

## Gestione di discarica abusiva: una fattispecie onnicomprensiva?

DI SALVATORE ROCCO

**CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 14 luglio 2022 (dep. 15 dicembre 2022), n. 47373 – Pres. Aceto, Est. Paziienza – Ric. A.A.**

*Il concetto di gestione di una discarica abusiva (...) deve essere inteso in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare od anche semplicemente a tollerare e mantenere il grave stato del fatto-reato, strutturalmente permanente.*

### **1. Il “fatto”**

Con ordinanza dell'11 aprile 2022, il Tribunale di Siracusa si pronunciava in sede di riesame reale ai sensi dell'art. 322 c.p.p. confermando il decreto di sequestro preventivo disposto dal GIP del medesimo Tribunale il 26 marzo 2022, avente ad oggetto un autocarro e una pala meccanica, in relazione al reato di gestione di discarica abusiva di cui all'art. 256 comma 3 D. Lgs. n. 152/2006 (c.d. “Testo Unico dell'Ambiente” o “T.U.A.”).

L'indagato proponeva dunque ricorso per cassazione, denunciando vizio di motivazione in ordine ai gravi indizi di colpevolezza del reato contestato nonché violazione di legge rispetto all'art. 256 T.U.A.; sotto quest'ultimo profilo, il ricorrente sosteneva:

- (a) anzitutto, di non essere tra i “realizzatori” della discarica abusiva;
- (b) inoltre, di aver realizzato una condotta occasionale, priva di connotazione imprenditoriale.

### **2. La decisione della Suprema Corte**

Investita della questione, la Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile, per inammissibilità del primo motivo inerente al vizio di motivazione e per manifesta infondatezza del motivo attinente alla violazione di legge.

Per quanto interessa in questa sede, infatti, la Corte richiamava il principio per cui *«devono ritenersi sanzionate non solo le condotte di iniziale trasformazione di un sito a luogo adibito a discarica, ma anche tutte quelle che contribuiscano a mantenere tali, nel corso del tempo, le condizioni del sito stesso»*. Ciò in quanto *«il concetto di “gestione” di una discarica abusiva deve essere inteso in senso ampio, comprensivo di qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare od anche semplicemente a tollerare e mantenere il grave stato del fatto-reato, strutturalmente permanente»*<sup>1</sup>.

Alla luce di tali principi, la Corte riteneva legittimo il sequestro di una pala meccanica e di un autocarro di proprietà del ricorrente, avvenuto contestualmente al sequestro di un'area *«adibita a discarica di materiali edili da demolizione, debitamente livellati»*; in particolare, la Corte condivideva le osservazioni del Tribunale del Riesame: la misura reale era stata disposta dopo la visione dei filmati dell'impianto di videosorveglianza del sito in cui era stata realizzata la discarica, da cui era emerso l'ingresso della suddetta pala meccanica e dell'autocarro ed il sopraggiungere, durante le operazioni, del ricorrente, più volte tornato sul posto per *«controllare i lavori di livellamento»* in corso, peraltro intrattenendosi con i proprietari del terreno. Successivamente, la pala meccanica e l'autocarro intestati al ricorrente erano rinvenuti nell'azienda dello stesso, e quindi sottoposti a sequestro.

### **3. Osservazioni alla pronuncia della Corte**

La vicenda offre l'occasione per confrontarsi con alcuni principi di diritto – non sempre del tutto convincenti – ormai “diffusi” nella giurisprudenza della Suprema Corte rispetto al reato di gestione di discarica abusiva, esaminando brevemente la nozione di “discarica” e le condotte tipiche di “realizzazione” e “gestione”. Concetti, come noto, che trovano la propria definizione in norme *extra-penali*.

#### **3.1. La nozione di “discarica”**

Anzitutto, per “discarica” s'intende l'area *«adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo»*<sup>2</sup>.

Si ha una discarica non autorizzata (o abusiva, art. 256, comma 3 T.U.A.) 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»*<sup>3</sup>.

Nella pratica, una prima difficoltà operativa è rappresentata dalla distinzione tra deposito incontrollato e discarica (abusiva); sul piano astratto, il confine è abbastanza chiaro: il

<sup>1</sup> Sentenza in commento, par. 2 “in diritto”.

<sup>2</sup> cfr. art. 2, comma 1 lett. g), D. Lgs. n. 36/2003.

<sup>3</sup> Corte Cass. pen., Sez. III, n. 17387/2021. Da ultimo, Corte Cass. pen., Sez. III, n. 4214/2023.

deposito dovrebbe essere per definizione un'azione temporanea cui farà seguito – ragionevolmente – un'altra attività sui rifiuti stessi; viceversa, la discarica richiede un accumulo di rifiuti tendenzialmente definitivo, che non prevede una successiva movimentazione o trattamento degli stessi, sicché vi è un sostanziale disinteresse per la sorte degli stessi, in modo simile a quanto accade nell'abbandono di rifiuti *ex art. 256 comma 2 T.U.A.*.

Tuttavia, deve tenersi a mente che:

- (a) per un verso, anche il deposito incontrollato potrebbe essere non del tutto occasionale<sup>4</sup>;
- (b) per l'altro, la discarica potrebbe non essere frutto di condotte abituali o reiterate nel tempo, ma risolversi in un'unica azione, sempreché strutturata anche se in modo grossolano<sup>5</sup>.

In tal caso, in concreto la distinzione tra deposito incontrollato (o abbandono) e discarica abusiva si fonderebbe principalmente sulle dimensioni dell'area interessata dall'accumulo e sulla quantità e qualità dei rifiuti ammassati<sup>6</sup>, nonché sullo stato di degrado – almeno tendenziale – dei luoghi adibiti a discarica, frutto del cumulo permanente dei rifiuti<sup>7</sup>. Spesso, infatti, uno degli indici fattuali sintomatici dell'esistenza di una discarica è la *«trasformazione dei luoghi»*<sup>8</sup>. Al contrario, *«né l'eterogeneità, ancorché di fatto spesso rinvenibile nell'ammasso dei rifiuti su una determinata area, né la natura pericolosa dei rifiuti, che configura una specifica aggravante, costituiscono elementi costitutivi della fattispecie contravvenzionale in esame»*<sup>9</sup>, sicché il difetto di tali fattori non varrà ad escludere la tipicità del reato.

Ed è solo il caso di ricordare che mentre per la fattispecie di discarica abusiva s'impone la confisca obbligatoria dell'area interessata dall'illecito<sup>10</sup>, la stessa non è contemplata né per le ipotesi di gestione abusiva né per quelle di abbandono/deposito incontrollato<sup>11</sup>.

Altra questione spesso ricorrente nella pratica è la distinzione tra smaltimento di rifiuti e discarica. Ebbene, tecnicamente la discarica è una modalità di smaltimento dei rifiuti<sup>12</sup>; nondimeno, ai fini dell'art. 256 T.U.A. il concetto di smaltimento (rilevante come “gestione abusiva” ai sensi del comma 1) si differenzia da quello di discarica (rilevante ai sensi del comma 3) in quanto il primo richiederebbe lo “sfruttamento” del rifiuto mediante specifiche modalità (ad es., cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo

---

<sup>4</sup> cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 8088/2022.

<sup>5</sup> cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 18399/2017.

<sup>6</sup> cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 39027/2018. Da ultimo, Corte Cass. pen., Sez. III, n. 4214/2023.

<sup>7</sup> cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 25548/2019.

<sup>8</sup> Da ultimo, Corte Cass. pen., Sez. III, n. 4214/2023.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 21029/2022.

<sup>10</sup> cfr. art. 256, comma 3 T.U.A.

<sup>11</sup> Solo per le ipotesi di trasporto – art. 256 comma 1 T.U.A. – è prevista la confisca obbligatoria del mezzo utilizzato ai sensi dell'art. 259, comma 2 T.U.A. Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 6542/2020 e Corte Cass. pen., Sez. III, n. 38090/2021.

<sup>12</sup> Secondo quando previsto dalla definizione dell'art. 2, comma 1 lett. g), del D. Lgs. n. 36/2003.

recupero), mentre «*nella discarica i beni non ricevono alcun trattamento ulteriore e vengono abbandonati a tempo indeterminato, mediante deposito ed ammasso*»<sup>13</sup>.

### **3.2. I concetti di “realizzazione” e “gestione”**

In particolare, la realizzazione consiste «*nella destinazione e allestimento a discarica di una data area*», eventualmente con esecuzione di opere necessarie a tal fine, quali lo «*spianamento del terreno impiegato, apertura dei relativi accessi*» nonché la «*sistemazione, perimetrazione, recinzione*» dell’area interessata<sup>14</sup>.

La gestione, invece, presuppone l’esistenza di un’area già adibita alla ricezione dei rifiuti e richiede la messa in opera di un’organizzazione, anche rudimentale, di uomini e mezzi propedeutica «*al funzionamento della discarica*»<sup>15</sup>.

Ciò detto, è però opportuno precisare che:

- (a) «*realizzare una discarica può ben significare allestire o anche destinare semplicemente un determinato sito a tale scopo, con la conseguenza che la eventuale realizzazione di opere può confermare la destinazione dell’area a discarica ma non costituisce una condizione assolutamente necessaria*»<sup>16</sup>; di conseguenza, anche il semplice “ammasso” di rifiuti in una determinata area potrebbe dare vita ad una discarica;
- (b) ai fini della gestione di discarica abusiva non è necessario compiere sui rifiuti operazioni particolari (ad es., attività di recupero), ben potendo la condotta limitarsi al mero accumulo<sup>17</sup>.

È opportuno precisare che la “gestione” della discarica non si esaurisce con la cessazione dei conferimenti di rifiuti: si tratta, infatti, di reato permanente, la cui consumazione si protrae ancorché siano cessati sia i conferimenti che le attività propriamente “operative” relative alla stessa. Non a caso la normativa definisce il “gestore” della discarica come «*soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-operativa compresa*»<sup>18</sup>.

Di conseguenza, anche la fase post-operativa ben potrebbe rientrare nell’ambito applicativo del reato in parola: «*l’attività di gestione di una discarica deve essere unitariamente considerata e comprende anche la fase post operativa*», sicché «*lo svolgimento di detta attività in assenza del prescritto titolo abilitativo configura il reato*» di discarica abusiva<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> cfr., Corte Cass. pen., Sez. III, n. 47501/2013.

<sup>14</sup> cfr. per tutte Corte Cass. pen., Sez. Un., n. 12753/1994 e, da ultimo, Corte Cass. pen., Sez. III, n. 37601/2021.

<sup>15</sup> cfr. per tutte Corte Cass. pen., Sez. Un., n. 12753/1994 e, da ultimo, Corte Cass. pen., Sez. III, n. 37601/2021

<sup>16</sup> Corte Cass. pen., Sez. III, n. 18399/2017.

<sup>17</sup> Corte Cass. pen., Sez. III, n. 39027/2018.

<sup>18</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. o) D. Lgs. n. 36/2003.

<sup>19</sup> Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, sent. n. 37601/2021.

Pertanto, la consumazione del reato si interrompe – in via alternativa – «*con il venir meno della situazione di antigiuridicità per rilascio dell'autorizzazione amministrativa*», con la rimozione dei rifiuti oppure con la bonifica dell'area nel caso in cui il sito risulti inquinato<sup>20</sup>. Allo stesso modo, la perdita della disponibilità dell'area adibita a discarica in virtù di un provvedimento dell'Autorità – ad es., sequestro – può interrompere la consumazione del reato<sup>21</sup>; in difetto, interrompe la permanenza la pronuncia della sentenza di primo grado<sup>22</sup>.

### **3.3. L'apparente “onnicomprensività” del reato**

Fatte le dovute premesse sulla tipicità del reato in parola, è possibile esaminare più da vicino le statuizioni della Corte nella sentenza in esame, in particolare l'osservazione per cui integrerebbe il reato «*qualsiasi contributo, sia attivo che passivo, diretto a realizzare od anche semplicemente a tollerare e mantenere il grave stato del fatto-reato, strutturalmente permanente*»<sup>23</sup>.

Ebbene, deve anzitutto osservarsi che la “realizzazione” della discarica è concetto ontologicamente (e giuridicamente) distinto dalla “gestione”, sicché ricomprendere il primo nella sfera applicativa del secondo è già di per sé un'operazione ermeneutica sbagliata. Ma le perplessità e le riserve aumentano rispetto all'osservazione che *qualsiasi* contributo diretto a “tollerare e mantenere” la discarica possa integrare il reato.

L'assunto merita di essere precisato: a rigore, la “gestione” della discarica non potrebbe ridursi ad un contegno passivo di mera “tolleranza”<sup>24</sup>, a meno che:

- (a) non si abbia prima contribuito attivamente ad “alimentarla”, sicché l'omessa eliminazione potrebbe assumere rilevanza penale in virtù della natura permanente del reato;
- (b) non sussista un obbligo giuridico di impedirne la realizzazione o il mantenimento, ai sensi dell'art. 40 cpv. cod. pen.; obbligo giuridico, ad es., a rigore insussistente in capo al proprietario del terreno<sup>25</sup>, e invece configurabile in capo al legale

<sup>20</sup> Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 9954/2021.

<sup>21</sup> Cfr., per tutte, Corte Cass. pen., Sez. III, n. 4770/2021.

<sup>22</sup> Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 32797/2013.

<sup>23</sup> Sentenza in commento, par. 2 “in diritto”. In dottrina, per tutti, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, IV, 2022, pagg. 734 e 735: «*nel reato concorrono tutti coloro che forniscono un contributo attivo (eseguendo o ricevendo conferimenti di rifiuti), o passivo (tollerando intenzionalmente o con negligenza il conferimento) alla realizzazione e/o gestione della discarica non autorizzata*». Non è chiaro, tuttavia, cosa debba intendersi per “tolleranza intenzionale o negligente del conferimento”.

<sup>24</sup> Cfr., per tutte, Corte Cass. pen., Sez. Un., n. 12753/1994: «*i reati di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata e stoccaggio di rifiuti tossici e nocivi senza autorizzazione hanno natura di reati permanenti, che possono realizzarsi soltanto in forma commissiva; ne consegue che essi non possono consistere nel mero mantenimento della discarica o dello stoccaggio da altri realizzati, pur in assenza di qualsiasi partecipazione attiva e in base alla sola consapevolezza della loro esistenza*».

<sup>25</sup> Corte Cass. pen., Sez. III, n. 40528/2014: «*pacifico è, invece, che in difetto di elementi di diretta partecipazione al reato o di un contributo materiale o morale nell'illecita gestione dei rifiuti, non è configurabile una responsabilità “di posizione” del proprietario dell'area (...), a condizione che non compia atti di gestione o movimentazione dei rifiuti, atteso che tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo*». Ritiene invece configurabile una responsabilità omissiva del proprietario/locatore Corte Cass. pen., Sez. III, n. 8135/2014, pur riconoscendo che l'orientamento contrario sia “preferibile” «*per essere questo più rispettoso del principio, costituzionalmente tutelato ex art. 27 Cost., della personalità della responsabilità penale*».

rappresentante di un'impresa rispetto all'operato dell'organizzazione sottoposta al suo controllo<sup>26</sup>.

Allo stesso modo, per chi non abbia contribuito attivamente alla realizzazione e gestione della discarica il “mantenimento” non potrebbe risolversi in una mera condotta passiva, richiedendosi invece che la discarica sia in qualche modo “sostenuta” con attività operative o conferimenti. Sempreché, ovviamente, non sussista a monte «l'obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo»<sup>27</sup>, e dunque una ben precisa posizione di garanzia.

Sul punto, il carattere contravvenzionale del reato in parola non può giustificare scorciatoie probatorie che, facendo leva sulla natura colposa della condotta passiva/omissiva<sup>28</sup>, *bypassino* il tema della posizione di garanzia: al di là dei reati omissivi propri, l'omissione penalmente rilevante non può fondarsi sulla mera “negligenza”, che «riguarda l'elemento soggettivo, tema distinto e logicamente successivo a quello (concernente l'elemento oggettivo) della esistenza di una previa posizione di garanzia»<sup>29</sup>. In difetto dell'obbligo giuridico di impedire la commissione del reato, infatti, non c'è partecipazione, bensì al più «una mera connivenza – cioè l'inerzia da parte di chi sappia che altri sta per commettere o sta commettendo un reato – o una altrettanto irrilevante adesione morale, cioè l'approvazione solo interiore del reato commesso da altri»<sup>30</sup>. E non è superfluo ricordare che la posizione di garanzia va «rinvenuta nell'ordinamento giuridico», non nel «senso civico»<sup>31</sup>.

Diverso è il discorso laddove l'atteggiamento passivo/omissivo non si risolva nella mera tolleranza, bensì sottenda – ad es. – un accordo di messa a disposizione del terreno a terzi per la realizzazione e la gestione della discarica<sup>32</sup>.

#### 4. Conclusioni

In conclusione, la pronuncia della Corte qui esaminata suscita riserve laddove lasci supporre che possa rispondere del reato di gestione di discarica abusiva anche chi si limiti – *sic et simpliciter* – a tollerare passivamente la medesima discarica. Incidentalmente, sia consentito osservare come nella pronuncia non vi sia alcun approfondimento sul *fumus*, ossia sui connotati oggettivi del reato in parola, dandosi dunque per scontato l'esistenza di una discarica realizzata e gestita in maniera abusiva.

---

<sup>26</sup> Cfr., Corte Cass. pen., Sez. III, n. 29578/2021 e Corte Cass. pen., Sez. III, n. 30133/2017. Sia consentito rinviare per un esame più approfondito del tema a S. ROCCO, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: la responsabilità del legale rappresentante “non vigile”*, in questa *Rivista*, n. 34, agosto-settembre 2022.

<sup>27</sup> Così, Corte Cass. pen., Sez. III, n. 12159/2016.

<sup>28</sup> Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 3430/2012: «con riguardo alla fattispecie in esame questa Corte ha già avuto modo di precisare che ai fini della configurabilità del reato di gestione abusiva di una discarica è sufficiente la colpa, consistente in una negligente condotta omissiva, ovvero il non aver verificato le condizioni del luogo di deposito dei rifiuti».

<sup>29</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, IV, 2021, pag. 175.

<sup>30</sup> Per tutti, G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale di Diritto Penale (Parte Generale)*, Milano, 2021, X, p. 575.

<sup>31</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, IV, 2021, pag. 175.

<sup>32</sup> Cfr. Corte Cass. pen., Sez. III, n. 50997/2015.