

TAR Lazio , sez. distaccata di Latina, 12 marzo 2005, n. 304

Ordinanza sindacale al curatore fallimentare per abbandono di rifiuti

Fabio Anile

- *La giurisprudenza consolidata in materia di abbandono di rifiuti (art. 14, d.l.vo 22/1997) individua la responsabilità del proprietario dell'area soltanto se sia a lui imputabile la violazione di legge a titolo di dolo o colpa: al Curatore fallimentare non può pertanto essere imposto alcun obbligo per i rifiuti abbandonati sul terreno dell'azienda posta in liquidazione. L'obbligo di smaltimento trova infatti soggettiva individuazione in ragione del previo accertamento di responsabilità e della presupposta ricognizione di comportamenti (commissivi, ovvero meramente omissivi) che abbiano dato luogo al fatto antiggiuridico.*
- *L'Amministrazione competente, in difetto della ascrivibilità soggettiva della condotta preordinata allo scarico abusivo dei rifiuti, può, alla stregua di quanto stabilito dall'ultima parte del III comma dell'art. 14 del D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, procedere all'esecuzione d'ufficio "in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate", eventualmente mediante successiva insinuazione del relativo credito nel passivo fallimentare (come del resto previsto dal V comma dell'art. 18 del D.M. 25 ottobre 1999 n. 471)*

(Nella fattispecie, con ordinanza adottata ex art. 14, d.lgs. n. 22/97, il Sindaco di Ceprano aveva intimato al curatore fallimentare di provvedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati e depositati sull'area del fallito, nonché al ripristino dello stato dei luoghi).

1. Premessa

Com'è noto, con l'art. 14, d. lgs. n. 22/97, il Legislatore ha inteso porre fine al noto contrasto di orientamenti della giurisprudenza amministrativa, sorto sotto il previgente regime (v. art. 12 del d.P.R. n. 915/82), che riconosceva la natura ora ripristinatoria, ora sanzionatoria di tali ordinanze, prevedendo esplicitamente che l'ordinanza di cui al 3° comma può essere adottata nei confronti del responsabile del fatto di abbandono, eventualmente, in solido con il proprietario o con il titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa.

La sentenza in commento non si discosta da quell'ormai consolidata giurisprudenza amministrativa (concernente la figura del proprietario dell'area, non responsabile del fatto di abbandono) secondo la quale, ai sensi dell'art. 14, comma 3, « *il proprietario di un'area o i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area sono obbligati alla rimozione dei medesimi solo in caso di accertata imputabilità a titolo di dolo o colpa. Ciò perché l'ordine di smaltimento rifiuti riveste natura di sanzione avente carattere ripristinatorio, per cui esso*

presuppone, appunto, l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario, non sussistendo viceversa alcun obbligo a carico del proprietario incolpevole » (così Consiglio di Stato, sez. V, sent. 1° luglio 2002, n. 3596¹).

Sul punto, il TAR Lazio, richiamandosi alla più recente pronuncia del Consiglio di Stato², n. 136/2005, ribadisce, in primo luogo, che l'onere della prova circa l'imputabilità del fatto di abbandono incombe sull'amministrazione procedente.

Fatta questa necessaria premessa, il collegio affronta il tema della legittimazione passiva del "curatore fallimentare", richiamandosi, a tal fine, alla giurisprudenza amministrativa³ formatasi in materia di ordinanze adottate ai sensi dell'art. 17, comma 3, d. lgs. n. 22/97, la quale ha elaborato i seguenti principi:

- a) alla stregua della legge fallimentare, la mera disponibilità giuridica di oggetti, qualificati come rifiuti, determinatasi per effetto dello spossessamento dei beni del fallito ex art. 42, comma 1, l. fall., non vale a configurare in capo al curatore fallimentare alcun obbligo giuridico di bonifica;
- b) deve, infatti, escludersi che i rifiuti prodotti dall'imprenditore fallito possano considerarsi, sul piano giuridico, beni da acquisire alla procedura fallimentare e che, dunque, gli stessi siano oggetto di apprensione da parte del curatore fallimentare;
- c) deve, del pari, escludersi che il curatore fallimentare possa essere considerato destinatario di un qualsiasi obbligo di ripristino ambientale, per effetto della disciplina fallimentare in materia di successione nei rapporti giuridici pendenti, potendo, questi, subentrare in alcuni tipi di contratto, ma non certo negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità (personale e penale) dell'imprenditore fallito.

Da quanto sopra, deriva, pertanto, che « *il potere di disporre di beni fallimentari non comporta necessariamente il dovere di adottare particolari comportamenti attivi, finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti* »⁴.

In altre parole, nessuna responsabilità, neanche di tipo omissivo, può essere posta a carico di un soggetto...semplicemente in virtù del proprio ufficio

Per completezza, pare, peraltro, opportuno richiamare l'unico precedente⁵ sino ad oggi registratosi in materia penale, in merito all'adempimento dell'obbligo di bonifica dei siti

¹ Numerosi sono i precedenti: tra gli altri, si segnala la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. **136**, del 25.01.2005. In tema si veda anche: C. Stato, sez. V, 20-01-2003, n. 168; C. Stato, sez. V, 02-04-2003, n. 1678; T.a.r. Basilicata, 27-08-2001, n. 675; T.a.r. Campania, sez. I, 19-02-2002, n. 990; T.a.r. Emilia-Romagna, sez. II, 25-09-2001, n. 702; T.a.r. Piemonte, sez. II, 12-01-2002, n. 27; T.a.r. Sardegna, 26-09-2001, n. 1024.

² V. nota 1

³ Consiglio di Stato n. 4328/03; TAR Toscana n. 1318/01.

⁴ Così, Consiglio di Stato, V sez. n. 4328 del 29 luglio 2003.

contaminati, ove la Suprema Corte ha categoricamente escluso che la fattispecie di reato di cui all'art. 51-bis, d. lgs. n. 22/97, possa essere ascritta al soggetto che non abbia materialmente cagionato il preteso inquinamento, precisando che *«l'art. 51 bis del d. lg. n. 22 del 1997 non può essere applicato al proprietario del suolo che non abbia egli stesso posto in essere alcuna condotta incidente sull'inquinamento o sul pericolo di inquinamento»*. Il che significa che il reato *de quo* può trovare soggettiva individuazione solo in ragione di un previo accertamento di responsabilità e, dunque, solo in conseguenza della puntuale ricognizione di comportamenti (commissivi, ovvero meramente omissivi), che abbiano dato luogo al fatto antiggiuridico punito dalla norma incriminatrice.

Tornando alla pronuncia in esame, il TAR Lazio conclude affermando che, nel caso di specie, era *«del tutto carente quella "individuazione di responsabilità", che, alla tregua di quanto disposto dal III comma dell'art. 14, D. lgs. n. 22/97, costituisce ora indefettibile coordinata di legittimità del provvedimento ripristinatorio»*, dichiarando, conseguentemente, illegittima l'ordinanza sindacale.

Ne consegue, quindi - come correttamente ritenuto - che, *«in difetto dell'ascrivibilità soggettiva della condotta preordinata allo scarico di rifiuti, ben avrebbe potuto, alla tregua di quanto stabilito dall'ultima parte del III comma dell'art. 14, d. lgs. n. 22/97, procedere all'esecuzione d'ufficio in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate»*.

Non appare, invece, altrettanto corretto il richiamo all'art. 18, comma 5 del D.M. 471/99, ove si prevede che, in materia di bonifica di siti contaminati, il Comune può insinuarsi al passivo del fallimento, per una somma corrispondente all'onere di bonifica preventivamente determinato in via amministrativa.

La norma, infatti, viene in considerazione nell'ambito della disciplina sulla bonifica dei siti contaminati, di cui all'art. 17, d. lgs. n. 22/97.

In particolare, il comma 11 del cit. art. 17 stabilisce che *«le spese sostenute per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale delle aree inquinate, nonché per la realizzazione delle eventuali misure di sicurezza, ai sensi dei commi 2 e 3 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile. Le predette spese sono altresì, assistite da privilegio generale mobiliare»*.

La norma introduce, pertanto, una disciplina speciale finalizzata a garantire, in misura maggiore rispetto ai creditori chirografari, il credito di cui trattasi.

⁵ Cass. pen., 28 aprile 2000, n. 1783, Pizzuti

Orbene, nella pronuncia in esame, il Tar Lazio dimentica l'art. 1, comma 2 del cit. D.M. 471/99, il quale stabilisce che «*le disposizioni del presente decreto non si applicano all'abbandono di rifiuti disciplinato dall'art. 14, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni ed integrazioni...*»; a meno che, a seguito della rimozione dei rifiuti abbandonati, il sito non presenti superamenti dei limiti di contaminazione; circostanza questa che renderebbe applicabile la disciplina di cui all'art. 17, d. lgs. n. 22/97 e del regolamento attuativo, il D.M. 471/99.

Ne deriva, pertanto, che la disposizione di cui all'art. 18, comma 5, D.M. 471/99 non è applicabile al caso di specie, vertendosi in materia di abbandono di rifiuti e non di bonifica di siti contaminati.

Tale circostanza, lascia, comunque, ferma la possibilità per il Comune di insinuarsi al passivo del fallimento, per le spese sostenute per la rimozione e l'avvio a smaltimento dei rifiuti abbandonati, secondo le norme generali previste dall'ordinamento, quindi, quale semplice creditore chirografario, e non privilegiato.