

LA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE DEGLI AMMINISTRATORI DI SOCIETÀ

DI EVA MASCHIETTO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV – 5 marzo 2025 n. 1882

Non esiste una automatica imputazione della responsabilità ambientale in capo agli amministratori di una società nei confronti della quale sia accertato un illecito ambientale, ma è necessario verificare, caso per caso, se coloro che hanno esercitato poteri decisionali possano ritenersi concorrenti con la società nella perpetrazione di tale illecito.

*È necessario alla pubblica amministrazione che intenda coinvolgere gli amministratori di una società responsabile di un illecito ambientale come suoi concorrenti, dimostrare un *quid pluris* rispetto all'affermazione della responsabilità della persona giuridica, ricostruendo lo schema tipico della responsabilità extracontrattuale nella condotta delle persone fisiche e quindi provando la sussistenza in concreto del nesso di causalità (inteso come contributo causale efficiente) e la colpevolezza dei medesimi. In questo caso, il rapporto organico che lega gli amministratori alla società nella sostanza si interrompe poiché i medesimi risultano aver operato al di fuori delle regole del mandato gestorio.*

Il Consiglio di Stato pronuncia una decisione di grande importanza pratica in tema di responsabilità ambientali degli amministratori di società che gestiscono siti compromessi che, oltre a giudicare sul caso di specie, ricostruisce in una sintesi estremamente approfondita lo stato della normativa e della giurisprudenza in materia di bonifiche spingendosi anche ad analizzare con inusuale articolazione la responsabilità degli amministratori di società nei confronti dei terzi.

La questione in concreto riguarda l'impugnazione di un'ordinanza del Comune di Altamura che nel 2022 aveva imposto la realizzazione immediata di misure di prevenzione e messa in sicurezza di una discarica di rifiuti urbani a tutti coloro che avevano rivestito la carica di amministratori della società proprietaria, poi risultata fallita. Il Comune, quindi, aveva individuato quali destinatari dell'ordinanza coloro che, sin dalla data di chiusura della discarica (il 2007), si erano succeduti nella gestione della società titolare, che si era resa inadempiente agli obblighi di *post* gestione, causando - per omissione - il continuo fuoriuscire di percolato con compromissione della falda acquifera dei pozzi a valle e la creazione di una situazione ambientale di sostanziale abbandono del sito.

A seguito dell'annullamento da parte del Consiglio di Stato di una prima ordinanza emessa nel 2020 (indirizzata alla società e ai soci), il Comune aveva proceduto all'emissione dell'ordinanza impugnata, che era stata ritenuta legittima dal TAR Puglia in primo grado, resistendo a un primo attacco da parte degli amministratori intimati.

In sede di appello, il Consiglio di Stato esamina i diversi motivi di ricorso e giunge a conclusioni opposte rispetto al TAR di Bari, affermando con decisione che l'onere della prova della responsabilità degli amministratori grava sull'amministrazione intimante le misure di prevenzione ricordando i principi in materia di responsabilità ambientale e soprattutto quelli in materia di responsabilità extracontrattuali degli amministratori di una società di capitali.

In primo luogo, quindi, il Consiglio di Stato coglie l'occasione per guidare il lettore in un *excursus* storico sulla disciplina della bonifica a seguito dell'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente nel 2006 (D. Lgs. 152/2006), in recepimento della Direttiva 2004/35/CE attuativa del principio "chi inquina paga" (art. 191 TFUE).

Coerentemente con la fonte europea, il sistema normativo nazionale nella sostanza riconduce al "responsabile dell'inquinamento" la responsabilità ambientale diretta (ex art. 242 del Codice), compresa quella di assunzione delle misure di prevenzione e messa in sicurezza, che possono essere imposte dall'autorità competente (con ordinanza ex art. 244) al medesimo responsabile, con comunicazione obbligatoria al proprietario finalizzata a renderlo edotto della situazione, in relazione all'assoggettamento del sito contaminato ex art. 253 a un onere reale e un privilegio speciale immobiliare che certamente costituiscono una potenziale fonte di grave pregiudizio anche per un proprietario incolpevole della situazione ambientale. Si comprende, quindi, come l'art. 245 che disciplina gli obblighi di intervento e notifica da parte dei soggetti non responsabili della contaminazione costituisca una prima norma di chiusura, consentendo a chiunque sia interessato, incluso il proprietario incolpevole, di assumere le opportune iniziative per la bonifica, imponendo però a colui che non abbia responsabilità di attuare le sole misure di prevenzione (in modo da arginare la contaminazione). L'art. 250 che regola la bonifica da parte dell'autorità amministrativa costituisce, quindi, la norma di chiusura finale attivabile quando gli interventi ambientali non siano stati eseguiti né dai responsabili né da altri interessati volontariamente. I costi sostenuti dall'autorità (e quindi dalla collettività indistinta) sono ristorati sulla base dell'*enforcement* delle misure già viste sopra all'art. 253 anche nei confronti del proprietario incolpevole, e quindi tramite l'esercizio del privilegio speciale immobiliare che, in ogni caso, deve essere preceduto da un provvedimento motivato che certifichi l'impossibilità di esercitare la rivalsa nei confronti del responsabile o l'infruttuosità dell'azione.

Sin dall'entrata in vigore del Codice, la giurisprudenza si è interrogata sul carattere della responsabilità ambientale e sulla posizione del proprietario incolpevole: la decisione del Consiglio di Stato ricorda i tratti delle diverse posizioni poi rimesse, con le due ordinanze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 21 e 25 del 2015, all'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, con la sentenza C-524/13 (*causa FIPA Group*), ha dato alla normativa italiana una lettura interpretativa conforme alla Direttiva 2004/35/CE nella parte in cui la medesima non consente l'imposizione di misure di sicurezza di emergenza e di bonifica al proprietario incolpevole in assenza di una norma nazionale che le preveda, ma si limiti a disciplinare le misure economiche riparatorie di cui all'art. 253 del Codice, come sostanziale correttivo rispetto all'imposizione del costo delle bonifiche dei siti orfani sull'intera collettività. Gli obblighi di *facere*, quindi, invocati da diversi giudici nel primo periodo dell'applicazione della normativa sulle bonifiche, non gravano su chi, pur essendo proprietario, non è responsabile dell'inquinamento del sito, salvo ove la normativa nazionale lo preveda in modo espresso. In relazione al concetto di "responsabilità" dell'inquinamento, poi, la sentenza opera il distinguo tra la responsabilità oggettiva (e quindi riconnessa alla sola presenza del nesso causale) e quella soggettiva (che aggiunge il requisito della colpevolezza) rifacendosi alla disciplina della stessa Direttiva in materia di danno ambientale.

In tema di danno ambientale coesistono, infatti, due diversi criteri di imputazione della responsabilità: il primo, collegato normativamente all'esercizio di una delle attività elencate nell'Allegato III della Direttiva sul danno ambientale (2004/35/CE), ha carattere puramente oggettivo e prescinde dalla verifica di un qualsiasi criterio di colpevolezza proprio in relazione al carattere normativamente "pericoloso" dell'attività. Il secondo, derivante da tutte le altre attività diverse da quelle elencate, postula invece in ogni caso l'accertamento dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa del soggetto agente.

Entrambi tali criteri, in ogni caso, richiedono l'accertamento di un nesso di causalità tra la condotta (attiva o omissiva) del soggetto agente e l'evento lesivo dell'ambiente: nesso di causalità che, in qualche caso, può desumersi attraverso meccanismi presuntivi che, tuttavia, non ammettono una responsabilità da "mera posizione".

Nonostante la giurisprudenza abbia per la verità oscillato ripetutamente anche nel periodo successivo alla decisione della Corte di Giustizia, il Consiglio di Stato ricorda che le Sezioni Unite della Cassazione Civile con la sent. 3077/2023 hanno escluso che le misure di messa in sicurezza di emergenza siano riconducibili alle “misure di prevenzione”, sole a carico del proprietario incolpevole ai sensi dell’art. 245 comma 2 del Codice, riportando nel solco dell’interpretazione più rigorosa quelle tendenze centrifughe che, in omaggio a una visione sostanzialistica del principio di precauzione, avevano ritenuto possibile estendere la responsabilità del proprietario in quanto tale all’adozione di misure ben più pregnanti rispetto a quelle iniziali e immediate di contenimento (appunto di “prevenzione”), necessarie al solo fine di fronteggiare una minaccia imminente per la salute o per l’ambiente. Così la Cassazione nel 2023 riconduce la materia al principio “chi inquina paga” in una lettura che, in qualche modo, limita gli effetti eccentrici dell’applicazione incondizionata dei principi di precauzione e di azione preventiva (di correzione dei danni alla fonte).

La decisione delle Sezioni Unite aderisce apertamente a uno schema di ricostruzione della responsabilità ambientale che pone al suo centro l’operatore, inteso come quel soggetto professionale che esercita una attività, conoscendone rischi e peculiarità, ed è quindi necessariamente assoggettato agli obblighi riparatori (di *facere*, pieni) rispetto alle conseguenze negative del suo operato. Tale responsabilità ambientale dell’operatore, quindi, ove si esprima in una delle attività elencate dall’allegato della Direttiva (e al Codice) ha carattere oggettivo e il nesso di causalità può essere provato anche tramite presunzioni (*vicinitas*, corrispondenza tra sostanze utilizzate e inquinanti rinvenuti), mentre ove si esprima in attività diverse, deve comunque essere ricondotta a una prova sicura della colpevolezza e del nesso causale che, in ogni caso, non si riscontra nella mera relazione tra proprietario e sito. A una relazione “dinamica” tra operatore e sito non può sostituirsi la relazione “statica” tra proprietario e sito medesimo, proprio perché la responsabilità ambientale deriva dall’attività.

Si delinea quindi un criterio di imputazione della responsabilità ambientale collegato alla colpevolezza (con esclusione, quindi, dell’applicazione del modello dell’art. 2051 cod. civ.).

Nella seconda parte della decisione, il Consiglio di Stato si occupa del rapporto tra la responsabilità dell’ente, e quindi del soggetto giuridico al quale, sotto il profilo civilistico, si riconduce l’attività operativa, e la responsabilità delle persone fisiche che hanno assunto le decisioni nel tempo, rivestendo la carica di amministratori, concludendo che non esiste un’estensione automatica della responsabilità della persona giuridica agli amministratori.

In questo caso, il Consiglio di Stato pone la lente d’ingrandimento sul profilo civilistico della responsabilità ambientale e, sulla base del principio dell’immedesimazione organica per cui gli amministratori si identificano con la Società nell’agire nei confronti dei terzi (salvo il loro comportamento sia tale da interrompere tale rapporto), conclude che, in caso di società o ente, il destinatario degli obblighi ambientali è la persona giuridica in quanto tale e che i soggetti che hanno rivestito le cariche di amministratori non assumono la qualità di “inquinatori” diretti, salvo non abbiano agito in modo “anomalo”, con iniziative personali e in contrasto con gli interessi della società.

Ciò non significa, tuttavia, che in linea di principio vi siano preclusioni a coinvolgere gli amministratori di una società nell’accertamento delle responsabilità ambientali, poiché è, di fatto, possibile che nell’esercizio dei loro doveri e poteri gestori essi siano incorsi in una responsabilità anche nei confronti dei terzi, ma tale responsabilità deve essere provata in concreto.

Si tratta, nella sostanza, di applicare i principi civilistici in materia di responsabilità degli amministratori nei confronti dei terzi regolati dagli articoli del codice civile in materia di società per azioni (2395 cod. civ.) e di società a responsabilità limitata (2476, comma 7), di natura extracontrattuale, per cui tutti gli elementi dell’illecito vanno provati pienamente: il danno, il nesso di causalità e la colpevolezza nella forma del dolo o della colpa.

In pratica, quindi, perché si configuri la responsabilità degli amministratori concorrente con quella della società che amministrano, il soggetto terzo (in questo caso, il Comune di Altamura) deve dare prova di un *quid pluris* rispetto alla semplice constatazione della responsabilità ambientale della società, richiedendo il Consiglio di Stato che l'amministrazione eserciti *“uno sforzo probatorio aggiuntivo e ulteriore, diretto a dimostrare che la condotta delle persone fisiche amministratrici abbia aggiunto un sovrappiù di efficienza causale, tale da aggravare (o male prevenire) il rischio di inquinamento, oltre che l'imputabilità di tale anomalo contegno quanto meno alla colpa del singolo amministratore”*.

Il ragionamento del Consiglio di Stato discende dal principio generale di autonomia della personalità giuridica della società che è nettamente distinta innanzitutto da quella dei soci e, poi, anche degli amministratori che operano per suo conto: per cui ai sensi degli artt. 2355 e 2462 cod. civ. nelle società per azioni e nella società a responsabilità limitata per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio.

E' la società che agisce per il tramite degli amministratori e la sua autonomia e separazione patrimoniale non si estrinseca solo nei confronti dei soci, ma anche nei confronti degli amministratori che assumono una responsabilità autonoma solo ove abbiano agito al di fuori del mandato loro conferito.

Lo conferma, secondo l'opinione del Consiglio di Stato, anche la disposizione in materia di divieto di abbandono di rifiuti di cui all'art. 194 del Codice dell'Ambiente per cui, al di là degli obblighi del soggetto responsabile, si prevede 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”*.

Il riferimento all'imputabilità del fatto illecito agli amministratori richiama, osserva il Collegio, l'accertamento dei criteri soggettivi di colpevolezza proprio in capo alle persone fisiche: tale criterio determina quindi una responsabilità autonoma e concorrente con quella della persona giuridica.

La decisione assume, quindi, che la norma si riferisca a comportamenti degli amministratori *“ultra vires”* (e quindi esorbitanti rispetto alle prerogative della carica e al mandato gestorio), sulla base del fatto che solo rispetto a tali comportamenti si interrompe il rapporto di immedesimazione organica (e per questo il legislatore si sarebbe premurato di specificare tale fattispecie in modo specifico). La normalità è cosa diversa, per cui ove gli amministratori esercitino i propri poteri/doveri senza uscire dal loro mandato, sostanzialmente la loro responsabilità personale deve essere esclusa.

Il Consiglio di Stato conclude che non esiste un criterio aprioristico, ma che va individuata caso per caso la sfera di poteri attribuita ai singoli amministratori, per poter quindi delinearne le responsabilità.

A questo punto, la sentenza passa a esaminare la distinzione, ben nota al diritto commerciale, tra il potere di gestione e il potere di rappresentanza degli amministratori e ripercorre, in una disamina singolare per un giudice amministrativo, i diversi ruoli dell'amministratore delegato nei quali i due poteri sono normalmente coesistenti, del presidente che ha naturalmente poteri di rappresentanza ma è generalmente meno coinvolto nella gestione e nell'operatività, alle figure dei consiglieri semplici, rilevando che nelle società per azioni di grandi o medio-grandi dimensioni il consiglio di amministrazione non attende, di regola, in modo continuo alla gestione sociale, preferendo delegare le proprie attribuzioni a uno (o più) amministratori delegati o a un comitato esecutivo.

Fatta questa premessa, quindi, il Consiglio di Stato osserva come sostanzialmente ci si debba concentrare su chi abbia avuto ed esercitato concretamente i poteri ambientali di cui si discute scartando la responsabilità di coloro i quali non abbiano avuto alcuna parte nelle decisioni

ambientali di rilievo, dimostrando quindi un rigore e una resistenza alle aprioristiche attribuzioni di responsabilità, che stupiscono positivamente l'interprete e soprattutto l'avvocato, per la verità abituato a lottare contro pregiudizi e scorciatoie probatorie ispirate a un allargamento massimo della platea dei responsabili.

La ricostruzione della responsabilità degli amministratori operata dal Consiglio di Stato viene così resa coerente con il disposto civilistico dell'art. 2392 che stabilisce, che *«gli amministratori debbono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze. Essi sono solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall'inosservanza di tali doveri, a meno che si tratti di attribuzioni proprie del comitato esecutivo o di funzioni in concreto attribuite ad uno o più amministratori»*, aggiungendo al secondo comma che *«in ogni caso gli amministratori, fermo quanto disposto dal comma 3° dell'art. 2381, sono solidalmente responsabili se, essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose»*.

Nella sostanza chi non sia delegato o non faccia parte di un comitato esecutivo è tenuto comunque alla vigilanza e ad attivarsi per impedire il compimento di fatti pregiudizievoli per la società o per eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose.

La recente tendenza, nella materia ambientale, a estendere la responsabilità degli amministratori in base a una sorta di applicazione allargata del principio di precauzione, per cui lo schermo societario potrebbe favorire l'elusione della normativa ambientale e soprattutto in caso di estinzione della società (dopo la cancellazione dal registro delle imprese) non vi sarebbero più soggetti aggredibili, va – secondo l'opinione dei giudici – resistita. Infatti, non si può con un'interpretazione finalistica superare i confini della norma e di istituti giuridici, quale la netta distinzione tra la personalità giuridica della società e i soggetti che agiscono per la stessa, la cui meritevolezza è giudicata a priori dall'ordinamento.

Il ragionamento del Collegio è quindi lineare e aderente al dato normativo civilistico e davvero rivoluzionario quanto alla premura di non coinvolgere soggetti ai quali in effetti non possono essere attribuite responsabilità secondo il canone dell'illecito aquilano.

Deve tenersi ben distinto il solo caso di “abuso dello schermo della personalità giuridica” in cui sostanzialmente la società venga utilizzata come uno strumento per eludere la responsabilità del soggetto singolo agente (di norma, il socio), ben noto alla prassi civilistica e assimilabile ad altri casi di abuso del diritto, che sono tradizionalmente trattati con diversi strumenti tesi a mascherarne l'uso in frode alla legge (simulazione fraudolenta, il contratto in frode alla legge, l'*exceptio doli* e il caso dell'amministratore di fatto o del socio tiranno).

Il Collegio riconduce questa fattispecie al caso del c.d. “*piercing the corporate veil*”, una suggestiva immagine del diritto anglosassone che corrisponde all'atto di bucare il velo societario, che ricorre quando lo schema normativo sia stato di proposito utilizzato al solo fine distorto di far godere ai soci del beneficio della responsabilità limitata al valore della partecipazione e che conduce, invece, al riconoscimento di una responsabilità solidale illimitata del socio rispetto alle azioni della società. Sempre sotto un profilo civilistico si tratta di snaturare la causa tipica del patto societario.

Questa casistica tradizionalmente riguarda i soci, mentre gli amministratori risultano più facilmente coinvolti nei casi in cui – dice il Collegio – *“abbiano contribuito, sul piano causale all'aggravamento del rischio di inquinamento, ovvero abbiano, nella medesima direzione, agito di propria ed esclusiva iniziativa ed in contrasto con gli interessi della società”*. I casi in cui, sostanzialmente, abbiano operato di propria iniziativa e al di fuori del mandato gestorio.

Dopo questa lunghissima disamina in diritto, la sentenza affronta quindi la questione concreta che riguarda una discarica di proprietà di società di capitali, per cui il responsabile dell'inquinamento è *in primis* la medesima società che peraltro ne è sempre stata anche l'esclusiva proprietaria.

Il Comune di Altamura ha, invece, individuato come titolari dell'obbligo di attuare le misure di prevenzione rispetto al danno ambientale provocato dalla discarica, tutti i soggetti che si siano succeduti nella carica fino al fallimento, oltre alla curatela fallimentare.

Il Consiglio di Stato, a questo riguardo, osserva come il Comune però non abbia allegato nell'ordinanza elementi concreti contro i singoli amministratori né sotto il profilo del nesso causale – che la decisione ritiene necessariamente “efficiente” e con un contributo specifico - tra la loro condotta e l'aggravamento del rischio inquinamento, né sotto il profilo soggettivo.

La decisione lascia comunque aperta la possibilità all'amministrazione di approfondire le indagini e rinvenire elementi probatori per suffragare il coinvolgimento diretto delle persone fisiche nei confronti delle quali sia stata accertata la sussistenza dei tratti distintivi dell'illecito ambientale, al di là del mandato gestorio, con interruzione della relazione di immedesimazione organica.

L'ultima parte della decisione si occupa di altri motivi, tutti rigettati, tra i quali merita la menzione di un'ulteriore questione di rilevanza non marginale e cioè l'interruzione della permanenza dell'illecito ambientale dovuta al fatto che a una posizione di garanzia se ne sostituisca un'altra (nella fattispecie l'avvicendamento di un soggetto come amministratore al suo predecessore) ai fini del riconoscimento della prescrizione.

Sul punto il Consiglio di Stato rigetta la tesi degli appellanti e rileva che tale interruzione interviene solo se la rilevanza causale del contributo della seconda posizione di garanzia integri una condotta di per sé idonea a provocare l'evento: rileva quindi solo in quanto interruzione del nesso causale propriamente detto. Nella fattispecie, le posizioni appaiono tutte potenzialmente concorrenti e quindi tutti gli amministratori risulterebbero obbligati in solido.

La conclusione di questa decisione tanto articolata quanto utile, comunque, a riassumere diverse posizioni di grande rilevanza pratica per l'interprete, è che l'amministrazione è chiamata a valutare la possibilità e opportunità di rifare l'istruttoria, non avendo quindi consumato il relativo potere, con facoltà di riesercitare il potere di ordinanza, anche nei confronti degli amministratori, ove fosse in grado di raccogliere gli elementi sufficienti secondo le linee tracciate dal Consiglio di Stato.

Per completezza e per chi fosse curioso della vicenda, si segnala che il ricorso proposto dalla curatela nei confronti della stessa ordinanza è stato rigettato anche in appello con la sentenza immediatamente successiva, la 1883/2025, per cui la curatela sarà comunque tenuta ad agire.