

LA PROVA DELLA QUALIFICA DI UN MATERIALE COME RIFIUTO, GLI OBBLIGHI DEL CURATORE E LA GERARCHIA NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI

DI FEDERICO PERES

Consiglio di Stato – sez. II, sent. n. 1189 del 16.02.2026

«L'ascrivibilità di un materiale alla categoria dei rifiuti deve essere dimostrata con certezza. Nel caso in cui il materiale sia stato acquistato da un fallimento, anche il curatore e la relativa attività e detenzione devono costituire oggetto di istruttoria e valutazione da parte dell'amministrazione, atteso infatti l'orientamento per cui, in materia ambientale, la responsabilità alla rimozione è connessa alla qualifica di detentore acquisita dal Curatore Fallimentare non in riferimento ai rifiuti (che sotto il profilo economico a seconda dei casi talvolta si possono considerare "beni negativi"), ma in virtù della detenzione del bene immobile inquinato (normalmente un fondo già di proprietà dell'imprenditore) su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti. Dunque, la responsabilità della Curatela fallimentare è ricollegata non alla posizione del Curatore quale avente causa del fallito, ma alla sua qualità di detentore dell'immobile inquinato che deve essere bonificato. Infine, è illegittimo l'operato dell'amministrazione comunale che adotti l'ordinanza che dispone tout court il conferimento dei rifiuti in discarica, senza dar conto di aver preventivamente verificato la possibilità di individuare forme alternative di bonifica dell'area, attraverso il ricorso alla modalità del recupero in tutto o in parte dei rifiuti presenti nell'area stessa (nella gradazione preferibile rispetto al conferimento degli stessi in discarica)».

1. ANTEFATTO

La società ricorrente aveva acquistato da altra società in fallimento il compendio di beni immobili e mobili utilizzati dalla stessa, prima del fallimento, per svolgere l'attività di zincatura. **Tra i beni mobili ceduti rientravano anche alcune materie prime non ancora utilizzate**, in particolare una soluzione contenente acido cloridrico ancora presente nelle vasche di decapaggio, di sgrassaggio e di flussaggio. Proprio con riferimento a questa sostanza, nel corso della procedura concorsuale, **una relazione di stima aveva precisato** che *«tra le materie prime presenti all'interno dell'opificio aveva ancora valore significativo la soluzione contenente acido cloridrico, attualmente presente nelle sette vasche di decapaggio, aventi ciascuna una capacità di 35 m³».*

Qualche anno dopo la vendita, **il Comune**, presa visione dello stabilimento nel quale l'attività ancora non era stata riavviata (anche a causa della pandemia Covid-19), **qualificava queste sostanze come rifiuti**, contestava al proprietario il deposito incontrollato e ne imponeva, di conseguenza, l'avvio a smaltimento/recupero. Il proprietario respingeva tale qualifica richiamando la perizia di stima condotta in ambito fallimentare e facendo notare altresì che la soluzione era custodita e detenuta *«in sicurezza, all'interno della proprietà [...], chiusa e vigilata dalla stessa ricorrente».* Il Comune non condivideva l'osservazione e **adottava l'ordinanza ex art. 192 d.lgs. n. 152/2006** contro la quale la società presentava ricorso.

2. LA SENTENZA DI PRIMO GRADO

Il Tar respingeva il ricorso negando il carattere decisivo del valore economico pur riconosciuto dalla perizia ed affermava che, per validamente contestare la qualifica di *rifiuto*, **l'interessato avrebbe**

dovuto dimostrare l'assoluta certezza del riutilizzo del materiale, il che, nel caso concreto, non era avvenuto posto che la società ricorrente «*non risulta titolare (o, comunque, non ne ha fornito la prova specifica) di idonea autorizzazione che la legittimi ad esercitare l'attività di zincatura dell'acciaio nella quale impiegare le sostanze della cui qualità si controverte*». La pronuncia, nel pretendere dall'interessato **la prova della certezza del riutilizzo**, aveva, dunque, applicato alla nozione di *rifiuto* uno dei quattro elementi che qualificano il *sottoprodotto*, il che, come già osservatoⁱ, non appariva condivisibile dal momento che non si trattava di un *residuo* della produzione, ma di una materia prima, con valore stimato in vista della cessione dell'azienda, destinata ad essere impiegata nel processo produttivo e conservata in condizioni tali da continuare a mantenere un valore economico.

3. LA RIFORMA DEL CONSIGLIO DI STATO

La società presentava appello lamentando, sostanzialmente, che la sentenza avesse erroneamente qualificato come *rifiuti* le materie prime ancora utilizzabili e dotate di valore economico, travisando le risultanze istruttorie e le perizie tecniche prodotte. **Il Consiglio di Stato ha accolto il gravame**. Tre sono i punti affrontati dai Giudici di Palazzo Spada, due dei quali richiamano e fanno propria la motivazione che, nel frattempo, il Giudice penale aveva posto a fondamento nella sentenza con cui aveva assolto le persone fisiche alle quali il reato era stato contestato. **Il primo punto riguarda la qualifica come rifiuto attribuita erroneamente in primo grado alle soluzioni chimiche presenti nell'impianto quando venne acquistato dalla ricorrente/appellante. Sul tema il Consiglio di Stato osserva che non era stata dimostrata con certezza la natura di rifiuto di tali beni e richiama, a tal fine, la sentenza resa dal Giudice penale che aveva, infatti, chiarito come i liquidi rinvenuti nel compendio industriale non fossero «*ascrivibili con certezza alla categoria dei rifiuti [...] trattandosi invero di materiali necessari alla produzione industriale e della zincatura e quindi aventi un valore economico assimilabile a quello delle materie prime*» e «*rappresentavano un valore ai fini della cessione a terzi dell'intera filiera di produzione*».**

Il secondo punto attiene al mancato coinvolgimento del Curatore fallimentare che rende l'istruttoria incompleta. Il Consiglio di Stato ricorda l'orientamento secondo il quale il Curatore è responsabile della rimozione dei rifiuti presenti nell'immobile del quale è detentore e richiama a sostegno la sentenza n. 7239/2024. Al riguardo si possono altresì richiamare la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 3/2021, secondo la quale «*ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152-2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare*», nonché nello stesso senso il Tar Sicilia (n. 561/2021), il Tar Marche (n. 207/2021), il Tar Basilicata sentenza (n. 208/2022 e n. 83/2024) e il Tar Veneto (n. 1138/2025). Muovendo dal presupposto che il Curatore non aveva acquisito la detenzione dell'immobile, il Tar Lombardia (n. 1642/2025) ha di conseguenza negato responsabilità del curatore in relazione a beni che non sono mai entrati nella sua disponibilitàⁱⁱ. Lo stesso Tar Lombardia aveva in precedenza già osservato (sentenza n. 911/2022) che, quando non si configura la situazione decisa dalla sentenza dell'A.P. di detenzione dell'immobile da parte del curatore, è corretto riportarsi «*alla consolidata giurisprudenza secondo cui [...] la curatela fallimentare non può essere destinataria, a titolo di responsabilità di posizione, di ordinanze sindacali dirette alla tutela dell'ambiente, per effetto del precedente comportamento omissivo o commissivo dell'impresa fallita, non subentrando tale curatela negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità del fallito e non sussistendo, per tal via, alcun dovere del curatore di adottare particolari comportamenti attivi, finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti (TAR Lombardia-Milano, Sez. III, sentenza 05.01.2016)*». Anche il Tar Molise ha sottolineato che il Curatore, per essere legittimo destinatario di un'ordinanza di rimozione rifiuti, deve aver effettivamente acquisito la detenzione dei suoli inquinati a seguito del loro formale inserimento nell'inventario fallimentare (sent. n. 84/2024). Con la sentenza n. 929/2023, il Tar Bari ha ritenuto illegittimo un ordine di rimozione rifiuti impartito alla curatela fallimentare che «*non è accertata essere né l'autore del fatto, né è proprietaria del sito, bensì adempie alle funzioni peculiari di liquidazione dei beni, come da disciplina in materia di procedure concorsuali. Funzione quest'ultima, peraltro, che risulta cessata relativamente al bene oggetto dell'ordinanza ingiunta, a seguito di sopraggiunto atto del giudice fallimentare*». Nello stesso senso il Tar Liguria ha affermato che «*sulla liquidazione giudiziale non può in ogni caso gravare alcuna obbligazione pecuniaria sostitutiva*» (sent. n. 201/2025); sulla rinuncia alla liquidazione dei

beni - c.d. derelizione - si è espresso il CGARS con la sentenza n. 77/2024 e il Consiglio di Stato con la pronuncia n. 11208/2023 dove ha evidenziato la natura privatistica della rinuncia alla liquidazione, e come tale irrilevante rispetto al “fenomeno pubblicistico” ambientale. Sul punto va altresì segnalata un’altra recente pronuncia dell’Adunanza Plenaria che conferma la precedente ampliando il concetto di “detenzione”ⁱⁱⁱ.

Il terzo e ultimo punto riguarda la violazione dei criteri nella gestione dei rifiuti. Nelle considerazioni conclusive, i Giudici si soffermano sull’art. 179 del d.lgs. 152/2006 e richiamata una precedente decisione sempre del Consiglio di Stato^{iv}, affermano che «è illegittimo l’operato dell’amministrazione comunale che adotti l’ordinanza che dispone tout court il conferimento dei rifiuti in discarica, senza dar conto di aver preventivamente verificato la possibilità di individuare forme alternative di bonifica dell’area, attraverso il ricorso alla modalità del recupero in tutto o in parte dei rifiuti presenti nell’area stessa (nella gradazione preferibile rispetto al conferimento degli stessi in discarica)». Pertanto, l’Amministrazione non può limitarsi a prescrivere il mero e diretto conferimento dei rifiuti in discarica, *extrema ratio* della gerarchia della gestione dei rifiuti, senza aver previamente accertato l’assenza di alternative preferibili. Sul tema altre pronunce hanno posto l’accento sulla necessità che il privato, in ossequio al dovere di leale collaborazione, indichi le soluzioni concretamente praticabili alternative allo smaltimento^v.

ⁱ Si rinvia al commento alla sentenza di primo grado del Tar Umbria n. 831/2022, *La nozione di rifiuto e la possibilità di riutilizzo*, di Federico Peres, in questa rivista, n. 40 - marzo 2023.

ⁱⁱ Tar Lombardia n. 1642/2025: «Non si può affermare una responsabilità della curatela né come successore del fallito, poiché il curatore non può essere considerato quale “avente causa del fallito nel trattamento dei rifiuti”, né come autore dell’abbandono dei rifiuti i quali sono stati prodotti prima della dichiarazione del fallimento e la curatela non ha continuato l’esercizio dell’impresa fallita. Una responsabilità alla rimozione, in capo al curatore, non può essere ricollegata neppure alla qualifica di detentore: **la curatela non ha mai acquisito la “detenzione” dell’area su cui sono situati tali rifiuti perché detta area non è di proprietà del fallito** e, al momento della dichiarazione di fallimento, non è stata inserita nell’inventario dei beni dell’impresa fallita ai sensi degli articoli 87 e ss. della Legge Fallimentare. La responsabilità della curatela fallimentare – ricollegata dalla Plenaria non alla posizione del curatore quale avente causa del fallito ma alla sua qualifica di detentore dell’immobile inquinato – non può, dunque, essere affermata laddove i rifiuti risultino dalla pregressa attività della società fallita ma siano collocati in un’area di proprietà di un soggetto terzo»;

ⁱⁱⁱ Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 1, 30 aprile 2026: «Ai sensi dell’art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e in continuità con i principi enunciati da questa Adunanza plenaria con la sentenza 26 gennaio 2021, n. 3, **la curatela fallimentare è obbligata alla rimozione dei rifiuti abbandonati dall’imprenditore fallito**, anteriormente alla dichiarazione del fallimento, sia quando l’illecito abbandono sia stato effettuato in aree di proprietà dell’imprenditore fallito, entrate poi a far parte della massa attiva fallimentare, **sia quando l’illecito abbandono dei rifiuti sia stato compiuto su aree di proprietà di terzi, in forza di un titolo contrattuale che abbia attribuito all’imprenditore la detenzione dell’area**, autorizzando il deposito temporaneo dei rifiuti e prevedendo il successivo obbligo contrattuale di rimozione. L’obbligo di rimozione dei rifiuti e la correlata responsabilità, posti a carico della curatela fallimentare, concernenti i rifiuti abbandonati dall’imprenditore successivamente fallito, su aree appartenenti a soggetti terzi, ma di cui abbia acquisito la detenzione, in forza di un titolo contrattuale, **derivano dal principio**, espresso dalle direttive europee nn.2004/35/CE e 2008/98/CE, secondo cui **per determinare il soggetto detentore dei rifiuti, tenuto alla loro rimozione, occorre avere riguardo all’inerenza dei rifiuti stessi all’attività economica svolta, mentre è irrilevante la circostanza che detti rifiuti siano stati abbandonati in aree non appartenenti all’imprenditore fallito**».

^{iv} Cons. St., n. 5511, 20 giugno 2024: «8.7. Il ricorso in appello è fondato anche con riguardo alla adozione nei confronti della società appellante dell’ordine di provvedere allo smaltimento in discarica dei rifiuti, senza la previa verifica della possibilità di recupero dei rifiuti. L’articolo 179 del Dlgs n. 152/2006, come modificato dal Dlgs 4/2008 e dal Dlgs n. 205/2010, ha positivamente i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, stabilendo che la gestione dei rifiuti debba avvenire secondo un preciso ordine gerarchico, provvedendo prioritariamente alla prevenzione, intesa come insieme di misure volte a impedire la produzione di rifiuti; alla preparazione per il riutilizzo, definita come operazione di controllo, pulizia e riparazione, che permette il riutilizzo del bene; al riciclaggio, quale forma di recupero attraverso il ricorso a tecniche appropriate per ottenere altri prodotti o materiali; al recupero di altro tipo (come avviene, ad esempio, con le tecniche di

recupero per produrre energia e l'utilizzo del rifiuto pretrattato come combustibile). L'ultima opzione è costituita dallo smaltimento, che rappresenta quindi l'ipotesi residuale. 8.8. Nel caso di specie, **l'amministrazione comunale ha adottato l'ordinanza che dispone tout court il conferimento dei rifiuti in discarica, senza dar conto di aver preventivamente verificato la possibilità di individuare forme alternative di bonifica dell'area, attraverso il ricorso alla modalità del recupero in tutto o in parte dei rifiuti presenti nell'area stessa (nella gradazione preferibile rispetto al conferimento degli stessi in discarica)**».

^v TAR Veneto, n. 203, 26 gennaio 2026: «Va, altresì, disatteso il quarto motivo di ricorso principale, con il quale la difesa di parte ricorrente ha lamentato la violazione del principio di gerarchia nella gestione dei rifiuti nel senso che il Comune resistente avrebbe dovuto avviare il recupero dei rifiuti anziché lo smaltimento. La censura non coglie nel segno ove si tenga conto che, a fronte delle diverse iniziative assunte nel corso del tempo dalle autorità [...] **non vi era stata da parte della società ricorrente, prima dell'emanazione dell'atto impugnato, nessuna indicazione di un possibile recupero (per uno specificato utilizzo o reimpiego)** del contenuto del bacino, di quelle sostanze, quindi, che erano nella sua esclusiva disponibilità e, ormai da anni, andavano ad occupare l'invaso, in modo da prospettare tempestivamente – e secondo il doveroso canone della leale collaborazione - una soluzione alternativa allo smaltimento»; Cons. St., n 7884, 1° ottobre 2024: «la norma non impone la necessaria “attuazione delle pratiche del compostaggio aerobico”, come sostiene l'appellante, limitandosi a “favorirle”. **La violazione del principio di gerarchia dei rifiuti** introdotto dalla Direttiva 2008/98/CE e recepito nell'ordinamento italiano dall'art. 179 d.lgs. n. 152/2006, invocato dall'appellante non può ritenersi comprovata dall'affermazione, generica e astratta, secondo cui “l'utilizzo della FORSU per la produzione di metano tramite processo anaerobico [...] riduce la possibilità di utilizzare la medesima frazione organica per produrre compost da processo aerobico (“riciclaggio”) e, quindi, viola la legge regionale e, indirettamente la Direttiva 2008/98/CE.”, **non venendo indicato alcuna concreta alternativa**, preferibile sul versante dell'applicazione del principio della gerarchia dei rifiuti, che sarebbe stata posposta alla realizzazione dell'impianto».