

Secondo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 26 gennaio 2021, n. 3 – Pres. Patroni Griffi, Est. Lotti

Ambiente – Rifiuti – Divieto abbandono – Recupero e smaltimento – Soggetti obbligati – Curatore fallimentare

Ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, l'Adunanza plenaria – cui la questione era stata deferita da Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2020, n. 5454 (oggetto della News US, n. 110 del 5 ottobre 2020) - ha formulato il principio di diritto di cui in massima.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la vicenda processuale e fattuale sottesa, ha osservato quanto segue:

a) preliminarmente:

- a1) ha escluso che il curatore possa qualificarsi come avente causa del fallito nel trattamento di rifiuti, salve le ipotesi in cui la produzione degli stessi sia ascrivibile specificamente al suo operato, non dando vita il fallimento ad alcun fenomeno successorio sul piano giuridico;
- a2) ha evidenziato che, per risolvere la questione giuridica, non appare pertinente il richiamo a 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), che ha esaminato un'ipotesi in cui vi era stata successione di un distinto soggetto giuridico a quello su cui precedentemente gravava l'onere della bonifica, con l'affermazione del principio per cui l'acquirente del bene subentra negli obblighi gravanti sul precedente titolare;
- a3) in base a tali profili, pertanto, ha escluso una responsabilità del curatore del fallimento, non essendo questi né l'autore della condotta di abbandono incontrollato dei rifiuti, né l'avente causa a titolo universale del soggetto inquinatore, posto che la società fallita conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, attribuendosene la facoltà di gestione e disposizione al curatore;

- b) occorre stabilire se, a seguito della dichiarazione di fallimento, perdano giuridica rilevanza gli obblighi cui era tenuta la società fallita ai sensi dell'art. 192 l. fall.;
- c) secondo il collegio, la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi, acquisita dal curatore al momento della dichiarazione del fallimento con l'inventario dei beni dell'impresa, comportano la legittimazione passiva del curatore stesso all'ordine di rimozione;
 - c1) in questa situazione la responsabilità alla rimozione è connessa alla qualifica di detentore acquisita dal curatore fallimentare non in relazione ai rifiuti, ma al bene immobile inquinato su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti;
 - c2) pertanto, l'unica lettura della disposizione compatibile con il diritto europeo è quella che consente all'amministrazione di disporre misure appropriate nei confronti dei curatori che gestiscono immobili su cui i rifiuti prodotti dall'impresa cessata sono collocati e necessitano di smaltimento;
- d) a tale conclusione si perviene anzitutto dall'analisi del d.lgs. n. 152 del 2006:
 - d1) al divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti si riconnettono gli obblighi di rimozione, di avvio al recupero o smaltimento e di ripristino dello stato dei luoghi in capo al trasgressore e al proprietario, in solido, a condizione che la violazione sia ad almeno uno di essi imputabile secondo gli ordinari titoli di responsabilità;
 - d2) in base al diritto europeo, i rifiuti devono essere comunque rimossi, anche quando è cessata l'attività, dall'imprenditore o, in alternativa, da chi amministra il patrimonio fallimentare dopo la dichiarazione di fallimento;
 - d3) l'art. 3, par. 1, punto 6, della direttiva 2008/98/CE definisce, infatti, il detentore come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei beni immobili sui quali insistono i rifiuti;
 - d4) non rilevano le differenze tra i concetti nazionali di possesso e detenzione, in quanto ciò che interessa ai fini del diritto europeo è la disponibilità materiale dei beni e un titolo giuridico che consenta o imponga l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati;
- e) inoltre, in base al diritto europeo, i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o ancora dai detentori precedenti dei rifiuti, in applicazione del principio "*chi inquina paga*", nel cui ambito solo chi non è detentore dei rifiuti può invocare la c.d. esimente interna prevista dall'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006;

- f) la curatela fallimentare, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può avvantaggiarsi dell'esimente lasciando abbandonati i rifiuti dell'attività imprenditoriale dell'impresa cessata, in quanto nella qualità di detentore dei rifiuti, sia secondo il diritto interno che in base al diritto europeo, il curatore fallimentare è obbligato a metterli in sicurezza e a rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero;
- g) il rilievo centrale che nel diritto comunitario assume la detenzione dei rifiuti risultanti dall'attività produttiva pregressa è inoltre coerente con la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento da parte dell'attivo fallimentare dell'impresa che li ha prodotti. Seguendo la tesi contraria, i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole, in antitesi non solo con il principio *"chi inquina paga"*, ma anche in contrasto con la realtà economica sottesa alla relazione che intercorre tra il patrimonio dell'imprenditore e la massa fallimentare di cui il curatore ha la responsabilità che, sotto il profilo economico, si pone in continuità con detto patrimonio;
- h) ai sensi dell'art. 42, comma 3, l. fall. *"il curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori, può rinunciare ad acquisire i beni che pervengono al fallito durante la procedura fallimentare qualora i costi da sostenere per il loro acquisto e la loro conservazione risultino superiori al presumibile valore di realizzo dei beni stessi"*. Tuttavia:
- h1) l'evenienza della rinuncia costituisce una mera eventualità di fatto, riguardante la gestione della procedura fallimentare e il ventaglio di scelte accordate dal legislatore al curatore e non incide sul rapporto amministrativo e sui principi in materia di bonifica;
- h2) il medesimo comma 3 si riferisce ai beni che entrano a diverso titolo nel patrimonio dell'imprenditore dopo la dichiarazione di fallimento e che sono oggetto di spossessamento;
- i) inoltre, in tema di prevenzione, il citato principio *"chi inquina paga"* non richiede, nella sua accezione comunitaria, la prova dell'elemento soggettivo. Al contrario, la direttiva 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità oggettiva *"il che rappresenta un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali"*:
- i1) secondo la citata Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10, le misure disciplinate dagli artt. 239 ss. d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o di danno ed è assente ogni matrice di sanzione dell'autore;

- i2) la bonifica costituisce quindi uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del valore, ma a consentirne il recupero materiale;
- i3) 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 ai sensi dell'art. 2058 c.c., previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, comma 8, l. n. 349 del 1986;
- i4) tale impostazione è coerente con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza europea, secondo la quale la direttiva 2004/35/CE non osta a una normativa nazionale che identifica, oltre gli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, anche i proprietari di detti fondi come solidalmente responsabili di un tale danno ambientale, senza la necessità di accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme al diritto dell'Unione;
- i5) pertanto, anche la responsabilità della curatela fallimentare, nell'eseguire la bonifica dei terreni di cui acquisisce la detenzione per effetto dell'inventario fallimentare dei beni, può analogamente prescindere dall'accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta e il danno constatato.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- j) alla citata News US, n. 110 del 5 ottobre 2020 si rinvia per approfondimenti sulla questione sottesa e sul percorso motivazionale seguito dalla sezione rimettente, nonché: al § d), sugli indirizzi giurisprudenziali che si sono formati sull'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006; al § e), sul rapporto tra obblighi derivanti dall'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006 e ruolo della curatela fallimentare; al § f), sul rapporto tra art. 192 e artt. 239 ss. d.lgs. n. 152 del 2006; al § g), sul tema della bonifica dei siti; al § h), sul principio "*chi inquina paga*"; al § i), sul danno ambientale.