

Le sanzioni ambientali: considerazioni introduttive

STEFANO NESPOR

Negli ultimi anni, la questione delle modalità con le quali imporre ed ottenere il rispetto delle regole ambientali è stata al centro dell'attenzione e del dibattito nell'Unione Europea. Il dato emerso da indagini e ricerche compiute nei vari paesi membri dell'Unione è che vi è una ingente quantità di regole e disposizioni volte alla protezione dell'ambiente, ma poco si sa della loro applicazione e quindi della loro complessiva efficacia. Sulla carta, l'Unione Europea garantisce, come si sa, elevati livelli di tutela ambientale; l'attività di produzione normativa e regolamentare occupa l'attenzione e gli sforzi di centinaia di esperti. Ma di ciò che accade poi, ben pochi si occupano.

Tutte le ricerche compiute a livello europeo concordano nel considerare lacunosi e disomogenei i meccanismi di qualsiasi tipo (sia civile, che penale e amministrativo), previsti a tutela dell'ambiente.

Il dato appare evidente anche ad un superficiale esame di carattere comparativo tra i vari stati membri dell'Unione. Per esempio, vi sono Stati membri — gli Stati di *common law* (Gran Bretagna e Irlanda) — nei quali sono presenti solo sanzioni di carattere penale, pur essendo presenti misure amministrative di tipo non sanzionatorio (avvertimenti, diffide, ecc.) e pur essendo in corso, in Gran Bretagna, un ripensamento che dovrebbe condurre all'introduzione di sanzioni amministrative analoghe a quelle esistenti sul continente; altri paesi, tra cui l'Italia, fanno larghissimo uso di sanzioni penali, pur non escludendo il ricorso a procedimenti amministrativi sanzionatori; altri paesi ancora (Germania e Austria) hanno aggiunto alle tradizionali sanzioni amministrative e alle sanzioni penali una terza categoria, le c.d. sanzioni quasi-penali; in Polonia, invece, le sanzioni amministrative sono utilizzate con netta prevalenza sulle altre; infine, ci sono paesi — Danimarca e Svezia — che ricorrono assai di rado a sanzioni penali, utilizzandole solo allorché tutti gli altri interventi di carattere negoziale o sanzionatorio

sono risultati inutili, e fanno quindi larghissimo uso di meccanismi di tipo negoziale che debbono precedere l'adozione di sanzioni.

Anche laddove la tipologia di sanzioni è simile, la varietà di espressioni linguistiche e di terminologia giuridica (in gran parte derivante dal diverso sviluppo della cultura giuridica) utilizzate per identificarle (e per connotarne specifiche caratteristiche) rende la comparazione assai complessa.

Infine, anche per ciò che attiene all'entità delle sanzioni previste, la difformità tra i vari Stati è enorme: per esempio, per l'ipotesi di violazione della normativa che vieta il commercio di specie in pericolo di estinzione, la differenza tra la sanzione monetaria minima e quella massima prevista nei vari Stati è — addirittura — di 1 a 348.

Altrettanto evidente è la disomogeneità della maggior parte dei sistemi sanzionatori *all'interno* dei vari Stati, per il sovrapporsi e lo stratificarsi spesso non coordinato di successivi interventi legislativi.

Così, il tema delle sanzioni risulta frammentario, disorganico e difficilmente riconducibile ad una sintesi che ne chiarisca la complessiva ragionevolezza.

Le ragioni sono varie.

In parte è l'effetto di una tradizionale distorsione della cultura giuridica, che tende ad escludere dalle proprie sfere di competenza, come materia vile, tutto ciò che non riguarda la formazione e l'interpretazione della norma, ma la sua applicazione pratica. In parte, è l'effetto di disattenzione da parte dei Governi centrali e locali, che non predispongono mezzi adeguati e personale quantitativamente e qualitativamente sufficiente per garantire la precisa e puntuale applicazione di questo settore normativo: i danni arrecati all'ambiente restano tuttora qualcosa di cui ci si occupa se non ci sono questioni più serie da affrontare. In parte, infine, vi sono meccanismi di tolleranza per eventi dannosi per l'ambiente provocati nell'esercizio di attività produttive, specie se di piccola dimensione.

Quel che è certo è che proprio la apparente casualità del sistema sanzionatorio, e, insieme, la elevata variabilità dei comportamenti sanzionati e della tipologia di sanzioni previste (sia da paese a paese, sia, in una valutazione diacronica, all'interno di ciascun paese), hanno fatto sì che questo argomento non sia stato oggetto di analisi accurate o di studi, e che gli studi compiuti siano rimasti per lo più settoriali (per ciò che riguarda l'Italia, l'attenzione si è concentrata prevalentemente sulle sole sanzioni ambientali penali).

Tuttavia, c'è una spiegazione di questa situazione.

In generale, questi meccanismi, sia nel versante penale che in quello amministrativo, sono il risultato della cultura e della storia

giuridica di un paese (anche nel suo versante applicativo-giudiziaro), ma sono nello stesso tempo il risultato anche di opzioni politiche e di scelte di carattere gestionale e organizzativo determinate da motivi occasionali.

Essi, quindi, costituiscono il punto d'incrocio — imprevedibile nella sua concretezza — di due diverse forze: da un lato, riflettono tendenze di lungo periodo, e sono espressione dei caratteri più permanenti e stabili dell'evoluzione di un ordinamento; nello stesso tempo però, sono il riflesso di contingenze di breve periodo, determinate da risposte alle pressioni dell'opinione pubblica o da esigenze di far fronte a situazioni di carattere estemporaneo e passeggero.

In prima approssimazione, si può affermare che costituisca generalmente l'espressione delle tendenze più radicate di un ordinamento la scelta di campo di partenza, e cioè l'utilizzazione di sanzioni penali o di sanzioni o misure amministrative (fermo restando che, come si è visto, già questa terminologia è assai superficiale da un punto di vista definitorio e pone quindi difficili problemi di carattere comparativo tra i vari paesi): il Regno Unito, come detto, rappresenta tradizionalmente i paesi nei quali tradizionalmente le sanzioni — e quindi le sanzioni ambientali — sono esclusivamente di natura penale (anche se, lo si è visto, il Rapporto Mcrory ha invitato con forza il Governo a modificare questa consolidata prassi e a introdurre anche sanzioni di carattere amministrativo); Danimarca e Svezia rappresentano efficacemente i paesi ove prevalgono le sanzioni di carattere non penale.

Superato però questo primo, basilare spartiacque (che anche l'Unione Europea ha tenuto presente, commissionando rapporti diversi per le sanzioni penali e tutte le sanzioni non penali), allorché si passa ad esaminare quali siano i comportamenti sanzionati, la tipologia e l'entità delle sanzioni applicate, il grado di determinazione con cui i responsabili sono perseguiti e effettivamente sanzionati, risulta assai più difficile separare gli aspetti storico-culturali e di politica criminale e amministrativa di lungo periodo da quelli determinati da scelte di breve periodo, di « politica spicciola », suscettibili di essere modificati, o addirittura rovesciati, in caso di mutamento dell'indirizzo di governo.

Ancor più difficile risulta l'analisi allorché si passa ai margini dell'area dei comportamenti che sono ovunque tradizionalmente sottoposti a sanzione (penale o amministrativa) delittuosi e quindi riconducibili alla repressione penale. In queste zone di « penombra » sono collocati comportamenti che non sono sempre considerati, in tutti i paesi, come delittuosi e quindi meritevoli di sanzioni penali o di sanzioni amministrative, o comportamenti che, nei vari

paesi, sono talora penalizzati e talora depenalizzati e sottoposti a sanzioni amministrative, a seconda di scelte politiche e di politica giudiziaria; qui sono anche collocati comportamenti che sono divenuti rilevanti, dal punto di vista sanzionatorio (penale e amministrativo), a seguito del mutare delle condizioni sociali e culturali di un paese.

Ecco quindi che casualità e variabilità del sistema sanzionatorio ambientale sono indicatori non sempre di approssimazione o superficialità del legislatore, ma spesso anche della elevata sensibilità del sistema sanzionatorio, in particolar modo nella materia ambientale, alle scelte politiche e al mutare degli orientamenti culturali e di politica economica. A ciò va poi aggiunto il difficile percorso di formazione e di maturazione di una coscienza giuridica consolidata che permetta di dare precise collocazioni ai comportamenti presi in considerazione, in una visione che tenga conto da una parte dell'ambiente, ma dall'altra anche di altri interessi economicamente rilevanti.

Tuttavia, per la tutela dell'ambiente la vigilanza sull'attuazione delle regole e, in particolare, dei meccanismi sanzionatori previsti, assume una rilevante importanza: l'ambiente è infatti un bene al di fuori del mercato, non ha un proprietario né, in genere, vi sono posizioni o interessi di privati che possono essere direttamente lesi da coloro che trasgrediscono le regole e che, quindi, possono sollecitare l'intervento delle Autorità amministrative o giudiziarie competenti. È il noto problema dei beni adespoti, *res communes omnium* secondo la tradizione romanistica, che tutti possono utilizzare e deteriorare creando a proprio vantaggio esternalità economiche.

Ebbene, da alcuni anni vari paesi, di propria iniziativa o incoraggiati dall'Unione Europea hanno deciso di affrontare il « lato oscuro » della normativa ambientale, avviando riflessioni che hanno condotto all'adozione di progetti di riforma o di apposite normative, focalizzate specificatamente sui vari aspetti dei meccanismi sanzionatori.

Per questo, la Rivista ha ritenuto opportuno dedicare un numero speciale al tema delle sanzioni ambientali, in modo da fare il punto sulla situazione esistente e sui progetti e le riforme in corso nell'Unione Europea e in vari paesi membri, e, in aggiunta, negli Stati Uniti.

A questo numero hanno offerto il loro contributo componenti di vecchia data del Comitato scientifico della Rivista: mi riferisco in particolare al prof. Joseph DiMento della Scuola di legge dell'Università di California — Irvine; al prof. Richard Macrory che è stato incaricato dal Governo britannico di predisporre un apposito Rapporto sulle sanzioni ambientali (il c.d. *Macrory Report*), in modo

da porre le basi per una riforma del sistema; all'avv. Paola Brambilla, che ha trattato la situazione delle sanzioni ambientali in Italia. Hanno inoltre partecipato anche esperti e studiosi di questo specifico settore di altri paesi: Francia, Spagna e Polonia. Infine, ha partecipato la prof. Anna Karamat, funzionaria presso l'Unità infrazioni della Direzione Generale Ambiente della Commissione europea. Tutti i contributi in lingua straniera sono stati tradotti, come al solito, da Alice Winkler.

A tutti coloro che hanno collaborato a questo numero speciale va un ringraziamento da parte della Rivista Giuridica dell'Ambiente e della Casa editrice Giuffrè.

I testi dei contributi sono disponibili in lingua originale sul sito internet www.giuffre.it/riviste/rga.