* che ne regoli lo svolgimento.

Oppure se – abbandonata comunque la fallita contemplazione liberista delle attività antropiche – la regolazione giuridica debba tradursi in norme essenziali (dunque) comprensibili (dunque) non eludibili.

Giuseppe Battarino

Magistrato collaboratore della Commissione bicamerale d’inchiesta sul ciclo illecito dei rifiuti e illeciti ambientali



FOTO: AMELIA DE LAZZARI - CC BY 4.0