

Discarica abusiva, confisca dell'area e prescrizione. Nota a Cass., Sez. III Pen., 2 aprile 2025, ud. 20 marzo 2025, n. 12668

Illegal landfill, confiscation of the area and statute of limitations. Note to the Supreme Court, Criminal Section III, 2 April 2025, ud. 20 March 2025, no. 12668

di **Marco Grotto**

Abstract [ITA]: La sentenza in rassegna affronta il tema della confisca dell'area in caso di discarica abusiva, ribadendo la natura obbligatoria della misura nei casi di condanna o di applicazione dell'art. 444 c.p.p., escludendone, però, l'esperibilità in caso di reato prescritto. Tuttavia, la decisione si inserisce in un quadro normativo recentemente modificato dal d.l. n. 116/2025, che ha trasformato la fattispecie da contravvenzione a delitto, con conseguenze rilevanti in termini di pene e termini prescrizionali e, dunque, ampliando il campo di applicazione dell'istituto ablatorio.

Abstract [ENG]: *The Supreme Court of Cassation addresses the issue of land confiscation in cases of unauthorized landfills, reaffirming the mandatory nature of the measure in the event of conviction or under Article 444 of the Code of Criminal Procedure, while excluding its application when the offense is time-barred. However, the ruling occurs within a legislative framework recently amended by Decree-Law no. 116/2025, which reclassified the offense from a misdemeanor to a felony, with significant implications for penalties and limitation periods, thus broadening the potential scope of the confiscatory measure.*

Parole chiave: Discarica non autorizzata – confisca dell'area – prescrizione

Keywords: *Unauthorized landfill – land confiscation – statute of limitations*

SOMMARIO: 1. Il principio affermato dalla sentenza. – 2. La condotta punita dal reato di “discarica abusiva”. – 3. Le conseguenze sanzionatorie per la discarica abusiva. – 4. Confisca e obblighi ripristinatori. – 5. La disponibilità da parte di terzi. – 6. Conclusioni.

1. Il principio affermato dalla sentenza.

La sentenza in commento afferma che, in materia di discarica abusiva, la confisca dell'area interessata è obbligatoria. Tuttavia, ribadisce la Cassazione, essa non può essere applicata nell'ipotesi in cui il reato sia prescritto. Ciò esprimendo la massima che viene qui di seguito riportata: «*deve essere obbligatoriamente disposta con la sentenza di condanna, ovvero con il pronunciamento reso ai sensi degli artt. 444 e ss. c.p.p., la confisca dell'area sulla quale è stata realizzata una discarica abusiva di cui all'art. 256, comma 3 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, non potendo la misura ablativa trovare applicazione solo ove il terreno sia di proprietà di un terzo estraneo al reato. Laddove, però, il reato contestato sia dichiarato estinto per intervenuta prescrizione dello stesso, la confisca non può essere disposta e, se precedentemente applicata, deve essere revocata*».

Con riferimento al reato di discarica abusiva si tratta di un principio consolidato¹ – che deriva dalla circostanza che la disposizione dianzi citata stabilisce che «*alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la*

* Avvocato del Foro di Vicenza. Università degli Studi di Trento.

¹ Negli stessi termini della sentenza commentata – ovvero che non può essere disposta la confisca dell'area adibita a discarica abusiva in caso di estinzione del reato per prescrizione, né a norma dell'art. 256, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, né a norma dell'art. 240, comma 2, c.p. – si sono espresse, ad esempio, Cass., Sez. III, 28 maggio 2021, n. 21090 e Cass., Sez. III, 21 gennaio 2020, n. 16436.

discarica abusiva» – anche se in altri rami dell’ordinamento si afferma un principio opposto: così, per esempio, nell’ambito dei reati urbanistici². Il che restituisce evidenza del fatto che l’istituto della confisca ha svariate declinazioni, normative giurisprudenziali, a seconda dello specifico settore. “Multi-dimensione” che genera incertezze applicative e non contribuisce alla prevedibilità della decisione giudiziaria che, secondo la giurisprudenza convenzionale, costituisce invece un portato del principio di legalità³.

2. La condotta punita dal reato di “discarica abusiva”.

Il reato di discarica abusiva è stato oggetto di una recente novella ad opera del d.l. 8 agosto 2025, n. 116⁴. La principale novità introdotta dalla riforma è stata la trasformazione del reato da contravvenzione a delitto, con rilevanti conseguenze sistematiche: diversa pena, mutato elemento soggettivo e, soprattutto, un termine prescrizione più lungo.

La struttura del reato, invece, è rimasta sostanzialmente invariata: puniva e continua a punire «*chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata*». La peculiarità risiede nel fatto che la norma incriminatrice, a tutt’oggi, non definisce cosa debba intendersi per “discarica”, né tale concetto è espresso dal d.lgs. n. 152/2006.

Una definizione si può rintracciare nel d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, che all’art. 2, comma 1, lett. g), stabilisce che per “discarica” deve intendersi un’«*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. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno*».

Sulla scorta di tale formulazione, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare, quindi, che la discarica abusiva si configura in presenza di condotte ripetute di accumulo di significative quantità di rifiuti in una determinata area con tendenziale carattere di definitività della loro messa a dimora e modifica della morfologia del territorio⁵. Elementi, questi, che valgono a distinguere tale reato da

² Cass., Sez. Un., 30 gennaio 2020, n. 13539, “Perroni”, ha affermato la confisca di cui all’art. 44 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato, purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell’ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, fermo restando che, una volta intervenuta detta causa, il giudizio non può, in applicazione dell’art. 129, comma 1, c.p.p., proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento. In caso di declaratoria, all’esito del giudizio di impugnazione, di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, il giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell’art. 578-bis, c.p.p., a decidere sull’impugnazione agli effetti della confisca di cui al citato art. 44. La sentenza è stata annotata, tra gli altri, da M. CASELLATO, *Confisca urbanistica e prescrizione del reato di lottizzazione abusiva: il punto fermo delle Sezioni Unite all’indomani della sentenza della Corte EDU*, in *www.discrimen.it*, 6 maggio 2020, e da M. PIERDONATI, *Confisca urbanistica e prescrizione del reato di lottizzazione abusiva. Dal consolidamento della condanna “in senso sostanziale” all’interpretazione estensiva dell’art. 578-bis c.p.p.*, in *LexAmbiente Riv. Trim.*, 2020, 2, 90.

³ Tra le sentenze recenti, si veda Corte EDU, Sez. V, 9 luglio 2024, *Delga c. Francia*. Sulle “leggi irrimediabilmente oscure”, vd. Corte cost., 18 aprile 2023, n. 110.

⁴ Per un commento all’art. 256, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, nel testo ante riforma, vd. P. FIMIANI, *La tutela penale dell’ambiente*, Milano, 2022, 732 e C. RUGA RIVA, *La disciplina dei rifiuti*, in M. Pelissero (a cura di), *Reati contro l’ambiente e il territorio*, Torino, 2019, 216. Sulla recente riforma vd. R. COMPOSTELLA, *La riforma dei reati ambientali introdotta – a sorpresa – dal d.l. 8 agosto 2025, n. 116. Note di (primissima) lettura ed aspetti controversi*, in *www.giurisprudenzapenale.it*, 1 settembre 2025; C. RUGA RIVA, *Il c.d. Decreto Terra dei Fuochi sui rifiuti: tra Greta, Dracone e Tafazzi*, in *www.sistemapenale.it*, 8 settembre 2025; G. VANACORE, *Un intervento rivoluzionario ma troppo affrettato sul trattamento sanzionatorio dei reati in tema di rifiuti nel Codice dell’Ambiente*, loc. ult. cit., 8 settembre 2025.

⁵ Cass., Sez. III, 15 febbraio 2023, n. 21187; Cass., Sez. III, 26 marzo 2019, n. 25548; Cass., Sez. III, 20 aprile 2018, n.

quello, meno grave, di abbandono di rifiuti⁶.

Altro tema posto dalla norma è quello della distinzione tra la condotta di “realizzazione” e quella di “gestione”. Solo apparentemente si tratta di una questione teorica, perché dall’esatta interpretazione dei due termini deriva la corretta individuazione del momento consumativo del reato, ovvero del *dies a quo* dal quale decorre la prescrizione⁷. Aspetto questo assai rilevante fin tanto che il reato era punito come contravvenzione (dunque destinato ad estinguersi per prescrizione in quattro anni, destinati a diventare cinque nel caso di atti interruttivi).

Sul punto la dottrina ha cercato di operare qualche distinzione⁸, anche se molte volte, a fronte della impossibilità di ricostruire con esattezza il momento di effettivo conferimento o messa altrimenti a dimora dei rifiuti in discarica, a livello pretorio si è fatta applicazione del principio secondo il quale tale reato ha natura permanente e la condotta antigiuridica cessa nel momento in cui interviene il sequestro dell’area ovvero con la sentenza di primo grado che ne accerta la sussistenza⁹.

3. Le conseguenze sanzionatorie per la discarica abusiva.

Come accennato, per molto tempo, la principale conseguenza sanzionatoria che, in base all’art. 256 del d.lgs. n. 152/2006, conseguiva alla realizzazione o alla gestione di una discarica abusiva consisteva nella confisca dell’area, con conseguente suo trasferimento al patrimonio dello Stato. Il che giustifica l’ampia giurisprudenza formatasi su questa fattispecie.

Chiaro è che, nell’assetto previgente, la confisca rischiava di essere un’“arma spuntata”, considerata la disciplina prescrizionale del reato ed il conseguente breve termine di sua maturazione.

In epoca più recente le cose sono mutate.

Innanzitutto, perché a partire dal 2011 il reato di discarica abusiva è entrato a far parte degli illeciti per i quali è prevista la responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. L’inserimento nell’elenco dei “reati presupposto” rende, infatti, aggredibile in danno dell’ente il prezzo o il profitto del reato, del quale deve sempre essere disposta la confisca¹⁰, anche in caso di “patteggiamento”¹¹. Inoltre la prescrizione dell’illecito amministrativo dell’ente, che è di cinque anni, non decorre durante la pendenza del processo (art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 231/2001). Infine non è da sottovalutare che l’ente ha tutto l’interesse ad eliminare le conseguenze del reato per beneficiare dell’attenuante

39027.

⁶ Cass., Sez. III, 10 luglio 2024, n. 33287 ha chiarito che la contravvenzione di abbandono di rifiuti (art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152/2006) è configurabile nel solo caso di condotta estemporanea e meramente occasionale, che abbia ad oggetto quantitativi modesti, interessi aree non estese e non implichi attività di gestione dei rifiuti o ad esse prodromiche, essendo altrimenti configurabile – in un fenomeno di progressione criminosa – la fattispecie di discarica abusiva. In termini analoghi Cass., Sez. III, 16 marzo 2017, n. 18399.

⁷ In argomento, C. RUGA RIVA, *Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione*, in *LexAmbiente Riv. Trim.*, 2019, 3, 77.

⁸ E. FASSI, *Discarica abusiva e confisca obbligatoria del sito. La irrilevanza ai fini della esclusione della misura delle condotte riparatorie del reo*, in *RGAonline*, 26 luglio 2021.

⁹ In questi termini Cass., Sez. III, 2 luglio 2025, n. 27669. Si vedano anche Cass., Sez. III, 3 ottobre 2024, n. 36767; Cass., Sez. III, 28 agosto 2023, n. 35853 e Cass., Sez. III, 19 gennaio 2021, n. 9954, secondo cui la permanenza del reato cesserebbe: 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.

¹⁰ Per un’applicazione del d.lgs. n. 231/2001 in un caso di discarica abusiva, vd. la recentissima Cass., Sez. III, 28 luglio 2025, n. 27669, che si è occupata specificamente delle modalità con le quali il giudice deve quantificare il vantaggio derivante dal reato.

¹¹ È attualmente oggetto di dibattito il tema se la confisca *ex art.* 19 del d.lgs. n. 231/2001 rappresenti una sanzione principale, che deve formare oggetto di accordo tra difesa e Pubblico Ministero (in questo senso, Cass., Sez. VI, 20 giugno 2024, n. 30604) ovvero se essa sia una conseguenza necessaria, non negoziabile, che il giudice è tenuto ad applicare a prescindere dall’esistenza di un accordo tra le parti sul punto ovvero, laddove esso vi sia, a prescindere dal suo contenuto (in tal senso Cass., Sez. II, 29 gennaio 2025, n. 4753).

prevista dall'art. 12, comma 2, lett. a), nonché – in combinazione con l'adozione di un “Modello Organizzativo riparatore” – evitare l'applicazione delle sanzioni interdittive (art. 17, comma 1).

In secondo luogo, perché con il d.l. n. 116/2025 il trattamento sanzionatorio è divenuto ben più severo. Si è passati, infatti, dalla pena dell'arresto da sei mesi a due anni e dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro (o dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila in caso di rifiuti pericolosi) alla reclusione da uno a cinque anni (che diventa da un anno e sei mesi a cinque anni e sei mesi se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi e da due a sei anni in ulteriori casi di maggiore gravità). Quel che più conta, però è proprio la trasformazione da contravvenzione a delitto, che ha prodotto l'immediato effetto di allungare il termine di prescrizione, portandolo a sei anni dal fatto, ovvero sette anni e mezzo nel caso di atti interruttivi. Un termine sufficientemente congruo per arrivare ad una statuizione di primo grado che, a norma dell'attuale art. 161-*bis* c.p., comporta la cessazione del corso della prescrizione.

L'assetto delineato dalle novelle da ultimo intervenute è, dunque, quello di una maggior severità della reazione sanzionatoria. Da un lato la confisca, che in passato rappresentava la “pena” più afflittiva, è stata affiancata da altre forme di reazione avverso tale illecito, parimenti efficaci. Dall'altro, in ragione della mutata qualificazione giuridica del reato e della nuova disciplina della prescrizione, il mezzo ablativo è destinato ad una più frequente ed efficace applicazione.

4. Confisca e obblighi ripristinatori.

Un altro profilo rilevante attiene al fatto che la confisca e gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi “viaggiano su binari distinti”.

Sul punto, la giurisprudenza recente ha avuto modo di precisare da un lato che la bonifica non può costituire l'oggetto di una eventuale prescrizione *ex* artt. 318-*bis* ss del d.lgs. n. 152/2006¹² (istituto che, peraltro, ha perso il suo *appeal* per via del fatto che esso si applica alle contravvenzioni previste dal Testo Unico Ambiente e, oramai, buona parte dei reati ivi previsti hanno natura di delitti¹³), dall'altro che deve essere disposta la confisca dell'area su cui è stata realizzata una discarica abusiva anche qualora i luoghi siano stati già bonificati, trattandosi di una forma di ablazione obbligatoria in tutte le circostanze¹⁴. L'attività ripristinatoria spontanea può al più essere valorizzata in termini di circostanza attenuante di avvenuta riparazione del danno¹⁵.

La rigidità di questa seconda affermazione è condivisibile solo in parte. Sotto il profilo sostanziale, perché il preminente interesse della collettività, cui appartiene il bene pubblico dell'ambiente, è che le conseguenze dannose del reato ricadenti sulle matrici ambientali siano elise quanto prima e quanto più efficacemente possibile. Sotto il profilo della ragionevolezza e coerenza sistematica, perché in materia di “eco-delitti” l'art. 452-*undecies* c.p. prevede che «*l'istituto della confisca non trova applicazione nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi*». L'asimmetria è evidente e difficilmente superabile per via interpretativa (è vero che l'estensione del regime previsto dall'art.

¹² Cass., Sez. III, 13 gennaio 2021, n. 1131.

¹³ Sottolinea come il legislatore della recente riforma, laddove ha trasformato le contravvenzioni in delitti, paia essersi “dimenticato” del meccanismo ingiunzionale-prescrittivo previsto dalla Parte VI-*bis* del d.lgs. n. 152/2006 G. VANACORE, *Un intervento rivoluzionario ma troppo affrettato*, op. cit.

¹⁴ Cass., Sez. III, 3 febbraio 2021, n. 17387; Cass., Sez. III, 13 gennaio 2020, n. 847. Analogamente Cass., Sez. III, 19 novembre 2019, n. 847 si è espressa nel senso del mantenimento del sequestro finalizzato alla confisca anche dopo che i luoghi sui quali è stata realizzata la discarica sono stati bonificati.

¹⁵ Cass. pen., sez. III, 18.4.2019, n. 40378: la circostanza attenuante della avvenuta riparazione del danno, o dell'essersi adoperato spontaneamente ed efficacemente per elidere od attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato, è applicabile ai reati in materia di rifiuti (nella specie discarica abusiva), allorché la bonifica volontaria dell'area abusivamente destinata a discarica sia avvenuta in epoca anteriore al giudizio ed in assenza dell'ordinanza sindacale di bonifica.

452-undecies c.p. al reato di discarica abusiva avverrebbe *in bonam partem*, ma per converso quella contenuta nel codice penale è una eccezione, come tale di stretta applicazione), benché certamente deducibile a mezzo di una questione di legittimità costituzionale sotto l'aspetto della violazione dell'art. 3 Cost. Non pare, infatti, esservi una particolare ragione per la quale l'esimente trovi applicazione con riferimento a reati che cagionino una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili delle matrici ambientali (in tali termini si esprime l'art. 452-bis c.p.), anche irreversibili (art. 452-quater c.p.), e non invece per condotte il cui fatto tipico non richiede il verificarsi di alcuna effettiva esternalità negativa sull'ambiente.

5. La responsabilità da parte di terzi.

Un tema di non facile soluzione attiene alla responsabilità dei terzi. Tale questione è rilevante sotto due profili: il primo è quella della responsabilità di tipo concorsuale; il secondo è quello che riguarda il diritto dell'eventuale proprietario in buona fede del terreno di opporsi alla confisca ordinata in danno di chi su quel terreno ha realizzato o gestito una discarica.

Sotto il primo profilo, l'orientamento maggioritario pare oggi assestato sulla soluzione per cui risponde di concorso in discarica abusiva solo il proprietario del fondo che, con condotta cosciente e volontaria, tolleri che il soggetto al quale ne ha affidata la gestione vi realizzi una discarica abusiva, posto che tale comportamento, pur se passivo, contribuirebbe moralmente e materialmente alla realizzazione dell'illecito, sicché esso non potrebbe inquadrarsi nella mera connivenza non punibile¹⁶.

In coerenza con questo principio in giurisprudenza si è affermato – e si viene al secondo profilo – che la confisca dell'area interessata da una discarica abusiva non può essere disposta nei confronti del comproprietario estraneo al reato di gestione o di realizzazione di discarica, che, dunque, ha diritto ad ottenere la restituzione dell'area¹⁷.

Tale assetto interpretativo è solo apparentemente tranquillizzante. Dal punto di vista pratico l'onere di dimostrare l'estraneità rispetto al fatto di reato grava sul terzo istante la restituzione del bene e le corti tendono ad affermare che ogni collegamento tra il terzo ed il responsabile del reato può essere valorizzato al fine di escludere la reclamata estraneità.

6. Conclusioni.

La sentenza annotata ribadisce un principio assodato e, in una certa misura, garantista: se lo Stato, dopo aver stabilito che il reato di discarica abusiva è punito come contravvenzione, non riesce a celebrare per tempo il processo, il responsabile non può essere attinto né dalle sanzioni detentive e pecuniarie, né dalla confisca.

Il “clima”, però, pare essere cambiato, perché – almeno nel futuro – la prescrizione del reato è destinata a verificarsi in un numero molto più ridotto di casi e la confisca del terreno ad essere applicata assai più di frequente rispetto al passato.

¹⁶ Il riferimento è a Cass., Sez. III, 16 dicembre 2024, n. 46231, secondo cui *il proprietario di un fondo che, dopo averlo conferito ad uno stretto parente, conoscendo la destinazione impressa da costui all'area acquisita, abbia consentito che ivi fosse realizzata e gestita una discarica abusiva, concorre nel reato oggetto di volontà comune, avendo fornito il luogo per il suo esercizio, ponendo in essere una condizione indispensabile dell'illecito e rafforzando nell'autore tale volontà. Nella specie, i rapporti di stretta parentela esistenti tra la proprietaria del fondo ed il fratello, il conferimento dell'immobile a tale ultimo soggetto e la circostanza che, anche dall'esterno, fosse visibile la raccolta dei rifiuti accatastati, hanno fatto escludere che la ricorrente ignorasse il programma criminoso del proprio congiunto. Analogamente, Cass., Sez. III, 14 novembre 2024, n. 46231.*

¹⁷ Cass., Sez. III, 11 maggio 2018, n. 28751.