

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista scientifica **Classe A** per **Area 12**



NUMERO 1\2025

- Le novità del decreto legge 105\2023 convertito nella legge 137/2023 di L. RAMACCI
- *Responsive regulation* e tutela penale dell'ambiente. Percorsi per la valorizzazione dell'*enviromental restorative justice* di G. ROTOLO
- La "mera buona volontà" non premia: il ravvedimento operoso nei delitti contro l'ambiente al vaglio della Cassazione di G. TOSCANO
- Il concorso apparente tra incendio boschivo aggravato e disastro ambientale e gli ulteriori spazi per il reato eventualmente complesso di L. BIN
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**RESPONSIVE REGULATION E TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE.
PERCORSI PER LA VALORIZZAZIONE DELL'ENVIRONMENTAL RESTORATIVE JUSTICE**

**RESPONSIVE REGULATION AND THE CRIMINAL PROTECTION OF THE
ENVIRONMENT: PATHWAYS FOR ENHANCING ENVIRONMENTAL RESTORATIVE
JUSTICE**

di Giuseppe ROTOLO

Abstract. L'articolo si interroga sull'opportunità di arricchire il sistema di tutela penale dell'ambiente con strumenti autenticamente riparativi, coerentemente con l'approccio noto come *environmental restorative justice*. Premessa la distanza tra questi ultimi e altri dal contenuto meramente riparatorio, l'indagine si sofferma in particolare sulla *responsive regulation*, quale schema giuridico che combina un momento regolativo e uno di *enforcement* e consente appunto l'adozione di logiche *restorative*. Mediante un'interpretazione evolutiva in senso riparativo, si argomenta in ordine alla valorizzazione della disciplina contenuta nella Parte VI-*bis* del Testo Unico Ambiente nella prospettiva delineata.

Abstract. The article questions the appropriateness of enriching the criminal protection system of the environment with restorative legal tools, consistent with the approach known as environmental restorative justice. Premised on the distance between the latter and others with a merely restorative content, the investigation dwells particularly on responsive regulation, as a legal scheme that combines a regulatory and an enforcement moment and allows precisely for the adoption of restorative justice logics. Through an evolutionary interpretation in a restorative sense, arguments are made for the enhancement of the regulations contained in Part VI-*bis* of the legal act known as 'Testo Unico Ambiente' in the perspective outlined.

Parole chiave: Environmental restorative justice, responsive regulation, pyramidal enforcement, riforma 'Cartabia', prescrizioni estintive in materia ambientale

Key words: Environmental restorative justice, responsive regulation, pyramidal enforcement, 'Cartabia' reform, environmental injunctions and oblations



SOMMARIO: 1. La distanza tra la mera riparazione materiale delle offese e approcci autenticamente restorative – 2. L'Environmental restorative justice di fronte all'esigenza di prevenire le offese all'ambiente – 3. La praticabilità di un modello di tutela responsivo in materia ambientale – 4. La necessità di un cambiamento di paradigma – 5. La parte VI-bis del TUA quale occasione per la "evolutionary restorative interpretation" in campo ambientale – 6. Analogie e corrispondenze tra il restorative toolkit, gli elementi di regolazione responsiva e le strategie di conservazione delle risorse ecologiche

1. La distanza tra la mera riparazione materiale delle offese e approcci autenticamente restorative

Il dibattito dottrinale attorno ai temi della giustizia riparativa ha di recente orientato l'attenzione alla sua possibile declinazione in materia ambientale e risulta piuttosto frequente a livello terminologico l'utilizzo dell'espressione *environmental restorative justice*¹. Il ricorso a tale formula pare offrire un contributo importante per comprendere l'essenza del relativo approccio: vi si può cogliere, infatti, (meglio che in altre proposte che pure sono emerse nel dibattito) una sorta di valenza biunivoca all'arricchimento dei due ambiti di riflessione, l'uno attinente alla *restorative justice*, l'altro alla tutela dell'ambiente, attraverso il loro incontro².

Valutare se a questo specifico contesto si addicano gli strumenti di giustizia riparativa e, ancora, se essi possano risultare particolarmente appropriati a tale scopo esige certamente la definizione – se non del

¹ A cominciare dal titolo della recente e organica pubblicazione sul tema: PALI - FORSITH - TEPPER, *The Palgrave Handbook of Environmental Restorative Justice*, Cham, 2022. Nell'ottobre del 2024, inoltre, proprio in Italia, a Milano, ha avuto luogo un importante convegno internazionale, organizzato dal Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, intitolato appunto *Environmental Restorative Justice*. Al tema era stata precedentemente dedicata un'intera *issue* della rivista intitolata "*The International Journal of Restorative Justice*", la numero 1 del volume 4 dell'annata del 2021: tra i tanti contributi collocati in quel fascicolo, si segnalano l'editoriale di PALI - AERTSEN, *Inhabiting a vulnerable and wounded earth: restoring response-ability*, pp. 3 ss.; come pure un articolo, nel cui titolo compare appunto l'espressione *environmental restorative justice*: FORSYTH - CLELAND - TEPPER - HOLLINGWORTH - SOARES - NAIRN - WILKINSON, *A future agenda for environmental restorative justice*, pp. 17 ss. L'iniziativa editoriale, peraltro, si colloca in continuità con un convegno sul tema, organizzato presso l'Università di Lovanio nell'aprile del 2019, in occasione dei festeggiamenti per i 90 anni dell'istituzione (cfr. PALI - AERTSEN, *Inhabiting a vulnerable and wounded earth*, cit., p. 3). All'*environmental restorative justice*, infine, è dedicato uno dei *working groups* attivi nell'ambito dell'*European Forum for Restorative Justice*.

² PALI - AERTSEN, *Inhabiting a vulnerable and wounded earth*, cit., p. 6: "what we have called 'environmental restorative justice' refers essentially both to the ways in which restorative justice can be used in the context of environmental harms, crimes and conflicts and to the ways in which an environmental agenda can contribute to the evolving field of restorative justice (...). This agenda, while focusing on environmental issues, originates essentially from within the restorative justice movement, and is an agenda still to be fully delineated and defined".



catalogo puntuale di strategie operative, che è ampio e costantemente in divenire³ – del suo fondamento e della relativa idea di giustizia⁴. Tra i valori essenziali che essa esprime, e che anche con riguardo alla tutela dell'ambiente è inderogabile conservare quale tratto peculiare della stessa, senz'altro rientra il carattere dialogico e la conseguente inclusività nella gestione del conflitto di tutte le parti coinvolte⁵. Proprio tramite la partecipazione anche di chi nell'ambito dei rimedi giuridici *tradizionali* non ha 'voce in capitolo' è possibile perseguire quel proposito di ricucitura dei legami sociali, recisi dal fatto criminale, la quale vale appunto a qualificare come trasformativo⁶ l'approccio in parola⁷.

Muovendo da questa premessa, tuttavia, emerge chiaramente la differenza con la riparazione esclusivamente materiale dell'offesa⁸, in cui si risolvono peraltro diversi istituti di cui è ricca la disciplina concernente la tutela penale dell'ambiente anche nell'ordinamento nazionale. Questi ultimi, in effetti, non possono essere acriticamente riportati entro il perimetro della *restorative justice*⁹: essi, infatti, perseguono

³ PALI - AERTSEN, *Inhabiting a vulnerable and wounded earth*, cit., p. 6; BRAITHWAITE, *Foreword*, in PALI - FORSITH - TEPPER, *The Palgrave Handbook of Environmental Restorative Justice*, cit., p. VIII, il quale segnala come si tratti in effetti di un "rich blend of theory and green restorative practice". Precisa, inoltre: "[t]his reaches far beyond the practice of set piece restorative justice conferences. It is art, theatre, film, poetry, healing rituals of everyday life, restorative jurisprudence, intergenerational and United Nations justice in ecosystem restoration, green decolonisation, environmental learning, restorative regulation, green markets, and green democratic innovation".

⁴ Per una ricca e profonda presentazione di quella riparativa come innovativa idea di giustizia, di recente si veda GARAPON, *Pour une autre justice. La voie restaurative*, Parigi, 2025.

⁵ PALI - AERTSEN, *Inhabiting a vulnerable and wounded earth*, cit., p. 6: "The dialogic element of environmental restorative justice reduces social distance and domination in an area where distance and domination are enormous, and often the cause of the harm. When engaging in this area, we enter into a world of systemic injustices, extreme power imbalances and high victim vulnerability (Aertsen, 2018). We are often told in restorative justice to avoid bringing together people when there are power imbalances. But how will that power difference be corrected or that gap closed if we do not engage in some form of power sharing? Not through activities that make the victim more vulnerable and further empower the offender, but those that make the offender more vulnerable and empower the victim. Restorative justice processes have to be conceived, therefore, also as distance-reducing and power-sharing mechanisms. Often, affected communities are silenced and left out of important decisions that regard them, while restorative justice's democratising elements of voice and participation are in line with the communities' and public's right to participate in decision-making, access to information and access to justice".

⁶ L'utilizzo di tale attributo è valorizzato in modo particolare nell'ambito di quel filone che è appunto denominato "transformative justice": LLEWELLYN, *Transforming restaurative Justice*, in *The International Journal of Restorative Justice*, 2021, pp. 374 ss.; EAD, *Restorative justice: thinking relationally about justice*, in DOWNIE - LLEWELLYN (Eds.), *Being relational: reflections on relational theory and health law and policy*, Vancouver, 2011, pp. 89 ss.

⁷ Il punto è emerso nitidamente sin dagli studi pionieristici sul tema: cfr. PRESTON, *The Use of Restorative Justice for Environmental Crime*, in *Criminal law journal*, n. 35/2011, pp. 136 ss. Più di recente, ribadiscono questo aspetto FORSYTH - PALI - TEPPER, *Environmental Restorative Justice: An Introduction and an Invitation*, in PALI - FORSITH - TEPPER, *The Palgrave Handbook of Environmental Restorative Justice*, cit., pp. 2 ss.

⁸ Per un inquadramento generale del tema, si veda DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Cont.*, n. 2/2015, pp. 236 ss.; con specifico riferimento alla previsione di cui all'art. 162-ter c.p., cfr. PERINI, *Condotte riparatorie ed estinzione del reato ex art. 162-ter c.p.: deflazione senza Restorative Justice*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2017, pp. 1274 ss.

⁹ Anche solo con riferimento alle previsioni normative contenute nel Titolo VI-bis del libro secondo del codice penale, ne constano alcune che definiscono la riparazione come specifico contenuto di sanzioni accessorie (art. 452-duodecies, rubricato "Ripristino dello stato dei luoghi") e altre che la inquadrano quale nucleo di previsioni dal contenuto premiale, in vista della attenuazione della pena (art. 452-decies c.p., "Ravvedimento operoso"). Nella disciplina del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, oggi collocato all'art. 452-quaterdecies c.p., è prevista un'ipotesi particolare di "ordine di ripristino"



il recupero, per quanto possibile, del contesto naturale quale spazio fisico; mentre alla giustizia riparativa (autenticamente intesa) compete un diverso e più profondo significato, di rilievo anche sociale e comunitario, che certamente trascende la dimensione esclusivamente materiale dei primi¹⁰.

In questo senso, pertanto, si può ritenere che se la riparazione delle offese arrecate alle risorse ecologiche rappresenta una componente di una più articolata risposta *restorative*, evidentemente comunque essa non la esaurisce¹¹.

Questo punto, con le relative implicazioni sul piano terminologico, è stato colto proprio nell'ambito della recente riflessione attorno alle potenzialità dell'*environmental restorative justice*. V'è infatti chi, enfatizzando le differenze semantiche degli attributi "*reparative*" e "*restorative*"¹², ha utilizzato il primo aggettivo proprio per individuare una serie di strumenti che – in relazione alle tradizionali risposte sanzionatorie – valorizzano appunto l'esigenza di recupero della risorsa materiale¹³. Tale riflessione, peraltro, è stata condotta in chiave critica rispetto all'ipotesi di generale adozione del modello *restorative* per la tutela dell'ambiente, laddove specialmente in risposta alle offese arrecate a tale interesse da grandi operatori economici, nello svolgimento delle relative attività, risulterebbero più appropriati interventi di natura riparatoria¹⁴.

D'altra parte, la praticabilità di modelli autenticamente *restorative* nell'ambito della tutela penale dell'ambiente potrebbe tuttavia trovare un buon argomento a proprio favore nelle criticità che incontrano,

nei casi di condanna o di sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. e la subordinazione della sospensione condizionale della pena "*all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente*". Molteplici sono, inoltre, le norme di tale segno che popolano il Testo Unico Ambiente, come pure vocazione riparatoria pare ascrivibile al sistema di prescrizioni estintive delle contravvenzioni ambientali, di cui alla parte VI-bis TUA, di cui si dirà meglio nel prosieguo. Per una discussione critica di questi profili, si veda PERINI, *La riparazione dell'offesa a carico di beni collettivi: spunti dai reati ambientali*, in *Studi in onore di Lucio Monaco* (a cura di BONDI - FIANDACA - FLETCHER - MARRA - STILE - ROXIN - VOLK), Urbino, 2020, pp. 647 ss.

¹⁰ La distinzione tra i due piani è coltivata anche da DONINI, *Le due anime della riparazione come alternativa alla pena-castigo: riparazione prestazionale vs. riparazione interpersonale*, in *Cass. Pen.*, 2022, pp. 207 ss.; ID, *Pena agita e pena subita. Il modello del delitto riparato*, in *Studi in onore di Lucio Monaco*, cit., pp. 265 ss.

¹¹ PALI - AERTSEN, *Inhabiting a vulnerable and wounded earth*, cit., p. 6: "*the environmental restorative justice perspective is driven essentially by the principles of harm reparation, restoration and healing, and in that it is deeply aligned with the environmental restoration movement (...). As a result of restorative processes, a plan of action or a restorative contract which contains suggestions to prevent or repair harms and damages can be drawn*".

¹² Probabilmente, alle radici di tale equivoco è la stessa resa linguistica in italiano, con il concetto di giustizia riparativa, di quell'universo più articolato e composito di risposte al reato che in inglese – a seconda dei contenuti specifici di ciascuna ipotesi – è riportabile alla *reparative* o alla *restorative justice*. La terminologia più ampia consente dunque di distinguere la mera riparazione materiale dell'offesa da approcci autenticamente "*restorative*" ed è per questo motivo che talvolta nel testo si ricorre a questo aggettivo, in lingua inglese, per indicare un approccio fedele alle istanze più autentiche della giustizia riparativa.

¹³ WHITE, *Reparative justice, environmental crime and penalties for the powerful*, in *Crime, Law and Social Change*, 67(2), 2017, pp. 117 ss.; ID, *Restorative Justice, Repairing the Harm and Environmental Outcomes*, in PALI - FORSITH - TEPPER, *The Palgrave Handbook of Environmental Restorative Justice*, cit., pp. 39 ss.

¹⁴ Al contrario, il ricorso a strumenti di *restorative justice* risulterebbe appropriato per offese arrecate all'ambiente da "*individual offenders*" e "*small firms*", così da garantire una risposta *tailor-made* alle peculiarità dei singoli casi: così WHITE, *Restorative Justice, Repairing the Harm and Environmental Outcomes*, cit., pp. 39 ss.



per altro verso, le scelte volte alla sola riparazione materiale delle offese. Si consideri, in tal senso, che le norme vigenti, le quali introducono e disciplinano simili strumenti, subordinano la loro praticabilità alla sussistenza delle condizioni materiali che ne consentano la realizzazione: spesso nella descrizione delle relative previsioni normative si incontra l'inciso "*ove tecnicamente possibile*"¹⁵, o formulazioni simili, con riguardo alla misura del ripristino dello stato dei luoghi. Il dato vale certamente a segnalare all'evidenza che il recupero delle qualità ecologiche di una realtà che sia stata offesa non rappresenta una prospettiva sempre realizzabile. Tale affermazione non dipende soltanto dalla complessità tecnica degli interventi necessari, che non consente di dare per scontata la ripristinabilità della risorsa ecologica; né dagli impedimenti di natura giuridica che pure talvolta si frappongono alla effettiva praticabilità di tali misure¹⁶. Una ragione peculiare di tale circostanza, infatti, è ravvisabile anche nel carattere dinamico degli ecosistemi naturali¹⁷, in ragione del quale il ripristino della condizione ecologica, specie se intervenuto a distanza di molto tempo dalla compromissione, non consentirebbe certo di colmare appieno l'evoluzione che quella avrebbe avuto, nell'arco temporale effettivamente trascorso, qualora l'offesa non fosse intervenuta.

2. L'*Environmental restorative justice* di fronte all'esigenza di prevenire le offese all'ambiente

Dalle considerazioni che precedono è possibile cogliere anche un'implicazione ulteriore e dalla portata più ampia.

In effetti, se la riparazione materiale delle offese all'ambiente e, a maggior ragione, il ripristino della condizione ecologica originaria non sono sempre materialmente realizzabili, ciò concorre ad avvalorare la prioritaria rilevanza di misure preventive in tale ambito di tutela. Del resto, quello di prevenzione costituisce appunto uno dei principi di governo della materia ambientale, esplicitamente riconosciuto a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972¹⁸, tra i cui contenuti rientra, come suggerito dal dato etimologico, il necessario coordinamento temporale degli interventi, che dunque possano ricorrere *prima*¹⁹

¹⁵ È questa la formula contemplata dall'art. 452-*duodecies* c.p.; "*ove possibile*" reca, invece, il testo dell'art. 452-*decies* c.p.

¹⁶ Come è noto, infatti, a norma degli articoli 242 ss. TUA, può essere tenuto alla bonifica dei siti contaminati soltanto il responsabile dell'inquinamento e non anche il proprietario incolpevole, che cioè nessun ruolo abbia avuto nella causazione del danno alla risorsa ecologica. Per simili profili, nella prospettiva dei rapporti tra la contravvenzione posta a chiusura del procedimento amministrativo che prende avvio con gli obblighi di comunicazione all'autorità competente (art. 257 TUA) e l'attuale previsione del delitto di omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.p.), si veda di recente MASPERO, *Omessa bonifica: alcune riflessioni sulla responsabilità penale del proprietario incolpevole*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2022, pp. 516 ss.

¹⁷ Sul punto, sia consentito rinviare a ROTOLO, *La tutela penale degli "ecosistemi" e della "biodiversità"*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2024, in particolare pp. 133 ss.

¹⁸ In particolare con riferimento ai principi 7 e 21 ivi contenuti.

¹⁹ Lo esprime compiutamente il principio di azione preventiva, riconosciuto tra quelli di governo della materia ambientale dall'art. 191, co. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.



della compromissione della risorsa ecologica e rappresentare auspicabilmente un'istanza di protezione della stessa.

Anche da questa prospettiva, pertanto, emerge la rilevanza della coordinata temporale, che pure è un tema cruciale nelle questioni concernenti la tutela dell'ambiente, specie quanto alle dinamiche di realizzazione delle offese a tale interesse. Può considerarsi un dato ormai acquisito, infatti, come la causazione delle stesse derivi spesso dall'accumulo seriale nel tempo, perlopiù con riferimento allo svolgimento di attività produttive in contesti che attivano peculiari ragioni di rischio per la risorsa ecologica, di fatti lesivi di scala certamente minore se autonomamente considerati, ma di notevole gravità quanto alle conseguenze aggregate²⁰.

È in ragione di simili circostanze che – notoriamente – le offese all'ambiente restano a lungo 'invisibili'²¹ e 'silenti'²², per poi drammaticamente erompere all'attenzione (dapprima a livello sociale, cui talvolta segue l'attivazione di rimedi istituzionali) secondo lo schema dell'inquinamento storico²³. Analoghe considerazioni valgono anche per la compromissione di interessi ulteriori, quale conseguenza secondaria, e cronologicamente successiva, del pregiudizio arrecato alle risorse ecologiche. La tempestività dell'intervento, pertanto, rappresenta certamente un requisito essenziale delle strategie di tutela ai fini dell'interruzione della propagazione "a conseguenze ulteriori"²⁴ delle offese all'ambiente oltre che, auspicabilmente, della prevenzione di queste ultime.

Del resto, l'indirizzo in senso preventivo delle scelte politico-criminali in tale ambito risulta oggi confermato anche da opzioni di valore operate a livello di *Grundnorm* dell'ordinamento giuridico, se solo

²⁰ Si consideri, a tal proposito, la distinzione tra il modello di "illecito massivo" e quello di "illecito regolatorio", quest'ultimo "produttivo di danno solo se serializzato", proposta da CONSULICH, *Il giudice e il mosaico. La tutela dell'ambiente tra diritto dell'Unione e pena nazionale*, in *Leg. Pen.*, 27 luglio 2018, p. 2.

²¹ DAVIES - FRANCIS - WYATT, *Taking invisible crimes and social harms seriously*, in DAVIES - FRANCIS - WYATT (Eds.), *Invisible crimes and social harms*, New York, 2014, pp. 1 ss.; BRISMAN, *The visual acuity of climate change*, in *Invisible crimes and social harms*, cit., pp. 61 ss.

²² Per questi profili, si veda NIXON, *Slow violence and the Environmentalism of the Poor*, Cambridge, 2011, che definisce il concetto di "slow violence" nei termini seguenti: "By slow violence I mean a violence that occurs gradually and out of sight, a violence of delayed destruction that is dispersed across time and space, an attritional violence that is typically not viewed as violence at all. Violence is customarily conceived as an event or action that is immediate in time, explosive and spectacular in space, and as erupting into instant sensational visibility. We need, I believe, to engage a different kind of violence, a violence that is neither spectacular nor instantaneous, but rather incremental and accretive, its calamitous repercussions playing out across a range of temporal scales. In so doing, we also need to engage the representational, narrative, and strategic challenges posed by the relative invisibility of slow violence" (p. 2).

²³ Per la cui definizione sia consentito rinviare a ROTOLO, *Historical Pollution: In Search of a Legal Definition*, in CENTONZE - MANACORDA (Eds.), *Historical Pollution. Comparative Legal Responses to Environmental Crimes*, Cham, 2017, p. 61: "We begin by proposing a partial definition of the phenomenon which emphasizes its main feature – the temporal – and on this basis exploring its further implications. Thus, we propose that 'historical pollution' stands for the pollution of sites and natural resources (intended as the relevant behaviour), which started or took place in the past, due to industrial activities or other production-related activities. Historical pollution usually entails the emergence – or the persistence – of contamination of sites and natural resources (meant as the effect of such a conduct) a long period of time after the original pollution took place".

²⁴ Il già richiamato art. 452-decies c.p., come è noto, prevede una circostanza attenuante, con diminuzione della pena dalla metà a due terzi, proprio nei confronti di chi "si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori".



si considera che la riforma costituzionale, la quale ha di recente interessato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, ha esplicitamente individuato nelle “future generazioni” l’indefettibile referente finalistico delle strategie di tutela allestite per le risorse ecologiche²⁵.

In questa prospettiva, allora, l’approccio riparativo (autenticamente inteso) si mostra particolarmente indicato e al contempo foriero di qualche criticità.

Quanto al primo aspetto, la valenza comunitaria degli strumenti di *restorative justice* consente certamente di riconoscere in questi ultimi la particolare attitudine a cogliere le peculiarità delle offese all’ambiente nella loro proiezione lesiva verso interessi individuali, quali la salute e l’incolumità, in relazione ad ampi gruppi di persone – e non esclusivamente con riguardo ai singoli –, per via della loro prossimità alle fonti di inquinamento. Altrettanto appropriati, per le stesse ragioni, essi risultano con riferimento pure alla tutela delle dimensioni culturale e sociale attribuibili allo spazio naturale: come è stato sottolineato, infatti, in particolare per questi aspetti, la risposta riparativa parrebbe poter meglio garantire le esigenze rigenerative determinate dalle peculiarità di simili offese²⁶.

D’altra parte, anche gli strumenti propri della *restorative justice*, se intesi come complementari ai rimedi tradizionali²⁷, e dunque attivati necessariamente *a posteriori* rispetto alle offese, rischierebbero comunque di risultare intempestivi quanto all’esigenza prioritaria di prevenire le stesse.

Una certa consapevolezza al riguardo emerge chiaramente pure nella tematizzazione dell’approccio in esame: stando al programma assegnato nello specifico all’*environmental restorative justice*, in effetti, puntuale attenzione è riservata proprio alla prevenzione, che – insieme alla riparazione delle offese – è considerata uno dei momenti essenziali alla sua concretizzazione²⁸. Tenendo conto delle specifiche dinamiche di realizzazione delle offese all’ambiente, pertanto, sarebbe importante allestire una strategia

²⁵ Sulle ricadute in ambito penalistico della riforma costituzionale, si vedano DE FRANCESCO, *Note brevi sulla ‘questione ambientale’. Una lettura evolutiva delle esigenze e dei livelli della tutela*, in *Leg. Pen.*, 30 ottobre 2023, pp. 1 ss.; CINCOTTA, *Note minime in occasione di alcune recenti riforme. L’integrazione dell’art. 9 Cost., una riforma davvero necessaria? La tutela penale del patrimonio culturale come materia codicistica “riservata”*, in *Sist. Pen.*, 26 maggio 2023, pp. 1 ss.; ROTOLO, *Beni comuni come beni giuridici: una prospettiva critica*, in *Leg. Pen.*, 13 febbraio 2023, pp. 1 ss.; RUGA RIVA, *L’ambiente in Costituzione. Cambia qualcosa per il penalista?*, in *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò* (a cura di DODARO - DOVA - PECORELLA - RUGA RIVA), Torino, 2022, pp. 185 ss.; SIRACUSA, *Ambiente e diritto penale: brevi riflessioni fra le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. e le prospettive di riforma in ambito internazionale*, in *Leg. Pen.*, 6 giugno 2023, pp. 1 ss.

²⁶ PERINI, *Restorative Justice and Environmental Criminal Law: A Virtuous Interplay*, in PALI – FORSITH - TEPPER, *The Palgrave Handbook of Environmental Restorative Justice*, cit., p. 52.

²⁷ Come è noto, la complementarità con il sistema e il modello di giustizia penale rappresenta uno dei tratti distintivi della disciplina organica di giustizia riparativa, che è stata introdotta con il d. lgs. 150/2022 (la c.d. riforma Cartabia), desumibile, in particolare dal contenuto dell’art. 58, co. 1, a norma del quale “[l]’autorità giudiziaria, per le determinazioni di competenza, valuta lo svolgimento del programma e, anche ai fini di cui all’articolo 133 del codice penale, l’eventuale esito riparativo”.

²⁸ PALI - AERTSEN, *Inhabiting a vulnerable and wounded earth*, cit., p. 6: “Essentially, a restorative ethos and praxis to environmental harms calls attention a) to the necessity to repair the harms that have been done to the environment, to its human and other-than-human inhabitants and to communities, their infrastructure and future generations, and b) to build different relational and ethical systems that prevent future harm”.



riparativa che possa assicurare un intervento tempestivo ed efficace su quelle dal minimo impatto lesivo, onde al contempo contenere il rischio che ne derivino di scala ben maggiore.

3. La praticabilità di un modello di tutela responsivo in materia ambientale

Nell'orizzonte ampio degli strumenti giuridici riconducibili a logiche autenticamente riparative, quello che parrebbe combinare al meglio l'attitudine a un intervento preventivo e la piena coerenza con i principi propri di tale modello di giustizia è quello noto come *responsive regulation*²⁹. Benché non rientri nel *toolkit* della *restorative justice* strettamente inteso, esso non soltanto si segnala per una certa congruenza con gli ideali espressi da tale approccio³⁰, ma rappresenta al contempo uno strumento 'operativo', utile dunque all'implementazione in concreto di pratiche con quelli coerenti.

Esso è costituito di due momenti: quello regolativo – più nello specifico, di *self regulation*, originariamente concepito con particolare riferimento alla *compliance* aziendale – e quello di *enforcement*, che segue una logica progressiva secondo lo schema 'piramidale'. Pertanto, *“per sistema responsivo si intende un modello preventivo graduale, impiegato da un ordinamento per rispondere a eventi pericolosi o dannosi in prima battuta con iniziative interlocutorie e riparative (che coinvolgono direttamente le parti del conflitto – i.e. autore del reato e persone offese e danneggiate – allo scopo di svolgere una riflessione critica sul reato e sulle conseguenze da questo provocate e convenire a un accordo riparativo) e, nel caso di fallimento di tali misure, mediante misure sanzionatorie progressivamente più coercitive, nel rispetto dell'extrema ratio”*³¹.

Proprio l'aspetto da ultimo sottolineato nella citazione che precede mette in luce la particolare adeguatezza del modello responsivo a introdurre e declinare gli strumenti di giustizia riparativa nell'ambito dell'ordinamento penale. In effetti, la prioritaria rilevanza del momento regolativo rispetto a quello di *enforcement* e la dinamica di funzionamento del sistema in parola, attraverso risposte di crescente entità, paiono pienamente coerenti con l'idea di sussidiarietà dell'intervento sanzionatorio. La prima fase di *enforcement* è votata alla spinta, mediante incentivi e *persuasion*, a scelte di *voluntary compliance*³²;

²⁹ Come è noto, il modello è stato elaborato e sviluppato soprattutto da John Braithwaite. Anche per l'apprezzamento dell'evoluzione nel tempo della relativa concezione, si vedano AYRES - BRAITHWAITE, *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, New York - Oxford, 1992; BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, New York - Oxford, 2002; ID, *Regulatory Capitalism. How it works, ideas for making it work better*, Cheltenham - Northampton, 2008, pp. 87 ss.

³⁰ BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, cit., pp. 30 ss.

³¹ Così SPRICIGO, *Un approccio “responsivo” per le ipotesi di illecito colposo in ambito medico*, in *Riv. It. Med. Leg.*, 2014, p. 117. Per una valorizzazione del modello in parola, si veda anche MAZZUCATO, *Giustizia esemplare. Interlocuzione con il precetto penale e spunti di politica criminale*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, pp. 408 ss.

³² BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, cit., p. 31.



soltanto in seconda battuta, si ricorre ad approcci e strumenti coerenti con logiche di deterrenza o di incapacitazione³³.

Proprio la metafora della piramide rende plasticamente la gradualità dell'*enforcement*. In effetti, le risposte sanzionatorie dal contenuto afflittivo vengono relegate al vertice della figura solida e attivate soltanto a seguito di una sorta di *escalation* sanzionatoria che procede di pari passo con la progressione dell'offesa, in caso cioè di mancato ravvedimento da parte del singolo ovvero di pertinace protrazione del suo comportamento inosservante. Al contempo, i rimedi più severi assumono la funzione di vere e proprie "*benign big guns*"³⁴ e cioè rappresentano un monito di deterrenza, utile tuttavia a garantire la maggiore effettività degli approcci orientati alla *persuasion*. In altri termini, nell'ambito del *pyramidal enforcement* l'obiettivo primario non coincide con l'applicazione delle sanzioni più gravi, ma semmai con il coinvolgimento fruttuoso del singolo nelle attività di interlocuzione avviate dall'autorità in vista del contenimento dei rimedi a quelli riportabili alla logica riparativa e collocati alla base della piramide³⁵.

Alcune caratteristiche proprie del modello in questione, inoltre, ne attestano la peculiare appropriatezza per la gestione delle offese all'ambiente, come precisato dallo stesso Autore³⁶ che per primo ne ha elaborato i contenuti e come del resto dimostrano anche i richiami a esso coltivati dalla dottrina italiana che si è occupata del tema³⁷.

In primo luogo, esso si distingue per una certa flessibilità del suo stesso funzionamento: è fondato su un principio adattativo e fa dipendere la risposta istituzionale dalla scelta del singolo in ordine alla proposta formulatagli dall'autorità, anche di ravvedimento postumo, a seguito dell'avvenuto riscontro della violazione. Ne discende, pertanto, il carattere dinamico – e non statico – dello strumento giuridico in parola e, in particolare, la valorizzazione del momento partecipativo che lo contraddistingue³⁸.

³³ BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, cit., p. 32.

³⁴ AYRES - BRAITHWAITE, *Responsive Regulation*, cit., pp. 19 ss.

³⁵ Si tratta, in effetti, di un modello di *enforced self-regulation*. Cfr., al riguardo, AYRES - BRAITHWAITE, *Responsive Regulation*, cit., pp. 101 ss.

³⁶ BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, cit., p. VII ss.

³⁷ Si vedano, di recente, DILANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, pp. 87 ss.; VENTURI, *Analisi critica della disciplina della cooperazione pubblico-privato nel risanamento dei siti contaminati mediante il paradigma della Enforcement Pyramid*, in *I nuovi volti del sistema penale fra cooperazione pubblico-privato e meccanismi di integrazione fra hard law e soft law* (a cura di GULLO - MILITELLO - RAFARACI), Milano, 2021, pp. 549 ss.; PORFIDO, *Restorative justice, approcci regolatori responsive e crimini ambientali d'impresa. Riflessioni da una prospettiva critica di criminologia 'verde'*, in questa *Rivista*, n. 2/2024, pp. 84 ss. Sia consentito anche rinviare a ROTOLO, *'Riconoscibilità' del precetto penale e modelli innovativi di tutela. Analisi critica del diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018, pp. 234 ss.

³⁸ È proprio in questi aspetti, infatti, che si ravvedono i tratti essenziali del modello responsivo: cfr. BRAITHWAITE, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, cit., p. 29.



Inoltre, quale esempio di autonormazione accompagnata dall'autorità³⁹, esso si segnala anche per l'adequatezza alla gestione condivisa della complessità che notoriamente caratterizza la materia ambientale. Si pensi, infatti, ai vantaggi – innanzi tutto sul piano della maggiore effettività nella tutela delle risorse ecologiche – cui si perverrebbe con un sistema di *partnership* virtuosa tra pubblico e privato, che attribuisca all'istituzione competente il ruolo di guida nei confronti dei singoli quanto all'assunzione di scelte operative nella gestione del rischio ambientale.

Infine, la graduazione della risposta istituzionale in relazione alle violazioni si mostra perfettamente coerente con le istanze di protezione e conservazione delle risorse naturali, secondo la già ricordata idea di prevenzione, e specialmente con riguardo alle ipotesi di danno ambientale determinate da dinamiche causali articolate e cumulative sembra poter assicurare un intervento tempestivo, volto sia al rimedio delle conseguenze lesive sia al contenimento della progressione offensiva.

4. La necessità di un cambiamento di paradigma

Argomenti a favore della praticabilità in concreto dell'*enforcement* piramidale per le offese all'ambiente possono essere colti dall'esperienza di ordinamenti diversi da quello italiano: in particolare negli Stati australiani e in Nuova Zelanda si segnala ormai da tempo l'esistenza di strumenti giuridici che si richiamano a quello schema di intervento⁴⁰. Il dato non può sorprendere, se solo si considera che in quei Paesi sono stati adottati a livello sistematico principi di *restorative justice* e che si deve proprio all'elaborazione dottrinale offerta da studiosi di quell'area geografica l'introduzione nel dibattito culturale della *responsive regulation*.

Il punto, semmai, suggerisce l'interrogativo se simile approccio sia riproducibile anche altrove e, in particolare, se anche l'ordinamento italiano possa accoglierne il modello e declinarlo in concreto.

A questo riguardo emergono una serie di criticità, che non si limitano alla semplice constatazione dell'assenza di assetti normativi immediatamente riconducibili alla *responsive regulation*. Più in generale, mancano innanzi tutto i presupposti per il suo funzionamento in concreto: in primo luogo, una autorità amministrativa che possa operare autonomamente, anche con funzione regolativa, in vista del controllo e del monitoraggio dei fattori di rischio per l'ambiente (secondo l'esempio di quelle di area anglosassone e statunitense); inoltre, strumenti giuridici di natura esplicitamente ingiunzionale, che consentano cioè

³⁹ In argomento, si veda BIANCHI, *Autonormazione e diritto penale. Intersezioni, potenzialità, criticità*, Giappichelli, 2022; volendo, cfr. anche ROTOLO, *Cognitive Dynamics of Compliance and Models of Self-regulation: In Search of Effectiveness in Strategies of Crime Prevention*, in MANACORDA - CENTONZE (Eds.), *Corporate Compliance on a Global Scale. Legitimacy and Effectiveness*, Cham, 2022, pp. 237 ss. e, in particolare per l'analisi del modello responsivo, pp. 248 ss.

⁴⁰ Si veda, per un orizzonte generale, l'indagine condotta da IVEC - BRAITHWAITE, *Applications of Responsive Regulatory Theory in Australia and Overseas: Update*, Canberra, 2015, in particolare pp. 64 ss.



l'interazione immediata tra soggetto istituzionale e privato, così da rendere dinamica e operativa la "piramide" dell'*enforcement*.

D'altra parte, tuttavia, sono individuabili elementi che paiono compatibili con l'adozione di simile modello.

In effetti, attributo del complessivo sistema di tutela penale dell'ambiente è la sua struttura stadiale, dunque in un certo senso 'piramidale'. Il riferimento è alla suddivisione della disciplina in comparti distinti: quello delle contravvenzioni – essenzialmente riconducibili, benché non in via esclusiva, al Testo Unico Ambiente – e quello dei delitti, collocati nel Titolo VI-*bis* del libro II del codice penale. Se ne coglie, pertanto, l'organizzazione secondo una graduazione scalare degli illeciti penali in termini di crescente gravità dei fatti perseguiti, di maggiore severità delle sanzioni minacciate, del diverso grado di accessorialità del precetto rispetto alla regolazione sul piano amministrativo delle attività potenzialmente lesive delle risorse ecologiche.

A tali strumenti di tutela, inoltre, si accompagna quello relativo alla responsabilità amministrativa degli enti, che – all'art. 25-*undecies* del D. lgs. n. 231/2001 – contempla quali reati-presupposto sia i delitti ambientali sia alcune contravvenzioni collocate nel Testo Unico Ambiente. Come è noto, tratti salienti di tale disciplina sono il sistema di *self regulation* delle persone giuridiche e, più in generale, di *compliance* aziendale, oltre che il loro coinvolgimento nelle strategie di prevenzione del rischio di commissione di reati. Entrambi questi aspetti, come si è visto, appartengono anche alla logica su cui poggia appunto il sistema di regolazione responsiva.

È possibile dunque ritenere non inesorabilmente esclusa la prospettiva di implementazione nel nostro ordinamento di strumenti ispirati dalla *responsive regulation*, nonostante gli importanti limiti già evidenziati. In questo senso, tuttavia, servirebbe un mutamento di paradigma: un "cambiamento di lenti" attraverso cui guardare al dato di realtà⁴¹. Simile evoluzione, cioè, dovrebbe riguardare essenzialmente l'idea stessa di giustizia e, di conseguenza, il ventaglio delle possibili risposte all'illecito; come pure la valutazione secondo diversa prospettiva degli elementi di contesto (rispetto alle vicende giudiziarie) e dei propositi che le stesse istituzioni penali si propongano di perseguire⁴².

In vista della realizzazione delle migliori condizioni per l'effettiva adesione al modello riparativo, mediante gli strumenti propri della *responsive regulation*, tale cambiamento di paradigma dovrebbe concernere innanzi tutto il concetto di "responsabilità": da mero schema di attribuzione delle conseguenze sanzionatorie per i comportamenti assunti e le conseguenze lesive causate, secondo una lettura "passiva"

⁴¹ Il riferimento è all'immagine che ispira il titolo del fortunato quanto fondamentale volume sulla giustizia riparativa di ZEHR, *Changing Lenses. A New Focus for Crime and Justice*, III ed., Scottdale, 2005.

⁴² Cfr. ZEHR, *Changing Lenses*, cit., pp. 177 ss.



dello stesso, a una “attiva”⁴³. In questo senso, con tale termine si intenderebbe l’attitudine del singolo ad assumersi pienamente le proprie responsabilità e a compiere la scelta giusta⁴⁴, assecondando cioè la spinta ad adottare comportamenti conformi alle regole e alle aspettative sociali⁴⁵.

Come è stato segnalato, tale declinazione del significato di responsabilità – specie se riferita a una prospettiva strettamente individualistica – finirebbe per acquisire una sfumatura etica, o perfino religiosa e teologica. Tuttavia, simili criticità risulterebbero invece superate nella dimensione relazionale che è propria della proposta articolata dall’approccio riparativo alla questione criminale⁴⁶, secondo cui il concetto in parola è da intendersi innanzi tutto come responsabilità verso l’*altro*.

Del resto, alla luce delle più recenti novità normative che hanno interessato il nostro ordinamento, tale evoluzione (o rivoluzione) prospettica pare tutt’altro che soltanto utopistica. Il riferimento è senz’altro all’introduzione dei principi e di taluni strumenti di *restorative justice* intervenuta con il d. lgs. 150/2022, noto come ‘Riforma Cartabia’⁴⁷, che pure ne stabilisce all’art. 44 l’accessibilità “*in ogni stadio e grado del procedimento penale*”.

In effetti, simile innovazione pare praticabile anche a livello ermeneutico, come desumibile dalla regola 59 della Raccomandazione del Consiglio d’Europa CM/Rec 2018⁴⁸. Se ne colgono due elementi: in primo luogo, la centralità nel modello riparativo del momento dialogico tra tutte le parti coinvolte (“*restorative justice is typically characterised by a dialogue between the parties*”); inoltre, l’invito ad ampliare a livello interpretativo gli ambiti di riferibilità a tale idea di giustizia, cui potrebbero essere attratti strumenti che apparentemente se ne mostrassero distanti (“*many interventions which do not involve*

⁴³ Cfr. BOVENS, *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge - New York, 1998, pp. 22 ss. Per i collegamenti tra il pensiero di Bovens e quello di Braithwaite, si veda SPRICIGO, *Un approccio “responsivo”*, cit., pp. 124 ss.

⁴⁴ Cfr. BOVENS, *The Quest for Responsibility*, cit., pp. 26, 32 ss.; BRAITHWAITE, *Accountability and Responsibility through Restorative Justice*, in DOWDLE (Ed.), *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge, 2006, pp. 35 ss.

⁴⁵ BOVENS, *The Quest for Responsibility*, cit., p. 33.

⁴⁶ Proprio nella valenza comunitaria, per questo fondata sulla componente relazionale dei legami sociali, è possibile rinvenire la promessa di migliore effettività della tutela modellata sulla *restorative justice*, specie con riguardo alla materia ambientale, per via del coinvolgimento di intere comunità nelle dinamiche di vittimizzazione legate alle offese alle risorse ecologiche. In questo senso, si veda PERINI, *Restorative Justice and Environmental Criminal Law*, cit., pp. 51 ss.

⁴⁷ Si veda, tra i molti e ricchi lavori che si sono occupati della riforma, CERETTI - MANNOZZI - MAZZUCATO (a cura di), *La disciplina organica della giustizia riparativa in Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale* (a cura di GATTA - GIALUZ), vol. 4, Torino, 2024.

⁴⁸ Di seguito si riporta il testo della rule 59: “*While restorative justice is typically characterised by a dialogue between the parties, many interventions which do not involve dialogue between the victim and offender may be designed and delivered in a manner which adheres closely to restorative justice principles. This includes innovative approaches to reparation, victim recovery and offender reintegration. For example, community reparation schemes, reparation boards, direct victim restitution, victim and witness support schemes, victim support circles, therapeutic communities, victim awareness courses, prisoner or offender education, problem-solving courts, Circles of Support and Accountability, offender reintegration ceremonies, and projects involving offenders and their families or other victims of crime, inter alia, can all be delivered restoratively, if undertaken in accordance with basic restorative justice principles (see Section III)*”.



dialogue between the victim and offender may be designed and delivered in a manner which adheres closely to restorative justice principles”)⁴⁹.

A questo proposito, sono state opportunamente individuate le premesse per ritenere autorizzato il superamento della lettura in senso soltanto formale delle regole, in vista del recupero di occasioni per la valorizzazione di quel modello di giustizia. Ne discenderebbe la praticabilità di quella che è stata definita “*evolutionary restorative interpretation*”, e cioè una sorta di interpretazione evolutiva in senso autenticamente riparativo, che possa riguardare istituti giuridici di diritto penale, sia sostanziale sia processuale, la cui struttura e il cui contenuto paiano compatibili con i principi della *restorative justice*⁵⁰: sicuramente, è stato affermato, in ogni occasione in cui si richieda l’attivazione di rimedi dal contenuto riparatorio, con riguardo tanto a istituti che in ragione di tali contegni promettano riduzioni sanzionatorie, quanto ad altri che prevedano l’estinzione della responsabilità penale⁵¹.

5. La parte VI-bis del TUA quale occasione per la “*evolutionary restorative interpretation*” in campo ambientale

Coerentemente con queste premesse, pare allora promettente, ai fini della verifica di tenuta di un approccio orientato all’interpretazione evolutiva in senso riparativo, approfondire alcune questioni poste dal sistema di prescrizioni estintive delle contravvenzioni ambientali, introdotto dalla legge n. 68/2015 e collocato alla parte VI-bis del TUA⁵².

Si tratta essenzialmente di un sistema di deflazione processuale, mediante la degradazione della contravvenzione penale a illecito amministrativo. In seguito al riscontro di una violazione, l’autorità competente, che opera con le funzioni di polizia giudiziaria⁵³, trasmette la *notitia criminis* alla Procura

⁴⁹ Anche al riguardo, peraltro, si coglierebbe una certa complementarità tra *criminal enforcement* e *restorative justice*. Così, sul punto, PERINI, *Restorative Justice and Environmental Criminal Law*, cit., p. 52: “*the aforementioned Recommendation CM/Rec(2018)8 (Council of Europe, 2018a) contains a reference to this complementary relationship in Rule 6, according to which ‘Restorative justice may be used at any stage of the criminal justice process’*”

⁵⁰ Cfr. PERINI, *Restorative Justice and Environmental Criminal Law*, cit., pp. 63 ss.

⁵¹ PERINI, *Restorative Justice and Environmental Criminal Law*, cit., p. 67. Per l’approfondimento delle intersezioni tra logica riparativa e ipotesi di estinzione della punibilità, si veda FASANI, *L’estinzione della punibilità*, Torino, 2024, pp. 158 ss.

⁵² In argomento, si veda, AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspicati correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia*, in questa Rivista, n. 4/2022, pp. 1 ss.; MARTUFI, *La “diversione” ambientale tra esigenze deflative e nuove tensioni sistemiche. Alcune annotazioni in merito alla speciale procedura estintiva prevista per le contravvenzioni del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in Riv. Trim. Dir. Pen. Cont., n. 1/2018, pp. 293 ss.; PERINI, *La riparazione dell’offesa a carico di beni collettivi*, cit., pp. 648 ss.; ROTOLO, *Modelli ‘dinamici’ di tutela dell’ambiente e responsabilità penale: problemi e prospettive*, in Jus, 2016, pp. 140 ss.; ID, *‘Riconoscibilità’ del precetto penale e modelli innovativi di tutela*, cit., pp. 248 ss.

⁵³ All’indomani della riforma, con l. 28 giugno 2016, n. 132, “*Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente e disciplina dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*”, sono state riconosciute all’ISPRA e alle Agenzie regionali per la protezione dell’ambiente (ARPA) (insieme a quelle delle province autonome di Trento e di Bolzano) ampi margini di intervento sul piano regolativo, ispettivo, di monitoraggio e anche sanzionatorio.



della Repubblica, dando così avvio al procedimento penale. Al contempo, ne dà comunicazione al contravventore, accompagnando la notifica con la prescrizione di specifiche modalità operative – tecnicamente asseverate – per il ravvedimento postumo dell'inosservanza e il rimedio delle conseguenze lesive arrecate alle risorse ecologiche. È stabilito anche un termine entro cui provvedere, definito sulla base del tempo necessario all'adozione delle misure prescritte, che può essere esteso (non oltre i sei mesi) soltanto per esigenze tecniche riconosciute da un provvedimento argomentato e trasmesso al pubblico ministero⁵⁴.

La verifica in senso positivo dell'assolvimento di quanto prescritto dall'autorità, da realizzarsi entro sessanta giorni dalla scadenza del primo termine, ammette il contravventore al pagamento di una somma pari alla frazione di un quarto del massimo della pena pecuniaria prevista per l'illecito penale originariamente contestato. L'avvenuto adempimento di quest'ultimo onere è comunicato al pubblico ministero⁵⁵ e comporta la dichiarazione di estinzione del reato⁵⁶.

Nel caso, invece, di mancata soddisfazione di uno dei passaggi brevemente ragguagliati, la comunicazione sortisce l'effetto della ripresa del procedimento, fino a quel momento sospeso per consentire lo svolgimento proprio della procedura in questione⁵⁷.

Il sistema di prescrizioni estintive delle contravvenzioni ambientali è stato, sin dal suo esordio, accolto e accompagnato da valutazioni critiche da parte della dottrina, specialmente in ordine alla sua effettività. I rilievi possono essere distinti in quelli concernenti aspetti peculiari della disciplina e in altri pertinenti alla logica di fondo che la anima.

Tra i primi rientrano senz'altro quelli relativi alla puntuale individuazione dei soggetti coinvolti e alla definizione delle procedure di asseveramento tecnico della prescrizione, specialmente quanto

Inoltre, all'art. 14, co. 7, della legge, "Disposizioni sul personale ispettivo", si stabilisce: "*Il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, tra il personale di cui al presente articolo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. A tale personale sono garantite adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza*". La previsione vale a stabilire, pertanto, la possibilità di attribuire funzioni di polizia giudiziaria anche al personale delle autorità amministrative competenti nel settore ambientale.

⁵⁴ Si riporta di seguito il testo dell'art. 318-ter, co. 1, TUA, rubricato "Prescrizioni": "*1. Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario. In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione, il termine può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero*".

⁵⁵ Lo stabilisce l'art. 318-quater, TUA, 'Verifica dell'adempimento'.

⁵⁶ A norma dell'art. 318-septies, TUA, 'Estinzione del reato'.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 318-sexies, TUA, 'Sospensione del procedimento'.



all'imputazione dei relativi costi, quando queste fossero realizzate da personale tecnico differente dall'autorità che opera con funzioni di polizia giudiziaria⁵⁸.

A questo stesso novero, inoltre, sono riconducibili anche le questioni di natura per così dire sistematica: l'ambito applicativo della disciplina, infatti, disegna un perimetro che tuttavia presenta una serie di criticità. In primo luogo, pare piuttosto arbitraria la limitazione del sistema di prescrizioni estintive alle sole contravvenzioni collocate nel Testo Unico Ambiente, con conseguente esclusione di quelle che pure popolano diverse aree del diritto penale complementare⁵⁹. Inoltre, le previsioni contenute nella parte VI-*bis* del TUA non paiono definire alcun criterio di coordinamento con la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato, che pure contempla ipotesi normative dal contenuto premiale in relazione ad adempimenti di natura riparatoria⁶⁰. Da ultimo, non è precisato alcun raccordo con ulteriori forme di estinzione del reato, rilevanti in via generale nel sistema penale⁶¹.

Accanto a questi rilievi, tuttavia, si staglia anche un'altra questione delicata, che pare piuttosto attenerne all'idea di fondo che anima la disciplina in esame. Essa può essere colta a partire dalla differenza che contrassegna quest'ultima rispetto al d.lgs. 758/94 in materia di sicurezza sul lavoro, che ne ha ispirato i contenuti. In effetti, il sistema di prescrizioni estintive in materia ambientale non è applicabile quando la contravvenzione abbia “*cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*”⁶², mentre tale limite non è previsto nel modello normativo di riferimento.

⁵⁸ AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali*, cit., pp. 8 ss. Sul punto è intervenuto il d. l. 36/22, convertito in legge 29 giugno 2022, “*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”, che ha introdotto il co. 4-bis dell'art. 318-ter TUA: “*Con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti gli importi da corrispondere a carico del contravventore per l'attività di asseverazione tecnica fornita dall'ente specializzato competente nella materia cui si riferisce la prescrizione di cui al comma 1, quando diverso dall'organo di vigilanza che l'ha rilasciata, ovvero, in alternativa, per la redazione della prescrizione rilasciata, previo sopralluogo e in assenza di asseverazione, dallo stesso organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 55 del codice di procedura penale quando si tratti di ente diverso da un corpo od organo riconducibile a un'amministrazione statale*”. Inoltre, a norma del co. 2 dell'art. 318-quater TUA, come modificato dall'intervento normativo in parola, “*fino agli importi di cui all'articolo 318-ter, comma 4-bis, sono riscossi dall'ente accertatore e sono destinati al potenziamento delle attività di controllo e verifica ambientale svolte dai predetti organi ed enti*”.

⁵⁹ AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali*, cit., pp. 10 ss.

⁶⁰ AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali*, cit., pp. 22 ss.

⁶¹ Aspetto, quest'ultimo, tutt'altro che secondario, se solo se ne considerano le implicazioni sul piano dell'effettività della disciplina. In effetti, atteso che gli stessi soggetti coinvolti dalla procedura in questione potrebbero confidare nella possibilità di accedere – anche in un secondo momento e comunque prima dell'avvio del dibattimento – all'oblazione della contravvenzione, ciò potrebbe rappresentare al contempo una ragione per soprassedere agli adempimenti per guadagnare l'estinzione del reato secondo le forme previste alla parte VI-*bis* del TUA.

⁶² Così stabilisce l'art. 318-*bis*, TUA, “*Ambito di applicazione*”: “*Le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*”. Sul punto, anche per la rappresentazione di come la questione sia stata affrontata nella prassi delle Procure, si veda AMARELLI, *La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali*, cit., pp. 12 ss.



Secondo una certa impostazione, emersa già nei primi commenti all'indomani dell'entrata in vigore della riforma, simile previsione frustrerebbe qualunque auspicio di applicabilità dello strumento giuridico in esame⁶³. In effetti, se l'*enforcement* penale si avviasse nel momento di completa emersione delle conseguenze lesive arrecate alle risorse ecologiche da una certa attività (dunque, quando il danno o il pericolo concreto per l'ambiente si sia realizzato), è evidente che la procedura non sarebbe attivabile per via della preclusione prevista a livello normativo. Dal momento che tale sembra essere la prassi delle agenzie del controllo formalizzato in questo ambito, la conclusione pare inesorabilmente decretare l'assoluta ineffettività dello strumento in esame.

Considerazioni di tal segno, tuttavia, muovono dal presupposto secondo cui nella disciplina delle prescrizioni estintive in campo ambientale sia rinvenibile contenuto meramente sanzionatorio e funzione esclusivamente deflativa.

Proprio su questo punto, invece, sembra praticabile un certo cambiamento di paradigma, secondo il metro di un'interpretazione evolutiva in senso riparativo, che consenta di superare logiche schiettamente afflittive e al contempo di guadagnare piena coerenza con quelle proprie del modello responsivo.

Il limite della causazione del pericolo o del danno, in effetti, potrebbe essere inteso quale preciso indicatore dell'esigenza di un intervento tempestivo e proattivo da parte dell'autorità, che dunque abbia luogo quando la soglia di offese più significative alle risorse ambientali non sia ancora stata raggiunta.

In questa prospettiva, allora, la disciplina potrebbe assumere funzione autenticamente preventiva e rivelarsi utile al contenimento della causazione di conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente, specie con riguardo alle offese cumulative⁶⁴. In tale cornice di senso, infatti, lo strumento giuridico in esame acquisirebbe valenza partecipativa e risulterebbe modellato sull'interazione virtuosa tra soggetto pubblico e privato, volto alla definizione dei contegni da seguire in vista della più appropriata prevenzione. Inoltre, sulla scorta delle asseverazioni tecniche richieste dalla disciplina, esso potrebbe forse garantire ulteriori occasioni perché i fattori di rischio per l'integrità delle risorse ecologiche siano intercettati – e auspicabilmente disinnescati – prima che si concretizzino in offese significative⁶⁵.

Così inteso, peraltro, tale schema di intervento si mostrerebbe pienamente coerente con la logica di *extrema ratio* sottesa al *pyramidal enforcement* e più in generale al modello responsivo, dal momento che nella gestione di situazioni ancora molto distanti dallo stadio del danno, o anche del pericolo concreto, all'ambiente, il contenuto sanzionatorio atterrebbe innanzi tutto al recupero e al reintegro dell'equilibrio

⁶³ VERGINE, *I nuovi delitti ambientali: a proposito del d.d.l. n. 1345/2014*, in *Amb. & Svil.*, 2014, p. 453; T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in *Guida dir.*, n. 32/2015, p. 13.

⁶⁴ ROTOLO, *'Riconoscibilità' del precetto penale e modelli innovativi di tutela*, cit., pp. 252 ss.

⁶⁵ Ovviamente, a tal fine, si imporrebbe un approccio proattivo e relazionale da parte dell'autorità competente.



ecologico su cui ha inciso l'illecito commesso; sanzioni più gravi e invasive verrebbero attivate soltanto nei casi di riottosa e pertinace riluttanza al ravvedimento e di indisponibilità alle proposte di recupero di un atteggiamento pienamente allineato con le regole, cui corrisponda anche la concretizzazione del rischio ambientale in offese dal maggiore disvalore.

6. Analogie e corrispondenze tra il *restorative toolkit*, gli elementi di regolazione responsiva e le strategie di conservazione delle risorse ecologiche

La dischiusura per la disciplina in questione del più ampio orizzonte offerto dal modello responsivo consentirebbe anche l'introduzione di pratiche autenticamente riparative nella gestione e nella protezione delle risorse ambientali, innanzi tutto mediante la costruzione partecipata e, in ipotesi, anche comunitaria del precetto. La regola di comportamento, infatti, perlomeno nel recupero postumo della legalità, finirebbe per essere individuata dai soggetti più direttamente coinvolti, mediante la loro interazione virtuosa: il contravventore, l'autorità competente e la *community* immediatamente riguardata dalla vicenda – anche mediante la partecipazione di soggetti che la rappresentino –, come pure i gruppi sociali di riferimento e le organizzazioni esponenziali di interessi.

Non pare allora difficile rinvenire in simile assetto della normativa una certa rispondenza alle pratiche schiettamente riparative, quali – per esempio – il *conferencing* e i *restorative circles*. È stato infatti già notato come, nell'ambito delle prescrizioni estintive di cui alla parte VI-*bis* del TUA, proprio il momento della definizione dei contenuti della prescrizione ai sensi dell'art. 318-*ter* TUA consentirebbe l'apertura a pratiche di *restorative justice*⁶⁶.

Che si tratti, infine, di strumenti particolarmente promettenti ai fini della tutela dell'ambiente lo dimostrano anche le analogie che è possibile rinvenire con alcune delle migliori e più aggiornate pratiche nella gestione delle risorse ecologiche. Proprio il *conferencing* e i *circles*, in effetti, sembrano poter esprimere logiche di interazione tra le parti che richiamano da vicino esperienze di democrazia deliberativa, la cui opportunità in materia ambientale è stata già da tempo segnalata⁶⁷.

Il carattere dinamico e interattivo del governo di quelle risorse, secondo l'*enforcement* piramidale, da ultimo, pare assimilabile ai principi dell'*adaptive management* che pure è fulcro delle strategie più innovative in tale ambito⁶⁸: precisamente come per la *responsive regulation*, l'autorità definisce la risposta

⁶⁶ PERINI, *La riparazione dell'offesa a carico di beni collettivi*, cit., pp. 653 ss.

⁶⁷ ROTOLO, *Deliberative Democracy and Environmental Law Enforcement*, in SPAPENS - WHITE - HUISMAN, *Environmental Crime in Transnational Context. Global Issues in Green Enforcement and Criminology*, Abingdon, 2016, pp. 174 ss.

⁶⁸ Tra i più recenti contributi in argomento, per una declinazione originale dei relativi principi, si veda CAMACHO - KRONK WARNER - MCLACHLAN - KROEZE, *Adapting Conservation Governance under Climate Change: Lessons from Indian Country*, in *Virginia Law Review*, 2024, pp. 1549 ss.



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

Fasc. 1/2025

istituzionale in relazione alla scelta di comportamento del privato, sempre perseguendo l'obiettivo primario della conservazione delle risorse ecologiche. Così, la gestione 'adattativa' di queste si propone di assumere un approccio pragmatico, interattivo e orientato principalmente alla modulazione dell'intervento in funzione delle evoluzioni della realtà materiale di riferimento, prestando attenzione anche a fattori esterni che abbiano inciso sul suo sviluppo dinamico⁶⁹.

⁶⁹ Per ulteriori riferimenti sul punto, volendo, si veda ROTOLO, *'Riconoscibilità' del precetto penale e modelli innovativi di tutela*, cit., pp. 255 ss.