

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA  
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



## NUMERO 2 \ 2023

- 231 e reati ambientali: strumenti normativi e orientamenti giurisprudenziali in tema di contrasto alla criminalità ambientale d'impresa di G.M. VAGLIASINDI
- La responsabilità per colpa in caso di inquinamento e disastro ambientale di L. RAMACCI
- Il dolo nei delitti di criminalità organizzata ambientale di G. MONFERINI
- Gestione dei rifiuti e responsabilità penale: i principi di responsabilità condivisa e di responsabilità estesa del produttore tra punti fermi e incertezze interpretative di D. VILLANI
- La pratica della "chiusa" degli uccelli da richiamo concorre ad integrare la fattispecie di cui all'art. 544-ter cod. pen. di E. ROLFI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



**GESTIONE DEI RIFIUTI E RESPONSABILITÀ PENALE: I PRINCIPI DI  
RESPONSABILITÀ CONDIVISA E DI RESPONSABILITÀ ESTESA DEL PRODUTTORE  
TRA PUNTI FERMI E INCERTEZZE INTERPRETATIVE**

**WASTE MANAGEMENT AND CRIMINAL LIABILITY: THE PRINCIPLES OF SHARED  
RESPONSIBILITY AND EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY AMID  
MILESTONES AND INTERPRETATIVE UNCERTAINTIES**

**di Demetrio VILLANI**

**Abstract.** La recente riforma disposta dal d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 nell'ambito della gestione dei rifiuti, alla quale si deve l'introduzione di una rinnovata disciplina in materia di responsabilità estesa del "produttore", sembra aver scalfito l'ormai consolidata posizione della giurisprudenza di legittimità in merito al principio della c.d. responsabilità condivisa ed al connesso principio della responsabilità c.d. estesa del produttore, dando vita ad un acceso contrasto interpretativo circa il loro ambito di applicazione.

**Abstract.** The recent reform enacted by Legislative Decree No. 116 of September 3, 2020 in the field of waste management, to which we owe the introduction of renewed regulations on extended "producer" liability, seems to have undermined the long-established position of the jurisprudence of legitimacy regarding the principle of so-called shared liability and the related principle of so-called extended producer liability, giving rise to a heated interpretative contrast regarding their scope of application.

**Parole chiave:** responsabilità penale, gestione dei rifiuti, produttore di rifiuti, principio della responsabilità condivisa, principio della responsabilità estesa del produttore

**Key words:** criminal liability, waste management, producer of waste, principle of shared responsibility, principle of extended responsibility of the producer



Cass. Pen. Sez. III, n. 41809 del 7 novembre 2022 (ud. 29 settembre 2022)

**Massima:** *in tema di gestione di rifiuti, il c.d. principio della responsabilità condivisa, da anni punto fermo nella giurisprudenza di legittimità, prevede che la responsabilità penale per la corretta gestione dei rifiuti gravi su tutti i soggetti coinvolti, a qualsiasi titolo, nella loro produzione, detenzione, trasporto, smaltimento, essendo gli stessi investiti di una posizione di garanzia in ordine ad una corretta attività di gestione, che trova le sue radici nei principi di precauzione e di azione preventiva, volti ad assicurare un elevato livello di tutela del bene giuridico ambiente.*

*Omissis.* - [...] in ogni caso la sentenza impugnata ha correttamente applicato il c.d. principio della responsabilità condivisa, secondo cui la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi. Al riguardo, ed in proposito il ricorso neppure si confronta appieno con siffatto percorso argomentativo, la sentenza impugnata ha appunto ricordato che documentazione contabile relativa alla ditta individuale del ricorrente era stata rinvenuta sul terreno unitamente a rifiuti ammassati alla rinfusa, e che in alcun modo l'odierno ricorrente aveva dato conto della propria estraneità alla vicenda, invero deducendo il caso fortuito ovvero la forza maggiore, ovvero ancora la trasgressione ad indicazioni circa il corretto smaltimento dei materiali rintracciati in tal modo. Né, parimenti, l'odierno ricorrente era stato in grado di dimostrare che i rifiuti rinvenuti corrispondevano a quanto già oggetto di corretto smaltimento, sì da comprovare anche in tal modo l'eventuale infedeltà di terzi soggetti.

Allo stesso tempo, quanto al secondo motivo di impugnazione, la particolare tenuità del fatto è stata correttamente esclusa dai Giudici del merito proprio per la peculiare condotta tenuta (abbandono di molteplici tipologie di rifiuti, anche pericolosi e per un quantitativo non trascurabile, in zona destinata a cantiere di opera stradale pubblica, oltretutto trasformando l'area interessata da lavori di pubblica utilità in una discarica), sì che doveva escludersi la mera marginalità del comportamento tenuto. – *Omissis.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa – 2. Il caso di specie – 3. L'inquadramento normativo della c.d. responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti – 4. Il controverso ambito di operatività dei principi di responsabilità condivisa e di responsabilità estesa del produttore – 5. Il necessario chiarimento della Suprema Corte in merito alla portata applicativa dei principi di responsabilità condivisa e di responsabilità estesa del produttore



## 1. Premessa

Con la sentenza in commento, la Corte di Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato da S.R., titolare di una ditta di autoriparazioni, avverso la sentenza con cui la Corte di Appello di Bologna aveva confermato la condanna dello stesso, per i reati di cui gli artt. 192, 1° comma, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in relazione all'art. 256, 1° comma, lett. a) e b) del medesimo decreto, alla pena di mesi sette di arresto ed euro trentamila di ammenda.

La pronuncia in esame si colloca nel solco di una giurisprudenza di legittimità intesa a consolidare il proprio orientamento in merito al c.d. principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti, principio ritenuto valido anche in ambito penale, la cui tenuta è stata, tuttavia, recentemente messa alla prova dall'introduzione di una nuova disciplina in materia di responsabilità estesa del produttore operata dal d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116<sup>1</sup>.

---

1 Art. 178-bis T.U.A - 1. *Al fine di rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti, con uno o più decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata, sono istituiti, anche su istanza di parte, regimi di responsabilità estesa del produttore. Con il medesimo decreto sono definiti, per singolo regime di responsabilità estesa del produttore, i requisiti, nel rispetto dell'articolo 178-ter, e sono altresì determinate le misure che includono l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti e la successiva gestione dei rifiuti, la responsabilità finanziaria per tali attività nonché misure volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrica, trasforma, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Sono fatte salve le discipline di responsabilità estesa del produttore di cui agli articoli 217 e seguenti del presente decreto.*

2. *La responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici.*

3. *I regimi di responsabilità estesa del produttore istituiti con i decreti di cui al comma 1 prevedono misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti volta a ridurre gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti e tesa ad assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvengano secondo i criteri di priorità di cui all'articolo 179 e nel rispetto del comma 4 dell'articolo 177. Tali misure incoraggiano, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti. Le misure tengono conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo.*

4. *I decreti di cui al comma 1:*

a) *tengono conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica nonché degli impatti complessivi sanitari, ambientali e sociali, rispettando l'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno;*

b) *disciplinano le eventuali modalità di riutilizzo dei prodotti nonché di gestione dei rifiuti che ne derivano ed includono l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico le informazioni relative alla modalità di riutilizzo e riciclo;*

c) *prevedono specifici obblighi per gli aderenti al sistema.*

5. *Nelle materie di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, i regimi di responsabilità estesa del produttore sono istituiti e disciplinati, ai sensi del comma 1, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro*



Nell'ambito della generale disciplina dei rifiuti vige, infatti, il principio della responsabilità *condivisa* in forza del quale tutti coloro che partecipano alla gestione dei rifiuti sono responsabili per ogni fase, sia antecedente che successiva alla propria condotta, di tale gestione. La disciplina prevede alcune ipotesi di esenzione della responsabilità del soggetto agente indicando che questa cessa con il conferimento della massa di rifiuti ad un servizio pubblico oppure con la ricezione della copia di un Formulario di identificazione rifiuti (FIR)<sup>2</sup> sottoscritta dal destinatario (quella che, in passato, veniva chiamata la "quarta copia").

Dal settembre 2020, è stata introdotta un'ulteriore forma di esenzione della responsabilità penale del produttore, ossia il ricevimento dell'attestazione di avvenuto smaltimento di rifiuti.

Questa ipotesi, in realtà già prevista in passato, non trovò mai applicazione a causa della mancata adozione di decreti ministeriali attuativi. Fu, quindi, abolita nel 2010<sup>3</sup> per essere reintrodotta con il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 che, modificando l'art. 188, 5° comma, d.lgs. 3

---

*dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata.*

Art. 188 T.U.A. - 1. *Il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti provvede al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del presente decreto.*

2. *Gli enti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto dei rifiuti a titolo professionale sono tenuti all'iscrizione all'Albo dei Gestori Ambientali di cui all'articolo 212 e conferiscono i rifiuti raccolti e trasportati agli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti o a un centro di raccolta.*

3. *I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti nonché dai detentori che si succedono a vario titolo nelle fasi del ciclo di gestione.*

4. *La consegna dei rifiuti, ai fini del trattamento, dal produttore iniziale o dal detentore ad uno dei soggetti di cui al comma 1, non costituisce esclusione automatica della responsabilità rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento. Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, la responsabilità del produttore o del detentore per il recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa nei seguenti casi:*

*a) conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;*

*b) conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore ovvero che alla scadenza di detto termine il produttore o detentore abbia provveduto a dare comunicazione alle autorità competenti della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti, con riferimento ai documenti previsti dal regolamento (CE) n. 1013/2006, tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla Regione o alla Provincia autonoma.*

5. *Nel caso di conferimento di rifiuti a soggetti autorizzati alle operazioni intermedie di smaltimento, quali il raggruppamento, il ricondizionamento e il deposito preliminare di cui ai punti D13, D14, D15 dell'allegato B alla parte quarta del presente decreto, la responsabilità per il corretto smaltimento dei rifiuti è attribuita al soggetto che effettua dette operazioni. La disposizione di cui al presente comma si applica sino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 188-bis, comma 1, in cui sono definite, altresì, le modalità per la verifica ed invio della comunicazione dell'avvenuto smaltimento dei rifiuti, nonché le responsabilità da attribuire all'intermediario dei rifiuti.*

2 Documento di accompagnamento per il trasporto dei rifiuti, contenente tutte le informazioni relative alla tipologia del rifiuto, al produttore, al trasportatore ed al destinatario.

3 Ad opera del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 che segue il d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128.



aprile 2006, n. 152, ha stabilito che la responsabilità del produttore di rifiuti cessa non già con il ricevimento della copia del Formulario di identificazione dei rifiuti sottoscritta dal destinatario ma anche con un'attestazione di avvenuto smaltimento dei rifiuti.

La nuova versione dell'art. 188 risultava, tuttavia, oscura per via della non chiara formulazione. Non si comprendeva, ad esempio, chi dovesse emettere la dichiarazione di avvenuto smaltimento, se il primo destinatario (c.d. *stoccatore*) oppure quello finale (il c.d. *smaltitore*); né d'altra parte risultavano chiare quali fossero le condizioni di emissione del documento. La situazione è stata così risolta mediante l'introduzione del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108, recante: "*Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*". Il Legislatore ha infatti riformulato l'art. 188, 5° comma, abolendo l'obbligo di attestazione di avvenuto smaltimento. Il nuovo testo della norma prevede, quindi, ora la responsabilità sia del produttore, sia del primo destinatario della massa di rifiuti per la corretta gestione della stessa, in coerenza, del resto, con il principio della responsabilità condivisa enunciato dal 4° comma della medesima disposizione.

Al di là di questo complesso avvicendamento di discipline, l'emanazione del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 ha contribuito ad alimentare un acceso dibattito avente ad oggetto l'ambito di applicazione del principio di responsabilità condivisa (secondo cui la responsabilità grava su tutti i soggetti coinvolti nelle diverse attività di gestione dei rifiuti) e del connesso principio di responsabilità estesa del produttore, secondo cui grava sul produttore di rifiuti la responsabilità anche per tutte le attività compiute dai precedenti e successivi detentori.

A tal riguardo, si fronteggiano, infatti, due opposti orientamenti interpretativi. Se da un lato, la costante giurisprudenza della Suprema Corte tende ad ampliare la portata applicativa dei citati principi, includendo in essa tutti i soggetti coinvolti nell'attività di gestione; dall'altro, attente voci dottrinali si sono recentemente espresse promuovendo una limitazione del novero delle condotte punibili sulla base di un'interpretazione dei suddetti principi condotta sulla scorta del principio di colpevolezza di cui all'art. 27 Cost.



## **2. Il caso di specie**

La Corte di Appello di Bologna, in data 2 ottobre 2020, confermava la condanna inflitta dal Tribunale territoriale a S.R. per il reato di abbandono incontrollato di rifiuti (art. 192, 1° comma, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in relazione all'art. 256, 1° comma, lett. a e b del medesimo decreto) sulla base di evidenze indiziarie costituite, in via principale, dal ritrovamento, tra gli altri rifiuti, di documentazione contabile relativa alla ditta individuale S.R. Autoriparazione, facente capo all'imputato. I giudici di legittimità, ritenendo corretto quanto affermato dalla Corte territoriale, confermavano la sentenza, evidenziando come l'imputato non avesse in alcun modo giustificato la propria estraneità alla vicenda in esame né deducendo la forza maggiore o il caso fortuito, né dimostrando l'avvenuto corretto smaltimento dei materiali rintracciati.

Il ricorrente contestava l'affermazione di responsabilità a suo carico evidenziando che la *culpa in vigilando* che gli veniva rimproverata, avrebbe postulato l'accertamento pieno delle effettive modalità di realizzazione della condotta abbandonica concernente i rifiuti, non potendosi ravvisare alcuna forma di responsabilità, “*in ipotesi di condotta del dipendente all'insaputa o contro le direttive del datore di lavoro*”. Ad opinione della difesa, infatti, non sarebbero stati svolti sufficienti accertamenti in proposito e la responsabilità sarebbe stata attribuita all'imprenditore solamente in virtù di presunzioni (il rinvenimento di documentazione e di beni riferibili alla ditta dello stesso) e di un mero sillogismo in forza del quale il titolare, in quanto produttore di rifiuti, avrebbe risposto di tutte le condotte illecite commesse nella relativa attività di gestione.

## **3. L'inquadramento normativo della c.d. responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti**

Per comprendere gli argomenti esposti in sentenza conviene muovere da alcuni riferimenti normativi.

In primo luogo, è bene precisare che la nozione di “rifiuto” viene fornita dall'art. 183 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 il quale si limita a descriverlo come “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*”. L'obiettivo di una così ampia definizione legislativa è quello di garantire che tutto ciò che fuoriesce da un ciclo produttivo venga adeguatamente controllato nel suo percorso sino alla destinazione finale effettiva, assicurando così la protezione del bene giuridico ambiente in virtù dei principi di precauzione e di azione preventiva,



volti ad assicurare un elevato livello di tutela<sup>4</sup>.

Le fondamenta normative del principio di “responsabilità condivisa” in tema di gestione di rifiuti vanno, invece, rinvenute nel combinato disposto degli artt. 178 e 188 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Come si approfondirà in seguito, la lettura congiunta di tali norme permette, infatti, di delineare una responsabilità penale e/o civile o amministrativa facente capo a tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di produzione, recupero e smaltimento del rifiuto. In particolare, da un lato, viene imposto a tali soggetti di rispettare i principi generali di responsabilizzazione e di cooperazione, nonché il noto principio del “*chi inquina, paga*”, sanciti dall’art. 178; dall’altro, il testo dell’art. 188 impone agli stessi di provvedere direttamente all’attività di gestione e smaltimento. Secondo quanto previsto da tali norme, i soggetti che intervengono, a vario titolo, nella gestione del ciclo dei rifiuti devono essere ritenuti vincolati al rispetto di determinate regole di cautela che impongono all’agente di accertare la correttezza delle fasi di gestione precedenti o successive alla propria. Siamo, quindi, di fronte ad una forma di responsabilità che si estende al di là del campo pratico di azione di ciascun operatore del settore.

Una così ampia forma di responsabilità in tema di gestione di rifiuti aveva trovato una sua prima espressione normativa già negli artt. 2 e 10 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. L’art. 2, 3° comma, prevedeva infatti che: “*La gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario*”. L’art. 10 indicava poi le modalità attraverso le quali il detentore dei rifiuti poteva assolvere gli obblighi in materia di smaltimento.

Con l’introduzione del Testo Unico Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), le citate disposizioni sono state riprodotte all’interno degli artt. 178 e 188, i quali ancora oggi, a seguito di alcune modifiche, costituiscono le basi normative di tale peculiare forma di responsabilità. La Corte di Cassazione ha fornito un’interpretazione particolarmente ampia del principio della responsabilità condivisa nella gestione dei rifiuti<sup>5</sup>.

---

4 Cass. Pen. Sez. 3, n. 13493 del 18 febbraio 2010 (dep. 9 aprile 2010), in *De Jure*: “*della nozione di “rifiuto” [...] è pur sempre necessaria, comunque, un’interpretazione estensiva in ragione dei principi di precauzione e prevenzione espressi dalla normativa comunitaria*”.

5 Cass. Pen. Sez. 3, n. 6420 del 7 novembre 2007 (dep. 11 febbraio 2008), in *lexambiente.it*.



A seguito della Direttiva comunitaria 2008/98/CE, trasfusa nel d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, si è poi assistito ad una estensione dell'ambito applicativo del principio della responsabilità condivisa in relazione alla figura del produttore dei rifiuti. Tale interesse verso la figura del produttore ha quindi nel tempo permesso di enucleare il connesso principio di responsabilità estesa del produttore. Secondo quanto previsto dalla disciplina, infatti, in presenza di particolari circostanze, la responsabilità del produttore non si esaurisce con il mero trasferimento della massa di rifiuti ad altro soggetto incaricato del recupero o dello smaltimento, ancorché esso sia in possesso di regolare autorizzazione amministrativa.

È con l'introduzione del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, poi parzialmente modificato dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, che si è, tuttavia, pervenuti all'odierna configurazione del principio di responsabilità estesa del produttore. Dando attuazione alla Direttiva 2018/851/UE, la novella del 2020 ha infatti disposto un ampio aggiornamento della parte IV (*"Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati"*) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Tra le principali novità che qui rilevano maggiormente vi è certamente la nuova configurazione del principio di responsabilità del "produttore" di rifiuti di cui agli artt. 178-*bis*, 178-*ter* e 188.

L'art. 1, 2° e 3° comma, del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 in linea con quanto prescritto dalla predetta Direttiva, ha infatti riscritto l'art. 178-*bis*, in relazione alla responsabilità estesa del produttore, ed ha introdotto l'art. 178-*ter*, in tema di requisiti generali minimi concernenti la stessa.

In particolare, con l'art 178-*bis*, il Legislatore ha inteso individuare i criteri e le modalità di attuazione del citato principio identificando nel "produttore" la persona fisica che professionalmente sviluppa, fabbrica, trasforma, tratta, vende o importa prodotti, nell'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti. Una novità rispetto al testo previgente si ravvisa nell'istituzione obbligatoria di regimi di responsabilità estesa mediante decreti ministeriali, i quali possono dettare specifiche misure volte ad assicurare che ai produttori venga riconosciuta la responsabilità per la gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa rifiuto. Queste misure individuano in modo specifico varie ipotesi di responsabilità del produttore tenendo conto di numerose variabili, tra cui figurano l'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, la gerarchia dei rifiuti e la potenzialità di riciclaggio multiplo successivo.

Con l'art. 178-*ter*, il Legislatore ha invece voluto identificare alcuni requisiti minimi secondo i quali i regimi di responsabilità estesa del produttore devono:



1. definire chiaramente ruoli e responsabilità di tutti gli attori coinvolti, compresi i produttori che immettono i prodotti sul mercato, le organizzazioni, i gestori pubblici e privati di rifiuti, le Autorità locali, gli operatori per il riutilizzo;
2. definire obiettivi di gestione di rifiuti volti a conseguire gli obiettivi quantitativi rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore;
3. garantire la presenza di un sistema di comunicazione delle informazioni dei prodotti immessi sul mercato e dei dati sulla raccolta e sul trattamento di rifiuti risultanti da tali prodotti;
4. prevedere l'adempimento degli oneri amministrativi a carico dei produttori e importatori di prodotti, nel rispetto del principio di equità e proporzionalità in relazione alla quota di mercato e indipendentemente dalla loro provenienza;
5. assicurare che i produttori garantiscano la corretta informazione ai detentori di rifiuti interessati circa le misure di prevenzione dei rifiuti, i centri per il riutilizzo, nonché per incentivare gli stessi a conferire i rifiuti a sistemi esistenti di raccolta differenziata mediante incentivi economici.

Un ulteriore elemento centrale del sistema di responsabilità delineato dal Legislatore nell'ambito della gestione dei rifiuti è disciplinato dall'art. 188 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. L'attuale testo del menzionato art. 188, rubricato "*Responsabilità della gestione dei rifiuti*", ribadisce, in prima battuta, l'obbligo per il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti di provvedere "*al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV*".

Il 3° comma dell'articolo in esame individua, poi, un ulteriore caposaldo della disciplina in materia di responsabilità, disponendo che i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti nonché dai detentori che si succedono a vario titolo nelle fasi del ciclo di gestione.

Rilevanza particolare riveste, infine, la previsione di cui al successivo comma, il quale riprende quanto previsto dalla disciplina previgente al 2010. Al riguardo, dopo aver ribadito che la consegna dei rifiuti (ai fini del trattamento) dal produttore iniziale ad uno dei soggetti di cui al 1°



comma della norma in esame non costituisce esclusione automatica della responsabilità rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento, viene riaffermato che *“la responsabilità del produttore o del detentore per il recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa nei seguenti casi:*

*a) conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;*

*b) conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore ovvero che alla scadenza di detto termine il produttore o detentore abbia provveduto a dare comunicazione alle autorità competenti della mancata ricezione del formulario”.*

Il Legislatore ha dunque inteso escludere la responsabilità del produttore e del detentore per il recupero o smaltimento di rifiuti in ipotesi tassativamente previste e ben definite, probabilmente al fine di rendere ancor più efficace l'applicazione del principio sancito dall'art. 178.

Il sistema delineato dalla nuova disciplina realizza così una sorta di “sommatoria” di posizioni volta ad escludere ogni possibilità di trasferimento dei propri obblighi di vigilanza e di custodia nei confronti di terzi<sup>6</sup>. Con riguardo alla tipologia di responsabilità che grava sul produttore di rifiuti per tutte le attività compiute dai precedenti e successivi detentori si parla, quindi, di una forma di responsabilità estesa c.d. ascendente<sup>7</sup>. In merito alla suddetta, la Suprema Corte ha peraltro evidenziato come non basti nascondersi dietro lo schermo di cui all'art. 188, 4° comma, in quanto i produttori possono essere ritenuti responsabili anche quando abbiano messo in atto comportamenti *“materiali e psicologici tali da determinare una compartecipazione anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti”*<sup>8</sup>.

Per una più completa analisi della normativa, occorre da ultimo segnalare la principale differenza tra l'attuale formulazione dell'art. 188 e quella previgente (risalente al d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205). Un attento confronto delle due norme permette, infatti, di evidenziare che se da un lato, con l'introduzione del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, è stato espunto dal 1° comma il

---

6 Cass. Pen. Sez. 3, n. 5912 del 11 dicembre 2019 (dep. 14 febbraio 2020), in *Foro It.*, n. 2/2020, pag. 469.

7 *Ibidem*.

8 Cass. Pen. Sez. 3, n. 6420 del 7 novembre 2007 (dep. 11 febbraio 2008) in *Cass. Pen.*, n. 1/2009, pag. 344 ss.; sul punto, si veda, altresì, Cass. Pen. Sez. 3, n. 1767 del 17 dicembre 2000 (16 febbraio 2000), in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2000, pag. 799 ss.



riferimento alla sussistenza di un'ipotesi di responsabilità (penale) condivisa del produttore o detentore per l'intera catena di trattamento<sup>9</sup>; dall'altro, la nuova versione dell'art. 188 non chiude la strada ad un'interpretazione in linea con tale pregressa formulazione. Il 4° comma dell'art. 188 prevede, infatti, che *“la consegna dei rifiuti, ai fini del trattamento, dal produttore iniziale o dal detentore ad uno dei soggetti di cui al comma 1, non costituisce esclusione automatica della responsabilità rispetto alle operazioni di effettivo recupero o smaltimento”*.

#### **4. Il controverso ambito di operatività dei principi di responsabilità condivisa e di responsabilità estesa del produttore**

Delineati i tratti essenziali della disciplina, occorre ora approfondire il richiamato contrasto interpretativo avente ad oggetto l'effettivo ambito di applicazione del principio di responsabilità condivisa e del connesso principio di responsabilità estesa del produttore. In primo luogo, pare doveroso chiarire cosa il Legislatore intenda per “produttore” di rifiuti. La definizione legislativa originaria (*“il soggetto la cui attività produce rifiuti”* – ex art. 183, 1° comma, lett. f) corrispondeva originariamente a quella utilizzata in sede europea, e segnatamente nella direttiva 2008/98/CE (art. 3). Successivamente, il Legislatore ha voluto ampliare la predetta nozione, definendo il “produttore” come il *“soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (c.d. produttore iniziale)”*<sup>10</sup>.

Con la citata integrazione, il Legislatore ha così incluso all'interno della menzionata categoria soggettiva, oltre al produttore di rifiuti in senso stretto, anche quel soggetto che, a qualsiasi titolo, compia “un'attività giuridica” causalmente ricollegata allo smaltimento. In quest'ultima espressione devono, quindi, ritenersi incluse numerose condotte, quale ad esempio, quella realizzata da un soggetto titolare di un'attività economica la cui gestione dà origine a rifiuti, il quale decida di affidare ad un terzo il compito di provvedere al loro smaltimento. La figura del “produttore” può, inoltre, essere ravvisata nella diversa ipotesi in cui la produzione di rifiuti derivi concretamente dall'attività di un soggetto che, in virtù di un contratto di appalto, risulti incaricato del compito di effettuare interventi che comportano anche la gestione di rifiuti derivanti da tale

---

<sup>9</sup> *“Il produttore iniziale o altro detentore conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari di cui al presente comma, tale responsabilità, di regola, comunque sussiste”*.

<sup>10</sup> L. 6 agosto 2015, n. 215.



attività. In relazione a ciò, la Suprema Corte di Cassazione ha infatti chiarito che, a prescindere dagli eventuali accordi intervenuti tra le parti, il mancato trasferimento degli oneri di smaltimento nell'ambito di un contratto di appalto non comporta il venire meno della responsabilità del produttore materiale dei rifiuti per le attività poste in essere dai soggetti deputati a qualsiasi titolo allo smaltimento stesso<sup>11</sup>.

In merito ai rischi connessi ad una così ampia nozione, è stato affermato che la nuova tipologia di “produttore” si pone in serio contrasto con quanto disposto nella direttiva 2008/98/CE e con i principi di diritto posti alla base della stessa. Se si volesse perseguire l'obiettivo di imputare al produttore iniziale anche la responsabilità della gestione dei rifiuti prodotti dallo stesso ed affidati ad un appaltatore, la via individuata dal Legislatore rappresenterebbe, infatti, una strada sbagliata in quanto, come suggerito da attenta dottrina, l'appaltatore esonera il produttore dalla responsabilità della corretta gestione dei propri rifiuti solo se nel contratto è espressamente pattuita l'obbligazione a lui affidata<sup>12</sup>.

Entrando ora nel vivo dell'odierno dibattito interpretativo, occorre precisare quanto segue.

Il principio di responsabilità condivisa per l'intera catena di gestione dei rifiuti comporta il dovere in capo a chi conferisce ad altri i propri rifiuti di accertare il corretto svolgimento delle operazioni a costui affidate, secondo una regola di cautela imprenditoriale. Come anticipato, da questa regola di carattere generale, si è nel tempo enucleato un secondo principio, fortemente connesso al primo, che, prendendo ad oggetto il ruolo del produttore dei rifiuti, riconosce la responsabilità in capo a quest'ultimo anche per tutte le attività compiute dai precedenti e successivi detentori. Basandosi su tale assunto, la giurisprudenza maggioritaria ha per anni ritenuto che il reato di cui all'art. 256 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (vale a dire il reato di “Attività di gestione di rifiuti non autorizzata”) non riguarderebbe solo chi effettui abusivamente attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti, ma anche coloro i quali consegnino o ritirino i rifiuti a/da una società non regolarmente iscritta all'Albo dei trasportatori o, comunque, non in possesso di una regolare autorizzazione amministrativa<sup>13</sup>. Tale orientamento ritiene sussistente in capo ai vari soggetti coinvolti nelle diverse fasi afferenti al ciclo dei rifiuti una

---

11 Cass. Pen. Sez. 3, n. 39952 del 16 aprile 2019 (dep. 30 settembre 2019), rv. 278531-02.

12 DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, 2022, Wolters Kluwer, pag. 228-229.

13 Cass. Pen. Sez. 3, n. 5912 del 11 dicembre 2019 (dep. 14 febbraio 2020), in *Foro It.*, n. 2/2020, pag. 469.



posizione di garanzia che giustifica l'estensione della sua responsabilità anche al di fuori di un effettivo potere di gestione. Con l'espressione "posizione di garanzia" si indicano, infatti, quelle situazioni, il cui fondamento giuridico è posto dall'art. 40, 2° comma, c.p., a cui l'ordinamento ricollega l'obbligo di impedire un determinato evento dannoso. Come noto, tali situazioni si suddividono generalmente in posizioni c.d. *di protezione* e posizioni c.d. *di controllo*. La figura del produttore di rifiuti o meglio per quanto sopra detto di ogni attore delle varie fasi del ciclo dei rifiuti rientrerebbe, ad avviso dell'orientamento in esame, tra quelle c.d. *di controllo*, imponendo allo stesso degli obblighi di cura e di custodia di determinate situazioni che possano costituire una fonte di pericolo per beni giuridici altrui, nonché degli obblighi di vigilanza correlati alla propria attività di impresa. A fronte di ciò, il principio ulteriore e specifico di responsabilità estesa del produttore troverebbe il suo fondamento (nel pieno rispetto del principio di colpevolezza) in un obbligo di attivarsi positivamente gravante in capo al produttore al fine di evitare la commissione di illeciti da parte del soggetto a cui i rifiuti vengono affidati per lo smaltimento, e/o del soggetto che compie materialmente (ma nell'interesse del produttore) le attività dalle quali i rifiuti si generano.

Sul punto, l'opinione condivisa dalla giurisprudenza maggioritaria risiede nel fatto che affinché possa trovare applicazione l'art. 40 c.p., 2° comma, debba necessariamente individuarsi in capo al soggetto "inerte" un obbligo giuridico di impedire l'evento. Nondimeno, con riguardo ad esempio alle ipotesi di realizzazione di discariche abusive, è ormai consolidato l'orientamento che esclude una responsabilità *ex art. 40 c.p., 2° comma*, "*tutte quelle volte in cui, nonostante vi sia la consapevolezza da parte del proprietario del fondo dell'abbandono sul medesimo di rifiuti da parte di terzi, tuttavia, non risulti provato almeno un comportamento lato sensu agevolatore da parte dello stesso titolare dell'area*"<sup>14</sup>. La posizione di garanzia, infatti, consiste in uno specifico vincolo di tutela tra un soggetto e un bene giuridico, che nasce dall'incapacità del titolare del bene stesso - o del garante a titolo originario - di proteggerlo in maniera autonoma. Ciò presuppone in ogni caso che il garante si trovi nella situazione di poter impedire il verificarsi di eventi lesivi, potendo, quindi, esercitare un controllo atto a neutralizzare le specifiche situazioni di pericolo da cui il bene protetto sia, in ipotesi, colpito. Circostanza questa ravvisata, secondo i più, nella figura del produttore.

---

14 Cass. Pen. Sez. 3, n. 847 del 19 novembre 2019 (dep. 13 gennaio 2020), in *Cass. Pen.*, n. 9/2020, pag. 3344 ss.



A seguito della recente modica legislativa disposta dal d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, poi affinata dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, ha tuttavia ripreso vigore un risalente orientamento dottrinale secondo cui, contrariamente a quanto stabilito in alcune pronunce dai giudici di legittimità, l'ambito di applicazione della responsabilità del produttore dovrebbe essere interpretato restrittivamente in ossequio al principio di colpevolezza<sup>15</sup>. L'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale dell'art. 27 Cost.<sup>16</sup>, criticando aspramente ogni ipotesi di responsabilità oggettiva, prevede infatti che la responsabilità penale è personale, e con ciò che per contestare una qualsivoglia forma di responsabilità, sia necessario muovere nei confronti del reo un rimprovero almeno a titolo di colpa. Secondo tale interpretazione, la responsabilità penale ai sensi dell'art. 256 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 andrebbe, quindi, attribuita al soggetto che in autonomia e con gestione a proprio rischio, realizza l'opera o effettua l'attività, vale a dire al soggetto che si trova nella piena disponibilità della gestione<sup>17</sup>. Una siffatta impostazione tende, quindi, ad esonerare da ogni forma di responsabilità la figura del produttore che abbia consegnato i propri rifiuti ad un intermediario apparentemente autorizzato allo smaltimento.

I fondamenti teorici posti alla base di tale orientamento interpretativo sono da rinvenirsi nel nuovo assetto del sistema di responsabilità delineato dall'art. 188 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>18</sup>, e trovano una loro applicabilità anche con riferimento al più generale principio di responsabilità condivisa.

Se da un lato, infatti, non può essere negata la validità del c.d. principio di responsabilità condivisa, ampiamente utilizzato in sede di legittimità; dall'altro, ad avviso di tale orientamento, risultano criticabili quelle opzioni ermeneutiche che tendono ad ampliare il predetto principio oltre i confini della norma, ipotizzando che l'attuale art. 188 estenda questa forma di responsabilità a tutti i soggetti coinvolti a qualsiasi titolo nella catena del trattamento. Da un'attenta lettura del principio di responsabilità condivisa, così come previsto dall'art. 178 (*“la gestione dei rifiuti è effettuata*

---

15 Si veda, PAONE, *La responsabilità “condivisa” dei soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti*, in *Lexambiente – Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*, n. 3/2020; cfr. anche MELZI D'ERIL, *Illecita gestione dei rifiuti: in relazione alla responsabilità condivisa dei soggetti coinvolti, la Cassazione non rompe le «catene»*, in *Riv. giur. Amb.*, 2013, pag. 731.

16 Corte cost. n. 364 del 24 marzo 1988.

17 Cass. Pen. Sez. 3, n. 15165 del 28 gennaio 2003 (dep. 1° aprile 2003), in *Riv. Giur. Amb.*, 2003, pag. 1040 ss.

18 MAGLIA, *Produttore di rifiuti: la sua responsabilità cessa col conferimento ad impianti autorizzati. L'unico testo vigente dell'art. 188 TUA*, in *tuttoambiente.it*, 28 aprile 2020; *contra* AMENDOLA, *La Cassazione e il “giallo” dell'art. 188 D.Lgs. 152/06 sulla responsabilità nella gestione dei rifiuti*, in *lexambiente.it*, 10 aprile 2020.



*secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica*”), sarebbe del tutto impossibile imputare a figure quali il produttore una responsabilità per la gestione di una massa di rifiuti che lo stesso ha conferito ad un impianto regolarmente autorizzato a riceverli (“*come potrei controllare in modo “fattibile” il flusso di quei rifiuti dal cancello del suo impianto in poi?*”)<sup>19</sup>. Sul medesimo argomento, attenta dottrina ha peraltro osservato che il principio di responsabilità condivisa, così come il connesso principio di responsabilità estesa del produttore, debbano ritenersi in chiaro contrasto con i principi dell’ordinamento penale italiano sanciti dagli artt. 25 e 27 Cost. per via della loro estrema genericità. Lo snodo centrale del ragionamento proposto da tale interpretazione risiede, quindi, nel fatto che “*la sola strada percorribile per ipotizzare il coinvolgimento dei vari soggetti della filiera dei rifiuti [è] il ricorso all’istituto del concorso di persone nel reato*”, non essendovi alcuno spazio per configurare, ad esempio, una posizione di garanzia in capo al produttore di rifiuti, il quale rimane solamente obbligato a non consegnare i propri rifiuti ad un soggetto non abilitato in via amministrativa<sup>20</sup>.

### **5. Il necessario chiarimento della Suprema Corte in merito alla portata applicativa dei principi di responsabilità condivisa e di responsabilità estesa del produttore**

Riprendendo quanto già anticipato, la giurisprudenza di legittimità ha mostrato nel tempo di aderire al primo filone interpretativo, riconoscendo un criterio di imputazione di responsabilità assai esteso<sup>21</sup>.

Ciò risulta ancor più evidente a seguito della pronuncia in commento. La Suprema Corte, infatti, nel confermare la sentenza della Corte di Appello di Bologna, ha evidenziato come la Corte territoriale abbia correttamente applicato il c.d. principio della responsabilità condivisa, limitandosi ad affermare che “*la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi*”, dando prova di come tale principio sia da tempo considerato un punto fermo. Con una motivazione particolarmente

---

19 MAGLIA, *op. cit.*

20 PAONE, *La responsabilità “condivisa” dei soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti*, cit., pag. 34 ss.

21 Da ultimo, Cass. Pen. Sez. 3, n. 30582 del 1° giugno 2022 (dep. 3 agosto 2022), rv. 283442-01; si vedano altresì le già citate Cass. Pen. Sez. 3, n. 847 del 19 novembre 2019 (dep. 13 gennaio 2020), in *Cass. Pen.*, n. 9/2020, pag. 3344 ss., Cass. Pen. Sez. 3, n. 5912 del 11 dicembre 2019 (dep. 14 febbraio 2020), in *Foro It.*, n. 2/2020, pag. 469.



laconica, i giudici di legittimità hanno, infatti, escluso la sussistenza di una prova liberatoria della responsabilità dell'imprenditore, evidenziando da un lato, l'evidente profilo di colpevolezza del ricorrente (*“la documentazione contabile relativa alla ditta individuale del ricorrente era stata rinvenuta sul terreno unitamente a rifiuti ammassati alla rinfusa”*), dall'altro come in alcun modo l'imputato avrebbe dato conto della propria estraneità alla vicenda, deducendo il caso fortuito o la forza maggiore. La Suprema Corte ha, infine, evidenziato come il ricorrente non sia stato minimamente in grado di dimostrare che i rifiuti rinvenuti corrispondessero a quanto già oggetto di corretto smaltimento, sì da comprovare in tal modo l'adeguatezza della propria condotta in ossequio agli obblighi di vigilanza e controllo gravanti sullo stesso, e quindi la sopravvenuta infedeltà di terzi soggetti<sup>22</sup>.

Se, tuttavia, nulla può opporsi alla decisione assunta dalla Corte nella situazione concreta, non può non essere rilevato in questa sede un importante limite della menzionata pronuncia. I giudici di legittimità, infatti, non si sono minimamente confrontati con l'interpretazione dei principi di responsabilità condivisa e di responsabilità estesa del produttore fornita dalla recente dottrina. Come attentamente rilevato, in una situazione come quella odierna, in cui, dopo la modifica dell'art. 188, il quadro complessivo della responsabilità condivisa risulta di non facile applicazione, sarebbe stato necessario un intervento maggiormente esplicativo da parte della Suprema Corte<sup>23</sup>. Se da un lato, è infatti pacifico come la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti debba gravare sul più ampio numero di soggetti coinvolti nell'attività di gestione in ossequio ai principi di precauzione e di azione preventiva, volti ad assicurare un elevato livello di tutela del bene giuridico ambiente; dall'altro, non risulta altrettanto chiaro fino a che punto gli stessi soggetti debbano essere considerati vincolati alla posizione di garanzia che li investe.

Al fine di rifuggire da ogni ipotesi di responsabilità oggettiva, sarebbe, quindi, auspicabile a breve un chiarimento definitivo dei giudici di legittimità in merito alla citata problematica, tanto più necessario in quanto attiene ad un principio centrale del sistema di responsabilità nella gestione dei rifiuti.

---

22 Cass. Pen. Sez. 3, n. 41809 del 29 settembre 2022 (dep. 7 novembre 2022), in *De Jure*.

23 AMENDOLA, *Rifiuti. Si può ancora parlare di “responsabilità condivisa” nella gestione dei rifiuti*, in *lexambiente.it*, 5 gennaio 2023.