

**IL CONSIGLIO DI STATO INDIVIDUA I LIMITI DELLA RESPONSABILITÀ
CONDIVISA NEL CICLO DI GESTIONE DEI RIFIUTI, NOTA A SENTENZA N.
10458/2025 DEL CONSIGLIO DI STATO¹**

Il Consiglio di Stato, con la sentenza che si annota, è tornato sui limiti e sui principi che governano la responsabilità dei soggetti nella filiera dei rifiuti.

1. IL FATTO

Prima di analizzare i motivi della decisione è opportuno dare conto dei complessi fatti sui quali i giudici amministrativi sono stati chiamati a decidere.

La nota vicenda prende origine da un decreto della Regione Toscana che individuava cinque società, quattro produttrici e conferitrici di rifiuti ed una titolare dell'impianto di smaltimento, come responsabili dell'inquinamento del sito di smaltimento stesso.

I soggetti produttori-conferitori ricorrevano al TAR Toscana deducendo la legittimità dei loro conferimenti, e quindi la loro estraneità all'inquinamento, per le seguenti ragioni.

Le società T. S.p.a. e C. S.p.a. deducevano che l'impianto inquinato era autorizzato a ricevere quei determinati rifiuti, senza che fossero necessari test di cessione preventivi sugli stessi; ciò, dal momento che i conferimenti avvenivano per una tipologia di recupero che non lo richiedeva.

Parimenti, il Consorzio A. S.p.a. ed il Consorzio D. S.p.a. sostenevano di non aver mai inviato direttamente i rifiuti all'impianto dove è stato riscontrato l'inquinamento, bensì ad altro impianto – sempre di proprietà del medesimo gestore – che era autorizzato a ricevere tali rifiuti, senza la necessità, ancora una volta, di un preventivo test di cessione data la tipologia di recupero per cui gli stessi erano conferiti.

Le tesi difensive venivano accolte dal TAR per la Toscana con la sentenza 409/2024, la quale, però, veniva impugnata dalla Regione al Consiglio di Stato con annessi ricorsi incidentali da parte delle suddette società.

In particolare, l'ente regionale deduceva l'erroneità della sentenza del TAR sotto molteplici profili. Anzitutto, secondo la Regione, le società T. e C. avrebbero comunque dovuto svolgere il test di cessione preventivo anche se lo stesso non era richiesto per tutte le attività di recupero, poiché, con i conferimenti, essi hanno *«comunque accettato il rischio che i rifiuti potessero essere impiegati dal gestore anche per attività di recupero per le quali il test era prescritto»*.

¹ Cons. Stato, Sez. IV, sent. 10 aprile 2025, n. 10458.

Allo stesso modo, anche il Consorzio A. e il Consorzio D. – pur non conferendo direttamente all'impianto inquinato – avrebbero dovuto svolgere, prima del conferimento, sia una caratterizzazione del rifiuto, sia il test di cessione, dal momento che il gestore svolgeva anche attività di recupero che, invero, necessitavano di previo test.

Per la Regione, sulla base del combinato disposto degli artt. 178 e 188 D. Lgs. n. 152 del 2006 (T.U.A.), chi produce e gestisce rifiuti «è investito di più penetranti obblighi di diligenza, controllo e vigilanza sia perché soggetto qualificato ed in possesso delle necessarie risorse e conoscenze, sia in virtù dei principi di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti che intervengono nella filiera della gestione dei rifiuti e della posizione di garanzia da ciascuno rivestita in ordine alla correttezza di tale gestione».

2. I PRINCIPI ESPRESSI DAL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato respinge integralmente l'appello della Regione, escludendo definitivamente la responsabilità delle società conferenti rispetto all'inquinamento del sito di smaltimento.

I giudici amministrativi prendono le mosse dalla ricostruzione del quadro operativo emergente dalla documentazione. Gli stessi, infatti, accertano che le quattro società conferivano rifiuti ad impianti espressamente autorizzati dagli enti provinciali a riceverli e che le stesse, sulla base dei rapporti contrattuali con la società di smaltimento, vi conferivano affinché venisse svolta un'attività di recupero che non necessitava di un test di cessione in ingresso, bensì in uscita dall'impianto stesso.

Dunque, *«le società conferenti, a buon diritto hanno confidato nella autorizzazione provinciale che consentiva espressamente il recupero dei rifiuti dalle stesse conferiti (...) per l'attività (...) per la quale non era richiesto il test di cessione».*

Ne consegue che non può essere posto a carico del soggetto conferitore di rifiuti ad un'impresa autorizzata *«il rischio di condotte illecite poste in essere dal gestore dell'impianto in relazione al recupero del rifiuto».* Il combinato disposto degli artt. 178 e 188 T.U.A., nonché i principi di precauzione, prevenzione e di “chi inquina paga”, pongono in capo al conferitore sì degli specifici obblighi rispetto ad una corretta gestione del rifiuto, ma che – a differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente – non si traducono in una generica ed indeterminata posizione di garanzia.

L'art. 188, 4° comma T.U.A., infatti, esclude la responsabilità del produttore e del conferitore quando questi abbiano verificato che il soggetto ricevente sia dotato delle necessarie autorizzazioni, competenze e documentazioni per l'espletamento dell'incarico.

Viceversa, laddove manchino questi adempimenti, o si versi in un caso di concorso di persone nell'illecito, anche il conferitore ed il produttore saranno da ritenere responsabili in virtù del principio della responsabilità condivisa.

Il Consiglio di Stato è, infatti, chiaro nell'affermare che gli obblighi di controllo e vigilanza derivanti dal T.U.A. *«non possono essere convertiti in una generica posizione di garanzia di prevedere e prevenire ogni possibile violazione della normativa di settore da parte del gestore dell'impianto poiché una tale posizione si risolve in un obbligo di impedire l'evento di danno (inquinamento ambientale) di tale ampiezza da configurare una fattispecie di responsabilità oggettiva pura, sganciata cioè non solo dal principio di colpevolezza ma anche da ogni contributo di tipo causale – anche solo in termini di aumento del rischio di inquinamento – che configura un meccanismo di imputazione incompatibile con il principio comunitario 'chi inquina paga'»*

Se così non fosse, infatti, i soggetti conferitori avrebbero dovuto spingersi finanche a controllare ogni singolo processo dell'impianto ricettore, realizzando – però – un'ingerenza tale da violare ogni canone di responsabilità ed esigibilità proprio del nostro ordinamento.

Nella lettura offerta dal Consiglio di Stato, il principio della responsabilità condivisa presuppone il contributo causale del produttore del rifiuto nell'evento di contaminazione, quantomeno in termini di aumento del rischio.

Tale contributo causale, nel caso di specie, è escluso, ai sensi del terzo comma dell'art. 41 del codice penale (*“Concorso di cause”*), *«dalla condotta illecita attiva di un terzo, contraria al regime di circolazione e di utilizzo del rifiuto e posta in essere in palese grave violazione delle indicazioni fornite dal produttore del rifiuto»*.

La responsabilità dell'inquinamento, pertanto, è causalmente ed esclusivamente imputabile al gestore, perché l'assenza di poteri di controllo sull'intero ciclo di recupero del rifiuto *«non può essere fonte di responsabilità in caso di inquinamento ambientale per avere accettato il rischio di condotte illecite da parte del gestore che il ricorso ad un test di cessione generalizzato avrebbe impedito in radice, poiché l'inquinamento, quale evento di danno, rappresenta la conseguenza della condotta commissiva illecita del gestore e non della violazione di una generica posizione di garanzia del soggetto conferente che ha legittimamente confidato nel corretto recupero del rifiuto nel processo produttivo, conformemente al titolo autorizzatorio, per la realizzazione di [attività] per [le] quali non era richiesto il test di cessione»*.

3. LA COMPLEMENTARITÀ CON L'ORIENTAMENTO DELLA SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE PENALE

La sentenza del Consiglio di Stato offre numerosi spunti per ripercorrere l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione penale in tema di responsabilità dei soggetti che intervengono nella filiera dei rifiuti.

Un simile parallelismo, però, non può non premettere che il giudizio amministrativo è autonomo da quello penale, date le notissime diversità dei due processi (regola di giudizio, formazione della prova ecc.).

Tanto che, infatti, le sentenze del Consiglio di Stato, tendenzialmente, non sono vincolanti per il giudice penale, ma possono essere acquisite quale fonte di prova, *ex art. 238-bis c.p.p.*, soggetta al libero convincimento².

Ad ogni modo, chi scrive ritiene che il principio espresso dal Consiglio di Stato con la sentenza 10458/2025 non sia in contrasto con quanto più volte ribadito dalla Cassazione penale in merito all'interpretazione degli artt. 178 e 188 T.U.A. ai fini della realizzazione degli illeciti ambientali.

Difatti, il filone ermeneutico sviluppatosi in sede di legittimità in seguito alla nota sentenza Brambilla³ pare perfettamente complementare con quanto statuito dal Consiglio di Stato.

Al fine di comprendere la portata interpretativa della sentenza 11316/2012 è opportuno dare conto della fattispecie concreta oggetto della stessa.

Agli imputati era contestato il reato *ex artt. 110 c.p. e 53-bis D. Lgs. 22/1997* per aver conferito rifiuti speciali in impianti privi di autorizzazione allo smaltimento poiché scaduta.

Ebbene, la Suprema Corte penale era giunta ad affermare che dall'analisi della normativa nazionale emergeva, nel caso concreto, una responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di gestione dei rifiuti in caso di illecito ambientale⁴.

² Per approfondire il tema del rapporto tra processo amministrativo e processo penale, con particolare riferimento all'acquisibilità delle sentenze amministrative nel processo penale, al sindacato del giudice penale sull'atto amministrativo e ai limiti che a tale sindacato oppone il giudicato amministrativo si veda, in giurisprudenza, Cass. pen., Sez. V, sent. 18 gennaio 2023, n. 15742; Cass. pen., Sez. III, Sent. 22 dicembre 2021, n. 11316, nonché Cass. pen., Sez. III, sent. 24 maggio 2017, n. 31282.

³ Cfr. Cass. pen., Sez. III, sent. 28 febbraio 2012, n. 13363, nonché, precedentemente, Cass. pen., Sez. III, sent. 17 gennaio 2012, n. 10518 e, ad ultimo, Cass. pen., Sez. III, sent. 24 settembre 2025, n. 41051 con nota di F.M.M. BISANTI e R. COLUCCIELLO, *Il produttore di rifiuti tra affidamento a terzi e responsabilità penale: la Cassazione ribadisce i confini della culpa in eligendo (nota a Cass. pen., Sez. III, 22 dicembre 2025, n. 41051)*, in *RatioIuris*, 7 gennaio 2026.

⁴ La massima redazionale è la seguente: «*Emerge dall'esame degli artt. 188, 193 e ss. del D. Lgs n. 152 del 2006 che tutti i soggetti che intervengono nel circuito della gestione dei rifiuti sono responsabili non solo della regolarità delle operazioni da essi stessi posti in essere, ma anche di quelle dei soggetti che precedono o seguono il loro intervento mediante l'accertamento della conformità dei rifiuti a quanto dichiarato dal produttore o dal trasportatore, sia pure tramite la verifica della regolarità degli appositi formulari, nonché la verifica del possesso delle prescritte autorizzazioni da parte del soggetto al quale i rifiuti sono conferiti per il successivo smaltimento. È, perciò, evidente che l'inosservanza degli obblighi imposti dalla legge, oltre ad integrare le fattispecie contravvenzionali previste dal testo unico sull'ambiente, può essere valutata quale elemento indiziario dell'elemento psicologico che integra le ipotesi delittuose previste in detta materia.*».

I primi commenti alla sentenza interpretavano il principio di diritto espresso nella sentenza Brambilla come una «*conferma [della] “responsabilità a catena” dentro il sistema del ciclo dei rifiuti, escludendo che un soggetto attivo possa autoesonerarsi dal controllo attivo e passivo in ordine alle precedenti e successive fasi del ciclo*»⁵.

Tuttavia, com'era stato lucidamente analizzato dalla dottrina, l'intervenuta condanna degli imputati «*non si è basata tanto sull'enunciato principio della responsabilizzazione di tutti i soggetti che si occupano della gestione dei rifiuti, quanto, e principalmente, sul fatto che tutti erano perfettamente a conoscenza della illiceità delle operazioni poste in essere*»⁶.

In altre parole, la sentenza Brambilla non si è pronunciata individuando una posizione di garanzia oggettiva e acriticamente estesa a tutti i soggetti che intervengono nel ciclo di gestione dei rifiuti, ma si è semplicemente limitata ad applicare quanto disposto dall'art. 188, 4° comma T.U.A.

La Corte di Cassazione, infatti, si è (quasi) sempre espressa in casi di palese violazione dell'obbligo di verifica, finendo però per invocare attecnicamente il concetto di «*coinvolgimento*»⁷.

In realtà, il principio di fondo, recuperabile *a contrariis*, e che tenga di conto dei principi di responsabilità propri del nostro ordinamento, si incardina proprio sull'istituto della posizione di garanzia *ex art. 40, 2° comma c.p.*

Una posizione di garanzia che, come affermato dal Consiglio di Stato, non può però essere interpretata come «*pura*» od «*oggettiva*» e, dunque, svincolata dal principio di colpevolezza⁸.

La stessa, pertanto, deve tenere di conto del dettato normativo nazionale in tema di responsabilità nella filiera che, come già visto, pone in capo al conferitore obblighi di controllo specifici, ma non onnicomprensivi o invasivi della gestione dell'impianto ricevente.

Da ciò consegue la ritenuta complementarità delle interpretazioni.

Mentre la mancata verifica dell'autorizzazione, della correttezza dei formulari, nonché della documentazione (e ovviamente la conoscenza delle condotte illecite), sancisce una responsabilità, tanto penale quanto amministrativa, dell'inquinamento per *culpa in eligendo* o *in vigilando*, il corretto adempimento di questi obblighi (o la non conoscenza delle attività illecite) non può che condurre ad una sentenza di irresponsabilità.

⁵ Così M. SANTOLOCI, *La cassazione conferma la «responsabilità a catena» tra tutti i soggetti attivi nel circuito dei rifiuti*, in *www.dirittoambiente*, che conclude: «*E questo è un principio basilare per esorcizzare lo «scaricabarile» di responsabilità che spesso è il cavallo di battaglia di chi delinque nel circuito dei rifiuti in modo permanente e seriale e crede di poterla fare franca solo invocando una presunta «responsabilità limitata» che sarebbe prevista dalla norma*».

⁶ V. PAONE, *Le responsabilità soggettive nella filiera dei rifiuti (nota a Cass. pen. n. 13363/2012)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 11, 2012, p. 922.

⁷ Così, ancora, V. PAONE, *ivi*, p. 923.

⁸ Come, invece, sosteneva l'ente regionale nelle motivazioni dell'appello che ha portato alla sentenza che si commenta.

