

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE
ISSN 2612-2103



NUMERO 1\2021

- La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in *malam partem* di A. MELCHIONDA
- Vi è spazio per una pena prescrittiva - reintegratoria in materia ambientale? di M. DOVA
- Emissioni in atmosfera e sanzioni penali: questioni (ancora) controverse sull'impianto contravvenzionale previsto dal testo unico ambientale di E. MARINI
- La protección del medio ambiente en Chile y sus implicancias penales. Visión general di M. C.RAMÍREZ GUZMÁN
- The criminal enforcement of waste management law in irish district courts: a critical analysis (part. 1) di K. O'LEARY



VI È SPAZIO PER UNA PENA PRESCRITTIVA-REINTEGRATORIA IN MATERIA AMBIENTALE?

IS THERE SPACE FOR A PRESCRIPTIVE-REINTEGRATORY PENALTY IN THE ENVIRONMENTAL MATTER?

di **Massimiliano DOVA**

Abstract. Prendendo spunto dai dati che emergono da una recente ricerca empirica sulla prassi applicativa dei reati ambientali presso il Tribunale di Milano, che sembra mettere in evidenza il profondo vuoto di effettività del sistema penale, il contributo analizza i possibili spazi applicativi, in questo ambito, di un'autonoma tipologia di pena prescrittiva a contenuto reintegratorio. Forme di condotta reintegratoria di tipo patrimoniale o simbolico (ad es. lavoro di pubblica utilità) trovano già riconoscimento nel diritto penale ambientale sotto le più diverse qualificazioni normative (ad es. sanzioni accessorie; condizioni di accesso a meccanismi di *probation* o *diversion*; cause di non punibilità). Si tratta tuttavia di ipotesi che sono fatalmente percepite come una rinuncia all'esercizio del potere punitivo. L'introduzione di una pena prescrittiva-reintegratoria consentirebbe, invece, non solo di superare questo equivoco, ma di dare altresì rilievo a un modello di risposta al reato che pare particolarmente razionale rispetto agli scopi di prevenzione e tutela.

Abstract. Taking its cue from the data of an empirical research on environmental crimes at the Court of Milan, which seems to highlight the profound vacuum of effectiveness of the criminal system, the contribution analyzes possible areas of application of prescriptive sanctions with reintegration content. Forms of patrimonial or symbolic reintegration (e.g. community service) have already been recognized in environmental criminal law. However, these forms of reintegration are fatally perceived as a renunciation of punishment. But instead, prescriptive sanctions would overcome this misunderstanding and highlight a model of response to the crime that seems to achieve prevention purposes.

Parole chiave: pena, reintegrazione, prescrizioni, prevenzione.

Key words: criminal sanctions, reintegration, prescriptions, prevention.



SOMMARIO: 1. I limiti della strategia politico-criminale in materia ambientale – 2. La rilevanza della condotta reintegratoria in materia ambientale e paesaggistica. – 3. Un nuovo modo di concepire le varie forme di condotta reintegratoria.

1. I limiti della strategia politico-criminale in materia ambientale

È fin troppo nota la strategia di politica criminale adottata nella tutela dell'ambiente, per doverla ricostruire in dettaglio. Qualche aspetto merita, tuttavia, di essere messo in rilievo perché costituisce un'utile premessa dalla quale muovere l'analisi.

Non solo l'originario modello contravvenzionale previsto dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ma soprattutto il nuovo diritto penale dell'ambiente disciplinato dal Titolo VI *bis* del Codice hanno un comune tratto distintivo. Sia pure secondo livelli di rigore diametralmente opposti, in entrambi i casi le finalità di prevenzione generale e speciale vengono, quanto meno sul piano della comminatoria di pena, perseguite quasi esclusivamente attraverso la minaccia della pena detentiva. Quest'ultima è talvolta affiancata, in modo casuale, dalla pena pecuniaria: una risposta che talvolta funge da livello punitivo aggiuntivo; in altri casi rappresenta un'opzione sulla quale non si è disposti a investire in forma autonoma. Questo modello di risposta al reato prevalentemente incentrato sulla privazione della libertà sembra apparentemente privo di alternative. E ciò non solo sulla carta, ma persino nel modo di concepire la risposta al reato: la rinuncia, in concreto, alla pena detentiva, per reagire in modo diverso all'illecito penale, viene fatalmente percepita come una completa abdicazione dello Stato al proprio potere punitivo.

Per cogliere appieno i risultati di questa strategia di politica criminale occorre gettare uno sguardo sulla prassi. Mentre i nuovi ecodelitti, pur essendo ormai trascorsi sei anni dalla loro introduzione, hanno finora trovato applicazione in un numero estremamente circoscritto di procedimenti, le contravvenzioni ambientali hanno un ruolo estremamente vitale¹. La ricca giurisprudenza di merito sulle contravvenzioni ambientali segnala, tuttavia, un profondo vuoto di effettività. A prescindere dalla tutt'altro che infrequente decorso della prescrizione prima ancora della sentenza di primo grado, nella stragrande maggioranza dei casi la pena inflitta corrisponde a pochi mesi di arresto (raramente superiore a un anno) e vi è un ampio ricorso alla sospensione condizionale (nel 60% dei casi nella prassi milanese), senza che quest'ultima sia subordinata all'adempimento di obblighi di riparazione. Si tratta di pene detentive brevi che, in ragione dei meccanismi che regolano

¹ A fronte di 6 procedimenti pendenti per i delitti ambientali presso il Tribunale di Milano, nel triennio 2015-18 sono state depositate 188 sentenze per i reati previsti dal t.u. dell'ambiente. È quanto emerge da una recente ricerca empirica: C. SANTORO, C. AZZALIN, *Le sentenze in materia di reati ambientali presso il Tribunale di Milano nel triennio 2015-2017: risultati e prospettive*, in questa *Rivista*, 4, 2018, p. 28.



l'esecuzione della pena, non verranno eseguite. Per altro verso le pene pecuniarie (in gran parte non eseguite) sono del tutto irrisorie, specialmente se si tiene in considerazione che questi reati vengono commessi nell'ambito dell'attività d'impresa. A ciò si aggiunga che anche la responsabilità degli enti viene contestata solo in casi eccezionali².

Ma vi è un aspetto che si intende sottolineare: gli obblighi di bonifica e ripristino, che assumono significati eterogeni nella disciplina del t.u.a., sembrano trovare applicazione marginale. Sebbene tali obblighi abbiano un'importanza fondamentale per la tutela (anche solo a posteriori) dell'ambiente, si preferisce ribadire la scelta tradizionale sia sulla carta, che nella prassi: minacciare e applicare (spesso senza conseguenze) la privazione della libertà, anziché perseguire, come obiettivo principale, la reintegrazione (anche solo simbolica) degli interessi protetti.

2. La rilevanza della condotta reintegratoria in materia ambientale e paesaggistica.

Il diritto penale dell'ambiente disciplinato dal d.lgs. 152/2006, che come anticipato è ancora il protagonista indiscusso nella prassi, si caratterizza per la micro-lesività seriale delle aggressioni. Tra l'accumulo degli effetti delle condotte reiterate e l'effettiva lesione degli interessi in gioco vi è un distacco temporale che lascia ampi margini di operatività a forme di contro-azione rispetto al fatto incriminato, che possono assumere un ruolo significativo, poiché hanno lo scopo di elidere gli effetti dell'inquinamento, salvaguardando così *in extremis* le matrici ambientali e, conseguentemente, la salute umana.

Nel settore ambientale condotta reintegratoria assume tre forme che, pur avendo connotazioni parzialmente differenti, sembrano rientrare in un insieme unitario. Messa in sicurezza, bonifica e ripristino (talvolta si usa il termine omnicomprensivo di recupero³, come nel caso di cui all'art. 452-*duodecies* c.p.), così come definiti dall'art. 240 TUA, sembrano collocarsi in un'ideale progressione logica e temporale che va dalla graduale eliminazione dei fattori di rischio fino alla restituzione del luogo alla sua originaria fruibilità.

La messa in sicurezza costituisce la prima possibile macro-categoria che comprende tipologie diverse e graduali d'azione reintegratoria: si passa da interventi di tipo emergenziale (*lett. m*), in caso di eventi di contaminazione repentini, a interventi operativi (*lett. n*), fino ad arrivare a interventi

2 Cfr. C. SANTORO, C. AZZALIN, *op. cit.*, p. 33 ss.

3 Così andrebbe inteso il lemma secondo Corte di cassazione, Ufficio del massimario, settore penale, *Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*, Rel. n. III/04/2015, 29 maggio 2015, in www.cortedicassazione.it, p. 31: «una lettura coerente con l'intero impianto della normativa dovrebbe condurre ad una interpretazione omnicomprensiva del lemma, che porti ad includervi ogni attività materiale e giuridica necessaria per il "recupero" dell'ambiente inquinato o distrutto, e dunque anche e soprattutto la bonifica del sito da ogni particella inquinata e da ogni agente inquinante».



permanenti (*lett. o*), che consentono di «isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e l'ambiente».

In un momento cronologicamente successivo rispetto alla messa in sicurezza, si inserisce la bonifica (*lett. p*), la quale consente di «eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o [di] ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)».

Infine, il ripristino (*lett. q*) consiste in «interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica e messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici».

Estremamente ampia, omnicomprensiva e, per certi aspetti, indefinita è la definizione di ripristino di cui all'art. 302, c. 9 TUA. Quest'ultima disposizione stabilisce che con tale termine si intende: «nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale. In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati».

Per dare concreta attuazione a queste tipologie di condotta reintegratoria, il legislatore ha costruito un complesso e poco coordinato sistema che, sia pure in via subordinata rispetto alla pena detentiva, è volto a darerisposta al reato in modo più razionale rispetto all'obiettivo di tutela.

In materia ambientale (ma anche in quella edilizia o paesaggistica), la condotta reintegratoria, in linea con l'indicazione di principio eurounitaria di cui all'art. 191 TUE («chi inquina paga»), assume significati diversi: in molti casi la bonifica o il ripristino dello stato dei luoghi costituiscono una sanzione accessoria (artt. 452-duodecies c.p.; 256, c. 3, 256-bis, c. 5, 260, c. 4 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; art. 181, c. 2 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; art. 31, c. 9 d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380); in altre ipotesi tali condotte consentono un'attenuazione del trattamento sanzionatorio (artt. 140 d.lgs. 152/2006 e 452-decies c.p.); in altri casi ancora i comportamenti reintegratori costituiscono (almeno formalmente) una causa di non punibilità sopravvenuta (art. 257, c. 4 d.lgs. 152/06 e 181, c. 1-quinquies d.lgs. 42/2004), oppure individuano, sulla falsariga dell'art. 165 c.p., una condizione alla quale il giudice può subordinare l'accesso alla sospensione condizionale della pena (artt. 139; 255, c. 3; 257, c. 3; 260, c. 4 d.lgs. 152/2006); analogamente l'applicazione della pena su richiesta delle parti art. 444 c.p.p. è subordinato all'adempimento della prescrizione reintegratoria.



In questo catalogo si inseriscono il meccanismo generale dell'oblazione (art. 162-bis c.p.) e il modello in giunzionale in materia ambientale (artt. 318-bis ss. d.lgs. 152/2006), che si risolvono tuttavia nella prassi in una pura monetizzazione del reato. A prevalere sono esigenze di economia processuale, anziché obiettivi di reintegrazione degli interessi in gioco.

A ciò si aggiunga che, in materia ambientale, vi è uno schema punitivo che risulta insolito quanto interessante: sia nell'originaria ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 257 d.lgs. 152/2006, sia nel nuovo delitto di cui all'art. 452-terdecies c.p., ad essere incriminata è la stessa inottemperanza alla prescrizione reintegratoria⁴. Si tratta di un modello in base al quale la minaccia di pena detentiva subentra, come strumento di garanzia esecutiva, in caso di inosservanza della prescrizione reintegratoria⁵.

A prescindere dai complessi e problematici rapporti tra la fattispecie contravvenzionale extracodicistica (257, c. 1 d.lgs. 152/2006) e quella delittuosa in tema di bonifica (art. 452-terdecies c.p.), la condotta reintegratoria assume un ruolo ulteriore: il quarto comma dell'art. 257 TUA stabilisce che l'osservanza del progetto di bonifica approvato ai sensi degli articoli 242 e seguenti TUA costituisce condizione di non punibilità per le contravvenzioni ambientali che incriminano l'inquinamento.

Al contrario, l'art. 452-decies c.p. prevede, in relazione ai delitti ambientali, un'attenuante a effetto speciale (riduzione dalla metà a due terzi) per «colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi». Trascurando la prima variante che prevede un'interruzione della condotta lesiva più simile al ravvedimento operoso previsto in tema di delitto tentato, la seconda ipotesi contempla un'ipotesi di reintegrazione che richiede un'azione antagonista da parte del reo⁶. Discostandosi dal recesso attivo di cui all'art. 56, c. 4 c.p., il cui presupposto è che il reo si adoperi volontariamente per impedire l'evento⁷, l'art. 452-decies c.p. utilizza lo schema tipico della condotta *post factum*: un'azione reintegratoria (in forma specifica) rispetto al fatto commesso che si differenzia anche dal modello risarcitorio dell'attenuante comune di cui all'art. 62, n. 6 c.p.

A ciò si aggiunga che, secondo quanto stabilito dall'art. 452-undecies c.p., la reintegrazione consente altresì l'esclusione della confisca.

Vi è poi un'evidente incongruenza nella disciplina introdotta dal legislatore del 2015: mentre la contravvenzione di cui all'art. 257 TUA rientra tra i reati presupposto per la responsabilità degli enti

4 Sul punto C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, p. 27 ss. e p. 273 ss.

5 F. PALAZZO, *Bene giuridico e tipi di sanzione*, in *Ind. pen.*, 1992, p. 222.

6 Sul punto G. AMARELLI, *Art. 452-decies*, in E. DOLCINI, G. L. GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, Milano, 2015, p. 2149 ss.

7 Corte di cassazione, Ufficio del massimario, *op. cit.*, p. 27.



(art. 25-*undecies* d.lgs. 231/01)⁸, il nuovo delitto di omessa bonifica è stato irragionevolmente omesso, impoverendo così la già scarsa effettività sia della responsabilità degli enti, sia della condotta reintegratoria, quando l'inquinamento sia stato causato, come accade di frequente, nell'ambito di un'attività d'impresa.

Oltre che in materia ambientale, la condotta reintegratoria opera anche in relazione alla tutela del paesaggio.

Un analogo modello che restituisce centralità alla condotta reintegratoria è previsto dall'art. 181 d.lgs. 42/2004 che incrimina l'esecuzione di opere in assenza di autorizzazione o in difformità da essa. Costruito come causa di non punibilità sopravvenuta, l'art. 181, c. 1-*quinqüies* d.lgs. 42/2004 stabilisce che «La rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue il reato di cui al comma 1», consistente nell'esecuzione di lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici, «senza la prescritta autorizzazione o in difformità della stessa».

La condotta reintegratoria prevista in materia paesaggistica, il cui ambito applicativo è stato recentemente ampliato dalla Corte costituzionale⁹, sembra essere funzionale alla *ratio* di tutela. Una tutela a posteriori che, per coerenza, dovrebbe essere legislativamente estesa anche ai reati in materia edilizia, per i quali opera, invece, la sola causa estintiva derivante dal rilascio in sanatoria del permesso a costruire di cui all'art. 45, c. 3 d.p.r. 380/01¹⁰.

8 Per un'analisi critica sulla possibile estensione della causa di non punibilità sopravvenuta di cui all'art. 257, c. 4 TUA agli enti cfr. C. RUGA RIVA, *Reato di omessa bonifica e D. Lgs. n. 231/2001: la bonifica giova (anche) all'ente?*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, p. 412; sul punto v. anche A. DI LANDRO, *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità penali "si perdono". Criticità e prospettive della riparazione delle offese a un bene giuridico collettivo*, in *Dir. pen. cont.*, 28 febbraio 2014, p. 27 ss.

9 Cfr. Corte cost., 11 gennaio - 23 marzo 2016, n. 56. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 181, comma 1-bis, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nella parte in cui prevede che l'esecuzione di lavori di qualsiasi genere, senza la prescritta autorizzazione o in difformità della stessa, su beni paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento, rientri nella più grave ipotesi delittuosa, indipendentemente dal fatto che vi sia stato un superamento dei limiti volumetrici. E ciò in ragione dell'irragionevole disparità di trattamento derivante dalla scelta del legislatore di sottoporre alla più lieve contravvenzione analoghi lavori che siano stati effettuati su beni paesaggistici sottoposti a vincolo *ex lege*, senza che siano state oltrepassate le soglie volumetriche indicate dallo stesso art. 181 d.lgs. 42/2004. Sul punto v. C. RUGA RIVA, *La Corte costituzionale riscrive il delitto paesaggistico: "rime obbligate" o possibili dissonanze?*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 876 ss.

10 Cfr. Cass., 6 maggio 2014, n. 37168, CED 259943, la quale ha chiarito che «la demolizione dell'opera abusivamente edificata non produce l'effetto estintivo del reato urbanistico di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001, non essendo applicabile analogicamente la disciplina dettata in materia di reati paesaggistici dall'art. 181, comma primo-*quinqüies*, del D.Lgs. n. 42 del 2004, la quale ha una funzione premiale, diretta ad incentivare il recupero degli illeciti minori e a far riacquistare alla zona vincolata il suo originario pregio estetico»; nello stesso senso Cass., 21 gennaio 2013, n. 10245, CED 254430, secondo la quale «la rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, pur se accompagnata dalla successiva demolizione del manufatto abusivo, non estingue il reato edilizio ma, esclusivamente, la contravvenzione paesaggistica prevista dal D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181, comma 1, (tra le altre, Sez. 3, n.



L'incentivazione di meccanismi di ripristino del bene giuridico sembra rafforzare la tutela apprestata dall'ordinamento, anziché indebolirla. E ciò non solo sul piano della prevenzione generale positiva, poiché l'assunzione attiva di un obbligo di reintegrazione non fa che riaffermare il valore del precetto, ma anche rispetto a una prevenzione generale negativa, perché l'astratta minaccia sanzionatoria si traduce, in concreto, in meccanismi sospensivi vuoti di contenuti. Semmai l'aspetto problematico più delicato consiste nell'individuazione di strumenti in grado di incentivare, attraverso un'adeguata contropartita motivazionale, oppure di rendere coercibile la condotta reintegratoria.

A tal riguardo, il nuovo delitto di cui all'art. 452-*terdecies* c.p., pur essendo stato inserito nel nuovo titolo IV-*bis* dedicato ai delitti contro l'ambiente, sembra incriminare anche l'inosservanza dell'ordine di ripristino previsto in materia paesaggistica dall'art. 181. c. 2 d.lgs. 42/2004, il quale dispone che «con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato».

Vi è poi un ulteriore strumento di pressione per imporre la risposta (bonifica o ripristino) che sembra più idonea a tutelare gli interessi coinvolti (paesaggio, ambiente e salute): la possibilità di disporre, in caso di commissione di reati in materia ambientale e paesaggistica, la confisca ai sensi dell'art. 240 c.p. o dell'art. 452-*undecies* c.p.

In questo panorama frastagliato della rilevanza attribuita alla condotta reintegratoria in materia ambientale, si sottolinea l'importanza di un istituto di portata generale che trova tuttavia spazi applicativi (sia pure limitati) nell'ambito qui analizzato. Si tratta della sospensione con messa alla prova. Particolarmente significativo è il connubio tra prescrizioni di natura reintegratorio-patrimoniale, come l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato e il risarcimento del danno, e il lavoro di pubblica utilità, che è una forma di reintegrazione simbolica sorretta da finalità sanzionatorio-risocializzative.

3. Un nuovo modo di concepire le varie forme di condotta reintegratoria.

Su tali forme di reintegrazione (anche simbolica), che garantiscono una salvaguardia a posteriori dei beni tutelati, si può cercare di svolgere una riflessione più ampia sulla loro natura.

25026 del 12/05/2011, Stefano, Rv. 250675; Sez. 3, n. 19317 del 27/04/2011, P.G. in proc. Medici e altro, Rv. 250341; sez. 3 n. 17535 del 07/05/2010, Medina, Rv. 247167; sez. 3, n. 17078 del 18/05/2006, n. 17078, Vigo, Rv. 234323)». Sull'estensione dell'ambito applicativo della causa di non punibilità sopravvenuta di cui all'art. 181, c. 1-*quinquies* d.lgs. 42/04, la Corte costituzionale (ord. 439/2007) ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata, per violazione dell'art. 3 Cost., con riferimento ai reati in materia edilizia. Sul punto v. A. PECCIOLI, *Le cause di estinzione dei reati urbanistici ed edilizi*, in M. PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, cit., p. 451 ss.



A ben vedere non si tratta propriamente di forme di premialità, poiché, come è stato lucidamente messo in rilievo, «la vera 'sanzione' che l'ordinamento ha interesse ad irrogare ed a vedere eseguita in concreto, in simili ipotesi, [è] precisamente l'obbligo di riparazione»¹¹.

In tal senso la condotta reintegratoria non è solo in grado di far apprezzare, in modo positivo, all'autore del fatto il significato fondamentale del bene leso o messo in pericolo, ma consente di perseguire al meglio le finalità della pena. Sul piano general-preventivo, si impone un impegno oneroso al reo, che è funzionale alla riaffermazione simbolica del valore salvaguardato dalla fattispecie. Sul piano special-preventivo, vi è un'assunzione di responsabilità da parte del reo in relazione all'offesa arrecata che permette di riannodare il vincolo solidaristico (art. 2 Cost.) che sta alla base della convivenza civile¹². Tutti scopi che, invece, rimangono ad una distanza siderale quando viene inflitta una pena detentiva o pecuniaria.

Pare opportuno liberare la risposta sanzionatoria più ragionevole, ossia l'obbligo di bonifica o ripristino e lavoro di pubblica utilità, dalla sua consueta e fuorviante classificazione come forma di abdicazione delle potestà punitiva.

Sia le forme di reintegrazione più marcatamente patrimoniali (bonifica e ripristino), sia quella più simbolica (lavoro di pubblica utilità) più che costituire le condizioni alla quale è subordinata la concessione della "carota" (la non punibilità o attenuazione di pena) per evitare "il bastone" (l'inflizione di pene anche severe), assumono in realtà i contorni di una risposta punitiva più effettiva sul piano della tutela, sia pure a posteriori, del bene giuridico.

Che la condotta reintegratoria abbia una valenza sanzionatoria¹³ è confermato da un consistente orientamento della stessa giurisprudenza della Corte di cassazione sul reato di cui all'art. 181 d.lgs. 42/2004, quando quest'ultima è chiamata a vagliare la legittimità dell'obbligo di ripristino al quale

11 Così L. BISORI, *Gli istituti ripristinatori nel diritto penale ambientale*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, II, Firenze, 1999, p. 615.

12 In tal senso anche L. BISORI, *op. cit.*, p. 616, il quale peraltro auspica il ricorso a pene private: «sarebbe sufficiente prevedere una sola volta la pena della riparazione (da sola o congiunta ad altre pene, è questione impregiudicata) come sanzione tipica per il fatto inquinatorio, ed eventualmente disporre, per il caso di inadempimento, adeguati meccanismi di conversione in altre pene – più afflittive ed eseguibili – che fungano da norme di chiusura del sistema». Qualche riserva sul ricorso a sanzioni ripristinatorie è espressa da F. PALAZZO, *Principi fondamentali e opzioni politico criminali nella tutela penale dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *op. cit.*, p. 545 ss.: «è chiaro che questa tendenza legislativa produce una attenuazione della componente tanto retributiva quanto rieducativa della pena in una più generale prospettiva che potrebbe dirsi di progressiva 'privatizzazione' della sanzione criminale» (p. 549 s.); lo stesso A. rileva che «circoscrivere la tutela penale dell'ambiente alle sole fattispecie 'ingiunzionali' significherebbe di molto indebolirla, rendendola esclusivamente 'successiva' e rinunciando dunque totalmente alle virtualità preventive e dissuasive del diritto penale» (p. 569); sulla valenza special-preventiva della condotta reintegratoria (bonifica) v. P. SEVERINODI BENEDETTO, *I profili penali relativi alla bonifica di siti inquinati*, in *Ambiente*, 2000, p. 418; D. MICHELETTI, *d.lg. 3 aprile 2006, n. 152. Norme in materia ambientale*, in F. PALAZZO, C.E. PALIERO (a cura di), *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, 2007, p. 367, il quale sottolinea che «nulla meglio dello sforzo ripristinatorio richiesto al reo è in grado di esplicitare, al contempo, una funzione profondamente rieducativa».

13 Sul punto, ampiamente, cfr. A. DI LANDRO, *op. cit.*, p. 37.



può essere subordinata la sospensione condizionale della pena¹⁴. In questi casi il ripristino rimane, tuttavia, in sospeso in una sorta di incerto limbo classificatorio, nel quale assume talvolta natura di sanzione sostanzialmente penale¹⁵ e talaltra natura di sanzione con funzione ripristinatoria¹⁶.

Il carattere chiaramente punitivo della condotta reintegratoria, che assume natura multifunzionale, sembra riemergere ogniqualvolta bonifica e ripristino costituiscono una pena accessoria.

Significato sanzionatorio che viene, al contrario, negato dalla giurisprudenza di legittimità in relazione all'ordine di demolizione in materia edilizia (art. 31, c. 9 d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380). Sostenuta da comprensibili ragioni di effettività, l'esclusione della natura punitiva di tale obbligo funge da grimaldello per sfondare qualsiasi argine garantistico (non solo della materia penale): definito come una sanzione accessoria di natura oggettivamente amministrativa avente carattere ripristinatorio, l'ordine di demolizione, oltre a non potersi estinguere per morte del reo¹⁷, è sottratto alla disciplina della prescrizione del reato, della pena e delle sanzioni amministrative¹⁸ e grava «sul

14 Di recente Cass. 21 ottobre 2014, n. 48984, CED 261164.

15 Cass. 14 giugno 2002, n. 29667, CED 222115. Secondo la Corte l'ordine di ripristino, al quale può essere subordinata la sospensione condizionale della pena, «non ha natura di sanzione amministrativa né di pena accessoria ma è assimilabile a una vera e propria sanzione penale».

16 In questo senso Cass., 28 aprile 2005, n. 33289, CED 232180; Cass. 28 maggio 2004, CED 229612.

17 Cass., 18 gennaio 2010, n. 3861, CED 249317, secondo la quale, quindi, «L'ordine di demolizione del manufatto abusivo, disposto con la sentenza di condanna per reato edilizio, non è estinto dalla morte del reo sopravvenuta alla irrevocabilità della sentenza, non avendo natura penale ma di sanzione amministrativa accessoria». Di recente, anche per il quadro analitico della giurisprudenza di legittimità sull'ordine di demolizione, v. Cass., 20 gennaio 2016, n. 9949, in *www.iusexplorer.it*, la quale ha ribadito che «la demolizione del manufatto abusivo, anche se disposta dal giudice penale ai sensi dell'art. 31, comma 9, qualora non sia stata altrimenti eseguita, ha natura di sanzione amministrativa, che assolve ad un'autonoma funzione ripristinatoria del bene giuridico leso, configura un obbligo di fare, imposto per ragioni di tutela del territorio, non ha finalità punitive ed ha carattere reale, producendo effetti sul soggetto che è in rapporto con il bene, indipendentemente dall'essere stato o meno quest'ultimo l'autore dell'abuso. Per tali sue caratteristiche la demolizione non può ritenersi una pena nel senso individuato dalla giurisprudenza della Corte EDU e non è soggetta alla prescrizione stabilita dall'art. 173 c.p.».

18 Così Cass., 7 luglio 2015, n. 36387, CED 264736, secondo la quale «In materia di reati concernenti le violazioni edilizie, l'ordine di demolizione del manufatto abusivo, avendo natura di sanzione amministrativa di carattere ripristinatorio, non è soggetto alla prescrizione stabilita dall'art. 173 cod. pen. per le sanzioni penali, né alla prescrizione stabilita dall'art. 28 legge n. 689 del 1981 che riguarda unicamente le sanzioni pecuniarie con finalità punitiva»; Cass., 23 marzo 2011, n. 18533, CED 250291, secondo la quale «L'ordine di demolizione del manufatto abusivo (art. 31, comma nono, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) resta eseguibile, qualora sia stato impartito con la sentenza di applicazione della pena su richiesta, anche nel caso di estinzione del reato conseguente al decorso del termine di cui all'art. 445, comma secondo, cod. proc. pen. (In motivazione la Corte ha, altresì, escluso l'applicazione sia dell'art. 2946 cod. civ., riguardante la prescrizione dei diritti e non delle sanzioni amministrative, sia dell'art. 28, legge 24 novembre 1981, n. 689, applicabile alle sanzioni amministrative aventi ad oggetto somme di denaro)»; nello stesso senso Cass., 18 febbraio 2003, n. 16537, CED 227176, secondo la quale «L'ordine di demolizione del manufatto abusivo, impartito dal giudice con la sentenza di condanna per reati concernenti l'edilizia e l'urbanistica, non è soggetto alla prescrizione quinquennale stabilita per le sanzioni amministrative dall'art. 28 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto detta prescrizione riguarda le sanzioni pecuniarie con finalità punitiva, mentre la fattispecie in questione configura un obbligo di fare, imposto per ragioni di tutela del territorio».



soggetto che è in rapporto con il bene, indipendentemente dall'essere stato o meno quest'ultimo l'autore dell'abuso»¹⁹.

Tra le varie ipotesi già menzionate vi è, altresì, il nuovo art. 452-*duodecies* c.p., il quale impone, in caso di condanna (anche *ex art.* 444 c.p.p.) per uno dei nuovi delitti ambientali, «il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi».

Qui la condotta controffensiva, aggiungendosi alla pena edittale, rischia però di rimanere inattuata. Vero è che il delitto di omessa bonifica di cui all'art. 452-*terdecies* c.p. incrimina, più severamente della fattispecie generale di cui all'art. 389 c.p., l'inosservanza dell'ordine giudiziale di bonifica-pena accessoria. Ciò non di meno, l'inflizione delle draconiane risposte punitive carcerarie previste dall'intero Titolo IV-*bis* c.p. rischia di obliterare, attraverso la repressione, lo strenuo obiettivo reintegratorio-risocializzante.

Nei vari casi menzionati, non è il significato della medesima condotta reintegratoria a mutare. In realtà, ad essere diversi sono i meccanismi attraverso i quali l'ordinamento cerca di stimolare o imporre la risposta sanzionatoria più razionale, ossia la reintegrazione post-fatto da parte del reo per la messa in sicurezza, la bonifica e/o il ripristino del luogo.

Un dato sembra certo: al netto del volto severo mostrato dai nuovi delitti ambientali, il modello di condotta reintegratoria qui analizzato costituisce un punto di riferimento valido per altri settori dell'ordinamento penale.

Vale, infine, la pena riflettere sul rilievo che la condotta reintegratoria "in veste punitiva" può assumere a seconda della tipologia e gravità delle fattispecie incriminatrici.

A differenza del lavoro di pubblica utilità, che sembra avere caratteristiche in grado di adattarsi ad un più ampio catalogo di fattispecie incriminatrici, l'efficacia degli obblighi di ripristino e bonifica sembra essere strettamente legata alla struttura dei divieti: il modello reintegratorio-patrimoniale sembra poter efficacemente funzionare per rispondere alla serialità (micro)lesiva o, comunque, dinanzi all'anticipazione della tutela alla soglia del pericolo. Dinanzi a reati d'evento di maggiore gravità, come alcuni di quelli previsti dal nuovo Titolo IV-*bis* c.p., le varie tipologie di condotta reintegratoria (sia patrimoniale che simbolica) sono coerenti con una tutela *in extremis* del bene e può costituire il vero obiettivo coltivato dall'ordinamento, anche se in questi casi si fa più evidente un deficit sul piano general-preventivo, che potrebbe essere colmato attraverso una risposta punitiva più articolata. Una volta fallito il messaggio preventivo-intimidativo, il rimedio non può, tuttavia, limitarsi (come accade oggi) all'inflizione di una pena detentiva che rischia di aggiungere una nuova frattura umana e sociale, senza in alcun modo farsi carico della reintegrazione del bene leso.

¹⁹ Cass., 20 gennaio 2016, cit., § 5 del considerato in diritto.



In questa prospettiva, la strategia politico-criminale potrebbe essere strutturata su tre diversi livelli: nel primo rientrerebbero le contravvenzioni previste dal d.lgs. 152/2006, per le quali la risposta punitiva minacciata in via principale sarebbe la pena prescrittiva a contenuto reintegratorio sia di carattere patrimoniale (bonifica e ripristino) sia simbolico (lavoro di pubblica utilità). In tal modo, dinanzi all'eventuale impossibilità di realizzare una completa reintegrazione patrimoniale, si potrebbe fare ricorso al lavoro di pubblica utilità, come già astrattamente previsto dalla disciplina della sospensione condizionale. Lavoro di pubblica utilità che, del resto, sta trovando un largo impiego nell'ambito della sospensione del processo con messa alla prova. Nel secondo livello rientrerebbero i delitti ambientali, in relazione ai quali la pena prescrittiva potrebbe essere affiancata (in via alternativa o combinata in base a criteri di conguaglio) ad altre tipologie di pena (pecuniaria, interdittiva e detentiva) da graduare in base alla gravità del fatto e alle finalità di prevenzione speciale positiva; il terzo livello sarebbe invece dedicato al rafforzamento della pena prescrittiva, sul modello dell'attuale fattispecie di omessa bonifica, in base al quale la pena detentiva, in attuazione del principio di *extrema ratio*, funge da contropinta motivazionale per l'adempimento delle prescrizioni reintegratorie.