

L'ADUNANZA PLENARIA CHIARISCE GLI OBBLIGHI DI INTERVENTO DEL CURATORE FALLIMENTARE RISPETTO AD INTERVENTI DI BONIFICA E RIMOZIONE DEI RIFIUTI

DI FEDERICO VANETTI

Consiglio di Stato – Ad. Plen. – 26 gennaio 2021, n. 3 – Pres. Griffi – Est. Lotti – Comune di Vicenza (avv. Checchinato) c. Fallimento Magrin Sas (avv.ti Gattamelata e Ghirigatto)

Sebbene debba escludersi una responsabilità del curatore del fallimento, non essendo il curatore né l'autore della condotta di abbandono incontrollato dei rifiuti, né l'avente causa a titolo universale del soggetto inquinatore, la posizione di detentore dei rifiuti, acquisita dal curatore dal momento delle dichiarazioni del fallimento dell'impresa tramite l'inventario dei beni dell'impresa medesima ex artt. 87 e ss L.F, comporta la sua legittimazione passiva all'ordine di rimozione.

L'annosa discussione sugli obblighi del curatore fallimentare in materia ambientale è oggetto di un nuovo esame da parte della giurisprudenza amministrativa.

Il Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria è, infatti, tornato sull'argomento per dirimere un conflitto giurisprudenziale emerso negli ultimi anni e già ampiamente dibattuto in dottrina¹.

La fattispecie in esame riguarda l'abbandono incontrollato di rifiuti da parte del fallito e, quindi, la possibilità per il Comune di individuare il curatore quale destinatario dell'ordinanza di sgombero dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006.

La soluzione interpretativa da ultimo sposata dai Giudici di Palazzo Spada individua nel detentore del rifiuto il soggetto obbligato alla relativa rimozione e smaltimento, a prescindere dalla sua responsabilità nel compiere l'illecito.

Il curatore, pertanto, con la dichiarazione di fallimento diviene detentore del patrimonio del fallito, inclusi i rifiuti da quest'ultimo abbandonati.

Il ruolo di detentore dei rifiuti, quindi, deve essere letto estensivamente e conformemente alle definizioni comunitarie, senza rilevare la distinzione tra possesso e detenzione tipica del sistema giuridico italiano e senza rilevare altresì l'assenza di una responsabilità soggettiva in capo allo stesso.

¹ Sul punto si rinvia a F. Peres "Gli obblighi del curatore fallimentare in materia di rifiuti e bonifica: analisi della giurisprudenza" RGA on line, aprile 2019; F. Vanetti "Conflitto giurisprudenziale sugli obblighi del curatore per l'abbandono di rifiuti", RGA, 1, 2018; F. Vanetti e C. Fischetti, "Cambio di rotta: il curatore fallimentare è obbligato a rimuovere i rifiuti abbandonati dal fallito", RGA, 4, 2017; V. Vitiello "Obblighi di bonifica e fallimento dell'inquinatore", RGA, 2014; F. Peres "La responsabilità del curatore per l'abbandono dei rifiuti prodotti dall'impresa fallita", RGA, 1, 2009.

La decisione, inoltre, motiva il proprio orientamento interpretativo ritenendo giustificato che il costo delle esternalità ambientali causate dal fallito ricada sulla massa dei creditori, atteso che gli stessi beneficiano delle sopravvenienze attive, con la precisazione che, nel caso in cui gli interventi di rimozione dei rifiuti siano eseguiti d'ufficio dal Comune, quest'ultimo potrà insinuarsi al passivo come creditore privilegiato in forza di quanto previsto dall'art. 253 del d.lgs. n. 152/2006.

Così sinteticamente riassunto il nuovo quadro interpretativo sugli obblighi del curatore fallimentare in tema di rifiuti, emergono due sostanziali spunti di riflessione.

In primo luogo, non si può non rilevare come i Giudici di Palazzo Spada analizzando l'ipotesi di abbandono incontrollato di rifiuti (art. 192 del d.lgs. n. 152/2006), finiscano per confondere analogicamente tale fattispecie con quella della contaminazione dei suoli e della falda (art. 239 e ss del d.lgs. n. 152/2006), ritenendo che il Comune possa vantare un credito privilegiato ai sensi dell'art. 253 (onere reale) del testo unico ambientale, in caso di intervento d'ufficio.

Innanzitutto, occorre considerare che, mentre la disciplina europea regola solo la gestione dei rifiuti, il nostro legislatore nazionale ha ritenuto opportuno dettare una specifica disciplina per la gestione dei siti contaminati.

Ai sensi del d.lgs. n. 152/2006, la distinzione tra le due fattispecie non è solo formale, ma mutano radicalmente le procedure, le responsabilità e i rimedi che l'ordinamento nazionale prevede per la gestione delle due diverse problematiche ambientali.

Mentre la disciplina sui rifiuti contempla espressamente la figura del detentore dei rifiuti e prevede un obbligo solidale di ripristino in capo al proprietario che ha agevolato l'abbandono di rifiuti da parte di terzi nella propria area², la disciplina sulle bonifiche individua come obbligato solo il soggetto responsabile della contaminazione, escludendo di contro una responsabilità solidale in capo al proprietario incolpevole, sebbene "detentore" del sito contaminato³.

È poi la disciplina sulle bonifiche dei siti contaminati a prevedere l'onere reale sulle aree a garanzia degli interventi eseguiti d'ufficio dalla P.A., mentre analoga previsione non è espressamente contemplata dal Titolo I della Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006 avente ad oggetto la disciplina sui rifiuti.

Pertanto, sebbene le due diverse fattispecie possano tra loro coesistere ed essere correlate⁴, l'impostazione normativa nazionale non parrebbe contemplare una piena permeabilità tra i due casi.

In particolare, se l'obbligo di rimozione in capo al curatore fallimentare quale detentore del rifiuto appare condivisibile alla luce dell'interpretazione comunitariamente orientata, risulta più difficile riconoscere un obbligo in capo al medesimo soggetto a rimediare ad una contaminazione dei terreni e/o della falda di cui non è responsabile.

² L'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 prevede che "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".

³ Sul punto, Adunanza Plenaria ord. n. 21/2013 e Corte di Giustizia sent. 4 marzo 2015 C-534/2013

⁴ Basti pensare ad un abbandono di rifiuti da cui poi è derivata una contaminazione dei terreni.

Di contro, non appare pacifico riconoscere al Comune una posizione di creditore privilegiato nel caso di rimozione d'ufficio dei rifiuti abbandonati, che, invece, può essere giustificata in caso di bonifica d'ufficio proprio in considerazione delle previsioni di cui all'art. 253 sopra richiamato.

Non è detto, quindi, che non interverranno nuove decisioni volte demarcare un confine più chiaro tra la fattispecie di abbandono di rifiuti e quella di bonifica del sito contaminato e ciò proprio in considerazione della diversa disciplina applicabile alle due fattispecie.

La decisione in commento, infine, offre un ulteriore spunto di riflessione, meno giuridico ma sicuramente più pratico.

Con il riconoscimento di un obbligo di fare in capo al curatore, quest'ultimo si troverà ovviamente nella delicata posizione di dover gestire l'asportazione di rifiuti abbandonati, senza per ciò frustrare eccessivamente le aspettative dei creditori.

Tuttavia, le modalità con cui affrontare tale problematica sono quanto mai varie e complesse, soprattutto laddove si intenda seguire un percorso di ottimizzazione dei costi.

In alcuni casi, peraltro, la scelta di una modalità di intervento piuttosto che un'altra (soprattutto nel campo delle bonifiche) può impattare fortemente anche sul valore degli assets, limitandone l'utilizzo.

Invero, laddove il fallimento fosse caratterizzato da importanti passività ambientali (magari anche superiore al valore attivo del patrimonio fallimentare), il curatore dovrebbe promuovere una valorizzazione dei beni, individuando percorsi amministrativi che consentano anche la creazione di un valore aggiunto o di un percorso finalizzato a rendere sostenibile l'intervento ambientale.

Tale iniziativa, tuttavia, non è per nulla scontata, in quanto la curatela tipicamente evita di intraprendere nuove attività che possano essere in qualche misura considerate imprenditoriali.

La nuova posizione assunta dal Consiglio di Stato, però, richiederà quasi certamente una riflessione da parte degli organi fallimentari rispetto alle ordinarie modalità di gestione di una procedura.