RGA online
Rivista Giurica dell' Ambiente

Numero 29 - Febbraio 2022

L'ACCUMULO DI TERRE E ROCCE DA SCAVO – CHE NON SIANO SOLO "TERRICCIO E GHIAIA" – È DEPOSITO INCONTROLLATO DI RIFIUTI

DI SALVATORE ROCCO

CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 5 novembre 2021 (dep. 26 novembre 2021), n. 43626 – *Pres.* Gentili, *Est.* Di Stasi – *Ric*. S.I.

L'accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto ai sensi del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, costituisce una quaestio facti *e la consolidata giurisprudenza di questa Corte ha sempre escluso l'applicabilità della speciale disciplina sulle terre e rocce da scavo (nella parte in cui sottopone i materiali da essa indicati al regime dei sotto-prodotti e non a quello dei rifiuti) in presenza di materiali non rappresentati unicamente da terriccio e ghiaia, ma provenienti dalla demolizione di edifici o dal rifacimento di strade e, quindi, contenenti altre sostanze, quali asfalto, calcestruzzo o materiale cementizio o di risulta in genere, plastica o materiale ferroso.*

1. Il "fatto"

Con decreto del 27 maggio 2021, il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Civitavecchia aveva disposto il sequestro preventivo nei confronti di S.I., legale rappresentante della E.M. S.r.l., in relazione al reato di cui all'art. 256, comma 2, D. Lgs. n. 152/2006 (di seguito, "Testo Unico delle norme in materia ambientale" o "T.U.A."), per avere depositato «*in modo incontrollato 20 mq di rifiuti speciali non pericolosi per lo più provenienti da attività di manutenzione delle strade*»[i]. Avverso tale provvedimento, che aveva sottoposto a vincolo cautelare l'area condotta dalla citata società, l'indagata avanzava richiesta di riesame *ex* artt. 322 e 324 c.p.p., rigettata dal Tribunale di Roma con ordinanza del 15 giugno 2021 poi impugnata dinanzi alla Corte di Cassazione *ex* art. 325 c.p.p.

In particolare, l'indagata domandava l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale di Roma sulla base di due motivi; anzitutto, violazione dell'art. 125 c.p.p. per mancanza assoluta di motivazione, in quanto l'ordinanza impugnata aveva omesso *in toto* di confrontarsi con le doglianze difensive: in particolare, la difesa aveva denunciato che fosse del tutto indimostrata la natura di rifiuto speciale del materiale rinvenuto nell'area sottoposta a sequestro, non ricevendo tuttavia alcuna statuizione in merito da parte del Tribunale del riesame. Inoltre, si denunciava la violazione dell'art. 256, comma 2, T.U.A. per difetto del *fumus commissi delicti* della fattispecie contestata: ad avviso della Difesa, la condotta avrebbe integrato, al più, un deposito temporaneo di rifiuti, erroneamente escluso del Tribunale di Roma[ii].

2. La decisione della Suprema Corte

Le Terza Sezione Penale della Corte di Cassazione, competente per materia, dichiarava il ricorso inammissibile, poiché fondato su «*motivi che si sostanzia*[va]*no in censure di merito afferenti la motivazione esposta dal Tribunale a fondamento del provvedimento di rigetto dell'istanza di riesame*», e dunque improponibili in sede di ricorso cautelare reale ai sensi dell'art. 325 del codice di rito, che come noto ne limita la portata alla sola **violazione di legge**. Per costante orientamento giurisprudenziale, la "violazione di legge" è comprensiva degli «*errores in iudicando o in procedendo*», nonché dei «*vizi della motivazione così radicali da rendere l'apparato argomentativo posto a sostegno del provvedimento o del tutto mancante o privo dei requisiti minimi di coerenza, completezza e ragionevolezza e, quindi, inidoneo a rendere comprensibile l'itinerario logico seguito dal giudice*»[iii].

Ebbene, ad avviso della Suprema Corte l'ordinanza del Tribunale capitolino aveva «*ampiamente argomentato in relazione al* fumus commissi delicti»: il Tribunale aveva infatti evidenziato in modo puntuale perché «*la condotta dell'imputata*», che avrebbe avuto ad oggetto «*materiale di risulta proveniente da attività di demolizione e costruzione di strade e marciapiedi e, come tali, rifiuti speciali*», «*non poteva connotarsi in termini di deposito temporaneo*»[iv]. Siccome il provvedimento non era quindi affetto né da mancanza fisica di motivazione né da motivazione solo apparente, ed avendo la ricorrente contestato le argomentazioni del Tribunale con una serie di rilievi in fatto, il ricorso non era ammissibile in quella sede.

Con l'occasione, la Corte ha ricordato che «*l'accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto ai sensi del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 183, costituisce una* quaestio facti *e che la consolidata giurisprudenza di questa Corte ha sempre escluso l'applicabilità della speciale disciplina sulle terre e rocce da scavo (nella parte in cui sottopone i materiali da essa indicati al regime dei sotto-prodotti e non a quello dei rifiuti) in presenza di materiali non rappresentati unicamente da terriccio e ghiaia, ma provenienti dalla demolizione di edifici o dal rifacimento di strade e, quindi, contenenti altre sostanze, quali asfalto, calcestruzzo o materiale cementizio o di risulta in genere, plastica o materiale ferroso*»[v].

Al di là della questione – eminentemente processuale – sulla ammissibilità dei motivi di ricorso, la sentenza in esame risulta poco condivisibile sotto diversi profili sostanziali: non convincono, infatti, le puntualizzazioni sia in materia di **rifiuti da attività di costruzione e demolizione** sia in tema di **terre e rocce da scavo**[vi].

3. Osservazioni alla pronuncia della Corte

3.1. il materiale di risulta da attività di demolizione e costruzione è sempre rifiuto?

Il primo aspetto della pronuncia a non convincere è l'assunto per cui «*il materiale di risulta proveniente da attività di demolizione e costruzione di strade e marciapiedi*» sia inevitabilmente rifiuto speciale. In realtà, se è vero che questo materiale è citato dall'art. 183, comma 1 lett. b-*quater*), e dall'art. 184, comma 3 lett. b), T.U.A. come "rifiuto speciale" dotato, peraltro, di apposito codice CER, è altrettanto vero che l'art. 183 T.U.A. fa salve «*le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali*» e l'art. 184, comma 3 lett. b), T.U.A. fa salvo «*quanto disposto dall'art. 184-bis*» in materia di **sottoprodotti**. Sul punto, la giurisprudenza e la dottrina amministrativa hanno chiarito da tempo che la natura di rifiuto o di sottoprodotto vada accertata caso per caso, senza

preclusioni teoriche: qualsiasi sostanza − pur qualificato *in astratto* come rifiuto e in possesso di apposito codice CER come i materiali di risulta derivanti da attività di demolizione e costruzione (ad es., l'asfalto) − potrebbe infatti soddisfare *in concreto* le condizioni del sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-*bis* T.U.A.[vii].

Del resto, lo stesso principio è riconosciuto dalla giurisprudenza penale, sebbene notevolmente attenuato dalla visione *rifiutocentrica* che caratterizza la Corte di Cassazione[viii]: «*i materiali che residuano da lavori di demolizione o di costruzione, che hanno ad oggetto strade o opere simili, devono farsi rientrare nel novero dei rifiuti, perché l'articolo 184, comma 1, lettera b) del T.U.A., definisce,* ex positivo iure*, rifiuti speciali quelli derivanti da attività di demolizione, costruzione, nonché quelli che derivano dalle attività di scavo, fermo restando la possibilità di gestire gli stessi come sottoprodotti, ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 184-bis T.U.A.*»[ix].

A ben vedere, poi, il materiale di risulta proveniente da **attività di demolizione e costruzione** di strade e marciapiedi potrebbe presentare i caratteri delle terre e rocce da scavo se frammisto al terreno[x], come sembra implicitamente confermare la pronuncia in esame e come si avrà modo di verificare in seguito.

3.2. (segue) terre e rocce da scavo come sottoprodotti: davvero solo ghiaia e terriccio?

Proprio in relazione alla disciplina sulle **terre e rocce da scavo**, suscita forti perplessità l'affermazione per cui «*la consolidata giurisprudenza di questa Corte ha sempre escluso l'applicabilità della speciale disciplina sulle terre e rocce da scavo (nella parte in cui sottopone i materiali da essa indicati al regime dei sotto-prodotti e non a quello dei rifiuti) in presenza di materiali non rappresentati unicamente da terriccio e ghiaia, ma provenienti dalla demolizione di edifici o dal rifacimento di strade e, quindi, contenenti altre sostanze, quali asfalto, calcestruzzo o materiale cementizio o di risulta in genere, plastica o materiale ferroso*»[xi]. Invero, una simile statuizione stride con l'attuale disciplina normativa[xii].

Come noto, la disciplina di settore per le terre e le rocce da scavo è dettata del d.P.R. n. 120/2017 (di seguito, il "Regolamento")[xiii], che ne dà una definizione come «*il suolo escavato derivante da attività finalizzate alla realizzazione di un'opera, tra le quali: scavi in genere (sbancamento, fondazioni, trincee); perforazione, trivellazione, palificazione, consolidamento; opere infrastrutturali (gallerie, strade); rimozione e livellamento di opere in terra*»[xiv]; e lo stesso art. 2, comma 1 lett. c), del Regolamento prevede che, entro certi limiti di contaminazione, «*le terre e rocce da scavo possono contenere anche i seguenti materiali: calcestruzzo, bentonite, polivinilcloruro (PVC), vetroresina, miscele cementizie e additivi per scavo meccanizzato*»[xv]. Già la definizione normativa, quindi, esclude che le terre e rocce da scavo siano costituite esclusivamente da terreno allo stato naturale, ammettendo viceversa che possano contenere anche **materiale di origine antropica**, compresa persino la plastica come il PVC o la vetroresina.

Peraltro, la presenza di materiale antropico non precluderebbe neppure l'applicazione del regime normativo dei sottoprodotti: a tal fine, le terre e rocce da scavo possono anche contenere **materiali di riporto**, purché «*la componente di materiali di origine antropica frammisti ai materiali di origine naturale non* [superi] *la quantità massima del 20% in peso*», secondo quanto precisato dall'art. 4, comma 3, del Regolamento[xvi]. È bene ricordare che i materiali di riporto rappresentano una **matrice ambientale** *sui generis*: «*una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico*

rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri»[xvii]. E sebbene non abbiano origine né composizione esclusivamente naturale, i "riporti" sono tendenzialmente **equiparati al suolo** per esplicita volontà normativa: al di là dell'interpretazione autentica fornita dall'art. 3 del D. L. n. 2/2012, anche l'art. 2, comma 1 lett. b), del Regolamento prevede che il **suolo** sia «*costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi, comprese le matrici materiali di riporto*».

Sembra quindi superata la rigida opinione giurisprudenziale, richiamata della sentenza in commento, secondo cui non si potrebbe assimilare gli «*inerti derivanti da demolizione di edifici o scavi di strade alle terre e rocce da scavo*» poiché «*lo scavo ha per oggetto il terreno, mentre la demolizione ha per oggetto un edificio o, comunque, un manufatto costruito dall'uomo*»[xviii]. Senz'altro l'art. 3, comma 2, del Regolamento ne esclude dall'ambito di applicazione i «*rifiuti proveniente direttamente dall'esecuzione di interventi di demolizione di edifici o di altri manufatti preesistenti*», a patto però che si tratti *solo* di residui di demolizione e dunque non siano frammisti al terreno; in tal caso, invece, si tratterebbe più correttamente di materiali di riporto, che rientrano nella definizione di "suolo" e, dunque, di "terre e rocce da scavo" ai sensi del Regolamento medesimo[xix].

Alla luce di tutte le coordinate normative appena citate, non vi è alcun dubbio che le terre e rocce da scavo ben possano contenere materiale di origine antropica (tra cui i "riporti", calcestruzzo, PVC, vetroresina e miscele cementizie) senza essere sol per questo considerate necessariamente *rifiuto* anziché *sottoprodotto*; è quindi un'evidente forzatura sottrarle *sic et simpliciter* alla disciplina sui sottoprodotti laddove non siano costituite unicamente da «*terriccio e ghiaia*»[xx].

D'altronde, alle stesse conclusioni era giunto anche il Ministero dell'Ambiente[xxi]: «*dall'esame del quadro normativo descritto, si evince chiaramente che la terre e rocce da scavo contenenti matrici materiali di riporto nei limiti di cui all'articolo 4, comma 3, del DPR n. 120/2017, che risultino conformi al test di cessione e non risultino contaminate, possono essere gestite come sottoprodotti*»[xxii].

3.3. (segue) le terre e rocce da scavo che non siano sottoprodotti sono sempre rifiuti?

Quanto detto sinora pone l'ulteriore interrogativo se le terre e rocce da scavo, che non rispettino i requisiti dell'art. 4 del Regolamento per essere considerate sottoprodotti, debbano essere sempre gestite come rifiuti. Al riguardo, è bene ricordare che alle condizioni di cui all'art. 24 del Regolamento[xxiii], le stesse potrebbero essere comunque sottratte alla normativa sui rifiuti. E si badi: a tal fine non sembrerebbe imporsi il limite del 20% di materiale antropico dettato all'art. 4, comma 3, del Regolamento per l'applicazione del regime sui sottoprodotti.

In altri termini, la disciplina sui rifiuti potrebbe non applicarsi neppure alle terre e rocce da scavo che, non qualificabili come sottoprodotti, contengano materiali di riporto la cui componente *antropica* sia persino superiore al 20% del peso totale[xxiv].

3.4. il deposito incontrollato di rifiuti

Nonostante le criticità poc'anzi evidenziate, ad avviso della Suprema Corte il Tribunale del riesame aveva correttamente ravvisato il *fumus* della contravvenzione di "**attività di gestione dei rifiuti non**

autorizzata", sotto la forma del *deposito incontrollato* di rifiuti, assumendo − appunto − che nel caso di specie si fosse in presenza di rifiuti.

Previsto e punito dall'art. 256, comma 2, T.U.A. accanto alle ipotesi di *abbandono* e di *immissione* nelle acque, il **deposito incontrollato** è reato proprio di chi sia titolare d'impresa o responsabile di enti[xxv]. La giurisprudenza di legittimità ha precisato che la fattispecie si configura «*nell'esercizio, anche di fatto, di una attività economica, indipendentemente dalla qualifica formale dell'agente o della natura dell'attività medesima*»[xxvi]; di conseguenza, l'illecito può essere commesso nell'ambito di qualunque attività, e non soltanto di quelle inserite professionalmente nella filiera dei rifiuti e quindi dedite alla raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio, intermediazione di rifiuti[xxvii].

Il carattere contravvenzionale del reato lo rende configurabile − indifferentemente − a titolo di dolo o di colpa, e persino mediante una **condotta omissiva** rispetto a fatti materialmente commessi da altri, come i dipendenti: non si richiederebbe, infatti, che i titolari delle imprese o i responsabili degli enti «*siano necessariamente gli autori materiali della condotta, bensì che le condotte incriminate siano poste in essere nell'ambito dell'attività di impresa e dunque soggette al loro dominio finalistico*»[xxviii]; e rispetto alla possibile tensione con il principio di personalità della responsabilità penale, la Suprema Corte precisa che non si tratterebbe «*di responsabilità oggettiva da posizione, ma di responsabilità colpevole fondata, in caso di condotta posta in essere dal dipendente, sulla possibilità di evitarla*»: detto altrimenti, «*l'omessa vigilanza sull'operato altrui*» costituirebbe «*elemento strutturale della fattispecie contravvenzionale che, essendo punita anche a titolo di colpa, individua nella titolarità dell'impresa (ovvero nella responsabilità dell'ente) il fondamento giuridico-fattuale dell'addebito omissivo*»[xxix]. Ma non basta, poiché la fisionomia del reato ne rende possibile la **cooperazione colposa** − mediante omissione − persino con una condotta realizzata in precedenza e da soggetti estranei all'organizzazione aziendale dell'imputato, quali possono essere i precedenti titolari dell'area in cui era stato realizzato il deposito incontrollato: chi vi subentri, infatti, è gravato dall'obbligo di rimuovere i rifiuti nei tempi dettati dalla normativa, e omettendo tale adempimento contribuisce a «*determinare e protrarre oggettivamente la condizione di irregolarità del deposito*»[xxx].

Sul piano oggettivo, a differenza dell'abbandono e dell'immissione che sottintendono un sostanziale e definitivo *disinteresse* per la sorte dei rifiuti[xxxi], il deposito richiede il persistere di una qualche forma di controllo e vigilanza da parte del detentore, «*in vista dell'esecuzione di ulteriori operazioni*»[xxxii]. In altri termini, mentre nella fattispecie di abbandono e di immissione «*la condotta implica una volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti*»[xxxiii], il deposito è caratterizzato dall'«*accumulo di rifiuti attuato in via provvisoria per un tempo apprezzabile in vista della loro successiva movimentazione*»[xxxiv]. Pertanto, se le tre ipotesi condividono i tratti della **episodicità** della condotta e della **esiguità** quantitativa dell'oggetto[xxxv], una linea di demarcazione è invece rappresentata dalla «*diversa proiezione finalistica delle attività*»[xxxvi].

In assenza di una definizione in positivo di deposito "incontrollato", non è agevole delineare gli elementi costitutivi della fattispecie. L'interpretazione giurisprudenziale maggioritaria ha nel tempo ricavato tale concetto in negativo partendo dalla nozione di "**deposito temporaneo**" (o controllato) di rifiuti di cui all' art. 183, comma 1 lett. bb), e art. 185-*bis* T.U.A.[xxxvii]: integrerebbe la fattispecie ogni fenomeno che violi le condizioni quantitative, temporali e modali previste per il deposito temporaneo[xxxviii]. In particolare, il deposito temporaneo deve precedere la raccolta ed essere eseguito "nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti", secondo quanto indicato dall'art. 185-*bis*, comma 1 lett. a), T.U.A.[xxxix]. Inoltre, i rifiuti devono essere raggruppati secondo categorie omogenee e per non oltre

tre mesi o al massimo un anno, per poi essere avviati allo smaltimento o al recupero; tuttavia, i rifiuti devono essere immediatamente raccolti se il quantitativo superi i *limiti* previsti dalla normativa. Sotto quest'ultimo profilo, deve ricordarsi che l'art. 185-*bis*, comma 2 lett. b), T.U.A. pone una soglia di 30 metri cubi per i rifiuti in generale (di cui massimo 10 pericolosi), innalzata a 4000 metri cubi (di cui massimo 800 pericolosi) laddove si tratti di terre e rocce da scavo qualificabili come rifiuti ai sensi dell'art. 23, comma 1 lett. b), del Regolamento.

Pertanto, la temporaneità, da un lato, e le modalità della detenzione, dall'altro, dettano «*la linea di confine tra lecito ed illecito*»[xl].

Ebbene, «*in difetto di anche uno dei menzionati requisiti, il deposito non può ritenersi temporaneo, ma deve essere considerato: (a) deposito preliminare, se il collocamento di rifiuti è prodromico ad una operazione di smaltimento che, in assenza di autorizzazione o comunicazione, è sanzionata penalmente dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1; (b) messa in riserva, se il materiale è in attesa di una operazione di recupero che, essendo una forma di gestione, richiede il titolo autorizzativo la cui carenza integra gli estremi del reato previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, art. 256, comma 1; (c) deposito incontrollato o abbandono quando i rifiuti non sono destinati ad operazioni di smaltimento o recupero. Tale condotta è sanzionata come illecito amministrativo se posta in essere da un privato e come reato contravvenzionale se tenuta da un responsabile di enti o titolare di impresa*»[xli]. E in virtù dell'incrollabile assunto giurisprudenziale per cui il regime normativo dei rifiuti costituirebbe la regola e ogni altra disciplina derogatoria l'eccezione, è onere dell'imputato fornire la prova (anche) «*delle condizioni di liceità del deposito cosiddetto controllato o temporaneo*»[xlii].

Al riguardo, la equiparazione tra deposito incontrollato e deposito temporaneo irregolare è ampiamente criticata in dottrina[xliii]. Si potrebbe dubitare che il difetto di una qualsiasi delle condizioni normative previste per il deposito temporaneo integri *tout court* un deposito incontrollato, posto che la salvaguardia della salute e dell'ambiente potrebbe essere garantita anche mediante cautele *diverse* da quelle del deposito temporaneo[xliv]. Di recente, la Corte di Cassazione ha affrontato nuovamente la tematica: premesso che il deposito di rifiuti presuppone l'adozione di «*ogni necessaria cautela per la salvaguardia della salute e dell'ambiente*», il deposito incontrollato si caratterizza proprio per l'assenza di simili presìdi, tale per cui «*il detentore del rifiuto, pur non abbandonandolo, ne mantiene la detenzione con modalità estranee a quelle conformi a legge e potenzialmente pericolose*»[xlv], dovendosi far riferimento − a tal fine − ai criteri stabiliti per il deposito temporaneo.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto di non potere e dovere riesaminare le valutazioni compiute dal Tribunale del riesame, che aveva escluso le condizioni del deposito temporaneo (in particolare, i requisiti di provvisorietà e temporaneità) sebbene l'entità dei rifiuti oggetto della condotta fosse di soli 20 mq.

Del resto, la tipicità evanescente della fattispecie in parola rende anche difficile delineare un confine netto rispetto alle contigue ipotesi di **gestione abusiva di rifiuti**, di cui all'art. 256, comma 1, T.U.A., e di **discarica abusiva** di cui all'art. 256, comma 3, T.U.A. Diversamente da queste ipotesi, il deposito incontrollato non dovrebbe presentare alcun profilo di organizzazione, neppure rudimentale, e dovrebbe essere − di regola − episodico ed occasionale[xlvi]: la gestione abusiva, infatti, è «*un complesso di azioni che non può coincidere con la condotta assolutamente occasionale*»[xlvii] e che richiede «*un* minimum *di organizzazione*»[xlviii], sebbene il reato possa consumarsi anche a fronte di un'unica condotta[xlix]; si ha, invece, una discarica abusiva mediante «*l'accumulo di rifiuti, per effetto*

di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato, con conseguente degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi ed essendo del tutto irrilevante la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo, proprie di una discarica autorizzata»[l]. Tuttavia, anche il deposito incontrollato potrebbe essere non del tutto occasionale: in tal caso, la distinzione con il reato di discarica non autorizzata si fonderebbe principalmente sulle dimensioni dell'area occupata e sulla quantità dei rifiuti depositati[li].

4. Conclusioni

In definitiva, a fronte dell'attuale quadro normativo non è condivisibile la statuizione del Tribunale di Roma − implicitamente confermata dalla sentenza in esame − per cui il materiale di risulta da attività di manutenzione di strade sia sempre e comunque rifiuto speciale, potendo trattarsi di sottoprodotto e potendo rientrare nella definizione delle terre e rocce da scavo. Allo stesso modo, risulta inspiegabile l'affermazione della Corte per cui la disciplina dei sottoprodotti potrebbe applicarsi alle terre e rocce da scavo «*rappresentat*[e] *unicamente da terriccio e ghiaia*»[lii], mentre in presenza di residui da demolizione o da rifacimento di strade le stesse sarebbero *sempre* rifiuto in quanto «*contenenti altre sostanze*». Oltretutto, quand'anche non fossero sottoprodotti e pur contenendo "altre sostanze" di origine antropica quali i riporti, le terre e rocce da scavo ben potrebbero essere comunque escluse dalla disciplina sui rifiuti. E in entrambi i casi, che si tratti di sottoprodotti o di prodotti privi della qualifica di rifiuto, sarebbe evidentemente preclusa l'applicazione dello statuto penale dei rifiuti (*in primis*, della fattispecie di deposito incontrollato)[liii].

---

[i] Sentenza in commento, par. 1 "in fatto".
[ii] Sentenza in commento, par. 2 "in fatto".
[iii] Sentenza in commento, par. 1 "in diritto".
[iv] Sentenza in commento, par. 2 "in diritto".
[v] Sentenza in commento, par. 3 "in diritto".
[vi] In dottrina, tra i tanti si confronti R. BERTUZZI - I. BARBUTI, *Terre e rocce da scavo. Il punto sulla normativa alla luce del pacchetto "circular economy"*, (in) Lexambiente.it, 22 marzo 2021.
[vii] Cfr., per tutte, Consiglio di Stato, sez. IV, 21 maggio 2013, n. 4151: «(...) *pur riconoscendo che il fresato d'asfalto viene generalmente classificato come rifiuto in quanto come tale disciplinato dal DM 5.2.1998 e contemplato dal codice europeo dei rifiuti, nondimeno possa essere trattato alla stregua di un sottoprodotto quando venga inserito in un ciclo produttivo e venga utilizzato senza nessun trattamento in un impianto che ne preveda l'utilizzo nello stesso ciclo di produzione senza operazioni di stoccaggio a tempo indefinito. (...) Data la novità della classificazione del sottoprodotto rispetto a quella contenuta nel codice CER, la giurisprudenza amministrativa ha già considerato non vincolante la classificazione recata dal codice CER anteriore alla definizione dei sottoprodotti alla stregua dei criteri sostanziali dell'art. 184 bis giungendo, per alcune sostanze classificate come rifiuto, al riconoscimento come sottoprodotto (...). Si tratta dunque di verificare, dal punto di vista sostanziale e fattuale, se la fresatura d'asfalto rivesta i requisiti indicati dalla norma di cui all'art. 184 bis per essere considerata sottoprodotto e non rifiuto speciale*». Negli stessi termini, Consiglio di Stato, sez. IV, 1° luglio 2014, n. 4978. In dottrina, cfr. P. GIAMPIETRO - A. SCIALÒ, *Il sottoprodotto, il fresato d'asfalto e la "normale pratica" (nota a Consiglio di Stato, n. 4151/2013)*, (in) Lexambiente.it, 28 gennaio 2014.
[viii] «*trattandosi di invocare una condizione per l'applicabilità di un regime derogatorio a quello ordinario dei rifiuti, incombe sull'interessato l'onere di provare che tutti i requisiti, richiesti dall'articolo 184-bis per attribuire alla sostanza la qualifica di sottoprodotto, siano stati osservati ("… fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis"), mentre al giudice compete la verifica se il materiale probatorio fornito dalla parte abbia assolto tale onere*», così, tra le tante, Corte Cass. pen., Sez. III, 28 giugno 2017, n. 53136.
[ix] Corte Cass. pen., Sez. III, 28 giugno 2017, n. 53136.
[x] In tal senso, cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, 19 gennaio 2020, n. 9954, in relazione all'esecuzione di lavori per la realizzazione di tratti autostradali.
[xi] Sentenza in commento, par. 3 "in diritto".
[xii] Bisognerebbe retrocedere sino al D. M. 5 febbraio 1998, dove al sub-allegato 1 dell'Allegato 1 (punto 7.31.2) si qualificavano le "terre e rocce da scavo" come «*materiale inerte vario costituito da terra con presenza di ciottoli, sabbia, ghiaia*».

[xiii] "Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo", emanato sulla base dell'art. 8 del D.L. n. 133/2014 conv. con mod. in L. n. 164/2014. In precedenza, la disciplina di settore era prevista dal D.M. n. 161/2012.

[xiv] Cfr. art. 2, comma 1 lett. c), del Regolamento.

[xv] La stessa precisazione era contenuta anche all'art. 1 del D.M. n. 161/2012.

[xvi] Sulla falsariga dell'art. 184-*bis* T.U.A., l'art. 4 del Regolamento detta i criteri e le condizioni affinché le terre e rocce da scavo siano considerate e gestite come sottoprodotto.

[xvii] Cfr. art. 3, comma 1, D.L. 2/2012, conv. con mod. in L. n. 28/2012: «*i riferimenti al "suolo" contenuti all'articolo 185, commi 1, lettere b) e c), e 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano come riferiti anche alle matrici materiali di riporto di cui all'allegato 2 alla parte IV del medesimo decreto legislativo, costituite da una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito , e utilizzate per la realizzazione di riempimenti, di rilevati e di reinterri*».

[xviii] Così, Corte Cass. pen., Sez. III, 9 aprile 2015, n. 17126, contraddetta, tra l'altro, da Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° luglio 2021, n. 5768: «*le matrici materiali di riporto sono costituite ai sensi dell'art. 3, comma 1, d.l. 2/2012, da "una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno" – si fa il classico caso di pietre frantumate provenienti dalla demolizione di un edificio – che formano un tutto geologicamente unitario, ovvero un "orizzonte stratigrafico specifico"*».

[xix] Del resto, se «*l'assunto "residuo di demolizione uguale rifiuto" venisse applicato indistintamente a tutte le fattispecie, si giungerebbe a svuotare la definizione normativa di riporto atteso che, nella stragrande maggioranza dei casi, il materiale antropico frammisto a terreno è riconducibile ad attività demolitorie*», così F. VANETTI, *La complessa identificazione del materiale di riporto. Analisi e proposte per un nuovo approccio alla tematica*, (*in*) RGA online, febbraio 2020, n. 10.

[xx] Sentenza in commento, par. 3 "in diritto".

[xxi] Cfr. Circolare del Ministero dell'Ambiente prot. 15786 del 10 novembre 2017.

[xxii] Il *test* di cessione (o "*leaching test*") consente di determinare l'eventuale grado di contaminazione di tale matrice ambientale; sul punto, la dottrina più attenta ha sottolineato che, già alla luce della normativa precedente ma a maggior ragione in virtù delle modifiche all'art. 3, comma 3, D. L. n. 2/2012 introdotte con D.L. n. 77/2021 conv. con mod. in L. 108/2021, persino la non conformità del materiale di riporto al *test* di cessione non sarebbe di per sé idonea a rendere le terre e rocce da scavo necessariamente rifiuto e non sottoprodotto, imponendosi − in tal caso − l'avvio delle procedure di bonifica, come peraltro riconosciuto nella predetta Circolare prot. 15786/2017; si veda, per tutti, F. VANETTI, *Novità sui riporti: prima lettura delle modifiche introdotte dalla legge n. 108/2021*, (*in*) RGAonline, ottobre 2021, n. 25.

[xxiii] Che richiama le condizioni dell'art. 185, comma 1 lett. c), T.U.A. e, in particolare, l'utilizzo nel sito di produzione.

[xxiv] Cfr. C. GALDENZI - F. BOEZIO, *Il nuovo regolamento sulle terre e rocce da scavo (D.P.R. 13 giugno 2017, n. 120): luci e ombre*, (in) RGA online.

[xxv] Nel caso in cui il fatto fosse commesso in assenza delle qualifiche soggettive richieste dalla norma incriminatrice in parola, sarebbe invece integrato l'illecito amministrativo dell'art. 255, comma 1, T.U.A. rubricato "abbandono di rifiuti".

[xxvi] Così, Corte Cass. pen., Sez. III, 26 gennaio 2021, n. 4770.

[xxvii] Così, per tutte, Corte Cass. pen., Sez. III, 7 maggio 2021, n. 29578.

[xxviii] Così, Corte Cass. pen., Sez. III, 5 aprile 2017, n. 30133.

[xxix] Così, Corte Cass. pen., Sez. III, 5 aprile 2017, n. 30133. Negli stessi termini, Corte Cass. pen., Sez. III, 7 maggio 2021, n. 29578.

[xxx] Corte Cass. pen., Sez. III, 7 maggio 2021, n. 29578.

[xxxi] Così, da ultimo, Corte Cass. pen., Sez. III, 26 gennaio 2021, n. 4770; cfr. anche Corte Cass. pen., Sez. III, 29 novembre 2013, n. 47501.

[xxxii] Così, V. PAONE, *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti e l'individuazione del suo momento consumativo*, (in) *Lexambiente - Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, I, 2020, p. 8.

[xxxiii] Così, V. PAONE, *Op. cit.*, p. 8.

[xxxiv] Cfr., per tutti, V. PAONE, *Op. cit.*, p. 8: «*mentre nell'abbandono il detentore si disinteressa completamente della sorte dell'oggetto scaricato che resta definitivamente nell'ambiente, nel deposito il soggetto agisce con la prospettiva di ammassare i rifiuti in via provvisoria, per un tempo apprezzabile, in vista dell'esecuzione di ulteriori operazioni di smaltimento o recupero*».

[xxxv] In questi termini, Corte Cass. pen., Sez. III, 7 maggio 2021, n. 29578.

[xxxvi] Così, F. BARRESI, *Attività di gestione dei rifiuti non autorizzata*, (in) *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, (a cura di) L. CORNACCHIA - N. PISANI, Bologna, 2018, p. 543. In giurisprudenza, Corte Cass. pen., Sez. III, 7 maggio 2021, n. 29578: «*Ciò che, invece, caratterizza il deposito incontrollato è la condotta tipica individuabile alla luce del significato letterale del termine "deposito", ossia la collocazione non definitiva dei rifiuti in un determinato luogo in previsione di una successiva fase di gestione del rifiuto*».

[xxxvi] È bene precisare che a differenza del "deposito preliminare" e dalla "messa a riserva", operazioni che precedono rispettivamente lo smaltimento o il recupero e che rientrano nel più ampio e unitario concetto di "stoccaggio" ai sensi dell'art. 183, comma 1° lett. aa), T.U.A., il "deposito temporaneo" non richiede alcuna forma di autorizzazione poiché − a rigore − non rappresenta una forma di *gestione* dei rifiuti.

[xxxvii] È bene precisare che a differenza del "deposito preliminare" e dalla "messa a riserva", operazioni che precedono rispettivamente lo smaltimento o il recupero e che rientrano nel più ampio e unitario concetto di "stoccaggio" ai sensi dell'art. 183, comma 1° lett. aa), T.U.A., il "deposito temporaneo" non richiede alcuna forma di autorizzazione poiché − a rigore − non rappresenta una forma di *gestione* dei rifiuti.
[xxxviii] Corte Cass. pen., Sez. III, 5 aprile 2017, n. 30133; cfr. anche Corte Cass. pen., Sez. III, 7 gennaio 2016, n. 4931.
[xxxix] In caso di lavori infrastrutturali, tale nozione è integrata dall'art. 230 T.U.A.; cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, 8 febbraio 2018, n. 20410.
[xl] Così, V. PAONE, *Op. cit.*, p. 10.
[xli] Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, 20 maggio 2014, n. 38676.
[xlii] Così, per tutte, Corte Cass. pen., Sez. III, 8 febbraio 2018, n. 20410.
[xliii] Cfr. C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, p. 156; si veda anche F. BARRESI, *Op. cit.*, pp. 544 e ss.
[xliv] Cfr. C. RUGA RIVA, *Op. cit.*, p. 156: «*Ad escludere il concetto sopra riportato di deposito incontrollato non varrebbe dunque il fatto che il deposito di rifiuti sia sotto la sorveglianza del detentore e magari che siano rispettate tutte le condizioni che garantiscono la salvaguardia dell'ambiente: nell'interpretazione giurisprudenziale non rileva il controllo fattuale-materiale del deposito, bensì la sua legittimità giuridica, sussistente nei limiti temporali, quantitativi e modali di cui all'art. 183, lett. bb)*».
[xlv] Corte Cass. pen., Sez. III, 7 maggio 2021, n. 29578.
[xlvi] In tal senso si esprime anche la dottrina: «*nella fattispecie del deposito incontrollato il fatto deve essere assolutamente occasionale, riguardante un determinato e circoscritto quantitativo di rifiuti: perciò, se il soggetto ponesse in essere un ammasso sistematico, ripetuto e organizzato, sarà ravvisabile lo stoccaggio punibile come attività di gestione dei rifiuti abusiva ai sensi del 1° comma dell'art. 256, D. Lgs. n. 152/2006. Il fattore "tempo" dunque è l'elemento che caratterizza la fattispecie criminosa*», così V. PAONE, *Op. cit.*, p. 9.
[xlvii] Così, Corte Cass. pen., Sez. III, 7 gennaio 2016, n. 5716. Da ultimo, Corte Cass. pen., Sez. III, 5 febbraio 2021, n.13817: «*nell'ottica di delimitare il perimetro del rimprovero penale, la Corte ritiene di dover espungere dall'alveo della fattispecie incriminatrice le ipotesi di trasporto (o, comunque, le altre ipotesi di gestione) di rifiuti caratterizzate da "assoluta occasionalità", in quanto tali carenti di quel* minimum *di substrato organizzativo che permea il disvalore del fatto incriminato e, in ultima analisi, non recanti la nota qualitativa distintiva della contravvenzione ambientale dell'art. 256, comma 1 TUA.*».
[xlviii] Corte Cass. pen., Sez. III, 7 gennaio 2016, n. 5716.
[xlix] «*... essendo di natura istantanea e che si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, è sufficiente anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative previste dalla norma, potendosi tuttavia escludere l'occasionalità della condotta da dati significativi, quali l'ingente quantità di rifiuti, denotanti lo svolgimento di un'attività implicante un "minimum" di organizzazione necessaria alla preliminare raccolta e cernita dei materiali*», così Corte Cass. pen., Sez. III, 5 febbraio 2021, n. 13817; cfr. anche Corte Cass. pen., Sez. III, 26 gennaio 2021, n. 4770.
[l] Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, 3 febbraio 2021, n. 17387. Inoltre, la Corte di Cassazione ha precisato che la realizzazione di una discarica abusiva «*consiste nella destinazione e allestimento a discarica di una data area, con la effettuazione, di norma, delle opere a tal fine occorrenti: spianamento del terreno impiegato, apertura dei relativi accessi, sistemazione, perimetrazione, recinzione, ecc*.», mentre la gestione «*presuppone l'apprestamento di un'area per raccogliervi i rifiuti e consiste nell'attivazione di una organizzazione, articolata o rudimentale non importa, di persone, cose e/o macchine (come, ad esempio, quelle per il compattamento dei rifiuti) diretta al funzionamento della discarica*», così − da ultimo − Corte Cass. pen., Sez. III, 15 luglio 2021, n. 37601 che richiama Corte Cass. pen., sez. un., 5 ottobre 1994, n. 12753.
[li] Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, 26 marzo 2019, n. 25548.
[lii] Sentenza in commento, par. 3 "in diritto".
[liii] La qualifica delle terre e rocce da scavo «*come rifiuti ovvero "sottoprodotti" costituisce il presupposto logico giuridico per valutare la sussistenza o meno delle ipotesi incriminatrici previste dal Titolo IV, Capo I ("Sanzioni") della Parte Quarta del T.U.A.*», così P. GIAMPIETRO, *Il nuovo statuto delle terre e rocce da scavo secondo il D.M. n. 161/2012*, (in) Lexambiente.it, 21 novembre 2012. Cfr. anche C. RUGA RIVA, *Op. cit.*, pp. 122 e 123.