

Tutela dell'ambiente e beni comuni

Voci a confronto per la salvaguardia di diritti primari

Roma, 5 aprile 2018

Giuseppe Battarino

Magistrato collaboratore della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle ecomafie

Come si legge nella presentazione dell'incontro, si è inteso offrire, mediante brevi interventi tematici, rappresentativi del ruolo e delle attività di attori di diverse istituzioni, una sintesi multidisciplinare dei più significativi approcci al tema della tutela dell'ambiente - collocato nell'ambito dei beni comuni - che vanno da quello propriamente giurisdizionale, a quello investigativo, alla funzione legislativa e di inchiesta parlamentare, all'approccio scientifico, al ruolo dei cittadini e delle associazioni, in una prospettiva di integrazione di azioni e di scambio di conoscenze tali da consentire la reale conoscenza dei fatti e dei fenomeni e l'effettiva tutela, nell'ambito giurisdizionale e in altri contesti, di beni costituzionalmente protetti.

L'incontro ci richiama quindi in primo luogo a un dovere di "sguardo" del giurista in generale, e del magistrato in particolare, orientato a cogliere, con l'ausilio di diversi punti di vista, il tema dei beni comuni.

Vi è stato un uso inflazionato dell'espressione bene comune che, come nota Rita Sanlorenzo (Questione Giustizia, 2/2017), è stato associato via via a entità e concetti diversi tra loro e a diverso regime giuridico: "la categoria dei beni comuni si applica allora nella discussione pubblica non solo a tutti quei beni (l'acqua, l'aria, il patrimonio naturale e quello culturale)

rispetto ai quali la coscienza comune si ribella a che in forza del diritto proprietario possa essere esercitato un diritto *ad excludendum*; ma viene utilizzata anche come il programma per il rilancio di settori interi dell'attività umana. Diventano allora slogan di questo rilancio, il lavoro, come ben e comune e, da ultimo, anche la giustizia.”

E' perciò utile ricondurre il tema a riferimenti costituzionali che possono essere rappresentati da una caratterizzazione di quei beni come funzionali all'esercizio e alla realizzazione dei diritti fondamentali per lo sviluppo della persona, alla loro riferibilità a una comunità (con la possibile tensione tra *Geimeinschaft* e *Gesellschaft*) e all'esigenza di una gestione collettiva: dunque in prima battuta all'orientamento agli artt. 2, 23 e 41 della Costituzione. Con la consapevolezza di dover storicamente reagire “alla espansione indiscriminata della legge del mercato e dell'accumulazione” (Rita Sanlorenzo).

Secondo una visione radicale “la cosiddetta proprietà privata rappresenta in effetti soltanto un'eccezione ai beni comuni ed è garantita a seconda dei bisogni variabili” (Ugo Mattei); tuttavia è ancor più incisivo riferirsi a idee che dimostrano come la proprietà possa declinarsi in regimi ampiamente differenziati: riferimenti suggestivi possono essere fatti a Stefano Rodotà (*Il terribile diritto*), alla visione “subordinata” del diritto di edificare nella ricostruzione teorica di Cesare Salvi (*Aspettativa edificatoria e risarcimento del danno*, Foro Italiano 1983, V, 221) ma anche a esperienze storiche del tutto peculiari, come quella della Magnifica comunità di Fiemme, istituzione politico-economica che vive intorno alla cura comune di un importante patrimonio silvopastorale; e persino a visioni letterarie come quella dei titoli di proprietà collettiva di una risorsa scarsa come l'acqua sul pianeta Arrakis, in *Dune* di Frank Herbert.

Il tema di ciò che può essere “merce” non è evidentemente nuovo e rinvia a suggestioni marxiane. Non casualmente Karl Marx, nato come giurista, ricorda (nella prefazione a *Per la critica dell'economia politica*, 1859) l'esordio delle sue riflessioni economiche e filosofiche con la pubblicazione nel 1842 sulla *Rheinische Zeitung* dei suoi articoli sulla legge contro i furti di legna. Leggi penali a tutela della proprietà avevano trasformato il diritto consuetudinario di raccogliere legna caduta, intesa come bene comune, in appropriazione abusiva di legna e in furto di legna. Il diritto proprietario marciante contro gli ultimi resti dei pascoli e delle foreste come bene comune aveva prodotto in Prussia, nel 1836, 150.000 procedimenti penali per furti di legna e reati concernenti la caccia, le foreste e i pascoli (su circa 208.000

procedimenti penali complessivi). Una vicenda storica che induce a riflessioni di rilevanza contemporanea sulla funzione del diritto penale.

Se vogliamo sviluppare un riflessione sulla tutela dell'ambiente e dei beni comuni a partire da vicende normative attuali dobbiamo riconoscere una forte spinta riformatrice alla XVII Legislatura.

Sono state approvate le leggi - di iniziativa parlamentare e a larghissima maggioranza - 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente) e 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente); inoltre il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile); e da ultimo, con il decreto legislativo 1 marzo 2018 n. 21 è stata data attuazione alla riserva di codice penale, che dà sistemazione topologica anche a reati inerenti queste materie.

Sono invece rimaste proposte, non esaminate in tempo utile da entrambe le Camere, la disciplina sul consumo di suolo e quella sulle barriere architettoniche.

Le scelte di penalizzazione della legge 68/2015 hanno colto la necessità di inserire le sanzioni penali in un sistema complesso di regolazione e limitazione delle attività antropiche, controlli e sanzioni, atto a generare una retroazione positiva; e a distinguere un impatto antropico lecito, rispetto al quale si pongono problemi di regolazione e controllo, da un impatto antropico strutturalmente illecito rispetto al quale si collocano le esigenze di contrasto alla criminalità ambientale.

In questo, come in altri casi di coerenti interventi normativi, le norme cristallizzano posizioni conquistate ma la coscienza collettiva può prefigurare conquiste possibili; si attua un bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti con particolare riguardo al rapporto tra iniziativa economica privata, non contrasto con l'utilità sociale e prevenzione/riduzione del possibile danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41 Cost.); si attuano tecniche legislative e si promuovono forme attuative e giudiziarie di composizione dei conflitti tra soggetti pubblici e privati e tra valori.

Ancora una volta è utile il richiamo all'art. 2 della Costituzione, in particolare nei riferimenti allo svolgimento della personalità umana "nelle formazioni sociali" e all'"adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", a cui si può risalire come fondamento superiore non solo della disciplina normativa ma anche della cura concreta dei beni comuni.

In questo quadro legislazione e giurisprudenza possono diventare trama e ordito di una tutela effettiva dei beni comuni e dell'ambiente; e in questo senso sembrano muoversi le prime pronunce della Corte di Cassazione sulla legge 68/2015 (http://www.questionegiustizia.it/articolo/detto-in-modo-chiaro_l-inquinamento-esiste_08-11-2016.php).

E' semmai da verificare l'impatto che questo impianto normativo ha avuto e potrà avere sull'organizzazione della giurisdizione e la necessità di una omogenea applicazione delle norme, alla quale può in certa misura rispondere l'applicazione dell'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, con l'esercizio, già in corso in materia di diritto penale dell'ambiente, di un ruolo attivo della Procura generale presso la Corte di Cassazione.

Sempre in materia ambientale siamo d'altro canto di fronte a una riorganizzazione di competenze destinata ad avere effetti anche sulla giurisdizione: il riferimento è alla già citata legge 28 giugno 2016, n. 132, istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, destinato a divenire fonte di conoscenza istituzionale, principale e garantita, delle informazioni in materia ambientale, necessarie anche per le valutazioni in ambito giudiziario; a fornire "supporto alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici" (art. 3.1.d); a svolgere attività di polizia giudiziaria (art. 14) di talché l'esistenza di un corpo di ufficiali di polizia giudiziaria, in sede centrale e regionale, pone questioni di coordinamento delle attività, di relazioni istituzionali con le procure della Repubblica - sia in ambito di indagine, sia per quanto riguarda l'applicazione degli articoli 5-19 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. (di distinzione di funzioni nel contesto applicativo del D.Lgs. 152/2006 e in particolare della parte VI-bis sul sistema delle prescrizioni).

Un cenno, infine, al lavoro svolto nella XVII Legislatura dalla Commissione bicamerale d'inchiesta sul ciclo illecito dei rifiuti e gli illeciti ambientali.

Pur essendo il lavoro della Commissione parlamentare d'inchiesta, a differenza di quello della magistratura, volto non a un giudizio su singoli fatti penalmente rilevanti ma alla ricostruzione di fenomeni e all'analisi generale dei comportamenti dei soggetti pubblici e privati in materia ambientale, il perimetro di queste attività - nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 82 della Costituzione e dalla legge istitutiva, 7 gennaio 2014, n. 1 - ha portato la Commissione ad

acquisire ed esaminare provvedimenti giudiziari, a interloquire con autorità giudiziarie e parti processuali, nella prospettiva di ricostruire l'esistenza e la natura di fenomeni illeciti, il rischio dell'emergenza di tali fenomeni, la loro strutturazione su alcuni territori o in alcuni ambiti tematici.

Le attività istruttorie hanno portato all'approvazione di ventisei Relazioni presentate al Parlamento (si tratta del numero storicamente più elevato in tutte le Legislature e per tutte le Commissioni d'inchiesta).

In concreto vi sono diversi esempi nelle inchieste svolte dalla Commissione e nelle Relazioni approvate (tutte disponibili all'indirizzo <http://parlamento17.camera.it/197>) della necessità di un approccio multidisciplinare nel quale le conoscenze giuridiche e quelle scientifiche ed economiche concorrono a delineare fenomeni, laddove alla giurisdizione, in particolare penale, compete l'esame di fatti. Così è a dirsi, ad esempio, della dialettica tra debolezza dei procedimenti amministrativi e dei controlli ed incisività della magistratura inquirente nelle questioni ambientali connesse a prospezione, produzione e trasporto di idrocarburi in Basilicata; della presenza costante di interessi criminali in direzione del ciclo dei rifiuti efficacemente evidenziata dall'indagine "Mondo di mezzo" della procura della Repubblica di Roma; della necessità, ancora con riferimento a Roma Capitale, dello svolgimento adeguato di compiti propri dell'amministrazione pubblica locale sul tema del decoro urbano pur a fronte di un'attenta presenza degli organi giurisdizionali inquirenti; e, in altro campo, dell'interrelazione tra vicende locali e dinamiche globali evidenziata in materia di traffici illeciti transfrontalieri di rifiuti e di incendi in impianti di trattamento dei rifiuti.

Il tema della tutela dei beni comuni e dell'ambiente rinvia necessariamente a questioni e necessità di ordine generale: ad esso sembra perciò adattarsi quanto affermava nel 1926 John Maynard Keynes:

"Il problema politico dell'umanità consiste nel mettere insieme tre elementi: l'efficienza economica, la giustizia sociale, la libertà individuale"; e, ancora, con fulminante attualità: "dobbiamo inventare una nuova saggezza per una nuova epoca".

Un risultato che non può che fondarsi su competenze serie e conoscenze condivise.