

DISCARICA ABUSIVA E CONFISCA OBBLIGATORIA DEL SITO. LA IRRILEVANZA AI FINI DELLA ESCLUSIONE DELLA MISURA DELLE CONDOTTE RIPARATORIE DEL REO.

DI ENRICO FASSI

Corte di Cassazione, Sez. III – 3 febbraio 2021 (dep. 6 maggio 2021), n. 17387 – Pres. Izzo, Est. Di Stasi – ric. C.R.

Alla condanna (ovvero alla applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cpp) per la contravvenzione di cui all'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006, consegue sempre, e ciò anche in caso di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi, la misura di sicurezza della confisca dell'area ove la discarica abusiva è realizzata, alla luce del carattere obbligatorio della misura medesima.

1. Premessa.

La Cassazione, con la decisione in commento, riprende le fila della elaborazione giurisprudenziale sviluppata riguardo alla contravvenzione di realizzazione e gestione di discarica abusiva, come noto punita dall'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006, con una sentenza che, per quanto breve ed esattamente aderente ai precedenti arresti sul punto, ha modo di menzionare diversi profili di interesse utilizzabili per il corretto inquadramento del reato esaminato.

Un antefatto altrettanto breve risulta funzionale a comprendere le argomentazioni poste dal Collegio a fondamento della declaratoria di inammissibilità e manifesta infondatezza dei motivi di ricorso proposti dal soggetto imputato per l'illecito ambientale contestatogli.

Per quanto si evince dalla sintetica motivazione del provvedimento, la vicenda fattuale devoluta alla Cassazione trae origine dalla sentenza emessa dalla Corte d'Appello di Palermo il giorno 24 maggio 2020, di integrale riforma della decisione assolutoria emessa dal Tribunale di Agrigento in data 24 maggio 2018, che condannava l'imputato per il reato di cui all'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006, avendo lo stesso realizzato e gestito una discarica abusiva su un terreno agricolo di sua proprietà, applicando allo stesso la pena ritenuta di giustizia e disponendo per la confisca del terreno sul quale la discarica abusiva era stata realizzata.

Nei confronti della sentenza pronunciata dalla Corte territoriale proponeva pertanto ricorso per Cassazione l'interessato, articolato sulla base di quattro motivi, dei quali, per quanto rilevante:

- il primo, afferente la ritenuta violazione degli artt. 546 e 192 cpp, con correlato vizio di motivazione della sentenza impugnata, giacché il giudicante di secondo grado avrebbe affermato la penale responsabilità del ricorrente sulla base di una (ri)valutazione dei dati probatori revenienti dalla istruttoria dibattimentale svoltasi, che al contrario attestavano e confermavano – come valutato dal Tribunale di Agrigento - la insussistenza dei presupposti costitutivi della fattispecie incriminatrice in contestazione;

- il quarto, concernente la ritenuta violazione degli artt. 255 e 256 d.lgs. n. 152/2006, in conseguenza della avvenuta applicazione, con il provvedimento di condanna, della confisca del sedime ove l'imputato aveva di fatto realizzato (e gestito) una discarica abusiva.

2. I tratti costitutivi della contravvenzione di realizzazione e gestione di una discarica abusiva, punita dall'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006.

La Corte, come anticipato, dichiara il primo motivo di ricorso proposto dall'imputato manifestamente infondato, aderendo alle argomentazioni sviluppate dalla Corte d'Appello palermitana come poste a fondamento della integrale riforma della sentenza di primo grado.

I dati fattuali presenti nel fascicolo, infatti, consentivano di inferire l'esistenza degli elementi costitutivi della contravvenzione di cui all'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006, essendo emersi nel corso della istruttoria svoltasi, e appunto successivamente rivalutati dalla Corte d'Appello, i tratti distintivi della medesima, consistenti nella presenza sul terreno di proprietà dell'imputato – per quanto ricavabile dalla motivazione avente destinazione agricola - di rilevanti quantitativi di materiali di natura eterogenea classificabili come rifiuti, ammassati nel corso di un significativo periodo di tempo dal ricorrente in cumuli alti fino a cinque metri, con correlata causazione di una condizione di degrado del terreno.

Il Collegio quindi (ri)afferma i presupposti applicativi dell'illecito in commento, sui quali è utile svolgere talune osservazioni e precisazioni.

Il punto di partenza sotteso alla valutazione della Corte (e prima, del giudicante di secondo grado) è infatti quello relativo al dato normativo, in quanto, come noto, il terzo comma dell'art. 256 d.lgs. n. 152/2006, punisce chiunque, fuori dai casi disciplinati dall'art. 29 *quattordices* d.lgs. n. 152/2006, realizza o gestisce una discarica non autorizzata, ricollegandovi un diverso trattamento sanzionatorio avendo riguardo alla tipologia pericolosa o non pericolosa dei rifiuti irregolarmente smaltiti.

Per la definizione della locuzione *discarica*, invece, il riferimento è da compiersi all'art. 2, I, lett. g), d.lgs. n. 36/2003, di attuazione della direttiva 1999/31/CE, non modificata sul punto dal recente d.lgs. n. 121/2020, che definisce tale concetto come «*l'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno*»¹.

Un primo elemento caratteristico dell'illecito in esame, discendente dalle definizioni legislative menzionate, è dunque quello relativo alla – anche rudimentale - organizzazione impartita dal soggetto attivo del reato alla destinazione impartita alla attività di smaltimento di rifiuti, attestata dall'utilizzo dei verbi *realizzare* o *gestire*, che è ciò che vale a distinguere la contravvenzione disciplinata dall'art.

256, III, d.lgs. n. 152/2006 dalla contigua figura dell'*abbandono* di rifiuti, viceversa connotata da occasionalità e non organizzazione nello smaltimento irregolare di tali materialiⁱⁱ.

Partendo pertanto da tale assunto, risultano consolidati – come difatti riepiloga la Corte nella decisione – gli ulteriori elementi costitutivi del reato, quali:

- l'accumulo, più o meno sistematico, e comunque non occasionale, senza alcun titolo autorizzativo, di rifiuti in un'area determinata;
- la eterogeneità dell'ammasso dei materiali classificabili come rifiuti e la definitività del loro abbandono sul sito;
- la condizione di degrado, quantomeno tendenziale, dello stato dei luoghi derivante dalla presenza dei materiali ivi irregolarmente smaltitiⁱⁱⁱ.

Rispetto ai concetti esposti, può essere utile per completezza espositiva riportare la ulteriore distinzione effettuata dalla giurisprudenza di legittimità e dalla dottrina all'interno dell'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006, tra i concetti di *realizzazione* e di *gestione* di una discarica abusiva^{iv}.

In sintesi, si tratterebbe di due distinte condotte, rispettivamente riguardanti, per la realizzazione di una discarica in assenza di autorizzazione, l'allestimento di un'area con effettuazione di opere dirette a consentire il conferimento di determinati quantitativi di rifiuti, mentre per la gestione di discarica abusiva, la organizzazione, anche se rudimentale, di persone e cose diretta al funzionamento materiale della medesima^v.

Da tale specificazione discenderebbe, sempre secondo l'elaborazione compiuta sul tema, un diverso momento consumativo del reato, in quanto in caso di realizzazione di discarica abusiva la consumazione si avrebbe nel momento in cui i lavori realizzati dall'agente possono dirsi idonei a consentire il conferimento (irregolare) di rifiuti^{vi}, mentre, in caso di gestione abusiva, si tratterebbe più propriamente di una ipotesi di reato permanente, con oscillazioni rispetto al dirimente profilo della cessazione della permanenza stessa^{vii}.

Il più recente orientamento su tale tematica sostiene che la cessazione della permanenza del reato di gestione illecita di una discarica, per la fase c.d. post-operativa, si verificherebbe in primo luogo con la cessazione della situazione di anti-giuridicità, ossia con la richiesta e l'ottenimento della autorizzazione prevista dalla legge, ovvero mediante la rimozione dei rifiuti e il superamento dello stato di degrado dell'area, o ancora con l'avvio delle procedure di bonifica (qualora vi sia una situazione di inquinamento delle matrici ambientali), ovvero alternativamente con il sequestro del sito, che faccia venire meno la sua disponibilità in capo al gestore e la impossibilità per esso di compiere ulteriori attività^{viii}.

3. L'obbligatorietà della confisca dell'area ove la discarica abusiva è stata realizzata.

Sintetizzati i tratti principali della contravvenzione disciplinata dall'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006, la Corte ha modo di soffermarsi anche su una distinta e contigua tematica riferita al reato di cui trattasi, sollevata con il quarto motivo di ricorso dell'interessato, ossia quella afferente l'estensione della pena accessoria della confisca dell'area ove la discarica abusiva è stata realizzata.

Il ricorrente infatti riteneva essersi integrata una violazione di legge nel provvedimento emesso dalla Corte d'Appello di Palermo in relazione alla applicazione degli artt. 255 e 256 d.lgs. n. 152/2006, il quale avrebbe disposto la confisca del terreno di proprietà del medesimo, ove la discarica era stata realizzata, pur in presenza di un'attività di mitigazione ambientale condotta dall'imputato e valevole quale bonifica del sito.

La Cassazione dichiara il motivo di ricorso manifestamente infondato, ribadendo la obbligatorietà della applicazione della misura ablatoria sul sedime ove è realizzata la discarica abusiva.

Secondo il Collegio, infatti, il tenore della disposizione incriminatrice non lascerebbe spazio a dubbi, in quanto il terzo comma dell'art. 256 prevederebbe una ipotesi di confisca obbligatoria, quale conseguenza della pronuncia di una sentenza di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cpp, dell'area ove la discarica abusiva è stata realizzata, qualora di proprietà dell'autore o del compartecipe del reato.

La eventuale esecuzione di un'attività di bonifica del sito, condotta sulla base dei principi stabiliti dalla Parte Quarta, Titolo V, del d.lgs. n. 152/2006, in osservanza dei progetti concertati con le autorità d'ambito, non condurrebbe comunque ad una esclusione nella applicazione della misura ablatoria, appunto avente carattere obbligatorio^{ix}, pur se non indicato espressamente dalla norma come invece effettuato, ad esempio, nell'art. 259, II, d.lgs. n. 152/2006 per il reato di traffico illecito di rifiuti, ove il legislatore ha previsto che alla sentenza di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 cpp per tale reato (ovvero per le fattispecie di trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, IV) «*consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto*».

Data la rigida interpretazione fornita dalla giurisprudenza, la quale non valorizza ai fini della esclusione dell'applicazione della misura di sicurezza patrimoniale l'eventuale esecuzione di un'attività di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi (come invece previsto in materia di delitti ambientali dall'art. 452 *undecies* ultimo comma cp), e pur potendosi evidenziare taluni difetti di coordinamento tra le disposizioni di cui all'art. 256, III e 257 d.lgs. n. 152/2006 in tema di obblighi di bonifica dei siti^x, dall'inciso affermato dal Collegio rimangono sottintese e possono dunque trarsi evidenze conclusive rispetto ai requisiti più generali sulla base dei quali la A.G. può disporre la confisca del sito destinato alla realizzazione della discarica abusiva:

- in primo luogo, che il sedime sia di proprietà dell'autore del reato ovvero di un compartecipe, non potendo viceversa estendersi nei confronti di un soggetto terzo estraneo al reato ovvero del comproprietario estraneo alla condotta illecita, dovendosi in tali casi procedere – fatti salvi gli obblighi di bonifica o ripristino dello stato dei luoghi - da un lato alla restituzione del sito all'avente diritto e dall'altro lato alla restituzione parziale dell'area al comproprietario limitatamente alla quota ideale di sua spettanza^{xi};

- in secondo luogo, che il procedimento si sia concluso con una sentenza di condanna o di applicazione della pena *ex* art. 444 cpp, non essendo ammessa la possibilità di disporre la ablazione del sito con epiloghi procedurali diversi rispetto alle statuizioni indicate, data anche la impossibilità di ricondurre l'area adibita a discarica abusiva tra le ipotesi di confisca obbligatoria di cui all'art. 240, II, cp^{xii}.

La complessiva ricostruzione del quadro applicativo della misura ablatoria effettuata anche dalla decisione commentata, dunque, lascia intatte le perplessità esistenti in punto di mancata

valorizzazione *tout court*, ai fini della esclusione della confisca, delle eventuali attività di mitigazione poste in essere dal soggetto proprietario del sito ove è realizzata una discarica abusiva e ciò in particolare nelle ipotesi nelle quali lo stesso abbia effettivamente rimediato al pregiudizio ambientale generato.

Se tale incentivo è invece, come precisato, stato previsto dall'art. 452 *undecies*, u.c., cp, per le fattispecie delittuose ambientali più gravi, i c.d. ecodelitti (oltre che in una ipotesi specifica del d.lgs. n. 152/2006), lo stesso potrebbe ritenersi coerente e estensibile analogicamente in favore del reo anche per condotte connotate da minore disvalore quale quella contravvenzionale di cui trattasi, contribuendo così a definire il complessivo sistema favorendo e rendendo finanche vantaggiosa la collaborazione *ex post* dell'autore della condotta illecita a sostenere i costi, spesso elevati, di una attività di bonifica, prevedendo in cambio e soltanto in presenza di determinate condizioni, il beneficio della esclusione della misura di sicurezza della confisca del sito.

Sul punto, tuttavia, prima che in via interpretativa e giurisprudenziale, sarebbe auspicabile un intervento del legislatore che ri-organizzi e coordini la materia penale-ambientale, armonizzando i molteplici istituti introdotti, in particolare con la l. n. 68/2015, con le variegate fattispecie di reato previste a punizione delle condotte commesse in danno dell'ambiente.

Ripercorse pertanto in sintesi talune tematiche comunque rilevanti per un corretto inquadramento della contravvenzione esaminata, la Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso dell'imputato, con ciò confermando la sentenza di condanna emessa dalla Corte territoriale palermitana.

ⁱ Con specifiche esclusioni afferenti gli impianti in cui i rifiuti sono stoccati in vista del successivo trasporto verso siti di recupero, trattamento o smaltimento. Si veda FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni, il sistema delle responsabilità, le indagini, il processo e la difesa*, Milano, 2015, p. 475. Si veda anche Cass., sez. III, 26 settembre 2016, n. 39781.

ⁱⁱ Cass., sez. III, 29 novembre 2013, n. 47051.

ⁱⁱⁱ Cass., sez. III, 20 aprile 2018, n. 39027; Cass., sez. III, 29 novembre 2013, n. 47051; infine, Cass., sez. III, 12 maggio 2004, n. 27296.

^{iv} Di cui alla nota sentenza Cass., SS.UU., 28 dicembre 1994, n. 12753, in *Riv. pen.*, 1995, p. 161 e ss., poi confermata da Cass., sez. III, 15 dicembre 2008, n. 46072.

^v RIZZO MINELLI, *Il reato di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata ed i labili confini della responsabilità del terzo proprietario del fondo*, in *Cass. pen.*, 2020, 9, p. 3351 e ss.

^{vi} RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, p. 167.

^{vii} La più risalente decisione delle Sezioni Unite, n. 12753, *cit.*, ha infatti affermato che la permanenza deve ritenersi sussistente fino al momento in cui perdura l'attività di conferimento dei rifiuti, mentre un successivo orientamento ha invece sostenuto che la permanenza del reato si protrarrebbe anche oltre il termine di chiusura del sito di discarica, qualora risultino vigenti obblighi di monitoraggio e controllo afferenti la fase c.d. post-operativa. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente, cit.*, p. 167.

^{viii} Cass., sez. III, 26 settembre 2016, n. 39781; Cass., sez. III, 18 marzo 2013, n. 32979; si veda anche sulla tematica PAONE, *Discarica abusiva; rilevanza della fase postoperativa e permanenza del reato*, in *Ambiente*, 2014, p. 267 e ss.

^{ix} Cass., sez. III, 19 novembre 2019, n. 847. Si vedano anche Cass., sez. III, 21 gennaio 2020, n. 16436; Cass., sez. III, 24 giugno 2001, n. 26548, ove si evidenzia come, con riferimento alla sentenza *ex art.* 444 cpp, la statuizione accessoria non debba nemmeno essere oggetto dell'accordo delle parti, in quanto si tratterebbe di atto dovuto ed imposto al giudicante, non suscettibile di valutazione discrezionale.

^x AMENDOLA, *Il nuovo delitto di "omessa bonifica": primi appunti*, in www.lexambiente.it.

^{xi} Cass., sez. III, 11 maggio 2018, n. 28751. Per quanto riguarda invece un inquadramento dei presupposti dai quali discende una responsabilità del proprietario (o comproprietario) del fondo in caso di realizzazione di discarica abusiva, distinguendo tra mero comportamento inerte e volontaria consapevolezza o (com)partecipazione, RIZZO MINELLI, *Il reato di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata ed i labili confini della responsabilità del terzo proprietario del fondo, cit.*, p. 3351 e ss. Sul punto, *ex multis*, Cass., sez. III, 7 aprile 2009, n. 26950, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1647; Cass., sez. III, 9 ottobre 2007, n. 2477, *ivi*, 2008, p. 4285.

^{xii} Cass., sez. III, 2 luglio 2008, n. 26548, che ha affermato la impossibilità di disporre la confisca del sito nel caso di reato di cui all'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006 in caso di opzione prescelta dall'ufficio procedente di procedere con richiesta di emissione di decreto penale di condanna nei confronti del soggetto imputato. Ovvero, quale caso più frequente nella casistica, di conclusione del procedimento penale con sentenza di proscioglimento per sopravvenuta prescrizione, e ciò anche nelle ipotesi di causa estintiva maturata in grado di appello ed in presenza di un compiuto accertamento degli elementi costitutivi del reato, data la rigidità della *littera legis* dell'art. 256, III, d.lgs. n. 152/2006, con ciò distinguendosi da diversi settori della legislazione penale complementare, tra tutti quello urbanistico di cui al dpr n. 380/2001, che nella contravvenzione di cui all'art. 44, I, lett. c), riferita alla fattispecie della lottizzazione abusiva, ritiene sufficiente un mero "accertamento" del reato contenuto in un provvedimento emesso dalla A.G. Si veda, *ex pluribus*, Cass., sez. III, n. 16436, *cit.*