

Cons. di Stato, Sez. II, sent. n. 1189 del 16 febbraio 2026 (ud. del 14 gennaio 2026)

Pres. Contessa, Est. Ponte

Rifiuti. Qualificazione dei materiali come rifiuti e gerarchia di gestione. Art. 179 d. lgs. n. 152/2006.

È illegittima l'ordinanza sindacale di rimozione che qualifichi come rifiuti materiali che, per caratteristiche intrinseche e destinazione, risultino ancora funzionali al ciclo produttivo e dotati di un valore economico assimilabile a quello delle materie prime. Ai fini della legittimità del provvedimento, l'Amministrazione è tenuta a svolgere un'adeguata istruttoria che tenga conto degli accertamenti fattuali compiuti in sede penale, i quali, pur non vincolando la qualificazione giuridica amministrativa, forniscono elementi decisivi sull'assenza di responsabilità del detentore e sulla natura dei beni. Inoltre, in ossequio al principio di gerarchia nella gestione dei rifiuti ex art. 179 d.lgs. n. 152/2006, l'ordine di smaltimento in discarica deve essere considerato un'*extrema ratio*, dovendo l'autorità verificare prioritariamente la possibilità di recupero o riutilizzo dei materiali. La responsabilità per l'abbandono non può essere ascritta al soggetto che abbia acquisito il compendio immobiliare "in unitum" senza porre in essere alcuna attività di movimentazione dei materiali ivi rinvenuti

Cons. di Stato, Sez. II, sent. n. 1189 del 16 febbraio 2026 (ud. del 14 gennaio 2026)

N. 01189/2026REG.PROV.COLL.

N. 04494/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4494 del 2023, proposto da

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Patrizia Bececco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio De Angelis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n. 00831/2022, resa tra le parti, l'annullamento, previa sospensione, dell'ordinanza n.ro 68 del 29 novembre 2021 e degli atti presupposti e connessi, con cui il Sindaco del Comune di -OMISSIS- ha ordinato la rimozione, al trattamento e allo smaltimento di "rifiuti", oltre al ripristino dello stato dei luoghi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 14 gennaio 2026 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La presente controversia concerne l'impugnativa dell'ordinanza sindacale n. 68 del 29 novembre 2021, con la quale il Sindaco del Comune di -OMISSIS- ha ingiunto alla società -OMISSIS- di provvedere alla rimozione, al trattamento e allo smaltimento dei materiali presenti all'interno di un compendio immobiliare sito in località Vascigliano, qualificati come rifiuti, nonché al ripristino dello stato dei luoghi.

2. Avverso il citato atto la società -OMISSIS- ha proposto ricorso innanzi al TAR Umbria, lamentando, tra l'altro, l'erronea qualificazione dei materiali come rifiuti, la violazione degli artt. 192, 255 e 256 del d.lgs. n. 152/2006, nonché il difetto di istruttoria e di motivazione, sostenendo che le sostanze oggetto dell'ordinanza costituissero materie prime ancora utilizzabili e valorizzabili economicamente.

3. Il giudice di prime cure, con sentenza n. 831 del 21 novembre 2022, ha respinto il ricorso per infondatezza, ritenendo legittima la qualificazione dei materiali in termini di rifiuti e condannando la ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore del Comune resistente.

4. Con atto di appello, la società -OMISSIS- ha impugnato la sentenza di primo grado, censurandone le argomentazioni sotto plurimi profili, deducendo, in sintesi, l'erronea applicazione della nozione di rifiuto, il travisamento delle risultanze istruttorie e la mancata considerazione delle perizie tecniche prodotte, formulando - altresì - domanda cautelare di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata.

La società -OMISSIS- lamenta, sostanzialmente, che la sentenza del TAR Umbria abbia erroneamente qualificato come rifiuti materiali che, secondo l'appellante, costituivano materie prime ancora utilizzabili e dotate di valore economico, travisando le risultanze istruttorie e le perizie

tecniche prodotte. Deduce, inoltre, il difetto di istruttoria e di motivazione, nonché l'illegittimo esercizio del potere sindacale, fondato su un pericolo ambientale solo presunto e non adeguatamente dimostrato, in violazione della normativa ambientale e dei principi di proporzionalità e di libera iniziativa economica (i motivi di ricorso non sono rubricati).

5. Si è costituita in giudizio l'amministrazione resistente.

6. All'udienza di smaltimento del 14 gennaio 2026 la causa è passata in decisione.

7. L'appello è fondato sotto gli assorbenti profili dedotti in termini di difetto di istruttoria e di motivazione.

8. Infatti, gli accertamenti in ordine alla responsabilità del soggetto passivo individuato dall'amministrazione con l'atto impugnato in prime cure ed alla effettiva consistenza e natura – con conseguente certa qualificazione in termini di rifiuto – dei materiali e delle sostanze in questione, peraltro connesse all'attività in precedenza svolta in loco, risultano carenti, in specie a fronte degli elementi in contrario emergenti sia dalle relazioni tecniche di parte, sia dalla sentenza penale di assoluzione.

9. In particolare, va richiamata la relazione di stima dello zinco rinvenuto sotto-vasca dell'8 luglio 2019 (cfr. sub cod. n. 9 di parte appellante), nonché la motivazione della sentenza penale di assoluzione, a mente della quale è stata esclusa sia la responsabilità del soggetto passivo - anche degli atti in contestazione -, sia la natura dei presunti rifiuti accertati.

10. In ordine al primo profilo, il Tribunale penale ha sottolineato come il soggetto legale rappresentante della società odierna appellante non possa "essere considerato a tutti gli effetti quale soggetto che ha abbandonato tali materiali, avendoli acquisiti in unitum al compendio oggetto di vendita...Nè dall'istruttoria e dall'esame dei testi escussi è emersa una qualsiasi attività di movimentazione di tali materiali riconducibili al volere dell'imputato [...]avendo lo stesso esclusivamente non rimosso il materiale pervenutogli per raccolta effettuata da terza persona... Il fatto stesso che il curatore fallimentare non abbia provveduto, con estrema urgenza, allo smaltimento e che il perito estimatore non abbia in quella sede (ovvero quella peritale) segnalato la presenza di rifiuti pericolosi o non da considerarsi quali beni da smaltire immediatamente, ma anzi abbia ravvisato nell'intero complesso mobiliare, che comprendeva tutto – quindi anche guanti e stracci – una entità concreta da stimare in funzione di una possibile e veloce ripresa della riproduzione, costituiscono elementi logici di valutazione in linea con il mancato raggiungimento della prova in ordine alle responsabilità contestate all'imputato, la cui inerzia, sino al 2021 trova peraltro anche una parziale giustificazione nel passaggio sconvolgente dell'emergenza sanitaria che colpì illo tempore l'intero pianeta riducendo drasticamente anche le possibilità di ulteriore cessione sia dell'intero blocco acquistato, sia dei materiali ivi rinvenuti".

11. In relazione alla responsabilità del fallimento originario detentore, va ricordato 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 (cfr. ad es. Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 26 agosto 2024, n. 7239).

11.1 Quindi nella specie anche il curatore e la relativa attività e detenzione avrebbe dovuto costituire oggetto di istruttoria e valutazione da parte dell'amministrazione, con conseguente conferma della carenza dedotta e dimostrata.

12. Quanto al secondo profilo, dagli atti richiamati ed in specie dalla sentenza penale, emerge che i materiali in contestazione "non sono pertanto ascrivibili con certezza alla categoria dei rifiuti, in quanto il processo non ha dimostrato che vi fosse stata una interversione, ovvero un passaggio, dall'epoca delle indagini peritali eseguite dall'Ing. Marcelli di questi materiali alla categoria di rifiuti da intendersi come quella di materiali necessariamente da smaltire e non riutilizzabili quali materie prime o, comunque, materie con funzione precisa nel ciclo industriale della zincatura... trattandosi invero di materiali necessari alla produzione industriale e della zincatura e quindi aventi un valore economico assimilabile a quello delle materie prime. [...] È quindi evidente che in una idea estimatoria di conservazione dell'asse produttivo per cederlo a terzi rebus sic stantibus, gli agenti chimici quali gli acidi di decapaggio, ad esempio l'acido cloridrico, necessari per la pulizia sistematica e completa del metallo prima del processo di zincatura, non possono essere definiti rifiuti ma esclusivamente materie prime. Anche la presenza nel sito di materiale assorbente costituisce elemento valutabile ai fini produttivi in un contesto nel quale il perito ha ben chiarito che, sebbene alcuni materiali e macchinari ed attrezzatura fossero di provenienza artigianale e quindi utilizzabile solo ad hoc, tuttavia in quel contesto rappresentavano un valore ai fini della cessione a terzi dell'intera filiera di produzione".

13. Se è pur vero che ai sensi dell'articolo 654 c.p.p., l'efficacia del giudicato penale nei giudizi civili e amministrativi diversi da quelli di danno è limitata al solo accertamento dei fatti, non estendendosi alla loro qualificazione fatta dal giudice in sede penale, per cui l'autorità amministrativa può darne una diversa qualificazione giuridica, nel caso di specie assumono rilievo preminente gli accertamenti fattuali svolti nella sede penale, all'esito dei quali il tribunale ha escluso sia la responsabilità

soggettiva che la certa natura di rifiuto in questione. Sul punto assume rilievo altresì la riferibilità del materiale all'attività in essere ed al mantenimento in loco, nell'area produttiva, senza alcuno spostamento che avrebbe all'evidenza aggravato o dato direttamente vita ai rischi di inquinamento.

14. In generale, va fatta altresì applicazione del principio già espresso da questo Consiglio di Stato, nel senso 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). L'art. 179 del d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.lgs. 4/2008 e dal d.lgs. n. 205/2010, ha positivizzato 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.” (cfr. ad es. Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 20 giugno 2024, n. 5511).

15. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello è fondato sotto i profili assorbenti predetti; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata va accolto il ricorso di primo grado.

16. Le spese del doppio grado di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Condanna il Comune di -OMISSIS- alla rifusione in favore dell'appellante delle spese del doppio grado di giudizio che liquida in complessivi euro 6.000 (seimilla), oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il legale rappresentante di parte appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore