



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Prima Sezione Civile
Udienza Pubblica dell'11 marzo 2026

Ricorso R.G. n. 13985/2024, n. 3 del Ruolo
rel. cons. C. Crolla

IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE
Stanislao De Matteis

OSSERVA

1. – Il giudice delegato di una procedura di liquidazione giudiziale, provvedendo ai sensi dell'art. 140, comma 4, CCII in sostituzione del comitato dei creditori rimasto inerte, aveva autorizzato il curatore, a norma dell'art. 213, comma 2, CCII, alla derelizione di beni (consistenti in prevalenza in rifiuti, peraltro sottoposti a sequestro preventivo penale) di proprietà dalla società in liquidazione giudiziale e presenti presso l'immobile, sito in Cavaso del Tomba (TV), via dell'A.to n. 24, di proprietà della reclamante, per manifesta non convenienza della relativa attività di liquidazione.

Avverso tale decreto un creditore concorsuale (proprietario dell'immobile sul quale insistevano i beni "abbandonati"), ammesso al passivo, aveva proposto reclamo *ex art. 124 CCII*, contestando la decisione di *derelictio* di quei beni, avendo dedotto l'assenza di adeguata prova in merito all'effettività del giudizio di non convenienza sotteso alla scelta del curatore. Ciò premesso, aveva chiesto che, in accoglimento del reclamo e previa revoca del decreto impugnato, il curatore stesso fosse onerato "*per quanto attiene ai beni qualificati come rifiuti, di procedere con la redazione del piano di smaltimento, funzionale anche alle successive operazioni di vendita mediante incarico a soggetto specializzato*".

G.M.P., con atto notificato in data 4.6.2024, ha proposto il ricorso straordinario per Cassazione *ex art. 111, comma 7, Cost.* contro il decreto di rigetto del reclamo reso *ex art. 124 CCII* dal Tribunale di Treviso.

2. – Il ricorso è **inammissibile**.

Presupposto del ricorso *ex art. 111, comma 7, Cost.* è che si tratti di "sentenze".

Questa Corte da tempo ritiene, peraltro, che portato di tale locuzione stia nella capacità al giudicato: la norma è stata così oggetto di una lettura estensiva, la quale si riassume in ciò, che il ricorso straordinario è dato non già avverso le sole sentenze, intendendo con ciò i provvedimenti ai quali il legislatore attribuisce detta forma, bensì



contro tutti i provvedimenti, ivi compresi le ordinanze ed i decreti, simultaneamente caratterizzati dal duplice requisito della decisorietà e della definitività (c.d. sentenze in senso sostanziale).

Dunque, per principio costante, *“un provvedimento, ancorché emesso in forma di ordinanza o di decreto, assume carattere decisorio - requisito necessario per proporre ricorso ex art. 111 Cost. - quando pronuncia o, comunque, incide con efficacia di giudicato su diritti soggettivi, con la conseguenza che ogni provvedimento giudiziario che abbia i caratteri della decisorietà nei termini sopra esposti, nonché della definitività - in quanto non altrimenti modificabile - può essere oggetto di ricorso ai sensi dell’art. 111 Cost.”* (Cass. SU n. 1914 del 2016).

I requisiti richiesti ai fini del ricorso straordinario sono, quindi, la **decisorietà** e la **definitività** dei provvedimenti: decisorietà, nel senso che incidano su diritti o *status*; definitività, in quanto viga il giudicato, quale situazione *ex art. 2909 c.c.*, in cui l'accertamento giudiziale e l'attribuzione dei beni della vita non possono più essere rimessi in discussione in nessun modo e a nessuna condizione.

2.1. – Nella specie il Tribunale, con il reclamo *ex art. 124 CCII*, è stato adito avverso il provvedimento del giudice delegato reso ai sensi dell’art. 140, comma 4, CCII in sostituzione del comitato dei creditori.

Questa Corte ha già ritenuto - fra gli altri - che il decreto emesso dal tribunale in sede di reclamo, ai sensi dell’art. 26 l.fall., contro il provvedimento, emesso dal giudice delegato in sostituzione del comitato dei creditori (in quel caso, **come nella specie**, di autorizzazione del curatore alla rinuncia alla liquidazione di uno o più beni), **non** fosse impugnabile con ricorso straordinario per cassazione, ai sensi dell’art. 111 Cost., comma 7, **avendo natura ordinatoria e non decisoria** (cfr. in termini Cass. n. 17835 del 2019; Cass. n. 5447 del 2019).

Il decreto emesso dal Tribunale a seguito di reclamo contro un atto del giudice delegato integrante l'esercizio delle funzioni di direzione e connesse all'amministrazione e alla gestione dei beni acquisiti al fallimento **non** è, invero, diretto a risolvere controversie e non incide, pertanto, con efficacia di giudicato su situazioni di diritto soggettivo di natura sostanziale (Cass. n. 4346 del 2020).

Nel caso di specie si è, dunque, al cospetto di un provvedimento di indubbia portata **ordinatoria**. Il decreto di autorizzazione, nella specie adottato dal giudice delegato in sostituzione del comitato dei creditori, non costituito per mancanza di creditori disponibili, **non** incide infatti su diritti soggettivi del “fallito”, visto che semplicemente sottrae, come detto, i beni derelitti all'esecuzione concorsuale. In tutti i casi il provvedimento di autorizzazione assume una funzione integrativa (ordinatoria) di tipo gestorio, consentendo al curatore di non procedere alla liquidazione di determinati beni a fronte delle prescelte modalità della liquidazione indicate nel programma.

Da questo punto di vista **non** è decisorio il provvedimento emesso dal tribunale ai sensi dell’art. 124 CCII, poiché non ha la funzione di risolvere controversie su diritti. Afferisce alle funzioni di controllo sull'esercizio dei menzionati poteri gestori e sulle



eventuali misure integrative da adottare, al pari di quanto accade per esempio nelle ipotesi di autorizzazione all'affitto di azienda (su cui v. Cass. n. 1240 del 2013).

Il decreto, peraltro, **non** ha nemmeno il carattere della definitività perché la scelta gestoria è sempre suscettibile di modificazione (almeno) fino a quando non sia terminata l'azione esecutiva eventualmente intrapresa dal curatore.

3. - Poiché la fattispecie *sub indice* rileva per la palese interferenza tra regole concorsualistiche (che tendono a massimizzare, ove possibile, il grado di soddisfacimento dei creditori concorrenti, elidendo costi non necessari) e principi e normativa, nazionale e unionale, di tutela ambientale, con i conseguenti obblighi di intervento prescritti in riferimento a fatti commessi (più spesso omessi) dall'imprenditore insolvente durante l'esercizio dell'impresa, si **chiede** - nell'interesse della legge *ex art. 363 c.p.c.* - di pronunciare il principio di diritto indicato in dispositivo.

4. - Con l'**unico** motivo di ricorso, parte ricorrente (**proprietaria** dell'immobile sui cui insistono i beni "abbandonati") afferma che le norme del CCII debbono essere lette in uno alla normativa nazionale e sovranazionale e alla luce del principio "*chi inquina paga*". Deduce, quindi, che: (i) la decisione del Tribunale di Treviso non avrebbe tenuto conto della preminenza della normativa ambientale, che è di derivazione comunitaria, rispetto al codice della crisi; (ii) la preminente normativa ambientale collegherebbe la responsabilità della bonifica al detentore del sito o al produttore dei rifiuti, mai all'incolpevole proprietario; (iii) il curatore sarebbe, in generale, detentore in quanto amministra e gestisce il patrimonio dell'impresa cessata; (iv) nella fattispecie, il curatore sarebbe divenuto detentore a seguito dell'inventariazione dei beni mobili della debitrice, tra cui i rifiuti, e a seguito della presentazione dell'istanza di dissequestro (comunque respinta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Venezia); (v) la decisione del Tribunale, inoltre, farebbe ricadere l'onere dello smaltimento sulla collettività o sull'incolpevole proprietario del sito (**odierno ricorrente**) e non sulla massa dei creditori del debitore (massa che non avrebbe tutela di pari grado in base alla preminente normativa comunitaria).

5. - Il **tema** riguarda:

- i) l'esistenza di un obbligo del curatore di messa in sicurezza e smaltimento dei rifiuti a norma dell'art. 192 d.lgs. n. 152/1996;
- ii) la possibilità per il curatore di essere destinatario di ordinanze urgenti in materia da parte degli enti territoriali.

Il problema è complicato da risolvere per l'esistenza di un **conflitto** apparentemente insanabile (come dimostra anche la pronuncia assunta a stretta maggioranza – 5 a 4 – dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nel 1986 a proposito della decisione presa dal curatore del *Trust* di Midatlantic di non acquisire il sito inquinato) tra l'interesse dei creditori alla massimizzazione del risultato della liquidazione in funzione soddisfattiva dei loro crediti e l'interesse della collettività a rimuovere gli effetti nocivi alla salute pubblica derivanti dal mancato rispetto dell'ambiente da parte dell'impresa divenuta insolvente.



Si tratta, peraltro, di un conflitto tra tutela della collettività incisa dalla violazione delle norme fissate a protezione dell'ambiente e tutela della 'micro-collettività dei creditori' che, nonostante la frequenza del fenomeno, né il Codice della crisi, né i successivi Correttivi hanno inteso affrontare.

6. - In premessa, giova richiamare il testo dell'art. **192** d.lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente), secondo cui “1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. 3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, 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. 4. 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”.

Tale disposizione, in applicazione della regola comunitaria per cui “chi inquina paga”, prevede un obbligo di rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi dei soggetti responsabili della violazione del divieto, 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 (cfr. anche art. 188, comma 1, cod. ambiente, secondo cui “Il produttore iniziale, o altro detentore, di rifiuti provvede al loro trattamento direttamente ovvero mediante l'affidamento ad intermediario, o ad un commerciante o alla loro consegna a un ente o impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o ad un soggetto addetto alla raccolta o al trasporto dei rifiuti, pubblico o privato, nel rispetto della Parte IV del presente decreto”).

L'art. **183**, comma 1, lett. h), definisce “detentore”: “il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso”.

Gli artt. **240** ss. d.lgs. n. 152/2006 si riferiscono al responsabile dell'inquinamento, distinguendo questi dai soggetti non responsabili. In particolare, l'art. **245** d.lgs. cit. prevede una serie di adempimenti richiesti anche ai soggetti non responsabili verso la pubblica amministrazione e la possibilità che gli interventi di bonifica siano attivati anche da costoro. Il successivo art. **250** ancora, prevede che “qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti ... e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati ... gli interventi sono realizzati d'ufficio dal comune ...”.

Rileva, infine, l'art. **253** che configura gli interventi di bonifica come oneri reali sul sito contaminato, e per le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1, un privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, “ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile”, privilegio che “si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile”.



7. - Al riguardo, antecedentemente alla sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 2021, la **giurisprudenza amministrativa** era divisa.

Un **primo** orientamento riteneva che il curatore non potesse essere destinatario di un provvedimento di rimozione dei rifiuti, in quanto il fallimento non “succede” all'impresa fallita. Si trattava di un orientamento assai diffuso e numericamente consistente (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 31.01.2019, n. 182, in *Foro amm.*, 2019, 166; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. IV, 23.12.2019, n. 3061, in *Foro amm.*, 2019, 2192; Trib. Cassino 18.09.2018, in *DeJure*; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 5.09.2018, in *DeJure*; Cons. Stato, Sez. IV, 4.12.2017, n. 5668, in *Fallimento*, 2018, 590; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 3.10.2017, n. 644, in *Foro amm.*, 2017, 2097; Trib. Milano 8.06.2017, in *DeJure*; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 12.05.2017, n. 590, in *Foro amm.*, 2017, 1099; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 3.03.2017, n. 520, in *Foro amm.*, 2017, 696; Cass. pen. n. 4031 del 2016, in *Foro it.*, 2017, II, 45; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 5.01.2016, in *DeJure*; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 3.11.2014, n. 2623, in *DeJure*; Cons. Stato, Sez. V, n. 3274 del 2014, in *Fallimento*, 2015, 488; T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, Sent., 17.06.2014, n. 564, in *Foro amm.*, 2014, 1824; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 13.11.2010, n. 4127, in *Ragiusan*, 2011, fasc. 331, 151; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 18.10.2010, n. 11823, in *DeJure*; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 9.09.2010, n. 2556, in *DeJure*; T.A.R. Toscana, Sez. II, 19.03.2010, n. 700, in *Ragiusan*, 2011, fasc. 321, 108; Cass. pen. n. 41020 del 2010, in *Foro it.*, 2011, II, 82; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 10.03.2005, n. 398, in *Ragiusan*, 2006, fasc. 263, 157; T.A.R. Toscana, Sez. II, 1.08.2001, n. 1318, in *Fallimento*, 2002, 1130). Questa posizione era avallata **anche** dal Consiglio di Stato: cfr. sent. n. 5668 del 2017, ove si legge “*ai sensi degli artt. 242, comma 1 e 244, comma 2, d.lgs. 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*”.

Un **secondo** orientamento, di segno radicalmente opposto, riteneva, invece, che la presenza dei rifiuti e la qualità di detentore degli stessi, acquisita dal curatore a seguito di dichiarazione di fallimento, giustificasse la sua possibile legittimazione passiva rispetto all'ordine di rimozione (Cons. Stato, Sez. IV, n. 3672 del 2017; Cons. Stato, Sez. IV, Sent., n. 3672 del 2017, in *Fallimento*, 2018, 586; Cass. pen. 12.06.2008, n. 37282, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 177; Trib. Cosenza 30.01.2008, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2008, 571; T.A.R. Liguria, Sez. I, 3.10.2000, n. 1024, in *Ragiusan*, 2001, fasc. 202, 157; T.A.R. Toscana, Sez. II, 28.04.2000, n. 780, in *Ragiusan*, 2000, fasc. 198, 125; Cons. Stato, Sez. V, 17.05.1996, n. 563, in *Foro amm.*, 1996, 1532; T.A.R. Toscana, Sez. I, 3.03.1993, n. 196, in *Foro amm.*, 1993, 1055).

Un **terzo** orientamento, infine, sostanzialmente intermedio rispetto ai primi due, sosteneva che il curatore fosse tenuto a rimuovere e smaltire i rifiuti abbandonati dal fallito soltanto nel caso in cui fosse stato disposto l'esercizio provvisorio dell'attività, oppure nel caso di aggravamento della situazione ambientale in costanza di fallimento. Cfr. T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent., (20.06.2018, n. 4078, in *ambienteditto.it*;



T.A.R. Lombardia, Milano, 03.03.2017, n. 520, cit.). Si può ritenere che la sentenza dell'Adunanza plenaria abbia assorbito queste due situazioni all'interno nel principio, più generale, perché in caso di esercizio provvisorio e di aggravamento, il principio che vede il curatore legittimo destinatario dell'ordine di rimozione sembra valere a maggior ragione.

8. - L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è stata, quindi, investita della delicata questione *“di chiarire se, a seguito della dichiarazione di fallimento, perdano giuridica rilevanza gli obblighi cui era tenuta la società fallita ai sensi dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 (con la ricaduta sulla finanza pubblica e con un corrispondente vantaggio patrimoniale dei creditori della società fallita e sostanzialmente di questa), pur se il curatore fallimentare - in un'ottica di continuità - ‘gestisce’ proprio il patrimonio del bene della società fallita e ne ha la disponibilità materiale”*.

L'Adunanza plenaria, nella citata decisione n. 3/2021, ha dichiarato il principio di diritto per cui *“ricade sulla curatela fallimentare **l'onere** di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare”* (cui adde Cons. Stato n. 2208 del 2023), ritenendo che la presenza dei rifiuti in un sito industriale e la posizione di detentore degli stessi acquisita dalla curatela dal momento della dichiarazione del fallimento dell'impresa, tramite l'inventario dei beni dell'impresa medesima *ex art. 87 ss. l.fall.*, **comportassero** la sua legittimazione passiva all'ordine di rimozione.

L'Adunanza plenaria ancora l'onere del curatore al fatto che - dovendo escludersi che il curatore possa qualificarsi come avente causa dal fallito nel trattamento dei rifiuti, **non** producendo il fallimento alcun fenomeno successorio sul piano giuridico - *“nella predetta situazione...la responsabilità alla rimozione è **connessa alla qualifica di detentore** acquisita dal curatore fallimentare non in riferimento ai rifiuti (che sotto il profilo economico a seconda dei casi talvolta si possono considerare ‘beni negativi’), ma in virtù della detenzione del bene immobile inquinato (normalmente un fondo già di proprietà dell'imprenditore) su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti”*.

L'assoggettabilità (e, dunque, la legittimazione passiva) del curatore rispetto agli obblighi di smaltimento **deriva**, dunque, dall'assimilazione della sua posizione a quella del soggetto il quale, seppure non “subentrante” nella posizione giuridica del fallito - e, dunque, nel complesso delle situazioni giuridiche attive e passive che allo stesso facevano capo - comunque risulti “detentore” dei rifiuti presenti sui beni appresi alla massa attiva, facendolo, in definitiva, responsabile in ragione della “posizione di garanzia” che tale **relazione materiale** comporta. La relazione con i siti inquinati (o ove sono stati riversati rifiuti) giustificerebbe, dunque quella “posizione” (di controllo del rischio ambientale) assimilabile a quella del custode, dalla quale conseguirebbe la sua responsabilità, per gli effetti di cui all'art. 2051 c.c., la cui affermazione, come è noto, in ragione della sua tendenziale natura oggettiva richiede la sussistenza del mero rapporto causale tra la cosa (in custodia) e l'evento lesivo verificatosi in concreto.

Per arrivare a tale conclusione l'Adunanza plenaria valorizza, **da un lato**, le disposizioni dello stesso d.lgs. n. 152/2006, secondo cui *“al generale divieto di abbandono e di 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, anche per condotta omissiva, colposa nei limiti della esigibilità, o dolosa”, dall’altro, quanto previsto dal diritto europeo, per il quale i rifiuti devono comunque essere rimossi pur quando cessa l’attività o dallo stesso imprenditore che non sia fallito o, in alternativa, da chi amministra il patrimonio fallimentare dopo la dichiarazione di fallimento, in base al principio “*chi inquina paga*”, che implica che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o, ancora, dai detentori precedenti dei rifiuti, dovendo intendersi per “*detenzione*” qualsiasi forma di disponibilità materiale o giuridica, senza necessità di indagare la natura del titolo sottostante (cfr. direttiva 2008/98/CE art. 3 e art. 14).*

Sulla stessa scia, si è anche precisato che la responsabilità dell’autore materiale del fatto originario generatore del danno ambientale **non** costituisce un’esimente né elide, tantomeno in via successiva, la responsabilità di coloro che divengono proprietari del bene o che vantano diritti o relazioni di fatto col bene medesimo (in termini, Cons. Stato n. 1883 del 2025).

9. - Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, si è anche osservato che le procedure giudiziarie di liquidazione con cessione totale dei beni, pur differenziandosi sotto il profilo civilistico dalle modalità liquidatorie e degli organi impegnati al riguardo, possiedono analoghi effetti finali: anche in questo caso, infatti, così come nel fallimento, l’impresa cessa la propria attività e pone tutto il suo patrimonio residuo a disposizione dei futuri acquirenti. In ragione di ciò, i principi sopra riportati della sentenza dell’Adunanza plenaria si attagliano anche alla procedura di liquidazione con cessione dei beni, per cui i costi da sostenere per porre rimedio alle “**esternalità negative**” di produzione (sanitarie, ambientali, di pubblica incolumità, etc.) devono ricadere su chi acquista con piena coscienza dell’inquinamento e con preciso comando giudiziale; diversamente opinando, quei costi ricadrebbero sulla collettività incolpevole (Cons. Stato n. 4298 del 2024).

10. - In ordine al quesito se sia **giusto** che la massa dei creditori subisca i costi (spesso totalizzanti rispetto ad un minor attivo) della messa in sicurezza e dello smaltimento da parte della procedura concorsuale, il Consiglio di Stato - sempre in sede di Adunanza plenaria - ha affermato che l’abbandono di rifiuti e, più in generale, l’inquinamento, costituiscono “**diseconomie esterne**” generate dall’attività di impresa (cd. “**esternalità negative di produzione**”): sicché **appare** giustificato e coerente con tale impostazione ritenere che i costi derivanti da tali esternalità di impresa **ricadano** sulla massa dei creditori dell’imprenditore stesso che, per contro, beneficino degli effetti dell’ufficio fallimentare della curatela in termini di ripartizione degli eventuali utili del fallimento.

Seguendo, invece, la tesi contraria, si afferma che i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole, in antitesi non solo con il principio comunitario “*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.



Per questa ragione, il soggetto responsabile è individuato nello stesso imprenditore non fallito, oppure in colui che amministra il patrimonio fallimentare e i costi della gestione dei rifiuti imputati sia al loro produttore iniziale che ai detentori del momento ed ai detentori precedenti, potendo riconoscersi l'esimente prevista all'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 soltanto e unicamente a favore di chi non sia mai stato detentore dei rifiuti e, pertanto, nei confronti, ad esempio, del proprietario incolpevole del terreno (cfr. Cons. Stato n. 9928 del 2023).

10.1. - L'ulteriore passaggio logico-giuridico dovrebbe essere, allo stato della giurisprudenza amministrativa, che le spese di smaltimento dei rifiuti, di bonifica e di rimessione in pristino dei luoghi sono costi di procedura **prededucibili**, sostenuti dalla curatela.

Dunque, *“il costo della rimozione potrà ricadere sull'attivo fallimentare, quale conseguenza della **funzione di garanzia** che assume il detentore dei siti in cui siano abbandonati i rifiuti, in precedenza sede dell'impresa fallita, in conformità al principio chi inquina paga”* (Cons. Stato n. 1883 del 2025).

La tesi è stata confermata *ex multis* anche da Cons. Stato n. 1630 del 2022, n. 2997 del 2024, n. 7234 del 2024, n. 5510 del 2025, n. 6159 del 2025 che hanno ne ribadito i principi, divenendo così diritto vivente nella giurisprudenza amministrativa (da ultimo, v. T.A.R. Puglia Bari, Sez. II, 13.01.2026, n. 39).

11. - Con la recente ordinanza n. 9661 del 2025, il Consiglio di Stato ha rimesso all'Adunanza plenaria la questione se, in materia di rifiuti, gli obblighi di rimozione, smaltimento e ripristino di cui all'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 debbano gravare sulla curatela fallimentare **anche** quando i rifiuti, prodotti dall'attività dell'impresa poi fallita, siano stati depositati (**come nella specie**) su un'area di proprietà **di terzi e non acquisita all'inventario fallimentare**, qualora permanga un collegamento funzionale tra i rifiuti stessi e l'attività imprenditoriale cessata, tale da poter ravvisare una sorta di successione *sui generis* del fallimento alla società fallita, per cui il curatore che subentra nella gestione degli *asset* sarebbe tenuto, coerentemente alla regola *cuius commoda, eius et incommoda*, a farsi carico anche delle esternalità negative generate dalla gestione imprenditoriale poi fallita e ciò non in ragione della detenzione di beni immobili o dei rifiuti, ma quale soggetto subentrante nella responsabilità primaria dell'inquinamento del dante causa.

In particolare, la sezione remittente ha precisato che:

- i) una prima soluzione interpretativa consiste nell'ampliare i confini della nozione rilevante di “detenzione” dei beni immobili fino a ricomprendervi il caso in cui la curatela non ha mai acquisito la detenzione dell'area su cui sono situati i rifiuti e che non è inserita nell'inventario dei beni dell'impresa fallita;
- ii) secondo la diversa soluzione (**adottata da T.A.R. Lombardia, Sez. IV, 24 marzo 2023, n. 733, in Foro it., 2023, III, 259, con riferimento ai beni insistenti - come nel caso in esame - in un'area di stoccaggio che non era stata mai di proprietà dell'impresa successivamente fallita**), in assenza dell'individuazione del responsabile



dell'inquinamento (o anche quando l'incontestabile responsabile sia poi fallito), dovrebbe essere comunque il Comune a sopportare gli oneri della rimozione, con conseguente addebito dei relativi costi all'intera comunità, ciò che costituirebbe ad avviso della sezione remittente una soluzione contrastante con le regole europee.

All'Adunanza plenaria è, pertanto, rimessa una possibile interpretazione evolutiva di un proprio principio di diritto in materia di ordine di rimozione di rifiuti.

12. - Per quanto riguarda la giurisprudenza di questa Corte, essa si è occupata dei rapporti tra procedure concorsuali e legislazione ambientale soprattutto in tema di crediti relativi ai costi di bonifica ambientale sostenuti dopo la dichiarazione di fallimento dell'impresa inquinante.

Nella sentenza n. 5705 del 2013, oltre che dell'aspetto della prededuzione, si controverteva sulla responsabilità dell'impresa fallita per i costi di bonifica ambientale, anche in relazione alla successione di leggi in materia. **Non** si ricava con chiarezza dalla pronunzia se l'impresa fallita fosse proprietaria dell'area in questione.

Nel caso deciso da Cass. n. 21887 del 2011 si discuteva della responsabilità per gli interventi di bonifica a seguito del passaggio di proprietà del bene "contaminato". Tra l'altro, la Cassazione afferma il principio per cui: *"in materia ambientale, chi **subentra nella proprietà** o nel possesso di un sito contaminato (nella specie immobile sul quale era svolta attività produttiva poi risultata gravemente contaminatoria), ma non è responsabile della violazione, subentra anche negli obblighi connessi all'onere reale di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 17, comma 10, di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, ed è tenuto a sostenere i costi connessi agli interventi di bonifica se intende evitare le conseguenze dei vincoli previsti dal successivo comma 11, secondo cui le spese sostenute per detti interventi realizzati d'ufficio dal Comune o dalla Regione qualora i responsabili non provvedano o non siano individuabili sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, esercitabile anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile"*. V. anche Cass. n. 12467 del 2018 e n. 2953 del 2014.

In Cass. n. 14935 del 2016 l'impresa, in amministrazione straordinaria, era proprietaria dei due siti oggetto degli interventi di bonifica, ma non unica responsabile dell'inquinamento, opera di diverse imprese che si erano succedute nel tempo, le questioni esaminate riguardavano essenzialmente la prova del nesso causale e la quantificazione del danno.

Analoga problematica (ma non era oggetto del contendere la prededuzione del credito) è stata esaminata dalla Cass. n. 29113 del 2017, che afferma il principio della perdurante vigenza del d.m. n. 471/1999, e quindi della possibilità per l'ente pubblico di insinuarsi al passivo sulla base di una stima predeterminata in via amministrativa.

Più recentemente, in argomento, si sono pronunciate anche le Sezioni Unite, con due decisioni di cui si darà conto più innanzi.

13. - Come si diceva, a rilevare nella presente sede, è l'aspetto (non ancora affrontato *funditus* dalla Cassazione) relativo all'esistenza di un obbligo del curatore di messa in sicurezza e smaltimento dei rifiuti a norma dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006.



L'esegesi prospettata da parte della ricorrente con l'unico motivo di ricorso è coerente con il percorso logico – giuridico utilizzato dalla citata decisione dell'Adunanza plenaria, la quale ha valorizzato il fatto che, 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. 152/2006.

La curatela fallimentare, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può, quindi, 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.

13.1. - In tal senso, l'Adunanza plenaria ha valorizzato le seguenti ulteriori circostanze.

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, ha osservato che:

- i) 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;
- ii) 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;
- iii) esso non si applica ai casi in cui il bene risulti di proprietà dell'imprenditore al momento della dichiarazione del fallimento.

14. - Per Tribunale di Treviso, viceversa, “*l'applicazione del principio che correla l'obbligo di ripristino ambientale alla detenzione fondata sull'inventariazione (cfr. Ad. Plen. cit.: la posizione di detentore (dei rifiuti) acquisita dal curatore dal momento della dichiarazione del fallimento dell'impresa, tramite l'inventario dei beni dell'impresa medesima ex artt. 87 ss. l.f. ...) va necessariamente contemperata con l'istituto della derelizione*” (pag. 5).

Proseguendo su questa linea ermeneutica, il Tribunale ha osservato che in “*base alla lettera e alla ratio dell'art. 213.2 CCII, il potere di derelizione va esercitato secondo il solo criterio della manifesta non convenienza dell'attività di liquidazione. La norma non pone limiti a tale potere in ragione delle caratteristiche dei beni interessati, e il sotteso giudizio di convenienza, secondo la logica della norma in questione, ha come primo referente l'interesse dei creditori. L'invocata correlazione tra detenzione (conseguente all'esecuzione dell'inventario) e obbligo di smaltimento dei rifiuti non può comportare la disapplicazione dell'istituto della derelizione, in considerazione delle caratteristiche dei beni interessati. E ciò sia perché l'art. 213.2 CCII non contempla eccezioni del*



genere, sia perché il criterio cui si deve attenere il curatore nell'esercizio della sua autonomia (nella scelta di beni da comprendere nella procedura o da liquidare) è primariamente quello della manifesta non convenienza dell'attività liquidativa" (pag. 3 e 4).

Sicché, il curatore, operando la predetta scelta di rinuncia, spezzerrebbe (qui si aggiunge) il filo della detenzione dell'immobile e del potere giuridico e materiale di disporre del bene e, di rimando, dei rifiuti ivi presenti. Conseguentemente cadrebbe il presupposto oggettivo per l'emissione dell'ordinanza del Sindaco nei confronti dello stesso curatore *ex art.* 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

15. - La giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato n. 3/2021, in particolare, che - come anticipato: v. *supra* § 11. - **non** ha trattato il caso di specie, caratterizzato dalla produzione di rifiuti su sito di proprietà di terzi) si è attestata soprattutto sull'indifferenza rispetto alla responsabilità di diritto pubblico della facoltà di derelizione del curatore esercitata ai sensi dell'art. 42, comma 3, l.fall., cioè in relazione ad una fattispecie che costituisce una mera eventualità (la sopravvenienza, dopo l'apertura del concorso, di ulteriori beni) e che è diversa dal caso “- *quale quello all'esame del Collegio - in cui il bene, cioè l'immobile inquinato, risult di proprietà dell'imprenditore al momento della dichiarazione del fallimento*”. In sostanza, ove il bene inquinato - come nella maggior parte dei casi - sia già stato oggetto di cd. spossessamento e sia entrato nella massa attiva (e, quindi, non sia sopravvenuto: perché in tale ultimo caso potrebbe rilevare la *derelictio*), il curatore non può declinare le proprie responsabilità, dismettendo il bene stesso.

16. - Anticipandosi quello che meglio si dirà in prosieguo, occorre *in limine* osservare che le regole di riferimento – imperative ed inderogabili stante la natura pubblicista degli interessi sottesi - sono quelle di cui agli artt. 42, comma 3 e 104-ter l.fall. (riprodotte nel codice della crisi negli artt. 142 e 213 CCII): la prima vale per i cd. beni sopravvenuti e la seconda per i beni già facenti capo al patrimonio del debitore.

L'Adunanza plenaria (sent. n. 3/2021) si è confrontata solo con la prima delle due e ne ha affermato l'inapplicabilità visto che non si trattava di beni sopravvenuti; ma non si è confrontata con l'art. 104-ter che pure esclude l'acquisizione dei beni.

Ed invece, proprio la norma sulla 'derelizione' appare di decisiva importanza perché è quella che consente di affermare che **non** sono compresi nel fallimento i beni che il curatore, debitamente autorizzato, può abbandonare sempre se il presumibile valore di realizzo sia inferiore agli oneri di acquisizione o di conservazione.

Un abbandono che, però, **non** significa porli tra le *res nullius*, visto che all'abbandono corrisponde la riattribuzione al fallito del potere di gestione come è consacrato dal fatto che su di essi possono riespandersi le azioni esecutive individuali dei creditori.

17. - Sennonché la questione, con tutta evidenza assai delicata e controversa, è stata affrontata in maniera tranciante anche da Cons. Stato 8 giugno 2021, n. 4383, in un caso in cui il curatore fallimentare, reputando che l'acquisizione della discarica



non fosse conveniente per la massa, aveva esercitato la facoltà prevista dall'art. 104-ter l.fall., dismettendo il bene.

I giudici amministrativi – andando oltre la decisione dell'Adunanza plenaria - hanno **ritenuto** 'irrilevante' la "rinuncia" alla liquidazione del sito contaminato, trattandosi di atto che, pur legittimamente adottato, assumerebbe una **valenza meramente privatistica**, sicché *"la Curatela **non** può ritenersi liberata dalle responsabilità connesse alla discarica per il solo fatto di avere rinunciato a liquidarla"*. Ciò perché - rispetto al curatore fallimentare – rileverebbero comunque gli obblighi e le responsabilità di diritto pubblico connesse alla **pregressa** detenzione, *"con la conseguenza che eventuali atti di dismissione dei beni, anche se legittimamente adottati in base all'articolo 104-ter l.f., andranno considerati **come atti privatistici**, non dismissivi della responsabilità di diritto pubblico"* (nello stesso senso Cons. Stato n. 1763 del 2022, secondo cui, in materia di responsabilità per danno ambientale, il principio *"chi inquina paga"* si declina nel senso che: *"ruota intorno al fondamentale cardine della responsabilità del proprietario in chiave dinamica, ossia nel senso di ritenere responsabili degli oneri di bonifica e di riduzione in pristino anche il soggetto non direttamente responsabile della produzione del rifiuto, il quale sia tuttavia divenuto proprietario o detentore dell'area o del sito in cui è presente, per esservi stato in precedenza depositato, stoccato o anche semplicemente abbandonato, il rifiuto in questione"*).

All'origine della responsabilità vi sarebbe, dunque, **non** il fatto produttivo del danno, **ma** quello della detenzione o del possesso dell'area sulla quale è oggettivamente presente il rifiuto.

Ne deriva, secondo tale impostazione, che il curatore (di fatto, *semel detentor semper detentor* ovvero coinvolto - seguendo una logica di *responsibility* - sol perché entrato in contatto col rifiuto) **non** può ritenersi liberato dalle responsabilità connesse alla discarica per il solo fatto di avere rinunciato a liquidarla, in quanto *"quello che il principio 'chi inquina paga', invece, sembra imporre è che il patrimonio che si è formato grazie alla produzione o abbandono illeciti di rifiuti o che non abbia subito i costi dello smaltimento non si avvantaggi per effetto di questa condotta"*.

18. - Premesso che **anche** il caso trattato da Cons. Stato n. 4383 del 2021 era caratterizzato dall'acquisizione all'attivo della discarica di rifiuti (evenienza - si ribadisce ancora una volta - **diversa** da quella di specie, caratterizzata da produzione di rifiuti su beni di proprietà di terzi), **occorre** rilevare in senso critico rispetto a tale ultima decisione che, se è vero che nessuna specifica disposizione esonera il curatore dagli oneri connessi al sito inquinato o ai rifiuti, è **altrettanto vero** che ciò non esclude, di certo, che in base alle regole di **diritto comune** a questo esonero si possa pervenire.

A tale ultimo riguardo, nel diritto della crisi dell'impresa e dell'insolvenza è attribuita al liquidatore giudiziale una fondamentale prerogativa, la quale presiede **tanto** alla fase di acquisizione dei beni sopravvenuti alla massa, **quanto** alla successiva attività di liquidazione di quelli già inventariati *ex art. 87 l.fall.* (adesso art. 195 CCII).

Il gestore della procedura **può**, rispettivamente, rinunciare all'apprensione dei beni costituenti la massa attiva, *"qualora i costi da sostenere per il loro acquisto e la loro conservazione risultino superiori al presumibile valore di realizzo"* (cfr. art. 42, comma 3, l.fall.,



adesso 142, comma 3, CCII), ovvero “*rinunciare a liquidare uno o più beni, se l’attività di liquidazione appare manifestamente non conveniente*”, con conseguente rimessione dei beni medesimi nella disponibilità del debitore insolvente (cfr. art. 213, comma 2, CCII, già art. 104-ter, comma 8, l.fall. che contemplava, con disposizione ripetitiva, anche la rinuncia ad acquisire all’attivo), sui quali i creditori, in deroga a quanto previsto nell’art. 51 l.fall. (adesso 150 CCII), possono iniziare (o proseguire) le azioni esecutive individuali o cautelari (cfr. art. 104-ter, comma 8, l.fall., adesso art. 213 CCII).

18.1. - D’altro verso, come osservato dal Tribunale di Treviso sarebbe **incongruente** disapplicare o meno il potere di derelizione, per la presenza di rifiuti da smaltire, **a seconda** del momento (cioè, se prima dell’inventariazione o successivamente) in cui il curatore opera una scelta che per la legge ha lo stesso effetto, e, cioè, la rimessione dei beni nella disponibilità del debitore (v. pag. 5 del decreto qui impugnato).

L’effetto della derelizione è, invero, pur sempre unico **sia** in caso di rinuncia all’acquisizione dei beni, **sia** in caso di rinuncia alla liquidazione dei beni acquisiti. È pertanto **implausibile** che, in relazione agli stessi beni, l’obbligo sia imputabile al curatore – secondo la logica della correlazione ‘detenzione-obbligo di smaltimento’ – per la sola circostanza, del tutto estrinseca, che la sua scelta di convenienza intervenga subito dopo l’inventariazione (con conseguente acquisizione della detenzione) piuttosto che subito prima (con mancata acquisizione della detenzione).

Il perimetro della segregazione patrimoniale **non** è, invero, fissato per legge, essendo viceversa rimesso (anche) alle determinazioni degli organi della procedura concorsuale.

Non è, dunque, per nulla convincente (perché disancorata dal dato normativo) l’opinione di chi pur autorevolmente ritiene che la *derelictio* contemplata dagli artt. 104-ter, comma 8, l.fall. e 213 CCII) **non** possa essere disposta quando la valutazione è riferibile a costi che, pur gravando sul bene, nulla hanno a che vedere con l’attività di liquidazione. È **evidente**, infatti, che l’attività di liquidazione può essere manifestamente non conveniente anche quando (per monetizzare il bene) occorre sostenere rilevanti costi per lo smaltimento dei rifiuti, già gravanti su di esso.

A ragionare diversamente, **occorrerebbe** peraltro configurare una responsabilità del curatore per aver inventariato beni privi di valore commerciale ed anzi da smaltire, creando un pregiudizio per i creditori.

19. - La rinuncia alla liquidazione del bene, così come la sua mancata acquisizione, **comporta(no)** la ripresa della disponibilità in capo all’imprenditore entrato in procedura, concentrando nel soggetto che ha determinato la lesione del bene-ambiente (e che, quindi, ha effettivamente inquinato) **sia** la responsabilità penale (che lo coinvolge comunque), **sia** quella amministrativa.

Ciò è conforme al principio desumibile dagli artt. 128 e 211 CCII, in base ai quali si evince il curatore ha poteri **circoscritti** unicamente alle operazioni di liquidazione dell’attivo fallimentare e di soddisfacimento dei creditori secondo l’ordine legale, essendo la prosecuzione dell’attività d’impresa possibile solo previa



autorizzazione del tribunale o del giudice delegato. Di tal che il curatore **può** essere chiamato a rispondere (soltanto) dei fatti inquinanti compiuti durante l'amministrazione del patrimonio fallimentare a lui affidata.

È, pertanto, nei confronti del debitore che **deve** (ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006) essere emessa l'ordinanza sindacale e fissato il termine entro cui provvedere, decorso il quale il Sindaco procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate (**in senso conforme v. T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I, 4 febbraio 2026, n. 145, cui si rinvia per ulteriori notazioni**).

L'obbligo di smaltimento dei rifiuti, come l'obbligo di bonifica, ed il conseguente ordine impartito dal Comune, è, invero, **direttamente connesso** alla successiva eventuale irrogazione della sanzione (amministrativa o penale) per aver compiuto l'atto inquinante, o avervi contribuito, in maniera anche solamente colposa, presupponendo l'una e l'altra ipotesi l'accertamento della responsabilità dell'illecito in capo al destinatario dell'ordine, e dovendosi escludere una responsabilità per il soggetto incolpevole, tanto più ove si consideri che si tratta di responsabilità penale.

Il precetto di cui all'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, è, infatti, **rivolto** ai responsabili dell'abbandono di rifiuti e ai proprietari del terreno inquinato, mentre quello di cui al comma 3 del citato art. 255 è **diretto** ai destinatari formali dell'ordinanza sindacale (da ultimo, cfr. Cass. pen., Sez. 3, n. 44343 del 14/11/2024).

Ai sensi dell'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, invero, “*chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, è punito con la pena **dell'arresto** fino ad un anno. Nella sentenza di condanna o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione di quanto disposto nella ordinanza di cui all'articolo 192, comma 3, ovvero all'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3*”. Ed è appena il caso di precisare che il divieto penale di cui al citato comma 3 è rivolto propriamente **non** già ai responsabili o ai proprietari menzionati nella norma a monte, **sebbene** a “*chiunque non ottempera all'ordinanza del sindaco*” che intima agli obbligati di procedere alla rimozione dei rifiuti.

Si deve aggiungere, inoltre, che i destinatari dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti **non** possono addurre, a giustificazione, di non avere la diretta disponibilità dell'area su cui intervenire. In particolare, e ad esempio, come più volte affermato dalla giurisprudenza, in tema di rifiuti, il fatto che questi ultimi si trovino in stato di abbandono all'interno di un'area sottoposta a sequestro giudiziario **non** può avere alcuna efficacia scriminante del reato di cui all'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 per inesigibilità della condotta, poiché, in tal caso, il destinatario dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, emessa ai sensi dell'art. 192, comma 3, del medesimo d.lgs., deve richiedere al giudice l'autorizzazione ad accedere ai luoghi per provvedere alla rimozione (così Cass. pen., Sez. 3, n. 33585 del 08/04/2015, Rv. 264440-01, e Cass. pen., Sez. 3, n. 14747 dell'11/03/2008, Rv. 239974-01).

20. - La questione è, quindi, quella del recupero dei costi sostenuti per l'intervento **surrogatorio** (v. art. 192, comma 3, per lo smaltimento dei rifiuti e art. 250, per l'obbligo di bonifica), riconnesso ad un fatto genetico (l'inquinamento)



avvenuto antecedentemente all'apertura (in questo caso) della liquidazione giudiziale, non potendo assumere rilevanza - a tal proposito - il momento del rilevamento o dell'accertamento dell'inquinamento, che può avvenire anche nel corso della procedura concorsuale, senza però che ciò possa incidere sul regime dell'obbligazione.

Problema che, a dire il vero, non presenterebbe connotazione diversa anche a voler accedere all'opposta tesi che vede nel curatore il soggetto nei cui confronti emettere l'ordinanza sindacale, a meno di non voler ipotizzare un credito prededucibile perché ancorato all'inosservanza dell'obbligo piuttosto che al fatto dell'inquinamento.

Epperò, va notato per inciso, in senso contrario al rilievo da ultimo indicato, che la responsabilità e il conseguente costo dello smaltimento dei rifiuti non possono ricadere sui creditori del fallimento (e, quindi, su di una piccola collettività piuttosto che sull'intera collettività), né sul curatore che ne rappresenta gli interessi, il cui ufficio è, per l'appunto, limitato alla liquidazione della massa dei beni e non già alla prosecuzione di un servizio pubblico.

Non è, invero, certo richiedibile al curatore di sopportare in proprio l'onere economico dell'intervento ripristinatorio, dovendo questo ricadere in ogni caso sulla massa fallimentare.

Laddove non vi fossero attività liquide (o almeno di pronta liquidazione), il curatore verrebbe perciò a trovarsi nella situazione di non poter dare, quanto meno immediatamente, corso agli interventi richiesti (potendo, peraltro, la sua condotta omissiva assumere rilievo penale).

Ma per altro verso, anche ove (disponendo di attivo sufficiente) il curatore dovesse effettuare gli interventi richiesti, ciò si tradurrebbe in una aperta violazione delle regole legali che presiedono alla formazione dello stato passivo ed al concorso tra creditori, che risulta ancora più evidente ove si ponga mente alla ipotesi in cui sia l'amministrazione a realizzare interventi in sostituzione, nei casi e nelle forme previsti dalla normativa ambientale.

21. - Non contrasta con quanto innanzi esposto il principio espresso da Cass. SU n. 33944 del 2023, secondo cui, per ciò che qui interessa "L'obbligazione assunta in via contrattuale - relativa al trasferimento di aree, previa loro bonifica, alla pubblica amministrazione - è idonea a configurare un accordo ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241 del 1990 ed è perciò incensurabile, con la deduzione della violazione di norme in tema di giurisdizione, la decisione del G.A. che abbia affermato la propria giurisdizione esclusiva al riguardo; ne consegue altresì che rispetto alla predetta obbligazione contrattuale il giudice amministrativo può emettere una sentenza costitutiva ex art. 2932 c.c., pur se non espressamente contemplata dagli artt. 29 e 30 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, sia perché secondo una interpretazione costituzionalmente orientata il giudice amministrativo, nelle controversie rimesse alla sua giurisdizione esclusiva, può erogare ogni forma di tutela del diritto soggettivo, sia perché, a norma degli artt. 11 e 15 della l. n. 241 del 1990, agli accordi provvedimentali si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti."



In quel caso, infatti, l'obbligo del curatore di bonifica del curatore **non** venne fatto discendere direttamente dalla legge, **ma** da un impegno espressamente assunto in via convenzionale (precisazione questa contenuta a pag. 19 della sentenza).

Rilevano, invero, le Sezioni Unite, il Consiglio di Stato, nel giudizio di secondo grado, ha accertato che l'obbligo di curare la bonifica delle aree, di cui era stato previsto in convenzione il trasferimento al Comune, è parte integrante del regolamento scaturente dalla convenzione urbanistica intercorsa tra le parti; ne discende che la pretesa della curatela ricorrente di assegnare a tale specifico obbligo un carattere autonomo rispetto a quelli posti in via principale dalla convenzione, oltre che non risultare supportata da un'adeguata censura alla soluzione ermeneutica affermata dal Consiglio di Stato, appare finalizzato a contestare una valutazione del giudice amministrativo che appare incensurabile, alla luce del tenore delle previsioni convenzionali, che consentono effettivamente di annettere all'obbligo azionato in giudizio carattere meramente integrativo degli obblighi suscettibili di essere imposti in conseguenza dell'adozione del provvedimento in sostituzione del quale venne conclusa la convenzione *de qua*.

E ciò in disparte la circostanza che nel caso sottoposto alle Sezioni Unite si discuteva di obbligo di bonifica e **non** (come nella specie) di smaltimento di rifiuti (sulla differenza tra mero obbligo di rimozione dei rifiuti abbandonati ed obbligo di bonifica, v. Cass. pen., Sez. 3, n. 32117 del 29/05/2024, Rv. 286865 – 01 ed ivi rif.: *“In tema di reati contro l'ambiente, il delitto di omessa bonifica, previsto dall'art. 452-terdecies cod. pen., si differenzia dalla contravvenzione di inottemperanza all'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti, di cui all'art. 255, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in quanto il primo presuppone una condotta avente potenzialità inquinanti, mentre la seconda richiede l'abbandono dei rifiuti, in esso compreso anche il deposito incontrollato e l'immissione nelle acque, da cui non derivi un evento potenzialmente in grado di inquinare”*).

22. - Piuttosto, la tesi che si chiede alla Corte di accogliere è **conforme** a quanto precisato dalle Sezioni Unite (Cass. SU n. 3077/2023), secondo cui a carico del proprietario/gestore del sito inquinato che **non** abbia *direttamente* causato l'inquinamento, **non** può essere imposto l'obbligo di eseguire le misure di messa in sicurezza di emergenza (cd. “m.i.s.e.”) e di bonifica di cui al Titolo V cod. ambiente, in quanto gli effetti in capo al proprietario incolpevole sono limitati a quanto previsto dall'art. 253 d.lgs. n. 152 del 2006 in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari, possedendo le misure anzidette una connotazione ripristinatoria di un danno già prodottosi che le rende non assimilabili alle misure di prevenzione che, viceversa, il proprietario del sito è obbligato ad assumere in quanto idonee a contrastare un evento recante una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile. Ne consegue che al proprietario che **non** abbia causato l'inquinamento sono, altresì, inapplicabili i criteri di imputazione della responsabilità di cui agli artt. 2050 e 2051 c.c., dal momento che la disciplina definita nella parte quarta del codice dell'ambiente per la bonifica dei siti contaminati ha carattere di **specialità** rispetto alle norme del codice civile contemplando, a tale proposito, la specifica posizione del proprietario/gestore incolpevole e trovando applicazione nei confronti del responsabile dell'inquinamento (in base al principio *“chi inquina paga”* di cui alla Direttiva 2004/35/CE), a titolo di dolo o colpa, con la conseguenza che



l'obbligo di adottare le misure utili a fronteggiare la situazione di inquinamento rimane unicamente a carico di colui che di tale situazione sia stato responsabile per avervi dato colposamente o dolosamente causa, non potendosi addossare al proprietario incolpevole dell'inquinamento alcun obbligo né di bonifica, né di messa in sicurezza.

Nell'affermare il principio di diritto innanzi espresso, le Sezioni Unite **riprendono**, inoltre, il precedente della Corte di Giustizia del 9.3.2010 (in C-378/08), la quale aveva già chiarito come, **neppure** una lettura marcatamente oggettiva del principio "*chi inquina paga*" potrebbe tradursi in una deroga della disciplina nazionale in ordine al nesso di causalità, che nella specie si instaura tra l'attività dell' "operatore", cui sono dirette le misure di riparazione, ed il fenomeno inquinante, in ragione del collegamento tra l'attività produttiva dallo stesso esercitata e l'inquinamento, che svaluta altre (diverse, non previste) forme relazionali meramente indirette (quale quella dominicale), attecchendosi tale previsione, ad un tempo, come criterio selettivo della responsabilità e come limite alla discrezionalità dei pubblici poteri.

Così facendo, le Sezioni Unite correttamente **accedono** ad una interpretazione che tiene conto del necessario (imprescindibile) **raccordo** tra azione contaminante e riparazione, che sta alla base della direttiva per cui solo "*chi inquina paga*".

In definitiva, le Sezioni Unite, pur non occupandosi espressamente dell'obbligo di bonifica in capo alla curatela fallimentare, **esprimono** una posizione antitetica a quella della plenaria n. 3 del 2021, affermando che:

- la mera proprietà o detenzione qualificata (punto 9) non può giustificare l'ordine di ripristino, in quanto non è predicabile una responsabilità oggettiva che prescinda dal nesso causale, oltre che dall'elemento soggettivo (punto 41);
- l'attribuzione della responsabilità non può basarsi sui vantaggi economici derivanti dalla posizione del soggetto (punto 17);

22.1. - Nel medesimo angolo di visuale si colloca Cass. n. 199 del 2024, che, a proposito del diritto di rivalsa della pubblica amministrazione nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese relative agli interventi di bonifica e ripristino ambientale eseguiti in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 (e, successivamente, degli artt. 242, 244 e 250 d.lgs. n. 152 del 2006), ha delineato i tratti di un'obbligazione indennitaria *ex lege*, gravante sul medesimo responsabile ed avente ad oggetto il recupero degli esborsi necessari all'espletamento di una "*pubblica funzione*", sostenuti "*alla stregua di un peculiare meccanismo di sussidiarietà verticale*", attraverso il quale, "*a garanzia della tutela di un bene di interesse super-individuale e dotato di rilevanza costituzionale, è sempre assicurato il ripristino ambientale*".

23. - Un'altra osservazione s'impone.

Nella giurisprudenza amministrativa, al curatore è attribuita la "detenzione" dei beni acquisiti all'attivo, con la sua connessa responsabilità e la sua legittimazione passiva alle ordinanze degli enti territoriali. Questa tesi è ripresa dalla ricorrente.



L'art. 183, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 152 del 2006 indica, però, come “**detentore**” “*il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso*”.

Ma se, in base alla giurisprudenza di questa Corte (v., tra le altre, Cass. n. 17605 del 2015; v. anche Cass. n. 4776 del 1993; Cass. n. 16853 del 2005; tutte dettate in ambito petitorio, con riguardo a domande di usucapione di beni del fallito proposte dal terzo che vanti un possesso utile, ma con riguardo all'ipotesi in cui il curatore non abbia materialmente acquisito la disponibilità dei beni stessi, con esclusione della signoria di fatto da altri esercitata), la **redazione dell'inventario** da parte del curatore fallimentare, attraverso il quale vengono individuati, elencati, descritti e valutati i beni della massa, **non** comporta la materiale apprensione delle cose da parte del curatore, il quale ne diviene **mero detentore**, senza alcuna sottrazione *ope legis* delle stesse al fallito, non costituendo, pertanto, tale atto una causa interruttiva del possesso di quest'ultimo, lo stesso curatore **non** è “detentore” secondo la nozione di cui al citato art. 183, non essendo colui che ha prodotto i rifiuti, né colui che è nel possesso del bene perché non potrebbe mai avere un rapporto con la cosa corrispondente ad un diritto reale.

24. - Si potrebbe replicare osservando che, per l'Adunanza plenaria, il curatore è il detentore/possessore dell'immobile (inquinato o sul quale sono presenti i rifiuti) **non** già secondo la qualificazione della detenzione nell'ambito del diritto domestico, **ma** in base ai principi di diritto eurounitario, poiché ciò che solo rileva è la sussistenza di un rapporto gestorio.

La lettura della Dir. 98/2008 **non** conferma, però, una siffatta affermazione.

L'art. 3, che disegna le definizioni, dice: è “*produttore di rifiuti*” la persona la cui attività produce rifiuti (produttore iniziale di rifiuti) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti. Di certo il curatore **non** è il produttore.

Quanto alla definizione di “*detentore di rifiuti*” si precisa che lo è il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso. Il termine di confronto è (ancora una volta) il possesso **non** la disponibilità o la gestione del bene.

E se il curatore effettivamente può essere considerato l'amministratore dei beni del soggetto in procedura (v. già art. 31 l.fall.; ora art. 128 CCII), è da **escludere** – come detto – che possa essere reputato, quanto meno per il diritto nazionale, possessore, venendo piuttosto a disporre del possesso del fallito come di una situazione giuridica, comunque, appartenente al fallito stesso.

25. - Quanto all'effetto di spossessamento tradizionalmente attribuito alla dichiarazione di fallimento (oggi, della liquidazione giudiziale), occorre infatti intendersi.

Come è stato osservato in dottrina, l'art. 142, comma 1, CCII (corrispondente all'art. 42, comma 1, l.fall.), secondo cui “*La sentenza che dichiara aperta la liquidazione giudiziale priva dalla sua data il debitore dell'amministrazione e della disponibilità dei suoi beni esistenti alla data di apertura della liquidazione giudiziale*”, **non** incide di per sé sulle



situazioni possessorie, che come è noto sono situazioni fattuali, **occorrendo** quindi una (ulteriore) attività materiale di apprensione dei beni alla massa, per conseguirne la pratica disponibilità.

In tal senso, quindi, è stato esattamente osservato che - benché sia ampiamente ricevuta l'affermazione secondo cui la sentenza di apertura della procedura concorsuale comporti lo “spossessamento” del fallito (v., *ex multis*, Cass. n. 607 del 2012) - essa determina **solo** l'effetto di “sospensione” dei poteri di amministrazione e disposizione in capo al debitore. Tanto è vero che lo spossessamento è necessariamente temporaneo, fisiologicamente concludendosi con la cessazione della procedura, atteso il suo carattere strumentale agli scopi della liquidazione giudiziale e, in definitiva, al soddisfacimento dei creditori.

26. - D'altro verso, le difficoltà di qualificare il rapporto di fatto tra il curatore ed i beni del compendio fallimentare sono evidenti solo se si pensa che un terzo **può** usucapire i beni del fallito, se il curatore non interrompe il termine per la maturazione dell'usucapione attraverso l'instaurazione di un giudizio ordinario di cognizione, non essendo sufficienti a tal fine le diffide stragiudiziali a rilasciare l'immobile (v. Cass. n. 15137 del 2021).

Essendo al curatore affidata **solo** l'amministrazione e la disponibilità giuridica del patrimonio dell'impresa per il migliore soddisfacimento dei creditori, nella liquidazione giudiziale **vacillano**, dunque, le categorie classiche del possesso e della detenzione.

Al cd. spossessamento fallimentare **non** è possibile, infatti, attribuire un significato che possa coniugarsi, nella teorica tradizionale dei beni, con quello di possesso (*corpus et animus rem sibi habendi*, come possesso vero e proprio) o di detenzione (*animus detinendi, nomine alieno*, nella consapevolezza che la cosa è di altri), esulando lo stesso dalla sistematica tradizionale nella quale tali nozioni si sono affermate.

Ed è proprio questa la ragione per la quale il termine, quasi gergale (ma di derivazione legislativa essendo incluso nella Relazione ministeriale al Re), di “spossessamento” è pacificamente **inteso** come perdita di disponibilità gestoria dei beni e sostituzione del del debitore con il curatore (*ex multis*, cfr. Cass. n. 30732 del 2025, punto 5.1.; Cass. 31968 del 2025, punto 4.2.), pur non potendosi quest'ultimo pacificamente considerare **né** un successore del soggetto in procedura, **né** un rappresentante assumendo, piuttosto, la qualifica di terzo subentrante nell'amministrazione del patrimonio del debitore - ma, si badi - soltanto ai fini dell'esercizio dei poteri e delle funzioni conferitigli, in via autonoma ed originaria, dalla legge, nell'interesse prevalente (anche se non esclusivo) del ceto creditorio concorrente.

Se, quindi, il curatore **gestisce** un patrimonio separato, esclusivamente per le finalità che la legge impone, quindi ai fini del soddisfacimento dei creditori “concorrenti” che hanno presentato la domanda di ammissione al passivo, attraverso le varie fasi della liquidazione dell'attivo e delle ripartizioni, la **tesi** dell'inquadramento dell'amministrazione fallimentare tra le cd. gestioni sostitutive di patrimonio sembra



quella più rispondente alla struttura della procedura della liquidazione giudiziale (*olim* fallimento).

26.1. - In giurisprudenza (Cass. n. 9605 del 1991; Cass. n. 9605 del 1991; Cass. n. 404 del 1993; anche Cass. n. 3926 del 1980), del resto, seppure in tema di obblighi del datore di lavoro, poi dichiarato fallito, si è affermato che gli obblighi del curatore come pubblico ufficiale, sono desumibili solo dalla legge e non può ritenersi che, al di fuori delle incombenze del suo ufficio, egli sia tenuto ad adempiere gli obblighi amministrativi non rispettati dal fallito, rinvenendo la propria legittimazione unicamente nel *munus publicum* del quale è investito nell'interesse del ceto creditorio.

Pertanto, il curatore si sostituisce al soggetto in procedura solo nelle incombenze previste dalla legge, ma non in tutti gli adempimenti che incombono all'imprenditore, una volta che egli istituzionalmente non agisce in sostituzione del fallito, ma in forza di un potere originario che gli deriva dalla legge quale organo investito di una pubblica funzione. Tale funzione, estranea alla posizione dell'imprenditore in quanto tale, è sottolineata dalla qualifica di pubblico ufficiale attribuita al curatore, per cui lo stesso organo non può essere destinatario di responsabilità, amministrative o penali, che fanno capo alla persona dell'imprenditore fallito.

27. - Lo stesso art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 non sembra imporre alcunché al "gestore": *"Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli artt. 255 e 256, 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 successivo comma 4, che menziona i *"soggetti che siano subentrati nei diritti della persona"*, non è riferibile al curatore che non rappresenta, né sostituisce il fallito (e neppure i creditori), essendo estrinsecazione di un interesse pubblico ed assumendo la posizione di organo ausiliario dell'amministrazione della giustizia per il conseguimento della sollecita composizione del dissesto dell'imprenditore (Cass. 9605 del 1991).

27.1. - L'art. 192 cod. ambiente (come il previgente art. 14 d.lgs. d.lgs. n. 22/1997) struttura, invero, la responsabilità del proprietario in senso inequivocabilmente soggettivo, dovendo escludersi la legittimità di ordini di smaltimento che non siano rivolti a coloro *"ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa"*.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento agli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, di cui agli artt. 239 ss. cod. ambiente, previsti esclusivamente a carico dei soggetti al cui comportamento (anche omissivo) sia causalmente ricollegabile la contaminazione.



L'identificazione del destinatario degli obblighi di ripristino ambientale **non** ha, quindi, carattere oggettivo, **ma** è sempre condizionato dall'elemento soggettivo di dolo o colpa nella propria condotta, secondo i canoni generali della imputabilità dell'infrazione (cfr. argomento *ex* Cass. SU n. 3077/2023, cit., nonché di recente Cass. pen., Sez. 3, n. 44343 del 14/11/2024, punto 2 della motiv., ove si legge “*il precetto quindi, di cui all'art. 14, comma 3, o 192 comma 3 del D.Lgs. 152/06, è rivolto ai responsabili dell'abbandono di rifiuti e ai proprietari del terreno inquinato; mentre il precetto dell'art. 50, comma 2, attualmente 255 comma 3 del D.Lgs. 152/06 è rivolto ai destinatari formali dell'ordinanza sindacale*”).

In senso conforme è utile richiamare anche Cass. SU n. 25039 del 2021, secondo cui “*le misure di riparazione primaria devono far carico unicamente al responsabile della contaminazione, qualora individuato, in forza del principio chi inquina paga*”.

Sotto tale profilo, la figura del detentore rileva allora come soggetto distinto dal produttore, **ma** solo se e nella misura in cui è **coinvolto** nel processo di trattamento, al fine di evitare che ci si possa sottrarre ai propri obblighi eccependo che non si tratta dei “propri” rifiuti. All'interno di tale contesto, fermo rimane il fatto che tutti i soggetti della catena sono egualmente coinvolti perchè ciascuno ha contribuito al rischio e sempre sulla base di un nesso di causalità rispetto al rischio introdotto.

Per questa ragione, in sede penale si è espressamente precisato che, in tema di smaltimento di rifiuti, l'obbligo di rimozione sorge **sia** in capo al **responsabile** dell'abbandono, quale conseguenza della sua condotta; **sia** nei confronti degli obbligati in solido, **quando** sia dimostrata la sussistenza del dolo o della colpa; **sia** nei confronti dei destinatari dell'ordinanza sindacale di rimozione che sono obbligati in quanto tali e che, in caso di inottemperanza, ne subiscono, per ciò solo, le conseguenze, se non hanno provveduto ad impugnare il provvedimento per ottenerne l'annullamento o non hanno fornito al giudice penale elementi significativi per l'eventuale disapplicazione (Cass. pen., Sez. 3, n. 39430 del 12/06/2018 Rv. 273840-01).

28. - L'esclusione di uno specifico dovere del curatore di adempimento degli obblighi di bonifica per i fatti di inquinamento preesistenti l'apertura della procedura e di smaltimento dei rifiuti è, altresì, confortata dal cod. ambiente lì dove prevede l'intervento **surrogatorio**.

Per quanto riguarda la rimozione (come nella specie) dei rifiuti abbandonati, l'art. 192, comma 3, ultima parte, **attribuisce** al Sindaco il potere di disporre “*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*”.

Per l'adempimento degli obblighi di bonifica per i fatti di inquinamento preesistenti l'apertura della procedura, l'art. 250 prevede che “*qualora i responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano nè il proprietario del sito nè altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal Comune territorialmente competente e ove questo non provveda dalla Regione ... Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le Regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio*”.



È, dunque, lo stesso codice dell'ambiente ad ipotizzare l'eventualità che l'obbligazione di *facere* **non** sia richiedibile al soggetto che ha cagionato l'evento inquinante: e ciò **sia** per l'ipotesi di inadempimento dell'obbligato e non esigibilità giuridica della condotta imposta (trattandosi di un'obbligazione di *facere* non vi è possibilità di esecuzione coattiva, bensì solo di "esecuzione in danno"), **sia** per il caso di impossibilità di individuare un soggetto responsabile.

Ove il soggetto individuato come responsabile sia sottoposto a liquidazione giudiziale, esclusa la possibilità di un'azione esecutiva nei confronti dello stesso ovvero l'esercizio di un intervento coercitivo in tal senso da parte della Pubblica Amministrazione, **residua** la possibilità dell'attivazione dei poteri sostitutivi del Comune (o in mancanza della Regione), il quale maturerà il diritto al rimborso delle somme anticipate per l'esecuzione dei necessari interventi di tutela ambientale, acquisendo un credito pecuniario da soddisfare secondo le regole del concorso tra tutti i creditori del fallito.

Per tale via, il Comune ha il potere-dovere (**superando** la propria reiterata ritrosia a prendere sul serio gli obblighi su di esso imposti) di soddisfare, da un lato, l'interesse generale della collettività e, dall'altro, di assicurarsi il rimborso delle spese sostenute per effettuare le opere necessarie alla bonifica e/o allo smaltimento dei rifiuti dell'area inquinata.

29. - L'opzione interpretativa adottata dal Consiglio di Stato non trova giustificazione neppure alla stregua della disposizione di cui all'art. 253 cod. ambiente, nella misura in cui, dopo aver qualificato gli interventi previsti nel Titolo V (relativo alla bonifica dei siti inquinati, e **non** alla rimozione dei rifiuti) alla stregua di "**onere reale** sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi degli articoli 250 e 252, comma 5", **stabilisce** che le spese sostenute sono, altresì, "**assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile**", a garanzia del credito (restitutorio) nascente per l'anticipazione dei costi di bonifica sopportati dalla pubblica amministrazione, che - si badi bene - sia intervenuta direttamente in sostituzione (ed in danno) del proprietario/possessore incolpevole.

La disciplina ambientale introduce, invero, obblighi di bonifica che **non** sono semplici obbligazioni *propter rem* legate alla titolarità del bene, **ma** vere e proprie posizioni di responsabilità che sorgono in capo a soggetti specificamente individuati: **l'autore** dell'illecito ambientale, primariamente obbligato alla bonifica, in ossequio al principio "*chi inquina paga*", la cui responsabilità di natura personale non viene meno con la perdita della proprietà del sito,

Il **proprietario incolpevole**, il quale, che non è l'autore dell'illecito e conseguentemente non tenuto a eseguire la bonifica, ha **solo** l'onere di comunicare la scoperta dell'inquinamento e di adottare le misure di prevenzione. Qualora poi la P.A. esegua la bonifica in via sostitutiva, iscrivendo il relativo onere reale sul bene, il proprietario è tenuto a rimborsare le spese, sia pure nei limiti del valore di mercato del terreno (art. 253 T.U. ambiente).



Per come il diritto domestico risulta intermediato dai precetti unionali (in primo luogo la Direttiva 2004/335/CE) **non** è, infatti, possibile rinvenire nello stesso codice dell'ambiente alcun obbligo diretto ed esplicito del proprietario, ove non sia autore della condotta contaminante, ad adottare interventi di messa in sicurezza di emergenza, né essi possono transitare tra le misure di precauzione o special-preventive a prescindere dall'accertamento della responsabilità e finendo così con il mutarsi, in capo al descritto soggetto, in concorrente e sostanziale obbligo di provvedere alla bonifica dell'area interessata (Cass. SU n. 3077 del 2023, pag. 11).

Al di là dagli obblighi di segnalazione alle competenti autorità, e di adozione delle opportune misure di prevenzione, **non** sembra configurabile, dunque, alcuna responsabilità in capo ai proprietari dei siti contaminati “non responsabili” dell'illecito ambientale (neppure sulla scorta dell'art. 2051 c.c.), i quali possono essere coinvolti solo su loro “iniziativa”, in quanto “interessati” alle procedure di ripristino ambientale (cfr. art. 245, comma 1).

30. - In questo scenario, la **rinuncia abdicativa** ammessa dalle Sezioni Unite con sentenza n. 23093 del 2025, pur civilisticamente valida, risulta, quanto ai suoi effetti liberatori, neutralizzata dalla normativa di settore. Se il rinunciante **è** anche il responsabile dell'inquinamento, la rinuncia **non** lo libera, infatti, in alcun modo dall'obbligo di bonifica e dal relativo risarcimento del danno ambientale; mentre, se il rinunciante **è** il proprietario incolpevole, l'acquisto della proprietà da parte dello Stato non estingue l'onere reale che grava sull'immobile.

Lo Stato, nuovo proprietario, potrebbe vedersi costretto a sostenere i costi di bonifica, ma avrebbe comunque azione di rivalsa nei confronti del soggetto che ha causato l'inquinamento, ma anche nei confronti del precedente proprietario, qualora l'autore dell'illecito ambientale non sia individuabile o non solvibile, il quale ne risponderebbe, sia pure entro i limiti del valore del cespite.

31. - Concludendo, **sono** evidenti i motivi rispetto ai quali la predicata responsabilità del curatore, nella misura in cui si riflette sull'attivo patrimoniale della società e, dunque, sui beni (appresi alla massa ed) oggetto dell'espropriazione collettiva, nell'interesse dei creditori “*incolpevoli*”, **importerebbe** una vera e propria “*frattura*” del sistema di responsabilità civile, siccome delineato dal legislatore nella materia ambientale, **sovvertendo**, di fatto, la portata (soggettiva ed oggettiva) dello stesso principio “*chi inquina paga*”, anche alla luce dell'interpretazione della giurisprudenza europea.

Il riferimento è a Corte di Giustizia, sez. III, 04 marzo 2015, n. 534 (causa C-534/13), investita del rinvio pregiudiziale da parte dell'Adunanza plenaria (si tratta delle sentenze “gemelle” Cons. Stato, Adunanza plenaria n. 21 del 2013, e Cons. Stato, Adunanza plenaria n. 25 del 2013), la quale ha chiarito come, in assenza di un fondamento giuridico nazionale, il disposto di cui all'art. 191, par. 2, TFUE, **non** potesse essere invocato, in via diretta, dalle autorità competenti in materia ambientale al fine di imporre ad un soggetto diverso dall'autore dell'illecito misure di prevenzione e riparazione, ritenendo, al contempo, conforme alla Direttiva 2004/35/CE la disciplina di cui agli artt. 240 ss. TUA “*laddove non prevede l'imposizione al proprietario, il*



quale non sia responsabile della contaminazione del sito di sua proprietà, dell'obbligo di realizzare le necessarie misure di prevenzione e di riparazione".

Secondo il giudice europeo, dunque, **nulla osta** alla scelta del legislatore italiano di circoscrivere il perimetro della responsabilità civile in tema di danno ambientale, escludendo coloro che non abbiano causalmente contribuito al suo verificarsi, ivi compreso, dunque - in assenza di una condotta colposa o dolosa (seppure omissiva) allo stesso ascrivibile - il curatore fallimentare destinato ad operare secondo i dettami di una normativa alla quale sono sottesi, come quella ambientale, interessi di **natura pubblicistica**, ponendo all'interprete solo un problema di coordinamento da risolvere secondo una interpretazione sistematica della disciplina delle procedure di intervento ambientale, che tenga conto del contesto normativo nel quale le stesse devono trovare svolgimento, nella specie costituito dalla disciplina della crisi d'impresa.

Può allora senz'altro dubitarsi che le ragioni alla base dell'opzione legislativa (relativa alla apprensione/liquidazione o meno da parte del liquidatore giudiziale di determinati cespiti) debbano, in ogni caso, cedere innanzi ai principi sanciti - ma sarebbe meglio dire, **desunti** - dalla normativa ambientale.

Allo stato della normativa in materia ambientale, **non** è, infatti, possibile creare un sistema che mortifica (attraverso la configurazione di un sistema che introduce una sorta di responsabilità *ultra vires*) i diritti dei creditori a causa di condotte illecite del debitore. L'impresa deve essere responsabile, anche socialmente (ma non solo), e coloro che violano le regole devono essere adeguatamente sanzionati. Ma la sanzione deve colpire l'autore dell'illecito e non coloro che a ciò siano del tutto estranei.

Consegue che, il recepimento delle istanze di cui si fa carico la normativa ambientale, **non** possono tradursi in un incondizionato sacrificio di quelle di cui si fa portatrice la disciplina dell'insolvenza.

Peraltro, la neutralizzazione (per via giudiziale) degli effetti liberatori della rinuncia non possono giustificarsi nemmeno alla stregua della clausola della funzione sociale, posto che, in ragione del regime di riserva di legge (cfr. art. 42 Cost.), le limitazioni alle facoltà di godimento e disposizione possono riguardare esclusivamente il proprietario (e non il gestore della crisi).

Vanno, infine, segnalati gli **effetti distorsivi** che discenderebbero dalla tendenza ad oggettivizzare - attraverso la sua estensione (*id est*: l'accollo), con il vincolo della solidarietà, ai terzi "*incolpevoli*" - il modello di responsabilità (configurandone una concezione "dinamica" o se si vuole "ambulatoria") ricavabile dalla regola "*chi inquina paga*", viceversa inequivocabilmente diretta ad imputare, in via esclusiva, agli autori dell'inquinamento i relativi costi di riparazione, da assumersi in senso "lato", con riferimento, cioè, sia alla rimozione che alle operazioni di ripristino.

Diversamente ragionando, questi ultimi si avvantaggerebbero, infatti, di una sorta di "*manleva automatica*", la quale costituirebbe, peraltro, un **disincentivo** all'adozione di politiche d'impresa virtuose sotto il profilo ambientale, in quanto i "costi" derivanti dalla violazione degli obblighi prescritti dalla stessa normativa



verrebbero, in definitiva, “traslati” (nel caso di specie, sulla curatela e, perciò) sui creditori, del pari “*incolpevoli*”, così minandone le relative pretese soddisfattive. Senza contare che, così facendo, si perverrebbe **all’irragionevole risultato** di esporre il ceto creditario alle medesime conseguenze, tanto per il caso in cui il curatore (come titolare dell’ufficio gestorio) sia responsabile della produzione di rifiuti – ipotesi che in concreto si può verificare nel caso di esercizio provvisorio (cioè di “continuazione”) dell’impresa in procedura – quanto per quello in cui non abbia avuto, viceversa, alcun ruolo nel verificarsi di tale fenomeno.

Pertanto, il Pubblico Ministero,

CHIEDE

che la Corte dichiari inammissibile il ricorso, enunciando *ex art. 363 c.p.c.* nell’interesse della legge il seguente principio di diritto: “*L’istituto della derelizione dei beni ai sensi dell’art. 213 CCII ha carattere generale e non può essere disapplicato o eliso in caso di rifiuti da smaltire insistenti su beni di proprietà altrui ed inventariati dal curatore, in virtù del principio europeo del “chi inquina paga”. L’unico criterio su cui si fonda la scelta del curatore è quello della non convenienza della liquidazione e, quindi, l’interesse dei creditori, senza che il codice della crisi preveda eccezioni*”. Conseguenze di legge.

Roma, 17 febbraio 2026.

Il Sostituto Procuratore Generale

Stanislao De Matteis

