

Tutela dell'ambiente e beni comuni

Voci a confronto per la salvaguardia di diritti primari

Roma, 5 aprile 2018

Chiara Braga

Deputata PD

Si può ragionevolmente affermare che la **XVII Legislatura** sia stata la più "ambientale" di sempre, almeno dal punto di vista dell'attività parlamentare. Sono stati raggiunti traguardi storici, quale l'approvazione della **legge sui delitti ambientali** ma anche altre leggi particolarmente importanti:

il collegato ambientale, la legge di riforma del sistema nazionale di protezione ambientale, la legge di riforma della protezione civile, la legge sulla biodiversità.

Altri processi legislativi sono rimasti incompiuti: **legge di riforma dei parchi naturali – legge sul consumo di suolo e riuso del suolo edificato – legge sulla tutela, governo e gestione pubblica dell'acqua - legge sul coordinamento della disciplina in materia di abbattimento delle barriere architettoniche**

Si aggiungono a questo quadro molte politiche sul tema della prevenzione del dissesto idrogeologico, della messa in sicurezza del territorio e degli edifici, pubblici e privati.

Il tema della **tutela dell'ambiente**, inteso come **salvaguardia della disponibilità del bene comune per eccellenza**, ha visto spesso superare schieramenti ed appartenenze, senza

tuttavia – credo che occorra riconoscerlo - riuscire a connotare in modo chiaro e convincente l'azione della politica di questi anni.

Alcuni di quei risultati sono stati raggiunti **“nonostante”**: nonostante le resistenze, la disattenzione, la mancanza di un forte investimento nella comunicazione dell'azione di governo. Molti di questi risultati sono maturati e costruiti **in Parlamento**, non nei Ministeri più strettamente competenti; spesso con il sostegno di soggetti esterni che hanno accompagnato percorsi non sempre lineari; l'esempio più significativo è quello sugli **“ecoreati”**, dove l'azione parlamentare è stata supportata da una vasta e trasversale mobilitazione di associazioni, cittadini, personalità che hanno contribuito a generare un'attesa e una forte motivazione al raggiungimento del risultato.

Ci sono alcuni caratteri comuni al lavoro legislativo su questi temi, temi che hanno il potere di smuovere le coscienze e produrre mobilitazione delle persone; lo è stato spesso in passato, pensiamo al referendum sul nucleare, certamente meno nel nostro tempo ma credo che non a caso in cima alla classifica delle parole a cui gli italiani attribuiscono un valore positivo (le cosiddette **parole del “futuro condiviso”** di Ilvo Diamanti) ci sono **“ambiente”** ed **“energie rinnovabili”** : **esiste quindi una forte spinta ideale che supporta anche un avanzamento legislativo rilevante; nello stesso tempo però esiste il rischio che un eccesso di ideologismo porti a una paralisi della produzione legislativa.**

Due esempi opposti di cui mi sono occupata in prima persona nell'attività parlamentare in questi anni:

- Uno **positivo**: la Legge sugli **“ecoreati”** (68/2015) è stato l'esito di un lavoro di oltre 20 anni ed un tassello di un disegno più complessivo di riforma degli strumenti a tutela dell'ambiente. Abbiamo agito sempre con la comune consapevolezza delle attese prodotte nei cittadini dall'esito di vicende legate a disastri ambientali come quello dell'eternit a Casale Monferrato e in molte altre parti di Italia, che la coscienza sociale ha censurato ma che la giustizia penale non ha saputo sanzionare in modo efficace, per mancanza di strumenti e mezzi adeguati. C'era la necessità di colmare questa distanza, con misure efficaci e realmente applicabili.

L'affermazione dell'ambiente come bene costituzionalmente tutelato in sè passa attraverso l'introduzione nel codice penale di fattispecie di delitti che colpiscono comportamenti di particolare gravità e che concorrono a una tutela fino ad allora non

prevista. Sappiamo bene che il processo penale non è il rimedio a ogni comportamento antisociale, ma la legge ha un importante valore culturale perché afferma con forza che l'uso criminale dei beni comuni non è più possibile, sia conseguente a scelte delittuose dirette, sia dipendente dall'inseguimento di un lucro scellerato che mette a repentaglio l'integrità dell'ambiente e della salute. È stato un contributo al disegno di un **sistema complessivo di tutela** che ha come **obiettivo la restituzione a integrità dell'ambiente:** sanzioni penali, sistema delle prescrizioni per evitare lunghi e inefficienti procedimenti penali per reati contravvenzionali. In questo caso una forte spinta ideale, dentro e fuori il Parlamento, ha portato alla fine di quella che Legambiente ha definito giustamente "la lunga marcia": superando resistenze e ostacoli disseminati lungo il percorso, anche con una certa abilità dai "guastatori", facendo prevalere su tutto l'obiettivo di arrivare vivi e vittoriosi al traguardo.

- **Un esempio negativo: la Legge sulla tutela, governo e gestione pubblica dell'acqua**
Quando parliamo di acqua parliamo della salvaguardia di una risorsa scarsa e finita, essenziale per la vita e lo sviluppo di una comunità (origine di molti conflitti globali e locali). Gran parte del dibattito in Parlamento tuttavia si è fermato alla contrapposizione tutta ideologica tra un modello di gestione pubblica o e un modello di gestione privata dell'ultimissimo anello di una catena, la gestione del servizio idrico. Senza tener conto che il vero tema non è quello, perché esistono nel nostro Paese esperienze virtuose e disastrose in entrambi i casi, e che un approccio del genere impedisce di affrontare la questione vera che è quella di come garantire un governo efficace che dia risposte che i cittadini si aspettano: avere acqua di qualità ad un "costo", non solo economico ma anche ambientale e sociale, che sia equo e sostenibile. **Dire che l'acqua è un bene comune non può essere una mera affermazione di principio** ma significa preoccuparsi ed occuparsi di tutto il suo ciclo di vita, adottare politiche integrate che affrontino temi della tutela, pianificazione e gestione delle risorse idriche, creino condizioni per fare gli investimenti, per rimediare alle perdite idriche del 30% nella rete nazionale, per dotare intere aree del paese di reti di distribuzione e depuratori efficienti. E in una efficace gestione di un bene comune in cui il "pubblico" ha sempre una forte responsabilità e un forte ruolo di guida dei processi, che è il vero elemento da affermare e garantire.

Cosa hanno insegnato queste esperienze?

- Importanza di **stare al merito delle questioni sempre**, anche quando è faticoso e rischia di prevalere la tentazione di semplificare per privilegiare “il messaggio” alla sostanza del risultato. Ricordo sugli ecoreati la discussione sull'avverbio “abusivamente” e l’inserimento strumentale della norma sul divieto di air gun che hanno rischiato di compromettere l’esito della legge; o la vicenda del ddl Falanga sull’abbattimento dei fabbricati abusivi. **Le regole della politica non sono indifferenti al lavoro del legislatore, ovviamente, ma caricare di valore simbolico questioni legislative che hanno una forte connotazione tecnica e giuridica è sempre controproducente e rischia di compromettere il raggiungimento di un risultato possibile**

Si dice spesso che “il meglio è nemico del bene” in molti casi la **ricerca esasperata del meglio rischia di essere la più forte alleata della conservazione del pessimo**. La vicenda della **legge sul consumo di suolo** è emblematica: dopo anni in cui se ne discuteva la Camera riesce a far approvare in prima lettura un testo equilibrato, che fissa dei limiti quantitativi al consumo di suolo inedificato, in coerenza con gli obiettivi europei al 2050 e che auspica una ripresa di iniziativa su una direttiva sui suoli, e con alcune prime misure sulla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Su questo complesso normativo si scatenano attacchi durissimi e contrapposti: si dice che è una legge che affosserà il settore dell’edilizia e inonderà i Comuni di ricorsi al giudice amministrativo, e nello stesso tempo altri sostengono che questa è una legge che favorisce la cementificazione, non abbastanza coraggiosa sul fronte della riqualificazione urbana. **Posizioni che hanno rappresentato un grande aiuto al fronte, largo e sempre molto ben organizzato, che da anni impedisce al Paese di darsi una norma capace di mettere un freno al consumo dissennato di suolo (e così purtroppo è stato).**

Questa vicenda, come altre, sembra essere intrappolata nel rischio dell’eterna contrapposizione tra chi pensa che quel che si sta facendo è troppo e chi pensa che è troppo poco; W. Churchill diceva **“è un peccato il non far niente col pretesto che non possiamo fare tutto”**.

Ma che cos’è la politica se non la necessità di comporre interessi diversi, trovare un punto di mediazione alto e sostenibile tra posizioni diverse, far prevalere il perseguimento di un interesse comune alla semplice affermazione di una ragione di parte? E non dovrebbe essere così anche e primariamente nel luogo di definizione delle regole della convivenza civile in un paese, nel parlamento chiamato ad esercitare la funzione legislativa?

Un esempio positivo è stata in questo senso la legge di riforma della protezione civile: nata come legge delega, di cui sono stata proponente e su cui siamo riusciti a costruire un consenso largo e trasversale. Anche la scelta dello strumento normativo non è indifferente. Sono in Parlamento da diversi anni e da anni mi occupo di questi temi. Ho assistito a tentativi maldestri di riforma della Protezione civile per decreto o peggio per emendamento: mentre la scelta della legge delega rispondeva all'esigenza di sottrarre la discussione su un tema così sensibile dal condizionamento emotivo dell'ennesima calamità; non ci siamo riusciti fino in fondo, perché i tempi di gestazione della legge si sono incrociati con la peggiore calamità che ha colpito il centro Italia, ma siamo riusciti a costruire un confronto positivo con tutti i soggetti che fanno parte del sistema per arrivare ad un testo unico, attuato poi dal Governo Gentiloni, che rende chiari strumenti, ruoli e responsabilità. Qui la sfida maggiore - e forse allo stato attuale non ancora del tutto vinta - stava nella necessità di **coniugare esigenze di trasparenza e quelle di tempestività delle risposte:** sforzarsi di trovare il punto di equilibrio più avanzato tra un'architettura normativa molto articolata e complessa, definita dalle norme ordinarie nelle varie materie settoriali (edilizia, lavori pubblici, procedimento amministrativo...) e il bisogno di garantire risposte efficaci in tempi ristretti e in condizioni per natura non ordinarie, come quelle della gestione dell'emergenza.

Anche in campo ambientale vale il principio che non basta scrivere una buona legge; una volta approvata è altrettanto importante accompagnarne la fase di attuazione: la legge sulle agenzie ambientali - importante in sé ma altrettanto determinante in relazione alla piena attuazione della legge 68/2015 - ancora non ha dispiegato i suoi effetti perché i passaggi di attuazione procedono con lentezza e forse, lo dico con rammarico, senza un pieno convincimento di alcuni attori che ne sono più direttamente responsabili, a partire dal Ministero dell'Ambiente.

C'è poi la mia esperienza nella **Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali**, prima da componente e poi da Presidente. La Commissione si è occupata dello studio di fenomeni complessi, è stata un punto di osservazione e di controllo parlamentare che ha restituito l'immagine di un'Italia storicamente segnata da attacchi all'ambiente e alla salute dei cittadini ma desiderosa di legalità e concretezza. Vorrei sottolineare il contributo della Commissione alla lettura di processi e situazioni troppo volte ridotte a notizie o comunicazioni ad effetto: penso alle Relazioni territoriali su **Roma capitale e il Lazio** 430

pagine e a quella sulla **Campania** 691 pagine certo, impegnative da leggere, ma non si può prescindere da una conoscenza reale della situazione per provare a costruire risposte.

“La trasformazione in realtà di proposte e decisioni richiede, quindi, una certosina opera di analisi e conoscenza dei problemi, capacità di intendere richieste spesso contrastanti, anche una funzione educativa, di guida, di interpretazione. Insomma, la democrazia è una macchina complicata, nella quale non c'è una sola volontà, né questa cala dall'alto, e nella quale gli strumenti e la loro conoscenza contano.” (Sabino Cassese, Corriere della Sera)

La Relazione prodotta sul **Monitoraggio dell'applicazione della legge 68**, costituisce una raccolta di dati, lettura degli effetti della norma, un approccio innovativo e consapevole tra chi è chiamato ad applicare una norma e chi l'ha prodotta. Rappresenta un aspetto innovativo dell'attività della commissione nella Legislatura appena conclusa, che ho ritenuto di inserire nella proposta di legge di istituzione della nuova Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e agli illeciti ambientali, attribuendo tra i compiti anche quello di verifica dello stato di attuazione della normativa in materia ambientale (<http://www.camera.it/leg18/126?tab=&leg=18&idDocumento=103&sede=&tipo=>).

Durante la mia Presidenza ho voluto anche istituire una **collaborazione con il CSM e la Procura generale della Corte di Cassazione** per mettere a disposizione per fini istituzionali e, immagino, la diffusione ai Magistrati, di tutti i documenti approvati dalla Commissione e nel caso della Procura generale anche di tutte le sentenze di merito acquisite dalla Commissione, che sono circa un centinaio.

Infine, vorrei proporre uno spunto di riflessione riguardo all'importanza dell'uso corretto delle parole e dei criteri di rappresentazione per descrivere fenomeni complessi e individuare obiettivi e soluzioni realizzabili. Vorrei fare due semplici esempi:

1. L'espressione “terra dei fuochi” usata impropriamente per descrivere fenomeno dei roghi negli impianti di rifiuti o per descrivere situazioni di compromissione ambientale di alcune aree del nord Italia, da organi di stampa ma in qualche caso anche da autorevoli esponenti del mondo giudiziario. Qui non parliamo di incendio di rifiuti abbandonati ovvero depositati in modo incontrollato (reato descritto dall'art. 256 bis del decreto legislativo 152/2006) ma di incendi, avvenuti in larghissima parte, anzi nella totalità dei casi analizzati dall'indagine della Commissione, in impianti

regolarmente autorizzati a trattare rifiuti. La domanda che viene da porsi è se è utile usare un termine che non c'entra nulla per descrivere un fenomeno totalmente diverso. Io credo di no, penso che sia inutile e anche controproducente, perché rappresentare in modo distorto un fenomeno non aiuta a comprenderne le dinamiche e la complessità, a contrastare i comportamenti illegali diffusi. Aiuta forse ad fare od avere un titolo sul giornale ma certo non a risolvere un problema.

2. Bonifiche dei SIN: siamo partiti dal presupposto che una conoscenza pubblica, condivisa e realistica, dello stato di attuazione delle bonifiche rappresenta un passo indispensabile per orientare le determinazioni del Parlamento e del Governo. L'indagine svolta dalla Commissione di inchiesta si è concentrata sui 40 Siti di Interesse Nazionale, che corrispondono in gran parte ai grandi poli industriali nazionali, dismessi o ancora attivi. Per quanto riguarda i risultati conseguiti dall'inchiesta parlamentare, pur in presenza di una maggiore efficacia nel periodo più recente, le percentuali di aree bonificate sono ancora estremamente basse e molte situazioni si trascinano negli anni senza significativi avanzamenti. Abbastanza significativo è stato il contrasto tra l'elevato numero di conferenze di servizi portate a supporto dalla competente direzione generale del Ministero per sostenere l'avanzamento delle operazioni di bonifica e **l'indice finale di efficacia dell'azione amministrativa**, ovvero la conclusione dei procedimenti e l'effettiva restituzione a un reale possibile riutilizzo delle aree bonificate. Se la conferenza di servizi è un metodo di semplificazione del procedimento amministrativo, uno strumento di coordinamento e valutazione della pluralità di interessi pubblici e privati coinvolti, il fatto che per un sito si svolgano decine e decine di conferenze di servizi è una chiara contraddizione delle stesse finalità dell'istituto.

Emerge quindi l'importanza di **perseguire una logica non meramente procedurale ma "di risultato"**, tema peraltro comune a molti ambiti, compreso quello giudiziario, in cui il dato quantitativo non è in sé indicatore di efficacia.