

QUANDO CESSA LA PERMANENZA DEL REATO DI REALIZZAZIONE E GESTIONE DI DISCARICA NON AUTORIZZATA?

DI GIULIA MONTANARA

Corte di Cassazione, Sez. III – 17 maggio 2023 (dep. 28 agosto 2023), n. 35853 – Pres. Ramacci, Est. Zunica – ric. Borea.

L'attività di gestione abusiva o irregolare di una discarica comprende anche la fase post-operativa, con la conseguenza che la permanenza del reato cessa: 1) con il venir meno della situazione di antigiuridicità, per rilascio dell'autorizzazione amministrativa; 2) con la rimozione dei rifiuti o la bonifica dell'area; 3) con il sequestro, che sottrae al gestore la disponibilità dell'area; 4) con la pronuncia della sentenza di primo grado.

1. La vicenda processuale del caso di specie.

La sentenza in esame ha ad oggetto il ricorso proposto dall'imputato avverso la pronuncia della Corte d'Appello di Cagliari che, confermando la decisione del Tribunale di primo grado, lo riteneva colpevole del reato previsto dall'art. 256 D.Lgs. n. 152/2006 e lo condannava alla pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.

La fattispecie contravvenzionale contestata riguardava la realizzazione su una superficie di circa mille metri quadri di una discarica non autorizzata di rifiuti eterogenei non pericolosi e pericolosi, costituiti – tra gli altri – da pneumatici, cisterne in plastica, tubi in gomma, olio esausto in fusti, parafanghi, sedili auto e frigoriferi fuori uso.

Con un unico motivo di ricorso, la difesa dell'imputato lamentava, in primo luogo, come la Corte di merito avesse errato nel confermare con la sentenza impugnata il giudizio di colpevolezza ed avesse, in particolare, omesso di verificare se concretamente il ricorrente detenesse la necessaria qualifica di titolare di impresa o di responsabile di ente, non potendo costituire la prova del richiesto livello di organizzazione il mero fatto che l'imputato lavorasse in un'officina e non avendo, altresì, il Giudice di merito considerato che si trattasse di un terreno accessibile da chiunque.

In secondo luogo, veniva censurato il rigetto del motivo di appello inerente all'estinzione del reato per prescrizione, rilevando la difesa che il reato oggetto d'imputazione dovesse essere ritenuto istantaneo, e non permanente, essendo stato peraltro provato che il terreno adibito a discarica era stato ereditato non solo dal ricorrente ma anche da altri familiari e si trovava in stato di abbandono da anni e, inoltre, che non vi erano stati ulteriori interventi posti in essere da parte dell'imputato.

La difesa precisava come la permanenza rappresenti un aspetto distinto dagli effetti permanenti del reato, non potendosi attribuire al ricorrente né la condotta di abbandono di rifiuti né un'ulteriore condotta di omessa rimozione di rifiuti, che avrebbe al più potuto configurare la differente fattispecie di abbandono di cui all'art. 255, comma 3, T.U.A.

Valutato il motivo di ricorso, la Suprema Corte tuttavia riteneva priva di alcun vizio di legittimità l'affermata – dalle due conformi sentenze di merito – penale responsabilità dell'imputato, dal momento che le Corti territoriali avevano coerentemente concluso in ordine alla configurabilità nel caso di specie del reato ex art. 256, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, all'ascrivibilità della condotta di gestione di discarica non autorizzata al ricorrente nonché all'individuazione del momento consumativo e di cessazione della permanenza della fattispecie contestata ed alla correlata mancata maturazione del termine prescrizionale.

La Corte di legittimità dichiarava pertanto il ricorso inammissibile, in quanto manifestamente infondato, e condannava l'imputato al versamento delle spese del procedimento e di una somma in favore della Cassa delle Ammende.

2. Il dibattito giurisprudenziale circa l'individuazione del momento di cessazione della permanenza del reato di cui all'art. 256, comma 3, T.U.A.

L'art. 256, comma 3, T.U.A. punisce, appunto, la condotta di realizzazione e gestione di una discarica non autorizzata, di cui – è bene preliminarmente osservare – non si rinviene nell'ordinamento una chiara ed esaustiva definizione “normativa”.

L'art. 2, comma 1, lett. g), D.Lgs. n. 36/2003 (attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), che definisce il concetto di discarica, non prende invero in considerazione la situazione di fatto rappresentata dall'accumulo incontrollato e dall'abbandono reiterato di rifiuti su e nel suolo o in altri recettori ambientali, non potendosi pertanto ritenere che tale norma di per sé individui un elemento costitutivo della fattispecie di discarica abusiva.

A colmare la lacuna definitoria è dunque intervenuta la giurisprudenza di legittimità¹, che, nel corso del tempo, ha determinato i requisiti al ricorrere di uno o più dei quali può ritenersi perfezionato il reato di realizzazione e gestione di discarica non autorizzata.

Tra questi requisiti rientrano, segnatamente: l'accumulo, più o meno sistematico e ad ogni modo non occasionale, di rifiuti in un'area determinata, l'eterogeneità dell'ammasso dei materiali accumulati, la definitività dell'abbandono e, infine, il degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione, del loro quantitativo e dello spazio occupato.

Anche la sentenza in commento si inserisce nel predetto e conforme panorama giurisprudenziale, affermando che il reato di discarica abusiva sia integrato laddove vi sia un *“accumulo di rifiuti, per effetto di una condotta ripetuta, in una determinata area, trasformata di fatto in deposito, con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato, [...], essendo del tutto irrilevante la circostanza che manchino attività di trasformazione, recupero o riciclo, proprie di una discarica autorizzata”*.

La giurisprudenza della Suprema Corte si è altresì occupata, per quanto qui maggiormente interessa, del differente profilo riguardante la natura permanente del reato di cui all'art. 256, comma 3, D.Lgs. 152/2006 e, in particolare, l'individuazione del momento di cessazione della permanenza.

¹ Tra le molte, Corte Cass. pen., Sez. III, 29 novembre 2013, n. 47501, Corte Cass. pen., Sez. III, 10 giugno 2019, n. 25548 e Corte Cass. pen., Sez. III, 10 agosto 2021, n. 31347. Per un approfondimento in tema di elementi definitori del reato di discarica non autorizzata si rimanda inoltre a L. CORNACCHIA, N. PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2022, pp. 547-548.

Si è difatti registrato un rilevante dibattito giurisprudenziale sul tema, che ha visto in un primo momento – con una nota pronuncia delle Sezioni Unite² - assestarsi l'orientamento secondo il quale la permanenza del reato di discarica non autorizzata non comprende anche la fase della gestione post-operativa, ossia il mero mantenimento dei rifiuti presso il sito quando la discarica è stata chiusa o disattivata, potendo bensì essere punita la condotta di abusivo esercizio di una discarica solamente in riferimento all'effettivo e concreto funzionamento della stessa.

L'opposto orientamento più recente e, ad oggi, prevalente³, ritiene invece che la fase post-operativa, con i correlati controlli ed il conseguente ripristino ambientale, faccia *in toto* parte del ciclo di vita della discarica e debba essere parimenti destinataria della disciplina autorizzatoria.

La condotta tipica del reato di discarica abusiva non si riferisce, dunque, solo alla discarica funzionante ed in esercizio, che termina con la cessazione dei conferimenti di rifiuti, ma, a partire dal momento in cui il deposito ed i conferimenti realizzano la discarica, prosegue fintanto che l'accumulo e il deposito dei rifiuti conservano connotati contrastanti con l'ordinamento e si conclude con il sopraggiungere di una causa – naturalistica (la rimozione dei rifiuti o la bonifica dell'area), formale (l'ottenimento dell'autorizzazione amministrativa) o giudiziale (il sequestro o la sentenza di primo grado⁴) – che fa cessare la permanenza ed iniziare il decorso del termine prescrizione.

La sentenza in esame si allinea perfettamente al principio sostenuto dalla tesi ormai consolidata e ribadisce, infatti, che l'attività di gestione abusiva di una discarica include anche la fase post-operativa e che la permanenza della condotta illecita cessa con il venir meno della situazione di anti-giuridicità per il rilascio dell'autorizzazione, con la rimozione dei rifiuti o la bonifica del sito, con il sequestro, che sottrae al gestore la disponibilità dell'area, o con la sentenza di primo grado.

Nel caso di specie, il rilascio di un valido titolo autorizzativo non era intervenuto e non era neppure stata attuata dal ricorrente alcuna attività di rimozione dei rifiuti presenti; il *dies a quo* della prescrizione coincideva con la data di sequestro dell'area ed il termine di prescrizione, alla data di emissione della sentenza impugnata, non era ancora maturato, non potendo pertanto tale causa estintiva formare oggetto di ricorso da parte della difesa.

3. Alcune brevi riflessioni sull'orientamento riaffermato dalla Suprema Corte.

A fronte dell'attuale e pressoché uniforme quadro interpretativo, l'originario e sopra descritto contrasto può ritenersi ampiamente superato; persistono, tuttavia, alcune perplessità e spunti di riflessioni in ordine al contenuto del prevalso orientamento giurisprudenziale in tema di permanenza del reato di discarica non autorizzata, che diversi contributi dottrinali⁵ hanno manifestato e che qui si condividono.

È stato innanzitutto rilevato che, stante la natura commissiva del reato di cui all'art. 256, comma 3, D.Lgs. 152/2006, in assenza di uno specifico obbligo normativo sussistente in capo a colui che ha realizzato o gestito una discarica abusiva circa l'esecuzione di attività di rimozione e bonifica dell'area al termine del funzionamento della discarica, una condotta – in tal senso – esclusivamente omissiva non potrebbe essere sanzionabile ai sensi dell'art. 256 T.U.A.

² Corte Cass. pen., S.U., 28 dicembre 1994, n. 12753.

³ Corte Cass. pen., Sez. III, 26 settembre 2016, n. 39781, Corte Cass. pen., Sez. III, 13 maggio 2020, n. 14724 e Corte Cass. pen., Sez. III, 18 ottobre 2021, n. 37601.

⁴ Ciò in applicazione della regola di “natura processuale” secondo la quale, in presenza di un reato permanente in cui la contestazione è effettuata nella forma c.d. aperta, senza l'indicazione della data di cessazione della condotta illecita, la permanenza si considera cessata con la pronuncia della sentenza di primo grado; si veda, *ex multis*, Corte Cass. pen., Sez. II, 6 giugno 2016, n. 23343.

⁵ Si rinvia a P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2022, pp. 736-742; V. PAONE, *Discariche abusive e permanenza del reato: atto secondo (nota a Cass. pen. n. 1290/2015)*, in *Ambiente*, 2016, 1, pp. 37 ss., e *La cessazione della permanenza nel reato di discarica*, in questa *Rivista*, 2015, 3, pp. 400 ss.

In secondo luogo, è stata posta evidenza sull'insegnamento in tema di permanenza fornito dalla sentenza del noto caso Eternit⁶, nella quale è stato attestato (per la diversa ipotesi di disastro innominato, ma il principio può estendersi anche alla fattispecie di discarica non autorizzata) che un reato avente natura permanente può determinare uno spostamento in avanti della consumazione rispetto al momento di iniziata realizzazione fin tanto che la condotta dell'agente contribuisca in concreto alla causazione dell'evento. Laddove non si possa rinvenire all'interno della fattispecie incriminatrice, o dell'ordinamento giuridico in generale, un obbligo specifico di far cessare la situazione anti-giuridica prodotta (ad esempio, con un'attività di bonifica), la penale responsabilità dell'agente non potrebbe dunque protrarsi oltre alla condotta meramente commissiva richiesta dalla fattispecie incriminatrice stessa.

Estendere la permanenza del reato di discarica abusiva al mancato svolgimento delle attività conseguenti alla cessazione del funzionamento della discarica e dei conferimenti (durante la c.d. fase post-operativa), comporta quindi che siano destinatarie di sanzioni quelle condotte che esulano dalle fattispecie commissive di realizzazione e gestione, che non sono costituite né dalla destinazione ed allestimento di un'area a discarica né dal mantenimento delle condizioni proprie di una discarica nel corso del tempo.

Non è pertanto irragionevole attendersi che, considerate le criticità riscontrate dalla dottrina con riguardo all'individuazione del momento di cessazione della permanenza del reato ex art. 256, comma 3, D.Lgs. 152/2006, la Suprema Corte possa in futuro rimettere in discussione il proprio, ad ora, consistente arresto.

⁶ Corte Cass. pen., Sez. I, 23 febbraio 2015, n. 7941.