

Abbandono di rifiuti, mancata rimozione e posizioni di garanzia

Cass. Sez. III Pen. 22 gennaio 2026, n. 2440/2025 - Ramacci, pres.; Bove, est.; Cuomo, P.M. (conf.) - Ture, ric. (*Cassa con rinvio App. Lecce 25 novembre 2024*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Discarica non autorizzata di rifiuti speciali anche pericolosi - Rifiuti "RAE", pneumatici, parti mobili e eternit - Correlazione tra accusa e sentenza - Responsabilità omissiva del dirigente comunale.

Non sussiste violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza (art. 521 c.p.p.) qualora, a fronte di una contestazione di condotta attiva (gestione di discarica abusiva), il giudice riqualifichi il fatto come condotta omissiva (mancata rimozione di rifiuti in violazione di una posizione di garanzia), purché i tratti essenziali del fatto rimangano immutati e sia garantito il diritto di difesa. Tuttavia, ai fini dell'affermazione della responsabilità penale del dirigente comunale per il reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, il giudice di merito deve valutare concretamente la sussistenza dell'elemento materiale e psicologico, considerando la tempistica dell'assunzione dell'incarico, la natura emergenziale della nomina e le attività effettivamente poste in essere dal prevenuto (quali l'acquisizione di preventivi e l'adozione di determinate di spesa) per lo smaltimento dei rifiuti prima dell'intervento della polizia giudiziaria.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - Si realizza una discarica di rifiuti in forma omissiva? Un tema che merita di essere ancora analizzato riguarda il quesito se la realizzazione di una discarica abusiva di rifiuti oppure se la consumazione della minore fattispecie di abbandono di rifiuti sia imputabile in forma omissiva a soggetti diversi dagli autori materiali del fatto¹. La questione si intreccia con quella concernente l'esistenza nel settore della gestione dei rifiuti di posizioni di garanzia.

Secondo un orientamento della Cassazione ormai consolidato, il proprietario di un terreno non risponde del reato di realizzazione e gestione di discarica sulla base del proprio comportamento omissivo perché, nel nostro sistema penale, una condotta omissiva può dare luogo a responsabilità soltanto quando il soggetto abbia l'obbligo giuridico di impedire l'evento, obbligo che non è previsto da alcuna norma giuridica. In un'occasione², la Corte, molto opportunamente, ha sottolineato che esulano dall'ambito di applicazione della responsabilità per causalità omissiva gli obblighi di legge indeterminati, compreso il generale dovere di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost. Infatti, la funzione sociale della proprietà può sì costituire una posizione di garanzia a tutela di beni socialmente rilevanti, ma solo qualora si articoli in obblighi giuridici positivi e determinati, diretti ad impedire l'evento che la norma penale mira ad evitare. Diversamente, un comportamento meramente omissivo non è *ex se* sufficiente ad affermare la responsabilità penale dell'inerte per il reato connotato da condotta commissiva, né può integrare la fattispecie del concorso nel fatto illecito altrui, occorrendo in tal caso un *quid pluris* (agevolazione, istigazione o accordo) che rende tuttavia del tutto superfluo il ricorso all'art. 40, comma 2, c.p.: infatti, i presupposti della responsabilità per omesso impedimento dell'evento sono ontologicamente eterogenei da quelli rilevanti ai fini dell'art. 110 c.p., ossia della partecipazione mediante omissione, non potendo essere configurate forme penalmente rilevanti di mera agevolazione negativa del fatto illecito altrui al di fuori delle ipotesi riconducibili alla clausola di equivalenza tra agire ed omettere, salvo che, nel singolo caso concreto, si riscontrino gli estremi di una reale figura concorsuale, sebbene solo psichica. In tale ultima ipotesi, però

¹ Le considerazioni svolte sull'argomento valgono anche dopo le modifiche apportate alla disciplina penale sui rifiuti ad opera del d.l. n. 116/25 convertito in legge n. 147/25. Nel nostro contributo, per mera comodità, si sono considerate le disposizioni nel testo previgente.

² Cass. 19 novembre 2019, n. 847, L. e S., in questa Riv., 2020, 1, 1 ss., con nota di SCIALÒ, *La nozione di produttore (giuridico) dei rifiuti in bilico tra committente e appaltatore. I chiarimenti della Suprema Corte.*

non troverebbe applicazione l'art. 40 c.p., bensì l'art. 110 c.p.

Sul piano dell'elemento soggettivo, la distinzione è evidente: se, infatti, nel garante non sussiste la consapevolezza di collaborare, attraverso la sua inerzia, all'azione criminosa altrui, non altrettanto può dirsi qualora si ritenga configurabile una ipotesi di compartecipazione nel reato: se l'inerte è consapevole di collaborare con il suo contegno omissivo al fatto illecito di terzi, basterà richiamare l'art. 110 c.p., senza che sia necessario stabilire la sussistenza o meno di una posizione di garanzia. Infatti, il principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità (esclusione responsabilità penale del titolare del fondo "inerte") non può trovare applicazione qualora non si tratti di rifiuti depositati da terzi all'insaputa del proprietario, ma di materiali scaricati con l'espresso assenso del titolare, essendosi in tal caso in presenza di una vera e propria condotta di compartecipazione agevolatrice che giustifica la responsabilità del proprietario³.

Una recente pronuncia della III Sez. della Cassazione⁴ ha confermato il citato orientamento in un caso in cui il Procuratore della Repubblica aveva proposto ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame che aveva annullato il sequestro preventivo di terreni, sui quali erano stati rinvenuti rifiuti scaricati da persona diversa da chi ne aveva la proprietà, avendo ritenuto l'estraneità dell'indagata per il contestato reato di discarica abusiva.

Secondo il Pubblico Ministero, il ragionamento del Tribunale era viziato da un'errata interpretazione delle norme di legge in quanto il proprietario del terreno risponde del reato a titolo di concorso nell'ipotesi in cui, in capo ad esso, si configuri l'obbligo giuridico di impedire tale risultato.

La Cassazione ha respinto il ricorso⁵ ricordando che, in materia di rifiuti, non è configurabile in forma omissiva il reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152/06 attesa l'insussistenza di una posizione di garanzia nei confronti di chi abbia la disponibilità di un'area sulla quale altri abbiano abbandonato rifiuti.

2. - Responsabilità del proprietario dell'area per non aver rimosso i rifiuti abbandonati da un terzo. Se è acquisito il principio che è esclusa la c.d. "responsabilità da posizione" in capo al proprietario dell'area che non intervenga per impedire l'altrui condotta criminosa, non sussistendo un obbligo giuridico rilevante ai sensi dell'art. 40, comma 2, c.p. in relazione al momento genetico della realizzazione della discarica o dell'abbandono dei rifiuti, si riscontrano maggiori incertezze nell'affrontare il diverso problema concernente la responsabilità del proprietario dell'area interessata dallo scarico abusivo al quale viene però ascritto di non aver provveduto alla rimozione dei rifiuti scaricati.

Solitamente la questione è posta con riferimento al proprietario dell'area ove è avvenuto lo scarico, ma con la stessa logica va regolato anche il caso dell'impresa o dell'ente il cui titolare o rappresentante *pro tempore* sia diverso rispetto a colui che abbia materialmente abbandonato/scaricato rifiuti su un'area di proprietà della stessa persona giuridica.

Anche in questa ipotesi, il dato da cui prendere le mosse è che il soggetto inquinatore è diverso da quello che, in quanto gestore della medesima area utilizzata per collocare indebitamente i rifiuti, deve comunque misurarsi con la situazione illecita da lui non posta in essere.

Orbene, in linea generale, la disciplina dei rifiuti non prevede l'obbligo di provvedere allo smaltimento/rimozione dei rifiuti la cui inosservanza sia direttamente sanzionata in via amministrativa o penale⁶.

³ Giova riferire che nella fattispecie, la Cassazione ha ritenuto sussistente la responsabilità del proprietario perché l'area era provvista di recinzione e cancelli e il soggetto, che aveva scaricato i rifiuti, ne possedeva le chiavi.

⁴ Cass. 19 gennaio 2026, n. 1883/2025, P.M. in proc. S., in www.osservatorioagromafie.it.

⁵ Nella specie, era stata accertata esclusivamente la mera proprietà dei terreni su cui insistevano i cumuli di rifiuti e non era emerso alcun legame della proprietaria con le condotte illecite altrui, a parte un mero inadempimento in ordine alla corretta tenuta del sito, comportamento che però in nessun caso poteva integrare la fattispecie di reato contestata.

⁶ Per completezza informativa, si segnala che la giurisprudenza, senza però un particolare approfondimento del problema, si è già espressa nel senso che, al fine di configurare la responsabilità del proprietario di un terreno sul quale è stata svolta un'illecita gestione di rifiuti, non rilevi la mancata attivazione per la rimozione dei rifiuti: v. Cass. 8 febbraio 2019, n. 13606, L. e M., in

Questa conclusione non è affatto smentita, come si potrebbe pensare, dall'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/06 secondo cui «Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate».

La disposizione, infatti, prevede che al compimento dell'abbandono/deposito/immissione di rifiuti segua la rimozione, l'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti e il ripristino dello stato dei luoghi, ma non prevede alcuna sanzione se l'inquinatore non si conformi a tale obbligo. Ciò avviene soltanto se il sindaco emetta apposita ordinanza che ingiunga al soggetto responsabile (e ai concorrenti) di provvedere ad eseguire le anzidette operazioni entro un preciso termine.

Specularmente, il comma 3 dell'art. 255 stabilisce che «Chiunque non ottempera all'ordinanza del sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3 (...) è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno».

Se ne traggono dunque queste conseguenze:

- a) l'obbligo di provvedere allo smaltimento/rimozione dei rifiuti è disposto a carico di chi illecitamente li abbia scaricati;
- b) l'obbligo, tuttavia, è meramente astratto e si concretizza solo quando è impartita dal sindaco l'ordinanza di sgombero;
- c) nessun obbligo è previsto a carico del soggetto che non sia autore del fatto illecito.

In questa prospettiva, la Cassazione più volte si è chiesta se il soggetto che non ottemperi all'ordinanza sindacale emessa ex art. 192, d.lgs. n. 152/06 debba anche essere responsabile dell'abbandono dei rifiuti. In una lontana decisione⁷, la Suprema Corte ha sostenuto la tesi che è illegittima e deve essere perciò disapplicata l'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti emessa nei confronti del proprietario dell'area su cui insistono i rifiuti senza accertare se il soggetto abbia materialmente posto in essere la condotta tipica oppure se abbia fornito un contributo materiale o psichico all'autore del fatto.

Dopo alcune decisioni di segno contrario⁸, si è consolidato l'orientamento secondo cui l'obbligo di rimozione dei rifiuti sorge in capo al responsabile dell'abbandono come conseguenza della sua condotta, mentre i soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale sono obbligati in quanto tali: pertanto, il proprietario dell'area contaminata dai rifiuti scaricati da terzi, se non vuole subire, in caso di inosservanza dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, le conseguenze della sua condotta omissiva, è tenuto ad impugnare l'ordinanza per ottenerne l'annullamento oppure a fornire al giudice penale dati significativi valutabili ai fini di una eventuale disapplicazione del provvedimento impositivo dell'obbligo⁹.

Per rafforzare il collegamento tra autore dell'abbandono e soggetto obbligato alla rimozione, situazione che dunque non ricorre nelle ipotesi in cui ignoti scarichino rifiuti su terreno altrui senza la partecipazione

Foro it., 2019, II, 609. Di recente, nello stesso senso, v. Cass. 30 giugno 2021, n. 36727, B., in *Ambiente e sviluppo*, 2021, 826, e Cass. 27 novembre 2024, n. 45422, F., *ivi*, 2025, 117.

⁷ Cass. 22 giugno 2007, n. 24724, Grispo ed a., in *Foro it.*, 2008, II, 392; in questa Riv., 2008, 430.

⁸ Secondo Cass. 14 maggio 2007, n. 22791, Armani, in *Foro it.*, 2005, II, 160, commette il reato in esame il proprietario (o possessore) di un immobile, ove risultino abbandonati rifiuti, che non osservi l'ordinanza sindacale, senza che rilevi il fatto che l'accumulo dei rifiuti non sia ascrivibile al comportamento del destinatario dell'intimazione o risalga a tempi antecedenti l'acquisto dell'immobile stesso; per Cass. 6 febbraio 2008, n. 5802/2007, *ivi*, 2008, II, 392, è responsabile del reato il proprietario (non autore dell'inquinamento) che non abbia ottemperato all'ordinanza sindacale con la quale gli era stato imposto lo sgombero di rifiuti scaricati da terzi su un terreno di sua proprietà.

⁹ V. Cass. 12 giugno 2018, n. 39430, P., in *Foro it.*, 2018, II, 707; Cass. 17 luglio 2019, n. 31310, Gerli, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 761; Cass. 17 luglio 2019, n. 31291, Ricigliano, rv. 276.301.

del proprietario, occorre citare la, forse troppo spesso dimenticata, sentenza delle Sezioni Unite 5 ottobre 1994, n. 12753¹⁰, che ha dettato questi principi:

«Il reato di gestione di discarica abusiva è permanente per tutto il tempo in cui l'organizzazione è presente e attiva; trattasi di reato che può realizzarsi solo in forma commissiva e perciò esso non comprende anche il mero mantenimento di una discarica o di uno stoccaggio da altri realizzati in assenza di qualsiasi partecipazione attiva e in base alla sola consapevolezza della loro esistenza.

Chi sia subentrato nella disponibilità di una discarica, da altri soggetta realizzata ed esaurita, non ha l'obbligo di intervenire per la rimozione (o la ricopertura) dei rifiuti medesimi, salvo che ciò non gli venga imposto dal sindaco per motivi di igiene pubblica, nel qual caso è obbligato a provvedere sotto pena di commettere il reato di cui all'art. 650 c.p.».

In motivazione, si è approfondito ulteriormente l'argomento rilevando che «Il fatto che il reato di discarica sia in questo senso permanente non significa che esso comprenda anche il mero mantenere nell'area i rifiuti scaricativi o fattivi scaricare da altri, quando ormai la discarica sia stata chiusa o soltanto disattivata (...) Con la conseguenza che è estraneo al reato chi sia subentrato e si ritrovi l'area con i rifiuti ammassativi da quegli che in precedenza vi aveva gestito la discarica (...) All'attuale detentore non è fatto alcun obbligo di controagire e cioè di intervenire per la rimozione dei rifiuti dal terreno entrato nella sua disponibilità (...) I giudici di appello, invece, avevano incluso il mantenimento dei rifiuti ricompreso nei reati di discarica abusiva e di smaltimento mediante stoccaggio sul rilievo che tale situazione non era meno dannosa o pericolosa della condotta che vi aveva dato avvio, “ché, diversamente opinando l'ammasso ovvero il deposito ovvero la discarica di rifiuti tossici e nocivi (...) rimarrebbero in definitiva attività non soggette ad autorizzazione e sostanzialmente lecite”. Su tale pur giusta preoccupazione di merito deve prevalere tuttavia il principio di cui all'art. 25 della Costituzione, “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che era entrata in vigore prima del fatto commesso”, principio, questo di legalità, che nel c.p. diventa di stretta legalità a causa della richiesta espressa previsione del fatto come reato ai fini della sua punibilità (...) Né, infine, è del tutto esatta la accennata preoccupazione della Corte di merito, che, se non ricompreso nel reato, il mantenimento dei rifiuti tossici e nocivi rimarrebbe sostanzialmente lecito anche se dannoso o pericoloso per la salute. Perché, se si riveli tale, il sindaco può imporre la loro rimozione all'interessato, con le relative conseguenze penali in caso di inosservanza della ordinanza sindacale».

Insomma, il Supremo Consesso non solo ha ribadito che l'obbligo di rimuovere i rifiuti abbandonati non è prospettabile a carico di soggetti estranei allo scarico abusivo, ma ha anche chiarito che la mancata rimozione dei rifiuti, per il rispetto del principio di tassatività vigente in sede penale, non rientra nella fattispecie criminosa (tanto quella in materia di semplice abbandono che di formazione di una discarica) che punisce esclusivamente una condotta attiva.

La stessa pronuncia delle Sez. Un. ci consente inoltre di riflettere sulla consumazione del reato di scarico “occasionale” – abbandono – o “ripetuto” – discarica – e sul fatto se questi reati siano permanenti o istantanei.

Orbene, è pacifico che l'abbandono di rifiuti costituisca un reato istantaneo con effetti permanenti: il reato di abbandono di rifiuti presuppone, infatti, una volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti che, per la sua episodicità, esaurisce gli effetti della condotta fin dal momento dell'abbandono e non presuppone una successiva attività gestoria volta al recupero o allo smaltimento.

Una posizione non del tutto convincente è stata invece espressa dalla Cassazione in merito al momento

¹⁰ Zaccarelli, in *Foro it.*, 1995, II, 345. Giova segnalare che la fattispecie concerneva l'addebito della contravvenzione a persona che, dopo aver acquistato la qualità di legale rappresentante di una società, non aveva né movimentato, né altrimenti toccato la discarica abusiva sita nell'area aziendale. Siamo perciò di fronte ad una situazione esattamente sovrapponibile a quella di cui stiamo qui dibattendo.

di cessazione della permanenza del reato di gestione di una discarica abusiva. Infatti, secondo un orientamento della Suprema Corte¹¹, la fase post-operativa costituisce parte del ciclo di vita della discarica ed è oggetto della disciplina autorizzatoria e pertanto la condotta tipica del reato di cui all'art. 256, comma 3, d.lgs. n. 152/06 non è riferibile alla sola discarica «in esercizio», ma prosegue per tutto il tempo in cui il deposito e l'accumulo di rifiuti conservano il carattere di realtà contrastante con l'ordinamento; di conseguenza, finché non sopraggiunga una causa, naturalistica (rimozione dei rifiuti) o giudiziale (sequestro, sentenza di condanna ecc.), non si verifica la cessazione della permanenza.

Non potendo diffonderci sull'argomento, osserviamo che la tesi in esame parte dall'equiparazione tra discarica autorizzata ed abusiva che non convince del tutto perché si tratta di due situazioni oggettivamente diverse. In secondo luogo, pare utile richiamare quanto espresso dalla sentenza del c.d. caso Eternit¹² e cioè che «(...) in tanto nel reato permanente (e nel reato istantaneo a condotta perdurante) si determina uno spostamento in avanti della consumazione rispetto al momento di iniziata realizzazione del reato, in quanto, e fino a quando, la condotta dell'agente "sostenga" concretamente la causazione dell'evento (...) Non può annettersi invece rilievo, nella situazione normativa data, alla circostanza della mancata o incompleta bonifica dei siti. Attribuirne la penale responsabilità all'imputato a titolo di protrazione della condotta costitutiva del disastro postulerebbe che si potesse ricostruire la fattispecie in termini bifasici: una prima commissiva e una seconda omissiva, violativa dell'obbligo di far cessare la situazione antigiusuridica prodotta. Ma la fattispecie incriminatrice non reca traccia di tale obbligo, né esso, o altro analogo, può desumersi dall'ordinamento giuridico (...)».

Perciò, ribadiamo che la permanenza del reato di gestione di discarica non si può estendere alla mancata esecuzione delle fasi successive alla chiusura operativa dell'impianto e quindi non può comprendere il mero mantenimento dei rifiuti da altri scaricati.

Una definitiva riprova della fondatezza della tesi qui esposta si ottiene leggendo l'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152/06.

Come è noto, la norma riguarda gli obblighi di intervento da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione di un sito. La fattispecie è rilevante nel nostro ragionamento perché ora stiamo valutando la posizione, in termini di responsabilità, di chi non ha "inquinato" e cioè di chi non ha scaricato illecitamente rifiuti. Non vi è dubbio che la situazione descritta dall'art. 245 sia oggettivamente diversa rispetto al mero abbandono dei rifiuti, però è altrettanto indubbio che la norma in questione contenga un principio che, se è dettato per il caso più grave, sito contaminato, a maggior ragione non può non valere per quello meno grave.

La legge, infatti, dispone che «Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento delle concentrazioni soglie di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al Comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242».

Secondo la giurisprudenza¹³, «Le misure di prevenzione – che rientrano tra i pochi obblighi giuridici facenti capo al proprietario incolpevole dell'inquinamento – sono "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia" [art. 240, comma 1, lett.

¹¹ Cass. 29 luglio 2013, n. 32797, Rubegni ed a., in *Foro it.*, 2014, II, 311 e in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 267, con nostra nota critica *Discarica abusiva: rilevanza della fase post operativa e permanenza del reato*; Cass. 26 marzo 2005, n. 12970, M. ed a., in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 37, con nostra nota critica *Discariche abusive e permanenza del reato: atto secondo*; Cass. 29 settembre 2016, n. 39781, Pajardi, in *Foro it.*, 2017, II, 45.

¹² Cass. 23 febbraio 2015, n. 7941/2014, S., rv. 262.789, in *Cass. pen.*, 2015, 7-8, 2619.

¹³ V., da ultimo, Cons. Stato 4 agosto 2025, n. 6885, in *www.osservatorioagromafie.it*.

i), cod. amb.] e devono essere adottate entro le ventiquattro ore dalla verifica di un evento potenzialmente contaminante (art. 242, comma 1, cod. amb., richiamato dall'art. 245 cod. amb.). Di certo, inoltre, non è possibile far coincidere le misure di prevenzione, astrattamente facenti capo al proprietario del fondo, con la rimozione di rifiuti. Una tale conclusione sarebbe il frutto di una errata sovrapposizione tra la responsabilità da inquinamento (artt. 239 e ss. cod. amb.) e la responsabilità da abbandono di rifiuti (art. 192 cod. amb.).».

3. - Realizzazione di discarica o di abbandono di rifiuti a seguito della mancata rimozione dei rifiuti scaricati. Partendo dunque dall'impostazione, che riteniamo più fondata, per cui la mancata rimozione dei rifiuti non rientra nella consumazione dei reati di cui al presente contributo, possiamo intrattenerci su una recente decisione¹⁴ concernente il caso del Dirigente di un Ufficio tecnico comunale, rinviato a giudizio per aver realizzato una discarica non autorizzata di rifiuti, collocati dal legale rappresentante della ditta incaricata del servizio di nettezza urbana, su un'area di proprietà dello stesso Comune (così pag. 1 della sentenza).

Nel ricorso per cassazione, l'imputato faceva presente che la Corte di appello aveva escluso la sua responsabilità per la condotta attiva di gestione della discarica abusiva e lo aveva invece ritenuto responsabile per condotta omissiva nella condotta attiva altrui.

Il ricorrente aveva anche dedotto il difetto di correlazione tra l'imputazione e la condanna in primo grado e in appello che, pur se per due differenti illeciti (discarica abusiva, in primo grado, e la meno grave fattispecie di abbandono, in appello), aveva riguardato non una condotta commissiva, ma omissiva e cioè aver omesso o ritardato la rimozione dei rifiuti con definitivo loro collocamento in discarica.

La Suprema Corte ha respinto l'eccezione facendo leva sulla giurisprudenza in materia, ma la conclusione suscita qualche riserva. Infatti, la Corte ha premesso che non si ravvisa violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza nei casi in cui l'imputazione contempli una condotta attiva e la sentenza, purché rimangano immutati gli elementi costitutivi oggettivi e soggettivi del fatto, giunga ad una condanna per omissione in applicazione dell'art. 40, comma 2, c.p.

Il problema è che le decisioni invocate dalla Suprema Corte a sostegno dell'opinione espressa non ci sembrano del tutto calzanti alla nostra fattispecie concreta.

In primo luogo è stata citata la sentenza n. 6208/1997¹⁵, relativa all'omessa annotazione di corrispettivi nelle scritture contabili, omessa dichiarazione dei redditi ai fini delle imposte dirette e ai fini IVA, omessa dichiarazione di sostituto di imposta, omesso versamento all'erario delle ritenute fiscali operate.

Orbene, tale sentenza ha puntualizzato che i giudici di merito avevano spiegato che l'imputato aveva l'obbligo giuridico di impedire l'evento che gli derivava dalla sua carica formale di amministratore unico della società, che lo costituiva in una posizione di garanzia rispetto ai beni penalmente tutelati dalla legge n. 516/82, poiché come amministratore formale aveva l'obbligo di vigilare e impedire all'amministratore di fatto di commettere i reati di cui trattavasi.

La seconda sentenza è la n. 39329/2007¹⁶, concernente il reato di bancarotta fraudolenta: nella specie, l'imputato era stato condannato per essere rimasto colpevolmente inerte di fronte alla condotta illecita dell'amministratore di fatto, anziché per la condotta assunta direttamente nella sua veste di amministratore formale.

Queste decisioni, tuttavia, non si attagliano al caso deciso dalla sentenza n. 2440 del 2026 perché, in quelle due vicende, il fatto sussumibile nel paradigma criminoso non mutava essendo solo differente il titolo della responsabilità, vale a dire, secondo la contestazione, causazione diretta del fatto e, secondo la sentenza di condanna, causazione indiretta per mancato impedimento del fatto di reato *ex art. 40 c.p.*

¹⁴ Cass. 22 gennaio 2026, n. 2440/2025, in epigrafe.

¹⁵ Cass. 23 giugno 1997, n. 6208, Ciciani ed a., rv. 208.803-01.

¹⁶ Cass. 24 ottobre 2007, n. 39329, Gili, rv. 238.210-01.

Invece, una cosa è sostenere che due soggetti realizzino in concorso, l'uno come mandante e l'altro come esecutore, una discarica abusiva (o abbandono rifiuti) e altra cosa è sostenere che, una volta consumato il reato di discarica/abbandono, ad esso concorra il soggetto estraneo che ometta o ritardi la rimozione dei rifiuti in precedenza scaricati giacché il contributo, anche in forma omissiva, al reato altrui, per essere rilevante *ex art.* 110 c.p., deve essere fornito prima dell'esecuzione del reato¹⁷.

4. - Gestione dei rifiuti e posizioni di garanzia. Al di là del rispetto o meno del principio di correlazione tra accusa e sentenza, la decisione suscita alcune riflessioni basate sul fatto che la Suprema Corte ha avallato il giudizio espresso in grado d'appello in cui era stato condannato il Dirigente dell'Ufficio tecnico, subentrato a chi aveva dato l'ordine di scaricare i rifiuti in modo illecito, per aver omesso o ritardato la rimozione degli stessi ritenendo che fosse titolare di una posizione di garanzia avente ad oggetto siffatto obbligo (pag. 6).

Senza ripercorrere in questa sede la tematica relativa alle posizioni di garanzia¹⁸, rileviamo che in giurisprudenza si registra la tendenza ad allargare la configurazione delle stesse¹⁹, ma, come è stato giustamente rilevato in dottrina²⁰, «L'interprete deve rinvenire la posizione di garanzia nell'ordinamento e non crearla attraverso ardite interpretazioni di principi quali la funzione sociale della proprietà o del *neminem ledere*. L'obbligo giuridico di impedimento di un reato, al pari di ogni altra posizione di garanzia, deve trovare fonte in una formale disposizione di legge, in una regola operativa che imponga obblighi predeterminati e non in principi, che appunto necessitano di regole per essere implementati».

Ciò posto, l'assunto che il responsabile UTC sia titolare di una specifica posizione di garanzia richiede una puntualizzazione.

In primo luogo, è del tutto naturale che, accanto al sindaco²¹, il responsabile UTC sia gravato di una serie di adempimenti relativi alla gestione dei rifiuti prodotti nell'ambito comunale. Non si deve, però, confondere la responsabilità del "garante" in senso stretto, titolare dell'obbligo di attivarsi per impedire eventi lesivi del bene penalmente protetto, con la responsabilità diretta di chi, destinatario di precisi doveri di agire, ometta di conformarsi al precetto.

La disciplina sui rifiuti è costellata da una pluralità di disposizioni che fissano il perimetro del lecito svolgimento della gestione dei rifiuti. Ad esempio, tanto per citare le norme fondamentali:

a) chi vuole gestire rifiuti ("propri" o "prodotti da terzi") deve essere in possesso del prescritto titolo abilitativo;

¹⁷ Risulta dalla sentenza che lo scarico *in loco* era avvenuto il 26 aprile 2019 su ordine del Dirigente dell'Ufficio tecnico *pro tempore*, persona fisica diversa dal Responsabile subentrato nell'incarico ed incriminato per l'omessa rimozione dei rifiuti.

¹⁸ Sul tema, v. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, Milano, 1979; GRASSO, *Il reato omissivo improprio. La struttura obiettiva della fattispecie*, Milano, 1983, 375 ss.; SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, Padova, 1975, 142; LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, Torino 1999.

¹⁹ In questo senso, Cass. 14 febbraio 2020, n. 5912, A., in *Foro it.*, 2020, II, 469, ha sostenuto che tutti i soggetti coinvolti nella produzione, detenzione, trasporto e smaltimento dei rifiuti hanno il dovere generico di controllare il regolare svolgimento delle fasi, sia antecedenti che successive, a quella svolta, e dunque la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su ciascuno di essi essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti. Per una critica alla tesi in questione, v. PAONE, *La responsabilità 'condivisa' dei soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2020, 3.

²⁰ RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Rassegna giurisprudenziale sulla posizione di garanzia del proprietario e del pubblico ufficiale rispetto a reati ambientali commessi da terzi*, in *www.lexambiente*, 7 marzo 2011.

²¹ In ordine ai limiti della responsabilità del sindaco per i reati in materia di gestione dei rifiuti, è stato detto che la distinzione operata dall'art. 107, d.lgs. n. 267/00 fra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo, e i compiti di gestione attribuiti ai dirigenti, non esclude il dovere di attivazione del sindaco allorché gli siano note situazioni, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico-operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente.

- b) il produttore dei rifiuti, che decida di conferire ad altri soggetti i propri rifiuti per il recupero o lo smaltimento, deve accertarsi che questi siano autorizzati allo svolgimento di tali operazioni; si tratta di una regola di cautela imprenditoriale, la cui inosservanza è idonea a determinare in capo al soggetto conferente la responsabilità per il reato di illecita gestione di rifiuti in concorso con coloro che li hanno ricevuti in assenza del prescritto titolo abilitativo²²;
- c) lo svolgimento della pur autorizzata attività di gestione dei rifiuti è disciplinata da specifiche prescrizioni;
- d) la raccolta e la detenzione dei propri rifiuti in funzione del successivo recupero o smaltimento è soggetta ad una serie di adempimenti rigorosi per la tutela dell'ambiente;
- e) l'abbandono, il deposito incontrollato e l'immissione dei rifiuti sono sempre vietati.

Queste disposizioni non descrivono però un obbligo rilevante ex art. 40, comma 2 c.p. idoneo a configurare in capo al produttore o al detentore dei rifiuti una posizione di garanzia. Da questo ristretto angolo visuale, si può sostenere che il Dirigente dell'Ufficio tecnico, responsabile della gestione dei rifiuti prodotti nel territorio comunale, al pari di qualsiasi altro produttore di rifiuti, non risulti titolare di alcuna particolare posizione di garanzia.

La questione va tuttavia ancora approfondita tenendo conto di altri profili.

In primo luogo, occorre ricordare che, ex art. 183, comma 1, lettera *b ter*), punto 4, d.lgs. n. 152/06, «i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua»²³.

Ciò significa, in estrema sintesi, che tutti i rifiuti²⁴ abbandonati sulle strade e sulle aree pubbliche sono classificati come rifiuti urbani con la conseguenza che, in base all'art. 198, d.lgs. 152/06, che stabilisce la competenza dei Comuni per la raccolta, il trasporto e l'avvio a smaltimento²⁵, i Comuni devono provvedere alla rimozione dei rifiuti abbandonati sul suolo comunale anche se non siano ontologicamente urbani.

Tralasciando ogni altra questione²⁶, va invece sottolineato che il responsabile UTC, per effetto della norma citata, è destinatario della prescrizione di provvedere, in ogni caso, alla rimozione dei rifiuti purché giacenti in stato di abbandono sulle aree pubbliche.

In questo senso, possiamo perciò affermare che l'obbligo di cui trattasi sia rilevante per integrare una posizione di garanzia: infatti, dalla persistenza dei rifiuti in sito, potrebbero derivare effetti lesivi a carico della matrice ambientale tali da integrare l'elemento materiale del delitto di cui all'art. 452 *bis*, c.p.²⁷.

²² Cass. 8 agosto 2017, n. 38981, K.O., in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 743.

²³ V., al riguardo, AMENDOLA, *L'anomala categoria italiana dei rifiuti urbani «per giacenza» su aree pubbliche*, in www.osservatorioagromafie.it.

²⁴ Anche i rifiuti speciali e pericolosi sono considerati urbani “per giacenza”.

²⁵ Va ricordato anche l'art. 14, d.lgs. n. 285/92, che prevede a carico degli enti proprietari delle strade e dei concessionari la manutenzione, la gestione e la pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi.

²⁶ Infatti, come ha osservato AMENDOLA, *L'anomala categoria*, cit., «Appare, pertanto, evidente che questa anomala categoria italiana di rifiuti urbani [“per giacenza”] è stata creata con il solo scopo di garantire la pulizia di aree, strade pubbliche ecc. da qualsiasi rifiuto a cura del Comune (cui compete, appunto, la gestione dei rifiuti urbani), il quale deve, quindi, provvedere alla raccolta, trasporto e stoccaggio di tutti i rifiuti giacenti in aree pubbliche a prescindere dalla loro natura, provenienza e classificazione. Ma appare altrettanto evidente che non si tratta di una equiparazione a tutti gli effetti in quanto viene limitata alle prime fasi collegate con la raccolta, escludendo quelle successive di recupero o smaltimento che devono, quindi, avvenire, in conformità alla natura e qualità del rifiuto raccolto».

²⁷ L'inquinamento può essere cagionato attraverso una condotta attiva, ma anche mediante un comportamento omissivo consistente nel mancato impedimento dell'evento lesivo da parte di chi, secondo la normativa ambientale, è tenuto al rispetto di specifici obblighi di prevenzione rispetto a quel determinato fatto inquinante dannoso o pericoloso. In questi termini, v. Relazione n.

In proposito, ricordiamo anche l'art. 250, d.lgs. n. 152/06, il cui comma 1 dispone che «Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal Comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica entro il termine di novanta giorni dalla mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione o dall'accertato inadempimento da parte dello stesso»²⁸.

A parte questa sicura posizione di garanzia sussistente a carico del responsabile UTC, non vi è dubbio che l'art. 198, d.lgs. n. 152/06 imponga ai Comuni di provvedere alla raccolta dei rifiuti abbandonati – salvo quelli collocati su area privata non soggetta ad uso pubblico – tramite il proprio gestore del servizio di igiene urbana.

A questo punto, la domanda è quale conseguenza sia prospettabile a carico del responsabile UTC per la violazione dell'obbligo di rimuovere i rifiuti giacenti su area pubblica.

La risposta è articolata a seconda della fattispecie che precede il sorgere del dovere di rimuovere i rifiuti abbandonati.

Infatti, se si tratta di scarico occasionale e perciò se si ipotizza il reato di abbandono, che, come si è già detto, ha natura istantanea con effetti permanenti, l'omesso o ritardato svolgimento dell'operazione di raccolta non può costituire concorso nel reato già commesso – per i motivi prima spiegati – e non integra un “autonomo” reato di abbandono a carico del dirigente comunale perché tale reato non è realizzabile in forma omissiva. Residua l'ambito della possibile responsabilità amministrativa o contabile, ma si tratta di tematiche che qui non ci interessano.

La stessa conclusione dovrebbe valere se è realizzata una discarica abusiva: infatti, una volta cessati gli scarichi, secondo una prima tesi (quella da noi caldeggiata), il relativo reato si è definitivamente consumato e perciò la situazione coincide con quella di cui al punto precedente; invece, secondo la tesi che la permanenza del reato di discarica cessi solo al momento della rimozione dei rifiuti, il Dirigente dell'Ufficio tecnico, che non adempia tempestivamente all'obbligo di bonificare il sito, potrebbe essere ritenuto responsabile del medesimo titolo di reato, sempre in via autonoma.

Crediamo di avere così “chiuso il cerchio” del discorso se e in quali termini sia obbligatorio per l'ente comunale provvedere alla rimozione dei rifiuti.

di *Vincenzo Paone*

III/04/2015 del 29 maggio 2015 dell'Ufficio del Massimario Settore penale sulla legge n. 68/15 a cura di Molino.

²⁸ Ricordiamo tuttavia che per l'attivazione del dovere di impedire il verificarsi di eventi pregiudizievoli per l'ambiente occorre far capo all'art. 242, comma 1, che dispone nel senso che «Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione».