Oltre la Terra dei Fuochi: verso un diritto penale ambientale di sistemi, non di emergenze

La stagione che si apre con questo numero speciale della Rivista Trimestrale di Diritto Ambientale - Tutela Ambientale coincide con un passaggio storico della giustizia ambientale europea. A dieci anni dall'introduzione dei delitti ambientali nel codice penale e a pochi mesi dalla Sentenza "Cannavacciuolo" della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'ordinamento italiano viene richiamato ad affrontare con rigore il rapporto tra tutela della vita, salute pubblica e integrità delle matrici ambientali. La sentenza non riguarda solo la Terra dei Fuochi: è un monito sull'incapacità di prevenire fenomeni di degrado sistemico che travalicano la contingenza fattuale e mettono a rischio la dimensione collettiva dei diritti fondamentali. Essa ribadisce che la protezione dell'ambiente non può essere ridotta a strumento di difesa residuale della persona, ma configura un dovere erga omnes verso le generazioni presenti e future.

Questo numero speciale nasce dentro tale consapevolezza e si propone di fare ciò che per anni il sistema normativo ha esitato a compiere: ricucire il legame tra scienza, diritto e responsabilità pubblica.

La Legge 68/2015 fu salutata come l'ingresso dell'ambiente nella sede naturale del diritto penale codicistico. Inquinamento e disastro ambientale vennero tipizzati come delitti di evento e non più come mere violazioni contravvenzionali collegate a provvedimenti amministrativi mutevoli. Il legislatore cercò di emanciparsi da un modello di tutela fondato su limiti di autorizzazione violati e su pericoli astratti, tentando di intercettare il danno ecologico nella sua genesi concreta: compromissione, deterioramento, distruzione. Tuttavia, ciò che sembrava aver risolto i deficit strutturali del passato – la vaghezza dei reati, l'eccesso di rinvii tecnici, la supplenza del giudice penale – ha mostrato nel tempo il proprio volto incompiuto. La tassatività codicistica si è scontrata con la fluidità del fenomeno ambientale, con la difficoltà di definire le matrici biologiche e chimiche coinvolte e con la resistenza di apparati amministrativi incapaci di fornire un quadro tecnico stabile.

Dieci anni di applicazione hanno rivelato l'asimmetria di un sistema che punisce l'evento ma fatica a prevenire la sua generazione.

La Direttiva (UE) 2024/1203 irrompe su questo scenario con un'impostazione radicalmente diversa. L'Unione non invoca un incremento indiscriminato delle sanzioni, ma un cambio di paradigma: la tipicità del reato ambientale deve poggiare su criteri verificabili, su soglie scientifiche condivise, su parametri di reversibilità e di portata degli impatti. L'elemento decisivo non è più solo la qualificazione giuridica del danno, ma la sua misurabilità. La disciplina comunitaria recepisce l'esperienza maturata nel decennio e la supera: lega l'intensità della risposta penale alla gravità, durata e ampiezza delle conseguenze ambientali, riconosce forme complesse di criminalità ecologica, individua responsabilità organizzative e responsabilità di governance e rifonda l'esigenza di armonizzazione investigativa. La protezione dell'ambiente non è più "diritto penale del territorio", ma diritto penale di sistemi: ecosistemi, risorse idriche, biodiversità, popolazioni esposte.

È proprio dinanzi a questo salto che il Decreto "Terra dei Fuochi" del 2025 appare, per un verso, un tentativo di allineamento operativo ai nuovi standard; per altro verso, la prova della fatica strutturale del legislatore nazionale nell'uscire dalla logica reattiva dell'emergenza. Il decreto eleva condotte di gestione illecita di rifiuti e abbandono in aree contaminate a fattispecie autonome di delitto, scommettendo sull'esemplarità sanzionatoria. Tuttavia, quando la tipicità si fonda su categorie come "condizioni ambientali particolari" o su generici stati di compromissione territoriale, il sistema si espone all'indeterminatezza: l'anticipazione della tutela penale non può sostituire la

assenza di un'infrastruttura amministrativa che indichi, misuri e monitora. La repressione è efficace quando si innesta su dati oggettivabili; è inefficace quando viene utilizzata come succedaneo della politica pubblica.

A fronte di questi limiti, la sentenza Cannavacciuolo non va letta come rimprovero episodico, ma come giudizio sul sistema. Non punire ciò che il diritto dovrebbe punire è fallimento; punire ciò che lo Stato non ha prevenuto è dimissione. La Corte EDU non contesta la severità di singole fattispecie, ma l'insufficienza del presidio complessivo: non intervenire su un fenomeno noto, reiterato, capillare di traffici e roghi, per decenni, equivale a tradire il dovere positivo di protezione della vita. La reazione giuridica è necessaria solo se preceduta da conoscenza, monitoraggio, pianificazione territoriale. In assenza di questi elementi, la sanzione penale diviene maschera di una incapacità amministrativa più profonda.

Ed è qui che l'esperienza gestionale e gestionale-scientifica internazionale risulta illuminante. In contesti dove la sostenibilità non è un'etichetta, ma un processo verificabile, gli attori industriali sono costretti a incorporare criteri ESG nella progettazione, a mappare le ricadute ambientali delle proprie attività e a costruire modelli di governance che rendano intellegibili le responsabilità. La prevenzione non nasce dal timore della pena, ma dall'obbligo di spiegare le proprie scelte. È questa la cultura che la Direttiva 2024/1203 sottende, e che il legislatore italiano dovrà accogliere se intende evitare che l'ennesimo innesto penale diventi solo ulteriore contenzioso.

La Call for Paper patrocinata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, resa in questo numero speciale, rappresenta allora la più autentica risposta a tali sfide. Essa non celebra il decennio della Legge 68/2015, ma ne analizza luci e ombre con la consapevolezza critica del giurista e la prudenza dello scienziato. Non chiede contributi che declamino il rigore repressivo; domanda studi che valutino l'efficacia concreta della tutela, la compatibilità tra pericolo e tipicità, la funzione generativa della bonifica e l'approdo degli enti collettivi a modelli di prevenzione. L'obiettivo non è correggere singoli articoli, ma comprendere se l'assetto penale italiano sia capace di impedire il ripetersi di condizioni sistemiche come quelle emerse nella Terra dei Fuochi.

Se l'ambiente è bene primario costituzionalmente protetto quale principio fondamentale della nostra Repubblica, lo è perché definisce la cornice in cui ogni diritto può esistere.

La giustizia ambientale non è specialità settoriale, ma condizione di legittimità dello Stato costituzionale.

Punire chi inquina senza misurare l'inquinamento è giustizialismo; misurare senza prevenire è tecnocrazia; prevenire senza pianificazione è burocrazia. Solo la sintesi di queste dimensioni – scienza, pianificazione, diritto – può evitare che il diritto penale ambientale resti, ancora una volta, uno strumento tardivo e isolato.

Oggi, più che mai, la domanda da porsi non è "quanto punire": è "come prevenire".

Enrico Napoletano