

La quarta sezione del Consiglio di Stato sottopone alla Adunanza plenaria la questione se anche il curatore dell'impresa in stato di fallimento possa essere annoverato tra i soggetti destinatari dell'ordine di rimozione dei rifiuti eventualmente abbandonati nell'area su cui insiste l'impresa stessa.

Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza 15 settembre 2020, n. 5454 – Pres. Maruotti, Est. D'Angelo

Ambiente – Rifiuti – Divieto abbandono – Recupero e smaltimento – Soggetti obbligati – Curatore fallimentare – Deferimento all'Adunanza plenaria

Va rimessa alla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la questione relativa alla possibilità di individuare, tra i soggetti destinatari dell'obbligo di recupero e smaltimento di rifiuti abbandonati, anche il curatore fallimentare dell'impresa nella cui area di pertinenza tali rifiuti siano stati rinvenuti (1).

(1) I. – La quarta sezione del Consiglio di Stato sottopone alla Adunanza plenaria la questione della individuazione dei soggetti tenuti alla rimozione di rifiuti abbandonati. Ci si chiede in particolare se anche il curatore dell'impresa in stato di fallimento, sulla cui area di proprietà siano stati rinvenuti simili rifiuti, possa essere annoverato all'interno di tale platea. La quarta sezione, nel porre il quesito di cui sopra, sposa comunque la tesi secondo cui anche tale figura vi rientrerebbe, e ciò sulla base di una nozione di detenzione dei rifiuti (da intendersi alla stregua di “disponibilità materiale” dei medesimi) che risulta più propriamente riconducibile all'ordinamento europeo.

II. – La vicenda sottesa alla pronuncia in esame può essere così riassunta:

- a) a seguito di specifico accertamento di ARPA Veneto, il Comune di Vicenza ingiungeva ad uno stabilimento industriale (in stato di fallimento) la rimozione di rifiuti abbandonati nell'area di pertinenza dello stabilimento stesso. Il curatore fallimentare invocava la violazione dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152 del 2006 davanti al T.a.r. per il Veneto che, con sentenza della seconda sezione 19 giugno 2019, n. 744, accoglieva il gravame in quanto il curatore fallimentare non sarebbe da ritenere alla stregua di “detentore” dei rifiuti;
- b) la sentenza di primo grado veniva appellata davanti al Consiglio di Stato il quale, con l'ordinanza in rassegna:
 - b1) ha rammentato sul piano normativo che il citato art. 192 del Codice dell'ambiente, al comma 4, prevede in particolare che: “Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di

persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni”;

- b2) ha poi evidenziato che, in caso di fallimento dell'azienda sulla cui area di pertinenza siano stati abbandonati rifiuti, è controverso in giurisprudenza se il curatore fallimentare possa essere ritenuto destinatario degli obblighi di rimozione di cui al citato art. 192. Più in particolare:
- secondo una prima tesi, il curatore non potrebbe essere tale in quanto non sarebbe un “subentrante”, non acquistando la titolarità dei beni. Egli sarebbe in altre parole “*solo un amministratore con facoltà di disposizione*”. Ciò in quanto “*nei confronti del fallimento non sarebbe ravvisabile un fenomeno di ‘successione’, il quale solo potrebbe far scattare il meccanismo previsto dall’art. 192 del d.lgs. n. 152/2006*”;
 - secondo una diversa tesi, il curatore assume comunque la qualifica di “detentore” dei rifiuti stessi. Di qui la possibilità di annoverarlo tra i soggetti tenuti al suddetto obbligo di smaltimento;
- c) con l’ordinanza in rassegna la quarta sezione del Consiglio di Stato propende per la tesi da ultimo evidenziata per le seguenti ragioni:
- c1) in via generale: “*La messa in sicurezza di un sito inquinato costituisce ... una misura di prevenzione dei danni, espressione del principio di precauzione e del principio dell’azione preventiva, che grava sul proprietario o sul detentore o sul gestore del sito da cui possano scaturire i danni all’ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l’accertamento del dolo o della colpa (cfr. Cons. Stato, sez. V, n.1089/2017)*”. Pertanto, essa “*può essere imposta a prescindere dall’individuazione dell’eventuale responsabile (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 8656/2019 e n. 1509/2016)*”;
- c2) ancora in via generale la direttiva 2008/98/CE definisce il detentore, in contrapposizione al produttore, come la persona fisica o giuridica che ha la detenzione materiale dei rifiuti (l’ordinamento europeo non riconosce a tal fine la distinzione tra possesso e detenzione, propria del nostro ordinamento nazionale). Pertanto: “*In tale contesto, la detenzione dei rifiuti fa ... sorgere automaticamente un’obbligazione avente un duplice contenuto: il divieto di abbandonare i rifiuti e l’obbligo di smaltire gli stessi*”;
- c3) quel che rileva non è tanto la responsabilità dell’inquinamento ma, piuttosto, la “*detenzione dell’area su cui si trovano i rifiuti*”. Di qui “*la possibilità*

di addossare anche al detentore incolpevole (nella specie, al curatore) l'onere di rimozione degli stessi";

- c4) *del resto: "non possano esservi 'zone franche' della applicazione indefettibile della normativa di settore, la quale non può essere resa inoperante da contingenti 'vicende civilistiche', peraltro pur sempre caratterizzate dalla 'gestione del patrimonio altrui'";*
- c5) *a ciò si aggiunga che, abbracciando la prima tesi (secondo cui il curatore non potrebbe essere destinatario di simili obblighi), "dovrebbe pertanto essere comunque il Comune a sopportare gli oneri della rimozione (attività comunque non rinviabile), con conseguente addebito dei relativi costi all'intera comunità, ciò che costituisce una soluzione contrastante con le regole europee".*

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

d) in merito agli indirizzi che si sono nel tempo formati sull'art. 192 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) si veda, in particolare:

d1) sulla competenza ad adottare simili provvedimenti:

- Cons. Stato, sez. V, 8 luglio 2019, n. 4781 [in *Foro amm.*, 2019, 1245 (m)], secondo cui: *"Ai sensi dell'art. 192, 3° comma, d.leg. 3 aprile 2006, n. 152, rientra nella competenza del sindaco la condanna agli adempimenti previsti per la bonifica del suolo da rifiuti abbandonati, trattandosi di norma speciale sopravvenuto all'art.107, 5° comma, d.leg. 18 agosto 2000, n. 267";*
- Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2017, n. 4230 [in *Merito*, 2017, fasc. 10, 57 (m); *Ambiente*, 2017, 659 (m)], secondo cui: *"In applicazione del principio di specialità prevalente sul principio ordinario di successione cronologica delle norme, le disposizioni posteriori non comportano l'abrogazione delle precedenti, ove queste ultime disciplinano diversamente la stessa materia in un campo particolare (da ultimo, questo consiglio, sez. VI, sentenza n. 1199 del 23 marzo 2016); in materia di rimozione di rifiuti la competenza del sindaco, ex art. 14 d.leg. 5 febbraio 1997 n. 22 (decreto Ronchi), ad emanare le ordinanze in materia di rimozione di rifiuti sussiste anche successivamente all'entrata in vigore del d.leg. 18 agosto 2000 n. 267 (Tuel) che disponeva invece la competenza dei dirigenti, fino all'entrata in vigore dell'art. 192 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152 (codice ambientale), che nel riprodurre testualmente la disposizione richiamata del decreto Ronchi ha ribadito la competenza sindacale; ne consegue che l'ordinanza di ripristino ambientale emanata dopo l'entrata in vigore del Tuel, deve essere emanata dal sindaco e non dal dirigente";*
- Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2016, n. 57 [in *Foro amm.*, 2016, 49 (m)], secondo cui: *"Ai sensi dell'art. 192, 3° comma, d.leg. 3 aprile 2006 n. 152,*

spetta al sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti previste dal 2° comma e tale disposizione sopravvenuta prevale sul disposto dell'art. 107, 5° comma, d.leg. 18 agosto 2000 n. 267";

- Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2012, n. 4806 (in *Uff. studi, mass. e formaz. giust. amm.*, 2012; *www.giustizia-amministrativa.it*), secondo cui: *"Rientra nella competenza del sindaco, e non del dirigente di settore, l'adozione dell'ordinanza comunale con cui si intima di eseguire, ai sensi dell'art. 192 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, tutte le operazioni necessarie per la rimozione e il corretto smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi e di procedere al ripristino dello stato dei luoghi";*

d2) sui soggetti tenuti all'obbligo di rimozione:

- Cass. civ., sez. III, 9 luglio 2020, n. 14612 (in *Giust. Civ. Massimario 2020*), secondo cui: *"In tema di abbandono di rifiuti, sussiste la responsabilità solidale, con l'autore del fatto, del proprietario o dei titolari di diritti personali o reali di godimento sull'area ove sono stati abusivamente lasciati o depositati detti rifiuti, purché la violazione sia agli stessi imputabile a titolo di dolo o colpa. Questo riferimento alla titolarità di diritti personali o reali di godimento va inteso, per le sottese esigenze di tutela ambientale, in senso lato, comprendendo, quindi, qualunque soggetto che si trovi con l'immobile interessato in un rapporto, anche di mero fatto, che gli consenta - e, per ciò stesso, gli imponga - di esercitare, per la salvaguardia dell'ambiente, una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che il terreno possa essere adibito a discarica abusiva di rifiuti nocivi; inoltre, il menzionato requisito della colpa può ben consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce per un'efficace custodia. L'accertamento di tali presupposti (esercizio in fatto dei poteri sul terreno e colposità della condotta) è rimesso al giudice di merito ed è insindacabile in sede di legittimità. (Nella specie, la S.C. ha confermato la decisione di appello che aveva accertato la responsabilità di un comproprietario formale del terreno, mero coerede di questo, per avere omesso la vigilanza ed il grado di custodia minimi necessari ad evitare che il sito divenisse una discarica abusiva, nonostante egli non avesse alcun rapporto diretto con il bene)";*
- Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2016, n. 765 (in *Foro it.*, 2017, III, 513), secondo cui è legittima l'ordinanza comunale contenente l'obbligo di rimozione dei rifiuti e di bonifica rivolto al proprietario del terreno nella sua qualità di erede del responsabile dell'inquinamento in quanto

l'obbligo ripristinatorio, avendo natura patrimoniale, è trasmissibile agli eredi;

- Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2014, n. 3786 [in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2014, 1004 (m)], secondo cui: *“In tema di abbandono incontrollato di rifiuti, ai sensi dell’art. 192, 3° comma, d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, il potere-dovere di ordinare la rimozione di rifiuti abbandonati ed il ripristino dello stato dei luoghi va esercitato senza indugi non solo nei confronti di chi abbandona sine titulo i rifiuti, il quale realizza la propria condotta col dolo e con l’animus delinquendi, ma anche del proprietario o del titolare di altro diritto reale cui la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa; in ipotesi però di abbandono di rifiuti avente il carattere della repentinità e della irresistibilità, il proprietario che avvisa la pubblica autorità dell’accaduto ponendo in essere le misure esigibili per evitare il ripetersi dell’accaduto, non può essere considerato responsabile, per il suo solo titolo di proprietario”*;
- Cons. Stato, sez. II, 5 dicembre 2011, n. 2990 [in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 3829 (m)], secondo cui: *“Se è vero che l’art. 14 d.leg. 5 febbraio 1997 n. 22 (oggi sostituito dal d.leg. n. 152 del 2006 art. 192, 3° comma) prevede la corresponsabilità solidale del proprietario o del titolare di diritti personali o reali di godimento sull’area ove sono stati abusivamente abbandonati o depositati rifiuti, con il conseguente suo obbligo di provvedere allo smaltimento ed al ripristino, solo in quanto la violazione sia imputabile anche a quei soggetti a titolo di dolo o colpa, va tuttavia precisato che, per un verso, le esigenze di tutela ambientale sottese alla norma citata rendono evidente che il riferimento a chi è titolare di diritti reali o personali di godimento va inteso in senso lato, essendo destinato a comprendere qualunque soggetto si trovi con l’area interessata in un rapporto, anche demaniale o di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione custodia finalizzata ad evitare che l’area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell’ambiente, e, per altro verso, il requisito della colpa postulato da detta norma ben può consistere proprio nell’omissione degli accorgimenti e delle cautele che l’ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un’efficace custodia e protezione dell’area, così impedendo che possano essere in essa indebitamente depositati rifiuti nocivi”*;
- Cass. civ., sez. III, 22 marzo 2011, n. 6525 (in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 10, 2064, con nota di LUCIANI), secondo cui: *“Il proprietario di un’area interessata dalla presenza di rifiuti, acquisita consapevolezza del fatto, deve attivarsi immediatamente per la loro rimozione anche agendo in giudizio nei confronti del locatario. Viceversa, l’accordo stipulato con il locatario per*

- eliminare i rifiuti entro un certo termine, anche se breve, fa sorgere in capo al proprietario una corresponsabilità insieme all'autore materiale dell'illecito ai sensi dell'art. 14 d.lg. n. 22 del 1997";*
- Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4472 (in *Ragiusan*, 2009, 305-306, 148; *Riv. giur. ambiente*, 2009, 6, 976, con nota di TADDIA), secondo cui: *"In tema di abbandono di rifiuti, sebbene l'art. 14, 3° comma, d.leg. 5 febbraio 1997 n. 22 (applicabile ratione temporis) preveda la corresponsabilità solidale del proprietario o dei titolari di diritti personali o reali di godimento sull'area ove sono stati abusivamente abbandonati o depositati rifiuti, solo in quanto la violazione sia agli stessi imputabile a titolo di dolo o colpa, tale riferimento va inteso, per le sottese esigenze di tutela ambientale, in senso lato, comprendendo, quindi, qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente; per altro verso, il requisito della colpa postulato da tale norma può ben consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia (fattispecie relativa ad ordinanza nei confronti di un consorzio di bonifica per provvedere alla rimozione, all'avvio al recupero, allo smaltimento ed alla messa in sicurezza dei rifiuti depositati lungo un fiume)";*
 - Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2008, n. 807 (in *Giur. it.*, 2008, 1791), secondo cui: *"È illegittimo il provvedimento con cui un comune, in applicazione estensiva dell'art. 192 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, ha ordinato la rimozione di rifiuti abbandonati in un'area privata, anche nei confronti di coloro - non autori dell'abbandono, non proprietari e non titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area - che con comportamento asseritamente omissivo, di controllo o di denuncia all'autorità, hanno concorso al permanere della presenza di rifiuti, per il solo fatto di essere a conoscenza dell'abbandono stesso";*
- d3) su partecipazione al procedimento e contraddittorio: Cons. Stato, sez. IV, 1° aprile 2016, n. 1301 [in *Riv. giur. ambiente*, 2016, 298 (m), con nota di MASCHIETTO], secondo cui: *"L'art. 192, d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, esige che il sindaco dia formale comunicazione di avvio del procedimento al soggetto destinatario di un'ordinanza di rimozione rifiuti (e bonifica) e consenta l'instaurazione del contraddittorio sugli accertamenti effettuati dai soggetti preposti al controllo: l'ordinanza emessa in difetto delle predette garanzie procedurali è illegittima".* Ed ancora che: *"La dizione letterale del 2° comma dell'art. 192, d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, che richiede in maniera esplicita*

l'instaurazione del contraddittorio prima dell'emissione dell'ordinanza sindacale di rimozione rifiuti, esclude l'applicabilità dell'art. 21 octies della legge generale sul procedimento amministrativo in materia di vizi formali del provvedimento";

d4) sulla natura della responsabilità, sulla sua sussistenza e sulla relativa dimostrazione:

- Cons. Stato, sez. V, 8 luglio 2019, n. 4781 [in *Foro amm.*, 2019, 1245 (m)], secondo cui: *"La condanna del proprietario del suolo agli adempimenti di cui all'art. 192, 3° comma, d.leg. 3 aprile 2006, n. 152 per abbandono di rifiuti necessita di un serio accertamento della sua responsabilità da effettuarsi in contraddittorio, ancorchè fondato su presunzioni e nei limiti della esigibilità qualora la condotta sia imputata a colpa, pena la configurazione di una responsabilità da posizione in chiaro contrasto con l'indicazione legislativa; la responsabilità solidale del proprietario può essere imputabile a colpa omissiva, consistente nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia e protezione dell'area, e segnatamente per impedire che su di essa possano essere depositati rifiuti";*
- Cons. Stato, sez. II, 13 giugno 2019, n. 3967 [in *Merito*, 2019, fasc. 10, 61 (m)], secondo cui: *"La disciplina contenuta nell'art. 192 d.leg. 152 del 2006 è improntata ad una rigorosa tipicità dell'illecito ambientale, non residuando al riguardo alcuno spazio per una responsabilità oggettiva, posto che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturito l'abbandono illecito di rifiuti occorre quantomeno la colpa, e che tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione - per l'appunto - ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area";*
- Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 2015, n. 4504 [in *Ambiente*, 2015, 659 (m)], secondo cui: *"L'obbligo di diligenza cui fa riferimento l'art. 192 Tua deve essere valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa quando sarebbe stato possibile evitare il fatto solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato; pertanto non può esigersi dal detentore di un terreno oggetto di abbandono di rifiuti che rafforzi la recinzione dell'area o che istituisca un servizio di guardiania ventiquattro ore su ventiquattro per evitare accessi abusivi, o ancora che rimuova i rifiuti abbandonati da terzi, perché ciò implicherebbe una responsabilità oggettiva che esula dal dovere di custodia di cui all'art. 2051 c.c.";*
- Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2014, n. 3786 [in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2014, 1004 (m)], secondo cui: *"In tema di abbandono incontrollato di rifiuti, l'art. 192 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, attribuisce rilievo alla negligenza del*

proprietario che si disinteressi del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza raffrontare concretamente la situazione, ovvero la raffronti con misure palesemente inadeguate; perciò, qualora vi sia la concreta esposizione al pericolo che su un bene si realizzi una discarica abusiva di rifiuti anche per fatti illeciti di soggetti ignoti, va attribuita rilevanza esimente alla diligenza del proprietario che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile e impone invece all'amministrazione di disporre le misure previste nei confronti del proprietario che per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche, nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti";

- Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2012, n. 4806 (in *Uff. studi, mass. e formaz. giust. amm.*, 2012; www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui: *"Non è viziata da difetto di motivazione e da carenza di istruttoria, né da violazione della legge sul procedimento amministrativo, l'ordinanza sindacale adottata, ai sensi dell'art. 192, 3° comma, d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, allorquando il destinatario non dimostri la propria estraneità al fatto illecito compiuto, del quale, invece, viene dato dettagliatamente conto nell'ordinanza; la quale, oltre a descrivere compiutamente l'intero iter procedimentale seguito a termini di legge, reca evidenza del fatto che dalle memorie presentate dalla parte ricorrente non risultavano elementi sufficienti a dimostrare l'estraneità della stessa rispetto alla possibilità di aver depositato rifiuti nell'area interessata";*
- Cons. Stato, sez. II, 14 luglio 2010, n. 2518 [in *Ragiusan*, 2011, fasc. 325, 158 (m)], secondo cui: *"L'art. 192 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, dispone che per il concretarsi della responsabilità solidale dei proprietari dell'area in cui sono stati rinvenuti rifiuti abbandonati, è necessario che l'abbandono di rifiuti sia loro coimputabile almeno a titolo di colpa; anche convenendo che la colpa possa configurarsi nell'ipotesi in cui il proprietario abbia ommesso di adottare cautele idonee ad evitare o ad ostacolare l'indebito abbandono, non può essere addebitato ai ricorrenti il mancato allestimento di «mezzi preclusivi dell'accesso», perché, per principio generale, la chiusura del fondo costituisce una facoltà del proprietario (art. 841 c.c.), il cui mancato esercizio non può integrare una colpa";*
- Cons. Stato, sez. V, 25 giugno 2010, n. 4073 [in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2010, 1290 (m)], secondo cui: *"Ai sensi dell'art. 192 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152 l'obbligo di procedere alla rimozione dei rifiuti può gravare, in solido con il responsabile, anche a carico del proprietario del sito e del titolare di diritti reali o personali di godimento relativi ad esso, ma solo se tale violazione sia anche a*

loro imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai preposti al controllo”;

- Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612 [in *Urbanistica e appalti*, 2009, 995, con nota di CERBO; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2009, 1517, con nota di MORZENTI PELLEGRINI; *Resp. civ. e prev.*, 2009, 2124, con nota di BAIONA; *Dir. e pratica amm.*, 2009, fasc. 6, 72 (m), con nota di COSMAI; *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2010, 66 (m); *Ragiusan*, 2009, fasc. 305, 156; *Giust. amm.*, 2009, fasc. 3, 17 (m), con nota di ASTUTO], secondo cui: *“In base all’art. 192 d.leg. n. 152/2006 ed in precedenza dell’art. 14 d.leg. n. 22/1997 l’ordine di rimozione dei rifiuti presenti sul fondo può essere rivolto al proprietario solo quando questi abbia concorso, con la propria condotta quantomeno colposa, a violare l’obbligo di abbandono o di deposito incontrollato di rifiuto sul suolo e nel suolo: infatti, il legislatore non ha configurato la responsabilità del proprietario come oggettiva - alla stregua di un’obbligazione propter rem - ma come una responsabilità soggettiva, nella quale la colpa o il dolo integrano un elemento costitutivo della fattispecie; in particolare, non è ravvisabile la colpa del proprietario in ragione della mancata recinzione del fondo: infatti, ai sensi dell’art. 841 c.c. la chiusura del fondo costituisce una facoltà e non mai un obbligo del proprietario”;*

e) sul tema specifico del curatore fallimentare si veda, poi:

- e1) Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2017, n. 3672 (in *Fallimento*, 2018, 586, con nota di D'ORAZIO; *Riv. giur. ambiente*, 2017, 726 (m), con nota di VANETTI, FISCHETTI), secondo cui: *“La curatela fallimentare, che assume la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l’attività imprenditoriale, non può avvantaggiarsi dell’esimente interna di cui al 3° comma dell’art. 192, d.leg. n. 152/2006 (codice dell’ambiente), lasciando abbandonati i rifiuti risultanti dall’attività imprenditoriale dell’impresa cessata; nella qualità di detentore dei rifiuti la curatela fallimentare è obbligata a metterli in sicurezza e a rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero”;*
- e2) Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2014, n. 3274 (in *Fallimento*, 2015, 488), secondo cui: *“Il curatore non è rappresentante, né successore dell’imprenditore sottoposto alla procedura fallimentare e, pertanto, anche in caso di prosecuzione di rapporti preesistenti, non subentra negli obblighi strettamente correlati alla responsabilità del fallito, compresi quelli conseguenti alla commissione di illeciti ambientali”.* Più in particolare: *“L’onere di custodia e il potere di disposizione dei beni fallimentari non comportano necessariamente per il curatore il dovere di adottare particolari compiti attivi, finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti”.* Pertanto: *“È illegittima l’ordinanza*

sindacale che ingiunge la rimozione, il recupero o lo smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi al curatore di una società fallita, quale avente causa nel contratto di locazione della stessa e soggetto avente la disponibilità dell'immobile, nonostante non fosse stato autorizzato alla prosecuzione dell'attività della società fallita";

- f) la distinzione tra fattispecie di cui all'art. 192 e fattispecie di cui all'art. 239 ss. del medesimo Codice sta in questo: la prima riguarda la "rimozione dei rifiuti"; la seconda la "bonifica dei siti". Le due figure possono avere un punto di contatto secondo la seguente scansione cronologica: qualora, a seguito della rimozione dei rifiuti (art. 192), si accerti il superamento di determinate soglie di attenzione sull'area oggetto della rimozione stessa, si dovrà allora procedere alla caratterizzazione ed agli eventuali interventi di bonifica del sito interessato (cfr. art. 239, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006);
- g) sul tema della bonifica dei siti si veda, in particolare:
- g1) Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10 (in *Foro it.*, 2019, III, 637 nonché oggetto della News US n. 117 del 29 ottobre 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), secondo cui: *"La bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangono al momento dell'adozione del provvedimento"*. La Adunanza plenaria ha in particolare ritenuto che le misure introdotte con il decreto legislativo n. 22 del 1997 (c.d. "decreto Ronchi"), ed ora disciplinate dagli artt. 239 ss. del codice di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, nelle quali è assente ogni matrice di sanzione rispetto al relativo autore. Entro questi termini, la bonifica costituisce uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del relativo valore ma a consentire il recupero materiale a cura e spese del responsabile della contaminazione. Ne discende che nella bonifica emerge la funzione di reintegrazione del bene giuridico leso propria della responsabilità civile, che evoca il rimedio della reintegrazione in forma specifica *ex art. 2058 c.c.*, previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 349 del 1986. Quanto alla successione dell'incorporante negli obblighi dell'impresa incorporata, essa costituisce espressione del principio espresso dal brocardo *cuius commoda eius et incommoda*, per cui alla successione di soggetti sul piano giuridico-

formale si contrappone sul piano economico-sostanziale una continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale. Del resto, il superamento della concezione tradizionale si coglie nel riferimento testuale dell'art. 2504-bis c.c. (post riforma) dove si precisa che, oltre ad assumere i diritti e gli obblighi delle incorporate, la società incorporante prosegue in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione;

- g2) Cass. civ., sez. III, ord. 22 gennaio 2019, n. 1573 (in *Foro it.*, 2020, I, 705), secondo cui: *“In tema di bonifica spontanea di sito inquinato, il proprietario ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute, a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, senza che, in presenza di altri responsabili, trovi applicazione il principio della solidarietà”*. Ed ancora che: *“In tema di bonifica spontanea di sito inquinato, il proprietario ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute, a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dalla identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, atteso che, una volta instaurata la causa, tale accertamento ricade nel giudizio di fatto del giudice; non trova, peraltro, applicazione la regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c., poiché trattasi di obbligazione ex lege di contenuto indennitario, e non risarcitorio derivante dal fatto obbiettivo dell'inquinamento (in applicazione del principio di cui innanzi, la suprema corte ha confermato la sentenza impugnata che, escludendo l'applicabilità dell'art. 2055 c.c., aveva determinato l'apporto causale della società convenuta per l'inquinamento del terreno nella misura dei due terzi)”*;
- g3) Cons. Stato, sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089 [in *Foro amm.*, 2017, 570 (m)], secondo cui: *“Ai sensi degli art. 242, 1° comma e 244, 2° comma, d.leg. 3 aprile 2006, n. 152, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla p.a. solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, e cioè quelli che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato; d'altra parte se è vero, per un verso, che l'amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento,*

secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria - la quale impone al soggetto, che fa correre un rischio di inquinamento, di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione - per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra, pertanto, nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa";

- g4) Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509 [in *Foro amm.*, 2016, 812 (m)], secondo cui: *"Ai sensi degli art. 242, 1° comma, e 244, 2° comma, d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla p.a. solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, e cioè ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità; ciò impone un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione, accertamento che presuppone un'adeguata istruttoria, non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità, è stato d'altra parte puntualizzato che, se è vero, per un verso, che l'amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento - secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione - per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile";*
- h) sul principio "chi inquina paga" si veda, in particolare:
- h1) Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2017, n. 3672 (in *Fallimento*, 2018, 586, con nota di D'ORAZIO), secondo cui: *"In base al diritto comunitario (art. 14 par. 1, dir. 2008/98/Ce), i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti, e questa regola*

costituisce un'applicazione del principio «chi inquina paga»; in definitiva, la detenzione dei rifiuti fa sorgere automaticamente un'obbligazione «comunitaria» avente un duplice contenuto: (a) il divieto di abbandonare i rifiuti; (b) l'obbligo di smaltire gli stessi; aggiungasi che, se per effetto di categorie giuridiche interne, questa obbligazione non fosse eseguibile, l'effetto utile delle norme comunitarie sarebbe vanificato; solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi siano collocati, può invocare l'esimente interna dell'art. 192 3° comma, d.leg. 3 aprile 2006, n. 152”;

- h2) Corte di giustizia UE, sez. II, 13 luglio 2017, C-129/16, Ungheria c. Commissione europea [in *Foro it.*, 2017, IV, 496; www.curia.europa.eu, 2017; *Urbanistica e appalti*, 2017, 815, con nota di CARRERA; *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 805; *Riv. giur. ambiente*, 2017, 489 (m), con nota di MASCHIETTO; *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 1235 (m), con nota di PAGLIAROLI, nonché oggetto della News US 20 luglio 2017 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza], secondo cui: *“Le disposizioni della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, lette alla luce degli articoli 191 e 193 TFUE devono essere interpretate nel senso che, sempre che la controversia di cui al procedimento principale rientri nel campo di applicazione della direttiva 2004/35, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, esse non ostano a una normativa nazionale che identifica, oltre agli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, ossia i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme ai principi generali di diritto dell'Unione, nonché ad ogni disposizione pertinente dei Trattati UE e FUE e degli atti di diritto derivato dell'Unione”*. Ed ancora che: *“L'articolo 16 della direttiva 2004/35 e l'articolo 193 TFUE devono essere interpretati nel senso che, sempre che la controversia di cui al procedimento principale rientri nel campo di applicazione della direttiva 2004/35, essi non ostano a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, ai sensi della quale non solo i proprietari di fondi sui quali è stato generato un inquinamento illecito rispondono in solido, con gli utilizzatori di tali fondi, di tale danno ambientale, ma nei loro confronti può anche essere inflitta un'ammenda dall'autorità nazionale competente, purché una normativa siffatta sia idonea a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di protezione rafforzata e le modalità di determinazione dell'ammenda*

non eccedano la misura necessaria per raggiungere tale obiettivo, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare”;

- h3) Corte di giustizia UE, sez. III, 4 marzo 2015, C-534/13, Ministero ambiente (in *Foro it.*, 2015, IV, 293; *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* 2015, 3-4, 946, con nota di ANTONIOLI; *Urbanistica e appalti*, 2015, 635, con nota di CARRERA), secondo cui: *“La direttiva 2004/35/Ce del parlamento europeo e del consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell’ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest’ultimo le misure di riparazione, non consente all’autorità competente di imporre l’esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall’autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l’esecuzione di tali interventi”* (il rinvio pregiudiziale era stato disposto da Cons. Stato, ad. plen., 13 novembre 2013, n. 25, in *Uff. studi, mass. e formaz. giust. amm.*, 2013; 25 settembre 2013, n. 21 in *Giornale dir. amm.*, 2014, 365 (m), n. SABATO);
- h4) Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2015, n. 933 e 27 dicembre 2013, n. 6250; da ultimo, sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089, secondo cui: *“Ai sensi degli artt. 242 comma 1 e 244 comma 2, d.lg. 3 aprile 2006, n. 152, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d’emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell’inquinamento, e cioè quelli che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all’inquinamento da un preciso nesso di causalità, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato; d’altra parte se è vero, per un verso, che l’Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull’origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria - la quale impone al soggetto, che fa correre un rischio di inquinamento, di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione - per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra, pertanto, nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell’azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui*

possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa";

i) sul danno ambientale si veda, infine:

- i1) Cass. civ., sez. I, 20 luglio 2016, n. 14935 (in *Foro it.*, 2017, I, 1406, con nota di PALMIERI; *Danno e resp.*, 2017, 203, con nota di TINTINELLI), secondo cui: *"La liquidazione del danno ambientale per equivalente è ormai esclusa alla data di entrata in vigore della l. n. 97 del 2013, ma il giudice può ancora conoscere della domanda pendente alla data di entrata in vigore della menzionata legge in applicazione del nuovo testo dell'art. 311 d.leg. n. 152 del 2006 (come modificato prima dall'art. 5 bis, 1° comma, lett. b), d.l. n. 135 del 2009 e poi dall'art. 25 l. n. 97 del 2013), individuando le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, determinandone il costo, da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti obbligati".* Osserva in dottrina PALMIERI che: *"All'avvio della procedura di amministrazione straordinaria, come pure nel momento della richiesta di insinuazione al passivo, il testo che regola il risarcimento del danno ambientale, ossia dell'art. 311 d.leg. 152/06, era quello risultante dalle modifiche apportate — nel tentativo di superare le obiezioni mosse dalla commissione europea nei confronti della versione originaria — dall'art. 5 bis d.l. 135/09, convertito, con modificazioni, dalla l. 166/09. Mentre erano rimaste inalterati l'intitolazione (azione risarcitoria in forma specifica e per equivalente patrimoniale) e il 1° comma dell'art. 311 (che menzionava entrambe le forme di risarcimento del danno ambientale, anteponendo quello in forma specifica e ipotizzando di procedere con il ristoro per equivalente pecuniario in caso di necessità), si interveniva sulla parte finale del 2° comma, dove l'alternativa secca tra ripristino della precedente situazione e (ove questo difettesse) risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato veniva rimpiazzata da un meccanismo più complesso. Si partiva, cioè, dall'addossare al responsabile l'obbligo di ripristinare a proprie spese lo status quo ante, per poi dichiararlo tenuto a adottare le misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla direttiva 2004/35/Ce; infine, soltanto quando gli anzidetti rimedi risultassero «in tutto o in parte omessi, impossibili o eccessivamente onerosi ai sensi dell'art. 2058 c.c. o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti», il danneggiante sarebbe stato «obbligato in via sostitutiva al risarcimento per equivalente patrimoniale»".* Ed ancora che: *"La perdurante insoddisfazione della commissione europea faceva sì che, in pendenza dell'esame della ricordata domanda di ammissione al passivo, l'art. 311 subisse un'ulteriore trasformazione, in virtù dell'art. 25 l. 97/13. Nella rubrica veniva cancellato ogni riferimento al risarcimento per equivalente patrimoniale; a sua*

volta, il 2° comma era totalmente riscritto, conferendo rilievo primario alle misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, quindi, attribuendo al ministero dell'ambiente, in caso di fallimento delle stesse, il compito di determinare «i costi delle attività necessarie a conseguirne la completa e corretta attuazione» e di agire «nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti». Infine che: “Sul versante del diritto dell’Unione, i giudici di Lussemburgo hanno escluso distonie tra la direttiva 2004/35/Ce e le disposizioni italiane secondo le quali, ove sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito od ottenere da quest’ultimo le misure di riparazione, l’autorità competente non può imporre l’esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall’autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l’esecuzione di tali interventi: cfr. Corte giust. 4 marzo 2015, causa C-534/13, Fipa Group, in Foro it., 2015, IV, 293 (annotata da E. MASCHIETTO, La Corte di giustizia dell’Unione europea conferma la compatibilità della disciplina italiana sul «proprietario incolpevole» dell’inquinamento con i principi comunitari in materia ambientale, in Riv. giur. ambiente, 2015, 33”;

- i2) in dottrina si veda ancora, sulla tematica del danno e del ripristino ambientale alla luce dei principi europei: LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del “chi inquina paga” al criterio oggettivo del “chi è proprietario paga”?* (in *Foro amm.*, 2015, 1); GRASSI, *Bonifica ambientale di siti contaminati* (in *Diritto dell’ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2015, 424 ss.); R. INVERNIZZI, *Inquinamenti risalenti, ordini di bonifica e principio di legalità CEDU: tutto per l’“ambiente”* (in *Urbanistica e appalti*, 2014, 8-9); AMOROSO, *Nuovi rilievi sull’attività volta all’accertamento della responsabilità dell’inquinamento del sito* (in *Riv. giur. amb.*, 2006, 6); DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell’amministrazione del rischio*, Milano, 2005; GOISIS, *La natura dell’ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 d. lgs. n. 22 del 1997: la sua retroattività e la posizione del proprietario non responsabile della contaminazione* (in *Foro amm.-C.d.S.*, 2004, n. 2); R. LOMBARDI, *Il problema dell’individuazione dei soggetti coinvolti nell’attività di bonifica dei siti contaminati* [in P.M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, Padova, 2002, 111 ss.].