

Diffida a garantire la ripresa della gestione di una discarica nonché a garantire il livello di percolato prescritto

T.A.R. Veneto, Sez. IV 31 gennaio 2024, n. 184 - Raiola, pres.; Avino, est. - Fallimento del Consorzio Rifiuti Speciali ed Assimilabili - Co.Rsea (avv. Longo) c. Provincia di Vicenza (avv.ti Balzani, Tranfaglia, Castegnaro e Bolzon) ed a.

Ambiente - Diffida a garantire la ripresa della gestione di una discarica nonché a garantire il livello di percolato prescritto - Attuazione delle misure di prevenzione atte a scongiurare la compromissione delle matrici ambientali.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Le tre impugnative in epigrafe sono la trasposizione in sede giurisdizionale di altrettanti ricorsi straordinari originariamente proposti avanti al Presidente della Repubblica dal Fallimento del Consorzio Rifiuti Speciali ed Assimilabili (in prosieguo solo Co.Rsea). La Curatela fallimentare ha infatti contestato vari provvedimenti con i quali la Provincia di Vicenza e il Comune di Sarcedo, nel corso del 2016, hanno provveduto a diffidarla a riprendere la corretta gestione di una discarica sita nel Comune di Sarcedo e in precedenza autorizzata in capo al Co.Rsea, che dopo averla chiusa e sistemata nel corso del 2008 avrebbe dovuto provvedere alla sua gestione c.d. *post mortem*, garantendo (in particolare) la regolare asportazione del percolato per scongiurare la compromissione delle matrici ambientali. Adempimento, quest'ultimo, che dopo il fallimento del Co.Rsea, dichiarato con sentenza del Tribunale di Vicenza del 30 marzo 2015, è stato assolto dalla Curatela, atteso che la discarica figurava tra i beni inventariati dal fallimento il quale si era visto pure approvare, con decreto del Presidente della Provincia di Vicenza n. 26 del 18 marzo 2016, un progetto di modifica delle condizioni di gestione *post-operativa* e di sistemazione della discarica stessa. Sennonché la Curatela, non più disposta a sostenere i costi di gestione, si è fatta autorizzare dal Giudice fallimentare ad abbandonare la discarica ai sensi dell'art. 104 *ter*, comma 8°, e 41, comma 4°, della Legge Fallimentare, e non ha poi più proseguito nell'attività di asportazione del percolato ritenendo di aver riconsegnato la discarica nelle mani del Presidente del Co.Rsea, così determinando l'intervento delle Autorità competenti alla tutela ambientale.

2. Nello specifico, con provvedimento prot. n. 170 del 7 settembre 2016 la Provincia di Vicenza ha diffidato la Curatela del fallimento del Co.Rsea e il Presidente del Consorzio medesimo, Ing. Franco Vicentini, a:

- garantire immediatamente la ripresa della gestione della discarica sita nel Comune di Sarcedo, conformemente alle disposizioni normative e alle condizioni riportate nel provvedimento di autorizzazione all'esercizio della fase di gestione *post operativa* assunto al prot. n. 152 del 30.7.2009 e nella d.G.R.V. n. 18 del 19.1.2010;
- garantire il livello di percolato prescritto dalla d.G.R.V. n. 18 del 19 gennaio 2010 o comunque il livello minimo di battente idraulico tecnicamente raggiungibile;
- comunicare l'avvenuta ripresa della corretta gestione della discarica e dell'attività di asportazione del percolato.

E con successivo provvedimento prot. n. 186 del 21 ottobre 2016 la Provincia di Vicenza ha diffidato la curatela del Fallimento ad attuare immediatamente e senza esitazioni le misure di prevenzione atte a scongiurare la compromissione delle matrici ambientali ed in particolare la rimozione del percolato, prendendo in considerazione anche la riattivazione dell'esistente impianto di trattamento.

Entrambi i provvedimenti sono stati contestati con il primo ricorso in esame, assunto al R.G. n. 415/2017, affidato a tre motivi così rubricati: *"I. Violazione ed erronea applicazione dei principi di precauzione, dell'azione preventiva e del "chi inquina paga". Violazione degli artt. 178, 242, 244 e 245 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. Violazione dell'art. 104 della L.F. e dell'art. 104 ter della L.F. Eccesso di potere per illogicità e carenza di motivazione; II. Violazione ed erronea applicazione dei principi di precauzione, dell'azione preventiva e del "chi inquina paga". Violazione degli artt. 178, 242, 244, 245 e 250 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.. Violazione dell'art. 104 della L.F. e dell'art. 104 ter della L.F. Violazione dell'art. 34 della L.R. n. 3/2000. Violazione degli artt. 13 e 14 del D.Lgs. n. 36/2003. Eccesso di potere per illogicità e carenza di motivazione; III. Violazione dell'art. 244 e s.m.i. del D.Lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per carenza di motivazione e illogicità"*.

In estrema sintesi la Curatela, che non manca di ricordare di essersi fattivamente adoperata per l'asporto del percolato fino al 31.7.2016 nonché per la redazione del progetto di modifica delle condizioni di gestione *post operativa* della discarica, anche promuovendo numerosi incontri tra le parti interessate, lamenta l'illegittimità di entrambe le diffide ritenendo di non essere tenuta né a proseguire la gestione della discarica né ad adottare le misure di prevenzione e di messa in sicurezza del sito: difatti essa non sarebbe responsabile dell'inquinamento e tantomeno individuabile quale proprietario/possessore ovvero gestore del sito, questo vieppiù a seguito della derelizione della discarica nelle mani del Presidente del Co.Rsea intervenuta giusta autorizzazione del Giudice fallimentare. Sarebbe del resto illogico precludere alla Curatela di rinunciare alla liquidazione della discarica nonostante l'esaurimento delle capacità finanziarie del

fallimento, così come sarebbe irragionevole imporre al Fallimento stesso di continuare la gestione della discarica nonostante la restituzione del cespite nelle mani del fallito. E in ogni caso era onere della p.A. adottare le misure di prevenzione e/o di messa in sicurezza del sito nel caso in cui non vi avesse provveduto né il responsabile dell'inquinamento né il proprietario dell'area, atteso che in questo senso era stata già escussa la polizza fidejussoria a suo tempo presentata dal gestore della discarica. Infine, con i provvedimenti impugnati l'Amministrazione avrebbe illegittimamente reiterato l'esercizio del medesimo potere di diffida già esercitato in precedenza in diverse altre occasioni nei confronti del Consorzio, senza per l'appunto attivare i poteri sostitutivi che permangono in capo ad essa.

3. Con ordinanza sindacale n. 35 del 22 settembre 2016 anche il Comune di Sarcedo ha provveduto a diffidare la Curatela del fallimento del Co.Rsea, unitamente al Presidente del Consorzio e alla ditta S.I.G. s.r.l. -quest'ultima quale "proprietaria, seppur parziale, del sito in esame e, in particolare del fronte di discarica a rischio"-, a porre in essere i medesimi incombenti di:

- garantire immediatamente la ripresa della gestione della discarica in conformità alle disposizioni normative e alle condizioni riportate nel provvedimento n. 152 del 30/07/2009 e nella d.G.R.V. n. 18 del 19/01/2010;

- garantire il livello di percolato prescritto dalla d.G.R.V. n. 18 del 19 gennaio 2010 o, comunque, il livello minimo di battente idraulico tecnicamente raggiungibile;

- comunicare l'avvenuta ripresa della corretta gestione della discarica e dell'attività di asportazione del percolato.

L'ordinanza comunale è stata contestata con il secondo ricorso in discussione assunto al R.G. n. 417/2017, affidato a cinque motivi così epigrafati: "I. Violazione dell'art. 191 del D.Lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per carenza di motivazione e difetto d'istruttoria; II. Violazione dell'art. 54 del T.U.EE.LL. Eccesso di potere per carenza di motivazione ed intrinseca contraddittorietà; III. Violazione dell'art. 244 e s.m.i. del D.Lgs. n. 152/2006. Incompetenza; IV. Violazione ed erronea applicazione dei principi di precauzione, dell'azione preventiva e del "chi inquina paga". Violazione degli artt. 178, 242, 244 e 245 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.. Violazione dell'art. 104 della L.F. e dell'art. 104 ter della L.F.. Eccesso di potere per illogicità e carenza di motivazione; V. Violazione ed erronea applicazione dei principi di precauzione, dell'azione preventiva e del "chi inquina paga". Violazione degli artt. 178, 242, 244, 245 e 250 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.. Violazione dell'art. 104 della L.F. e dell'art. 104 ter della L.F. Violazione dell'art. 34 della L.R. n. 3/2000. Violazione degli artt. 13 e 14 del D.Lgs. n. 36/2003. Eccesso di potere per illogicità e carenza di motivazione".

La ricorrente, nel rappresentare che l'ordinanza comunale non consentirebbe di comprendere quale potere sarebbe stato concretamente esercitato, ha per l'effetto evidenziato l'illegittimità del provvedimento impugnato sotto i profili del difetto di istruttoria e di motivazione, rimarcando in questo ultimo senso che anche qualora il Sindaco avesse inteso esercitare i poteri *extra ordinem* di cui all'art. 54, comma 4°, del T.U.E.L., il provvedimento avrebbe mancato di indicare a quali gravi pericoli si sarebbe inteso ovviare mediante l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente. Nel caso in cui il Comune avesse invece inteso esercitare il potere di ordinanza previsto dall'art. 244 del Testo Unico Ambientale, il provvedimento impugnato non si sottrarrebbe dal vizio di incompetenza, atteso che il relativo potere sarebbe demandato unicamente alla Provincia. Ma in questa ipotesi la Provincia di Vicenza avrebbe già esercitato i poteri a sé spettanti attraverso i provvedimenti in precedenza contestati con il primo gravame. Da qui la complessiva illegittimità dell'intervento del Comune di Sarcedo. In ogni caso, anche il provvedimento comunale risentirebbe dei medesimi vizi già in precedenza ravvisati ai danni delle diffide provinciali nn. 170 e 186 del 2016, atteso che la Curatela non sarebbe responsabile dell'inquinamento né potrebbe (più) dirsi gestore del sito a seguito della derelizione operata ai sensi dell'art. 104 *ter* della L. Fallimentare, con la conseguente impossibilità di ipotizzare a suo carico gli obblighi di *facere* imposti con il provvedimento impugnato.

4. Nelle more dei primi due ricorsi la Provincia di Vicenza, con provvedimento assunto al prot. n. 224 del 28 dicembre 2016, ha nuovamente diffidato:

- la Curatela del Fallimento del Co.Rsea, il Presidente del Consorzio ing. Vicentini e la ditta S.I.G. s.r.l., quest'ultima sempre nella già richiamata veste di proprietaria parziale del sito in esame, ad attuare senza esitazioni e, comunque, entro il 3 gennaio 2017, le misure di prevenzione atte a scongiurare la compromissione delle matrici ambientali, proseguendo in particolare nell'attività di rimozione del percolato presente nello scolo posto al piede della discarica;

- la Curatela del Fallimento del Co.Rsea ed il Presidente del Consorzio ad effettuare un'indagine al fine di verificare se la fuoriuscita di percolato avesse comportato contaminazioni alle matrici ambientali.

Anche questa nuova diffida, scaturita da un sopralluogo tenutosi il 24 novembre 2016 dal quale era emerso un trafileamento di percolato dalla discarica verso l'adiacente cava gestita dalla S.I.G. s.r.l., è stata contestata dal Fallimento promuovendo una terza impugnativa assunta al R.G. n. 873/2017, che è stata affidata alle medesime ragioni già in precedenza dedotte con il primo ricorso a suo tempo notificato dalla ricorrente (R.G. n. 415/2017).

5. Occorre a questo punto anche ricordare che gli stessi atti e provvedimenti contestati nei giudizi qui in esame sono stati oggetto di separate impugnative anche da parte del Presidente del Co.Rsea, ing. Franco Vicentini (con ricorso avanti a questo Tribunale di R.G. n. 1377/2016), e della S.I.G. s.r.l. (con i ricorsi RR.GG. nn. 1421 e 1490/2016), anch'essi come detto individuati tra i soggetti destinatari degli interventi imposti dalle Amministrazioni provinciale e comunale. Tali impugnative, previa loro riunione, sono state da ultimo decise con la sentenza di questo Tribunale n. 1401/2021, che ha annullato gli atti gravati limitatamente alle specifiche posizioni di quei ricorrenti.

In particolare il Tribunale, senza esaminare la posizione giuridica del Fallimento -e, nello specifico, non pronunciandosi sulla questione della effettiva possibilità per la Curatela di dismettere, ai sensi dell'art. 104 *ter*, comma 8°, della L.F., oltre ai beni "passivi" appresi con l'apertura del fallimento anche i conseguenti obblighi di custodia e le connesse responsabilità di diritto pubblico in materia ambientale-, ha anzitutto ravvisato l'illegittimità dei provvedimenti impugnati sotto il profilo della carenza di istruttoria e motivazionale. Difatti è stato ritenuto che l'Amministrazione non abbia adeguatamente verificato se in via di fatto, a seguito della dichiarata derelizione della discarica da parte della Curatela fallimentare, fosse davvero intervenuta una effettiva restituzione e messa a disposizione materiale dell'intero compendio oggetto delle misure di prevenzione ordinate dall'Amministrazione da parte del Curatore fallimentare in favore del fallito. E da questa incertezza in ordine all'effettiva restituzione della discarica al Co.Rsea, emergente dagli stessi atti di causa (*id est* il verbale di riconsegna dei beni), il Tribunale ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti impugnati nella parte in cui hanno coinvolto, nel medesimo contesto e per l'adozione delle stesse attività gestorie e precauzionali, oltre al Fallimento anche il soggetto fallito, ossia due centri di imputazione da ritenersi inevitabilmente alternativi tra loro, dei quali l'uno (il Consorzio) oltretutto in perdurante stato di fallimento e dunque incapace, sia giuridicamente (ai sensi dell'art. 44 della L.F.) che materialmente (essendo stato spossessato di tutti i suoi ulteriori beni), di "finanziare" l'attività gestoria nonché di porre in essere le richieste misure di prevenzione.

Quanto alla S.I.G. s.r.l., anch'essa coinvolta in misura indistinta dalle ordinanze provinciali nn. 186 e 224 del 2016 e da quella comunale n. 35/2016, il Tribunale ha anzitutto rilevato trattarsi di un soggetto proprietario del compendio immobiliare "frontistante" alla scarpata-sud interessata dalle problematiche ambientali ravvisate dall'Amministrazione, e dunque non del terreno sul quale sorge la discarica richiedente, al momento dell'adozione dei provvedimenti, degli specifici interventi finalizzati alla sua messa in sicurezza. Con la conseguente illegittimità dei provvedimenti impugnati, atteso che la S.I.G. s.r.l. non vantava alcun titolo giuridico per potere e, quindi, anche dovere porre in essere gli atti di gestione e le misure di prevenzione imposte: l'Amministrazione avrebbe quindi dovuto previamente chiarire le ragioni del coinvolgimento della S.I.G. s.r.l., in pari tempo specificando quali misure avrebbe dovuto concretamente adottare tale soggetto non proprietario né detentore del terreno sul quale sorge la discarica e vieppiù da ritenersi quale soggetto non colpevole della situazione di rischio di inquinamento.

6. Tornando ora ai giudizi in esame, la Provincia di Vicenza si è costituita in resistenza ad entrambi i ricorsi RR.GG. nn. 415/2017 e 873/2017 deducendone l'inammissibilità per carenza di interesse ad agire sotto il profilo dell'assenza di lesività dei provvedimenti impugnati: a dire dell'Amministrazione la Curatela avrebbe infatti impugnato delle diffide "in senso stretto", vale a dire dei meri avvertimenti formali di ottemperare ad un obbligo stabilito da preesistenti titoli. Come tali, gli atti in epigrafe non sarebbero dunque immediatamente impugnabili in mancanza di un pregiudizio definitivo ed irreversibile arrecato alla sfera giuridica della ricorrente. Entrambi i ricorsi sarebbero comunque da ritenersi infondati anche nel merito atteso che, riassuntivamente, all'indomani del fallimento del Co.Rsea la Curatela si sarebbe fattivamente attivata per la gestione della discarica e nello specifico per l'asportazione del percolato, attività queste che non avrebbero potuto cessare *ex abrupto* in ragione della unilaterale decisione della Curatela di dismettere la discarica. E questo tantomeno in presenza delle ragioni puramente economiche declamate dalla Curatela, le quali non giustificerebbero la derelizione del bene specie in presenza di una situazione di oggettivo pericolo per l'ambiente e per la salute umana discendente dall'abbandono del sito ove è presente la fonte del potenziale inquinamento. Peraltro dalla documentazione in atti non risulterebbe che il Curatore fallimentare abbia poi effettivamente riconsegnato la discarica al Presidente del Co.Rsea, non recando il verbale di consegna l'indicazione di precisi mappali atti ad individuare i beni restituiti. E comunque la più recente giurisprudenza amministrativa avrebbe definitivamente chiarito che gli eventuali atti di dismissione dei beni ricompresi nell'inventario del fallimento, anche se legittimamente adottati in base alla normativa fallimentare, non sarebbero idonei a far venire meno gli obblighi e le responsabilità di diritto pubblico gravanti in capo al Curatore fallimentare.

Il Comune di Sarcedo, pur ritualmente evocato nel giudizio R.G. n. 417/2017, non si è invece costituito.

7. Va altresì ricordato che in tutti e tre i ricorsi qui in decisione si sono costituiti anche la S.I.G. s.r.l. e il Presidente del Co.Rsea, ing. Franco Vicentini, insistendo entrambi per la riezione di tutti e tre i gravami in quanto infondati in fatto e in diritto.

8. All'esito dell'udienza pubblica del 19.10.2023, fissata per la discussione del solo ricorso R.G. n. 415/2017, il Collegio ha disposto un rinvio della trattazione all'udienza pubblica del 14.12.2023, su conforme istanza del procuratore della Curatela fallimentare, che ha evidenziato l'opportunità di consentire la trattazione congiunta delle tre controversie promosse dalla Curatela vertenti su questioni strettamente connesse tra di loro.

9. Nell'approssimarsi dell'udienza pubblica del 14.12.2023, ove sono state chiamate tutte e tre le cause promosse dal Fallimento del Co.Rsea, le parti costituite si sono scambiate le memorie conclusive insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

In particolare la ricorrente ha chiesto la riunione di tutti i ricorsi in discussione sussistendone gli elementi di connessione oggettiva e soggettiva, insistendo per il resto per l'accoglimento delle conclusioni di annullamento di tutti i provvedimenti contestati in giudizio. La Provincia, che ha eccepito l'irritualità della memoria conclusionale depositata dalla ricorrente nel ricorso R.G. n. 873/2017 oltre le ore 12.00 dell'ultimo giorno utile, ha poi ribadito l'inammissibilità dei ricorsi sotto

l'aspetto della carenza di lesività degli atti contestati in giudizio, e nel merito ha concluso per il rigetto delle impugnative stante l'infondatezza in fatto e in diritto delle ragioni veicolate a loro mezzo.

Anche la S.I.G. s.r.l. ha dimesso una memoria in ciascuno dei tre ricorsi qui in discussione evidenziandone l'improcedibilità a seguito del passaggio in giudicato della citata pronuncia di questo Tribunale n. 1401/2021, che avrebbe già annullato gli atti a suo tempo impugnati dal fallimento del Co.Rsea. E proprio alla luce delle statuizioni contenute nella detta pronuncia, nella parte che ha escluso la legittimità del coinvolgimento della S.I.G. s.r.l., quest'ultima ha infine insistito per la sua estromissione da tutti e tre i giudizi che la vedono coinvolta, non essendole addebitabile l'onere della gestione *post mortem* della discarica né le misure di prevenzione teorizzate dall'Amministrazione.

10. All'udienza pubblica del 14.12.2023, dopo l'approfondita discussione dei legali delle parti, tutte le cause sono infine passate in decisione.

11. In via preliminare il Collegio, ai sensi dell'art. 70 del cod. proc. amm., ritiene opportuno disporre la riunione dei tre ricorsi in trattazione ravvisandone i presupposti di connessione soggettiva e oggettiva, atteso che tali gravami coinvolgono le stesse parti, investendo atti e provvedimenti amministrativi censurati sollevando i medesimi vizi e/o, comunque, analoghe questioni di diritto relative ad una vicenda sostanzialmente unitaria.

12. Ancora in via preliminare il Tribunale deve respingere la richiesta di estromissione della S.I.G. s.r.l..

Difatti la S.I.G. s.r.l. non può dirsi estranea rispetto agli effetti che la eventuale sentenza conclusiva del presente giudizio potrebbe avere anche nei suoi confronti, e questo non solo e non tanto perché anch'essa risulta espressamente coinvolta dai provvedimenti impugnati ma, soprattutto, in ragione del fatto che, secondo la prospettazione della ricorrente, dal punto di vista sostanziale, all'estraneità della Curatela rispetto agli obblighi e alle responsabilità per i danni e/o i rischi da contaminazione ambientale fatti valere dalle Amministrazioni intimate, farebbe da contraltare il necessario coinvolgimento anche della S.I.G. s.r.l. in tali misure di gestione e/o prevenzione.

Sta cioè di fatto che la presenza della S.I.G. s.r.l. nel presente giudizio, al di là del contenuto della sentenza di questo Tribunale n. 1401/2021 -per vero pronunciarsi sugli specifici vizi dedotti in quella sede-, è stata provocata dalla libera scelta della ricorrente, che l'ha chiamata in giudizio attraverso la notifica di tutti e tre i ricorsi assumendola quale soggetto comunque sostanzialmente tenuto agli adempimenti imposti dall'Amministrazione.

Poiché pertanto il contenuto dei ricorsi della Curatela e soprattutto l'impostazione dei loro motivi non si è modificata, non essendo dunque venuto meno il dovere di questo Tribunale di pronunciarsi sulle doglianze formulate dalla ricorrente, non sussistono i presupposti per dichiarare in questa sede l'estromissione della controinteressata.

13. Sempre in via preliminare il Collegio non può che disattendere entrambe le eccezioni sia di inammissibilità delle impugnative per difetto originario dell'interesse ad agire, formulata dalla difesa della Provincia di Vicenza sull'assunto della carenza di lesività delle diffide oggetto di contestazione, che di improcedibilità dei gravami, dedotta dalla S.I.G. s.r.l. in ragione dell'intervenuto annullamento dei provvedimenti impugnati ad opera della pronuncia di questo Tribunale n. 1401/2021.

13.1. Quanto alla prima si tratta di un'eccezione che in termini analoghi era stata già prospettata dalla Provincia di Vicenza nei contenziosi decisi dalla citata sentenza di questo Tribunale n. 1401/2021, che l'ha rigettata osservando come le diffide impuginate, nell'imporre a tutti i soggetti coinvolti l'esecuzione degli obblighi di *facere* contestati in giudizio, non si sono limitate a dare informazione o avvertimento della necessità di esecuzione di precedenti provvedimenti o di norme di legge, ma hanno provveduto in modo autonomo a emettere delle nuove determinazioni impositive, rese in una situazione giuridica completamente diversa da quella presente al momento dell'adozione dei pregressi provvedimenti. Il tutto come attestato dal coinvolgimento di destinatari pure in parte differenti da quelli attinti in precedenza (come nel caso della S.I.G. s.r.l. e viepiù della Curatela fallimentare). Donde il carattere lesivo dei provvedimenti contestati in quella (come in questa) sede, che ha comportato il rigetto dell'eccezione di inammissibilità.

Il Tribunale condivide queste argomentazioni e intende darvi continuità anche nel presente giudizio, che pur promosso da una parte diversa ha comunque ad oggetto i medesimi atti lesivi adottati dalla Provincia di Vicenza.

L'eccezione è perciò infondata.

13.2. In merito alla presunta improcedibilità dei ricorsi, dedotta dalla S.I.G. s.r.l. in considerazione del già intervenuto annullamento degli atti contestati in questa sede, l'evidenza dell'infondatezza anche di questa eccezione discende dagli effetti soggettivamente circoscritti del giudicato di annullamento contenuto nella sentenza di questo Tribunale n. 1401/2021, la quale ha proceduto a caducare gli atti in epigrafe nella sola limitata sfera giuridica del Presidente del Co.Rsea e della S.I.G. s.r.l., senza dunque prendere in considerazione la posizione della Curatela fallimentare qui in discussione.

14. Va invece rilevata, in accoglimento dell'eccezione formulata dalla Provincia di Vicenza, la tardività della memoria conclusiva dimessa dalla ricorrente nel ricorso R.G. n. 873/2017 il 13 novembre 2023, alle ore 18.26.

Il deposito è infatti avvenuto, in violazione del combinato disposto degli artt. 73, comma 1°, del cod. proc. amm., e 4, comma 4°, delle disp. att. del cod. proc. amm., oltre le ore 12.00 dell'ultimo giorno utile (cfr. *ex multis* C.d.S., sez. IV, n. 7977/2022; *id.* n. 5767/2021; *id.* n. 1841/2021; T.A.R. del Veneto, n. 86/2024).

Da tali disposizioni si evince infatti che il deposito effettuato avvalendosi del c.d. processo amministrativo telematico (P.A.T.) è possibile fino alle ore 24.00, ma se effettuato l'ultimo giorno utile rispetto ai termini previsti dal comma 1°

dell'art. 73 c.p.a., ove avvenga oltre le ore 12.00 si considera -ai fini della garanzia dei termini a difesa e della fissazione delle udienze camerali e pubbliche- effettuato il giorno successivo, ed è quindi tardivo.

Il Tribunale, aderendo all'orientamento assolutamente prevalente che fissa il termine ultimo di deposito alle ore 12.00 quale termine di garanzia del contraddittorio tra le parti e della corretta organizzazione del lavoro del Collegio giudicante, non prenderà dunque in considerazione la detta memoria conclusiva della ricorrente.

15. Venendo ora al merito, le doglianze contenute nei tre ricorsi in esame possono essere affrontate congiuntamente. Difatti viene sottoposto al Collegio il medesimo nucleo di contestazioni dell'operato delle Amministrazioni provinciale e comunale, le quali avrebbero imposto degli obblighi di gestione della discarica in capo ad un soggetto rimasto estraneo alla fase *post* operativa della discarica stessa, ordinando pure delle misure di prevenzione al Fallimento da ritenersi non responsabile dell'inquinamento, incolpevole e nemmeno qualificabile come possessore o detentore della fonte dell'inquinamento, comunque ritornata nella disponibilità del fallito a seguito dell'intervenuta derelizione della discarica resasi necessaria per motivi essenzialmente economici a tutela dei creditori del fallimento. Inoltre l'Amministrazione provinciale avrebbe reiterato le diffide già in precedenza emesse, violando l'art. 244 del T.U.A. e senza nemmeno azionare i suoi poteri sostitutivi, mentre quella comunale avrebbe per giunta sovrapposto le proprie competenze invadendo quelle provinciali.

Le ragioni della ricorrente non sono meritevoli di apprezzamento.

15.1. Occorre subito delineare il quadro normativo che regola la fattispecie in esame.

15.1a. Trattandosi della gestione di una discarica di rifiuti speciali ed assimilabili viene anzitutto in considerazione la normativa specifica contenuta nel D.Lgs. n. 36/2003, di *"Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti"*.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1°, lett. 'o', nel testo vigente *ratione temporis*, il "gestore" della discarica è *"il soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-operativa compresa; tale soggetto può variare dalla fase di preparazione a quella di gestione successiva alla chiusura della discarica"*. Mentre viene definito "detentore" *"il produttore dei rifiuti o il soggetto che ne è in possesso"*.

Secondo l'art. 13 del D.Lgs. n. 36/2003, dedicato sia alla gestione operativa che a quella *post* operativa della discarica:

"1. Nella gestione e dopo la chiusura della discarica devono essere rispettati i tempi, le modalità, i criteri e le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione e dai piani di gestione operativa, post-operativa e di ripristino ambientale di cui all'articolo 8, comma 1, lettere g), h) e l), nonché le norme in materia di gestione dei rifiuti, di scarichi idrici e tutela delle acque, di emissioni in atmosfera, di rumore, di igiene e salubrità degli ambienti di lavoro, di sicurezza, e prevenzione incendi; deve, inoltre, essere assicurata la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere funzionali ed impiantistiche della discarica.

2. La manutenzione, la sorveglianza e i controlli della discarica devono essere assicurati anche nella fase della gestione successiva alla chiusura, fino a che l'ente territoriale competente accerti che la discarica non comporta rischi per la salute e l'ambiente. In particolare, devono essere garantiti i controlli e le analisi del biogas, del percolato e delle acque di falda che possano essere interessate.

-omissis-

4. Il gestore della discarica è responsabile della corretta attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1°, 2° e 3°.

-omissis-

6. Il gestore deve, inoltre, notificare all'autorità competente anche eventuali significativi effetti negativi sull'ambiente riscontrati a seguito delle procedure di sorveglianza e controllo e deve conformarsi alla decisione dell'autorità competente sulla natura delle misure correttive e sui termini di attuazione delle medesime.

E in base all'allegato n. 2 al D.Lgs. n. 36/2003, che tra l'altro stabilisce le modalità di gestione e le procedure comuni di sorveglianza e controllo anche durante la fase *post* operativa di una discarica, nonché gli adempimenti a carico del gestore anche durante la fase *post* operativa e per il ripristino ambientale del sito, *"il piano di gestione post-operativa individua tempi, modalità e condizioni della fase di gestione post operativa della discarica e le attività che devono essere poste in essere durante tale fase, con particolare riferimento alle attività di manutenzione delle opere e dei presidi, in modo da garantire che anche in tale fase la discarica mantenga i requisiti di sicurezza ambientale previsti"* (in questo senso il § 4).

15.1b. Il gestore della discarica, così come il proprietario dei terreni sui quali la stessa è sita e pure, come si dirà, il semplice detentore degli immobili sui quali insistono i rifiuti, sono anche tenuti al rispetto dei doveri imposti dal D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale – T.U.A.), e, quindi, sono potenzialmente soggetti all'adozione dei provvedimenti previsti dal decreto medesimo nella sussistenza dei relativi presupposti.

In particolare, l'art. 240 del T.U.A. definisce come "misure di prevenzione" *"le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia"*.

Ai sensi dell'art. 242, comma 1°, del T.U.A., *"al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare*

il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2°. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione”.

L'art. 245, comma 2°, del T.U.A., prevede poi che *“fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La Provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il Comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità”.*

15.1c. Va anche ricordato, venendo in discussione il caso di un Consorzio assoggettato a procedura fallimentare, che ai sensi dell'art. 42 della L.F. *“la sentenza che dichiara il fallimento priva dalla sua data il fallito dell'amministrazione e della disponibilità dei suoi beni esistenti alla data di dichiarazione di fallimento”*: in tal senso, il fallito, pur non perdendone la titolarità, vede venir meno la propria capacità di amministrare e disporre dei beni e diritti che costituiscono il proprio patrimonio.

Ai sensi dell'art. 44, comma 1°, della L.F., *“tutti gli atti compiuti dal fallito e i pagamenti da lui eseguiti dopo la dichiarazione di fallimento sono inefficaci rispetto ai creditori. Sono egualmente inefficaci i pagamenti ricevuti dal fallito dopo la sentenza dichiarativa di fallimento”*. Ciò comporta che tutti gli atti potenzialmente negativi per la massa creditoria, in quanto incidenti sul patrimonio del fallito, siano passibili di declaratoria di inefficacia.

Ai sensi dell'art. 120, comma 1°, della L.F., poi, è solo con la chiusura del fallimento che *“cessano gli effetti del fallimento sul patrimonio del fallito e le conseguenti incapacità personali e decadono gli organi preposti al fallimento”*.

Il fallimento non è dunque causa di scioglimento né determina la liquidazione delle persone giuridiche, producendo l'effetto dello “spossessamento” dei beni conseguente alla dichiarazione di fallimento, con la sostanziale inoperatività dell'attività di impresa in considerazione anche del dettato dell'art. 44 della L.F..

Va anche evidenziato che ai sensi dell'art. 104 *ter*, comma 8°, della L.F., nel testo vigente *ratione temporis*, *“il curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori, può non acquisire all'attivo o rinunciare a liquidare uno o più beni, se l'attività di liquidazione appaia manifestamente non conveniente. In questo caso, il curatore ne dà comunicazione ai creditori i quali, in deroga a quanto previsto nell'articolo 51, possono iniziare azioni esecutive o cautelari sui beni rimessi nella disponibilità del debitore”*.

15.2. Nell'esegesi della normativa richiamata nei punti che precedono la più recente giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di soffermarsi anche sulla tematica degli obblighi e della responsabilità del Curatore fallimentare in materia ambientale.

15.2a. Come noto, con ordinanza n. 5454 del 15 settembre 2020 la Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha chiesto all'Adunanza plenaria 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 - 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”*.

Con la sentenza n. 3 del 26 gennaio 2021 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nel formulare 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”*, ha anche fornito alcune indispensabili chiavi di lettura della normativa vigente con generale riferimento alla posizione del curatore fallimentare.

La pronuncia appena citata ha anzitutto precisato che il curatore fallimentare non va considerato alla stregua di un avente causa del fallito nel trattamento dei rifiuti, in quanto la dichiarazione di fallimento di una società non dà luogo ad un fenomeno successorio.

È stato poi messo soprattutto in evidenza che *“nell'ottica del diritto europeo (che non pone alcuna norma esimente per i curatori), 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 del fallimento*.

L'art. 3, par. 1°, punto 6, della Direttiva n. 2008/98/CE definisce, infatti, il detentore, in contrapposizione al produttore, come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti (*rectius*: dei beni immobili sui quali i rifiuti insistono).

Non sono pertanto in materia rilevanti le nozioni nazionali sulla distinzione tra il possesso e la detenzione: ciò che conta è la disponibilità materiale dei beni, la titolarità di un titolo giuridico che consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati.

Del resto, come ben precisa l'ordinanza di rimessione, neppure rileva un approfondimento della nozione della detenzione, se si ritiene sufficiente la sussistenza di un rapporto gestorio, inteso come *“amministrazione del patrimonio altrui”*, ciò che certamente caratterizza l'attività del curatore fallimentare con riferimento ai beni oggetto della procedura.

Per le finalità perseguite dal diritto comunitario, quindi, è sufficiente distinguere il soggetto che ha prodotto i rifiuti dal soggetto che ne abbia materialmente acquisito la detenzione o la disponibilità giuridica, senza necessità di indagare sulla

natura del titolo giuridico sottostante”.

Da altra angolatura la Plenaria ha altresì rilevato che “*come ha chiarito l’Adunanza plenaria, con la sentenza n. 10-2019, che in tema di prevenzione il principio “chi inquina paga” non richiede, nella sua accezione comunitaria, anche la prova dell’elemento soggettivo, né l’intervenuta successione.*

Al contrario, la direttiva n. 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità (non di posizione), ma, comunque, oggettiva; il che rappresenta un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali.

L’Adunanza plenaria ha in particolare ritenuto che le misure introdotte con il decreto legislativo n. 22-1997 (c.d. “decreto Ronchi”), ed ora disciplinate dagli artt. 239 ss. del codice di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene-ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, ed è assente ogni matrice di sanzione dell’autore”.

Infine è stato osservato che “il rilievo centrale che, nel diritto comunitario, assume la detenzione dei rifiuti risultanti dall’attività produttiva pregressa, a garanzia del principio “chi inquina paga”, è, inoltre, coerente con la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento da parte dell’attivo fallimentare dell’impresa che li ha prodotti.

In altre parole, poiché l’abbandono di rifiuti e, più in generale, l’inquinamento, costituiscono ‘diseconomie esterne’ generate dall’attività di impresa (cd. “esternalità negative di produzione”), 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, beneficiano degli effetti dell’ufficio fallimentare della curatela in termini di ripartizione degli eventuali utili del fallimento.

Seguendo invece la tesi contraria, 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”.

I principi delineati dalla Plenaria sono stati recentissimamente ribaditi da numerose altre pronunce tra le quali merita ricordare la sentenza n. 9928 del 20.11.2023, che ha nuovamente osservato che il Curatore fallimentare “diviene detentore dei beni oggetto del fallimento sin dal momento di predisposizione dell’inventario degli stessi, ai sensi degli artt. 87 e ss della Legge Fallimentare. [...] Proprio in considerazione dei principi di prevenzione e di responsabilità, affermati dalla normativa eurounitaria nonché dall’art. 178, la disposizione codicistica deve essere interpretata nel senso di attribuire all’Amministrazione la facoltà di adottare provvedimenti affinché i curatori fallimentari adottino adeguate misure per la rimozione dei rifiuti.

Infatti, secondo il diritto eurounitario, i rifiuti devono essere in ogni caso rimossi, anche qualora l’attività dell’impresa cessi: il soggetto responsabile potrà essere individuato nello stesso imprenditore non fallito, oppure in colui che amministra il patrimonio fallimentare. In quest’ultima ipotesi non viene richiesta un’analisi del titolo sottostante al soggetto responsabile degli obblighi di rimozione, in quanto i costi della gestione dei rifiuti vanno imputati sia al loro produttore iniziale, che ai detentori del momento ed ai detentori precedenti.

L’esimente prevista all’art. 192, comma 3 del D.Lgs. n. 152/2006 può essere riconosciuta unicamente a favore di chi non sia detentore dei rifiuti, pertanto ad esempio nei confronti del proprietario incolpevole del terreno.

Dunque il costo della rimozione potrà ricadere sull’attivo fallimentare, quale conseguenza della funzione di garanzia che assume il detentore dei siti in cui sono abbandonati i rifiuti, in precedenza sede dell’impresa fallita, in conformità del principio di “chi inquina paga”.

15.2b. Sulla questione della possibilità, per il curatore fallimentare, di avvalersi della facoltà di cui all’art. 104 ter, comma 8°, della L.F., non acquisendo all’attivo o rinunciando a liquidare uno o più beni qualora l’attività di liquidazione appaia manifestamente non conveniente, la giurisprudenza amministrativa successiva alla citata sentenza dell’Adunanza Plenaria ha poi elaborato il principio di “concorrenzialità tra le responsabilità dei diversi soggetti che a vario titolo sono (o sono stati) coinvolti nelle fattispecie di danno o di pericolo per l’ambiente.

Si avrà così che, rispetto al curatore fallimentare, rileveranno gli obblighi e le responsabilità di diritto pubblico, con la conseguenza che eventuali atti di dismissione dei beni, anche se legittimamente adottati in base all’art. 104-ter l.f., andranno considerati come atti privatistici, non dismissivi della responsabilità di diritto pubblico.

Da ciò consegue che la Curatela non può ritenersi liberata dalle responsabilità connesse alla discarica per il solo fatto di avere rinunciato a liquidarla” (vd. C.d.S., sez. IV, sentenza dell’8 giugno 2021, n. 4383).

In altra coeva pronuncia resa, come la precedente, in decisione di una fattispecie nella quale veniva in considerazione l’imposizione alla Curatela di misure di post gestione della discarica, è stato altresì chiarito che “... occorre partire dal principio di diritto europeo “chi inquina paga”, espresso dal ‘considerando’ I della direttiva n. 2008/98/CE e applicato alla materia fallimentare dalla recente sentenza 26 gennaio 2021, n. 3, dell’Adunanza Plenaria di questo Consiglio;

- come la sentenza in questione ha osservato in sintesi, la curatela fallimentare ha la custodia dei beni del fallito. Di conseguenza, anche se non prosegue l’attività imprenditoriale, riveste la qualità di detentore dei rifiuti ad essa relativi, e non può lasciarli abbandonati, ma deve metterli in sicurezza e rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero. Ciò perché l’inquinamento, costituisce una ‘diseconomia esterna’ generata dall’attività di impresa, e quindi un passivo

ad essa inerente, che deve ricadere sulla massa dei creditori dell'impresa così come essa dell'attivo fallimentare si avvantaggia;

- i relativi obblighi e responsabilità, si osserva in questa sede, sono di diritto pubblico, e quindi atti di dismissione dei beni da cui essi derivano, ovvero nel caso di specie della discarica per cui è causa, anche se legittimamente adottati in base all'art. 104 ter citato, vanno considerati come atti privatistici, non dismissivi della relativa responsabilità;

- ne consegue che la curatela non può ritenersi liberata dalle responsabilità connesse alla discarica per il solo fatto di avere rinunciato a liquidarla nel senso visto [...]” (vd. C.d.S., sez. Quarta, sentenza dell'8 giugno 2021, n. 4384. In senso conforme vedasi anche C.d.S., n. 814/2022).

Ancor più di recente il Consiglio di Stato ha nuovamente messo in chiaro che la rinuncia ex art 104, comma 8°, della L.F. “*ha una natura privatistica che si innesta in un fenomeno pubblicistico relativo agli oneri della bonifica teso al recupero materiale del bene analogamente a quanto avviene per la curatela come già la giurisprudenza ha chiarito (in tal senso anche Consiglio di stato, sez. IV, sent. 1763 del 14 marzo 2022).*

In sostanza i fatti successivi, la rinuncia come la cessazione dell'attività, non elidono la responsabilità pubblica per cui la Curatela non può ritenersi liberata dalle responsabilità connesse agli oneri della bonifica per il solo fatto di avere rinunciato a liquidare il bene potenzialmente contaminato; si tratta di una responsabilità pubblica che ricade sul patrimonio del fallito in relazione alle eventuali attività che rimangono all'esito della liquidazione del patrimonio” (C.d.S., sentenza n. 11208 del 27.12.2023).

15.3. Applicando ora tali coordinate ermeneutiche alla fattispecie in esame il Tribunale ritiene che il Curatore fallimentare non vada esente dagli obblighi di *facere* imposti a suo carico dalle Amministrazioni intime.

15.4. *Sull'obbligo di ripresa della gestione post operativa della discarica e in particolare sull'attività di asportazione del percolato imposta con l'ordinanza provinciale n. 170 del 7.9.2016 e con quella comunale n. 35 del 22.9.2016.*

15.4a. Con i provvedimenti appena citati l'Amministrazione ha diffidato anche la Curatela del Fallimento del Co.Rsea a garantire l'immediata ripresa della gestione della discarica sita in località “Quartieri” nel Comune di Sarcedo, conformemente alle disposizioni normative e alle condizioni riportate nel provvedimento di autorizzazione all'esercizio della fase di gestione *post-operativa* n. 152 del 30.7.2009 e nella d.G.R.V. n. 18 del 19.1.2010, assicurando nello specifico la ripresa dell'attività di asportazione del percolato.

Dal verbale di sopralluogo del 2.9.2016 era infatti emerso lo stato di completo abbandono della gestione *post mortem* della discarica, e l'Amministrazione aveva prefigurato le forti criticità che si sarebbero determinate di lì a poco in occasione delle imminenti piogge autunnali e delle conseguenti infiltrazioni piovane nel corpo della discarica. Quest'ultima grava infatti sulla fascia di ricarica della falda del sistema idrogeologico Astico-Bacchiglione, che alimenta gli acquedotti di molti Comuni nelle province di Vicenza e Padova, e l'Amministrazione aveva rilevato la pericolosità della situazione “*sia per il rischio di fuoriuscita del percolato dai pozzi posti sul primo gradone della discarica, che di un nuovo cedimento della scarpata con conseguente uscita del percolato. Altra grave preoccupazione nasce dall'incertezza sulla continuità di fornitura della corrente elettrica*”. Inoltre lo stato di abbandono della discarica ne impediva la regolare attività di vigilanza e controllo, che come detto ricade in capo al gestore (anche) della fase *post mortem* della discarica.

15.4b. La Curatela si ritiene estranea da tali oneri essenzialmente perché a suo dire non avrebbe mai gestito il sito, essendosi solo prodigata nell'effettuazione di una serie di atti indifferibili e urgenti volti all'asporto del percolato che continuava ad uscire dalla discarica.

Le argomentazioni della Curatela non persuadono il Collegio.

15.4c. Va anzitutto osservato che il Fallimento non contesta né la responsabilità del Consorzio fallito proprietario del sito, incolpato di aver a suo tempo omesso di porre in essere le necessarie attività di gestione della discarica nella fase *post mortem*, né tantomeno la situazione di pericolo per l'ambiente e la salute umana assunta a presupposto dei provvedimenti impugnati e consistente nel probabile sversamento nell'ambiente di percolato tossico fuoriuscente dalla discarica di Sarcedo.

Dalla documentazione in atti emerge altresì il fatto che tra i beni inventariati dalla Curatela fallimentare vi era effettivamente anche il sito ove sorge la discarica di Sarcedo in fase di gestione *post mortem*, e pure che dal momento dell'assunzione del suo ufficio il Curatore non si è limitato ad eseguire un'attività avente semplici connotati “liquidatori”, compiendo invece anche atti tipici di gestione della discarica nella delicata fase *post operativa* nella quale si trovava.

Ne sono dimostrazione *in primis* le parole dello stesso Curatore, che nel riscontrare le iniziali richieste di informazioni rivoltegli dal Giudice Delegato della procedura fallimentare -in merito (in particolare) alla convenienza di proseguire la gestione della discarica-, lo informava che l'eventuale gestione non sarebbe stata in pareggio “*ma risulta pregnante e precipuo la tutela dell'interesse ambientale e della collettività dipendenti dalla ripresa della gestione*”. A tal proposito il Curatore ha soprattutto evidenziato che la situazione di pericolo era data dal fatto che “*dalla base della discarica fuoriesce continuamente percolato tossico (30 ettolitri al giorno!) che deve essere quasi quotidianamente asportato, e che a seguito del deposito di istanza di autofallimento ex artt. 6-15 l.f., il Consorzio ha cessato ogni attività di gestione nonché di pagamento delle società fornitrici il servizio di asporto del percolato, di fatto paralizzando l'asporto del percolato alla data del 10 marzo 2015*” (così si legge nell'istanza di autorizzazione presentata dal Curatore in data 28.4.2015, sub doc. n. 11 dep. dalla ricorrente). Proprio in ragione di tale situazione di grave *impasse*, con pericolo di irreversibile

inquinamento ambientale, il Curatore ha pertanto dichiarato di aver dato sin da subito *“disposizione affinché si procedesse al prelievo del predetto percolato fino al raggiungimento del livello di sicurezza di 1 mt superiore la base della discarica”* (cit. doc. 11), proseguendo poi nel corso del tempo con tale tipica attività di gestione *post* operativa della discarica sia avvalendosi dell’impianto di trattamento del percolato che mediante autobotti (così i provvedimenti impugnati).

Anche dal verbale della riunione dell’11.5.2015 (doc. 16 dep. dalla Provincia di Vicenza) emerge che il Curatore ha assunto su di sé non solo l’onere dell’asportazione del percolato ma finanche quello del costante monitoraggio del sito, pure partecipando a vari incontri con gli attori sostanziali della vicenda (Provincia, Comune di Sarcedo, Prefettura, etc.) al dichiarato fine di realizzare il percorso necessario per ricreare le condizioni di sicurezza per la definitiva gestione *post* operativa della discarica fino al termine del periodo di 30 anni dalla data della chiusura della discarica (in questo senso si esprimono tutti i ricorsi in esame). All’uopo, a fronte del superamento della quota di battente del percolato, la Curatela ha provveduto a presentare, in data 12.10.2015, il *“progetto di modifica delle condizioni di gestione post-operativa (e di sistemazione) della discarica controllata per rifiuti speciali (ex R.S.A.U.) di loc. Quartieri in comune di Sarcedo – aggiornamento progetto approvato con Deliberazione Provinciale n. 12 del 28/1/2014”* (doc. n. 23 dep. dalla Provincia di Vicenza). Progetto che, successivamente integrato e sottoposto alla valutazione della Commissione Tecnica Provinciale per l’Ambiente nelle conferenze di servizi del 25.2.2016 e dell’8.3.2016, è stato infine approvato con il decreto del Presidente della Provincia di Vicenza n. 26 del 18.3.2016, nel testo che prevedeva alcuni interventi di manutenzione ed apprestamenti complementari necessari durante l’esecuzione dei (previsti) lavori di:

“a) messa in sicurezza della scarpata gradonata lato sud danneggiata, mediante rivestimento con una geomembrana in polietilene ad alta densità (HDPE);

b) rifacimento del capping, per settori di limitata estensione e manutenzione della rete di captazione del biogas;

c) revamping dell’impianto di trattamento del percolato per garantirne la potenzialità fino a 30 mc/giorno, fino ad un massimo di 8700 mc/anno, già autorizzati.

d) confinamento del lato sud della discarica”.

E nella stessa istanza di derelizione del 2.8.2016 il Curatore ha affermato di essersi subito attivato, di concerto con il G.D., *“nell’attività di gestione al fine di riportare il livello del percolato entro la soglia di pericolo”*, chiarendo in proposito che *“per garantire e agevolare la gestione della discarica da parte del fallimento la Giunta comunale di Sarcedo (con delibera del 24 aprile 2015) ha deliberato la rinuncia al pignoramento sulla somma di euro 528.000,00 [...]”*, altresì specificando che la gestione ordinaria della discarica è proseguita fino al 31.7.2016 e infine pure evidenziando che il G.D. *“ha sempre autorizzato il pagamento dei costi e delle spese di gestione (anche straordinaria) della discarica ...”* (vd. il doc. n. 15 dep. dalla ricorrente).

La Curatela, già divenuta detentore della fonte del potenziale inquinamento mediante l’inserimento del sito ove sorge la discarica nell’inventario dei beni del fallito, ha così proseguito nell’attività di gestione *post* operativa della discarica stessa, assumendo su di sé i conseguenti oneri legati alla tipica attività gestoria prevista dall’autorizzazione a suo tempo rilasciata al Co.Rsea, vale a dire (in particolare) il controllo della discarica e la rimozione del percolato.

Sicché una volta assunta la custodia e la materiale gestione della discarica la ricorrente non avrebbe potuto, *ex abrupto*, né interrompere l’attività necessaria al fine di evitare un conclamato danno alle matrici ambientali (e/o il concreto pericolo del suo verificarsi), né, tantomeno, dismettere la propria posizione (anche) di sorveglianza della discarica, che alla luce delle previsioni normative del D.Lgs. n. 36/2003 già in precedenza citate grava sul gestore (anche) della fase *post* operativa, tenuto: i) a rispettare le prescrizioni del piano di gestione *post* operativa; ii) a garantire la manutenzione, la sorveglianza e i controlli della discarica; iii) ad assicurare che questa mantenga i requisiti di sicurezza ambientale previsti.

Del resto vale osservare che chi si assume la gestione di un affare altrui senza esservi tenuto è poi obbligato a continuarla e condurla a termine finché l’interessato non sia in grado di provvedere da sé stesso (art. 2028 del cod. civ.) -vale a dire, nel caso di specie, quantomeno fino alla chiusura del fallimento-, e la valenza sistematica di questo principio generale dell’ordinamento corrobora la tesi dell’Amministrazione circa la necessità che la gestione, una volta utilmente iniziata, non potesse cessare a fronte della unilaterale decisione presa in tal senso dalla Curatela, che l’ha motivata con l’esigenza di garantire il pagamento dei creditori ammessi allo stato passivo con le disponibilità del fallimento (vd. in questo senso la nota del Curatore dell’8.2.2016, *sub* doc. n. 20 dep. dalla Provincia di Vicenza. Sulla riconducibilità al paradigma della gestione di affari altrui dell’assunzione volontaria degli oneri, nel caso di specie, della bonifica ambientale, da parte di soggetti che non sono autori dell’inquinamento, vd. T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 831/2019).

Ciò vieppiù per il fatto che, come evidenziato dalla pronuncia di questo Tribunale n. 1401/2021, il Co.Rsea continuava a versare in stato di fallimento e al tempo dell’autorizzazione alla derelizione della discarica la procedura fallimentare non era affatto chiusa, quindi il fallito era per giunta impossibilitato alla gestione suddetta e, dunque, a porre in essere in particolare le attività di trattamento e rimozione del percolato al fine di garantire il livello prescritto dalle autorizzazioni ambientali e per suo tramite l’integrità ambientale. Sicché l’abbandono della gestione della discarica aveva l’intollerabile effetto di lasciare incontrollata una potenziale fonte di inquinamento, compromettendo il superiore interesse pubblico alla salvaguardia dell’ambiente.

Da qui la correttezza dell’imposizione dell’obbligo di immediata ripresa della gestione della discarica, fatto gravare su

chi in quel momento la stava gestendo avendo l'amministrazione e la custodia dei beni del fallito, i quali, come anticipato passando in rassegna la giurisprudenza amministrativa più recente, non potevano essere abbandonati dalla Curatela fallimentare con effetti dismissivi anche degli obblighi e delle connesse responsabilità in materia ambientale.

15.5. Sulla imposizione delle misure di prevenzione necessarie al fine di evitare la compromissione delle matrici ambientali imposte con le ordinanze provinciali n. 186 del 21.10.2016 e n. 224 del 28.12.2016.

Quanto poi alla legittimità delle ordinanze appena citate, impositive delle misure di prevenzione necessarie al fine di evitare la compromissione delle matrici ambientali, è pacifico che la Curatela abbia acquisito la detenzione e custodia dell'area ove sorge la discarica per effetto dell'inserimento della stessa nell'inventario dei beni dell'impresa fallita.

Difatti tutte e tre le impugnative attestano che *“tra i beni inventariati dalla Curatela compresi nel fallimento vi era la succitata discarica oramai, come visto, nella fase di gestione post mortem”*, e il fatto che il Curatore, reputando che l'acquisizione della discarica non fosse più economicamente conveniente per la massa dei creditori, nell'agosto del 2016 abbia esercitato la facoltà prevista dall'art. 104 *ter* della Legge fallimentare, avvalora la tesi per cui il Fallimento ha avuto effettivamente l'amministrazione e la custodia dei beni quanto meno fino a quel momento.

Conseguentemente la provincia di Vicenza, a fronte del concreto e attuale pericolo di inquinamento delle matrici ambientali determinato dalla probabile fuoriuscita del percolato dalla discarica rimasta incontrollata, ben poteva imporre le misure di prevenzione ai sensi del comb. disp. degli artt. 242 e 245, comma 2°, del T.U.A. in capo a chi vantava un titolo giuridico che gli consentiva -e a quel punto, come detto, pure gli imponeva- l'amministrazione del patrimonio nel quale era compresa la fonte del potenziale inquinamento (cfr. C.d.S., Ad. Plen., sent. n. 3/2021).

Queste considerazioni smentiscono la rilevanza attribuita dalla ricorrente alla distinzione, interna al diritto italiano, tra le nozioni di proprietà e possesso del bene interessato dalle misure di prevenzione. Come detto passando in rassegna la giurisprudenza amministrativa pronunciata sugli obblighi e sulla responsabilità del Curatore fallimentare, nell'ottica precauzionale del diritto europeo conta che il soggetto che abbia la disponibilità materiale dei beni sui quali insistono le potenziali fonti di inquinamento ponga in essere le iniziative più idonee per contrastare un evento, un atto o un'omissione che abbia creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un prossimo futuro. E in tal senso la Curatela era in una relazione qualificata con l'area su cui sorge la discarica di rifiuti avendone acquisito la detenzione e custodia al momento della dichiarazione di fallimento e avendo posto in essere pure atti tipici della gestione *post* operativa.

Essa era pertanto certamente tenuta, in assenza dell'intervento del responsabile e proprietario dell'area ove sorge la discarica -sottoposta a fallimento-, ad adottare le misure di prevenzione sollecitate dall'Amministrazione provinciale.

Né assume rilevanza il fatto che la Curatela non fosse la diretta responsabile della situazione di pericolo di inquinamento giacché, ai sensi dell'art. 245 del T.U.A., al soggetto estraneo alla contaminazione viene comunque richiesto di provvedere ad attuare le misure di prevenzione funzionali al contrasto nell'immediato del rischio di un evento di danno sotto il profilo ambientale e sanitario.

Sotto altro aspetto non giova alla Curatela nemmeno la prospettata derelizione della discarica, che secondo gli assunti della ricorrente sarebbe stata riconsegnata nelle mani del fallito a fine agosto 2016. Difatti quand'anche l'effettiva (ri)messa a disposizione materiale della discarica al Co.Rsea trovasse dimostrazione in concreto, nonostante la rilevante incertezza di tale evento evidenziata da questo Tribunale nel già citato precedente n. 1401/2021, in ogni caso tale derelizione, secondo la giurisprudenza amministrativa che il Collegio condivide, non varrebbe a rendere la massa fallimentare totalmente indifferente rispetto agli obblighi di *facere* e ai relativi oneri anche economici conseguenti alle responsabilità di diritto pubblico addossate alla Curatela fallimentare (cit. C.d.S., nn. 4383 e 4384/2021).

E questo men che meno in ragione dei costi che la ricorrente si è detta impossibilitata a sostenere, attesa la funzione di garanzia che assume il gestore/detentore del sito in cui sorge la discarica dei rifiuti in ordine al rispetto degli obblighi ambientali, e considerato inoltre che trattandosi di “diseconomie esterne” generate dall'attività di impresa (cd. “esternalità negative di produzione”), è giustificato e coerente che tali spese ricadano sulla massa dei creditori dell'imprenditore stesso (cit. C.d.S., Ad. Plen. n. 3/2021).

Quanto, infine, ai poteri di intervento sostitutivo previsti in capo all'Amministrazione, essi, presupponendo l'inadempimento del soggetto tenuto ad intervenire, non diminuiscono ed anzi rafforzano la sussistenza e pregnanza dell'obbligo di intervento e di messa in sicurezza previamente previsto in capo al soggetto che ha la custodia del bene. E giova osservare che nel caso di specie la Provincia di Vicenza, con il provvedimento n. 57 del 20 gennaio 2017 e con i successivi atti attuativi, si è effettivamente determinata ad intervenire in via sostitutiva facendo eseguire a proprie spese la messa in sicurezza della discarica, mediante la sistemazione della rete delle acque di ruscellamento e l'impermeabilizzazione delle scarpate sud, nonché il *revamping* dell'impianto di trattamento del percolato.

Per queste ragioni anche le censure dirette avverso i provvedimenti impositivi delle misure di prevenzione non possono dunque essere accolte.

15.6. Al Collegio rimane a questo punto solo da decidere sulle doglianze con le quali la ricorrente ha anzitutto dedotto che la Provincia di Vicenza, con le ordinanze nn. 170, 186 e 224 del 2016, avrebbe illegittimamente riesercitato il potere di ordinanza di cui all'art. 244 del T.U.A., nonostante quest'ultimo fosse stato già in precedenza esercitato e così esaurito antecedentemente alle diffide del 2016. La Curatela ha pure lamentato l'illegittimità dell'ordinanza del Sindaco di Sarcedo

n. 35/2016 sotto i profili del difetto di istruttoria e di motivazione, ritenendo che essa non consentirebbe di comprendere quale potere sarebbe stato concretamente esercitato, e rimarcando che qualora il Sindaco avesse inteso esercitare i poteri *extra ordinem* di cui all'art. 54, comma 4°, del T.U.E.L., il provvedimento avrebbe mancato di indicare a quali gravi pericoli si sarebbe inteso ovviare mediante l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente. E nel caso in cui il Comune avesse invece inteso esercitare il potere di ordinanza previsto dall'art. 244 del Testo Unico Ambientale, il provvedimento impugnato non si sottrarrebbe dal vizio di incompetenza, atteso che il relativo potere sarebbe demandato unicamente alla Provincia.

Entrambi i vizi sono infondati.

15.6a. Quanto al primo questo Tribunale ha già precisato, nel contesto decisorio della precedente pronuncia n. 1401/2021, che con i provvedimenti impugnati la Provincia ha provveduto in modo autonomo a emettere delle nuove determinazioni impositive in relazione ad una situazione ulteriore e diversa rispetto a quella determinatasi in precedenza. Difatti, come ricorda la stessa Curatela, all'indomani del Fallimento del Co.Rsea era stata ripristinata l'attività di rimozione del percolato, assicurando nelle more anche il costante monitoraggio del sito, e dunque la decisione di addivenire alla derelizione della discarica da parte del Fallimento del Co.Rsea ha ingenerato una nuova situazione cui la Provincia ha inteso far fronte individuando un ulteriore soggetto destinatario degli effetti dei provvedimenti (la Curatela fallimentare), unitamente alla S.I.G. s.r.l., anch'essa in precedenza non attinta dalle determinazioni dell'Amministrazione. E questo nell'esercizio della inesauribile discrezionalità che compete all'Amministrazione, essendosi ricreata una situazione di abbandono della discarica che ha integrato *de plano* i presupposti di fatto per l'intervento della Provincia competente a vigilare sulle attività di gestione dei rifiuti.

La prospettiva della ricorrente per cui l'Amministrazione avrebbe riesercitato il medesimo potere già attivato in precedenza e dunque da ritenersi consumato non è pertanto fondata.

15.6b. In relazione all'ordinanza del Sindaco di Sarcedo essa è stata dichiaratamente emanata ex artt. 18 della L.R.V. n. 20/2007 e 54 del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.EE.LL.). La L.R.V. n. 20/2007, che detta "*disposizioni transitorie in materia ambientale, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" e successive modificazioni*", chiarisce che "*1. Fino all'entrata in vigore della legge regionale di riordino della disciplina di tutela ambientale, la Regione, le Province ed i Comuni esercitano le competenze amministrative in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati di cui agli articoli 4, 6 e 7 della legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3 "Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti" e successive modificazioni ...*". E ai sensi dell'art. 54 del T.U.EE.LL. "*Il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti [, anche] contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*".

Si giustifica dunque alla luce di queste previsioni normative il potere esercitato dal Sindaco di Sarcedo, il quale nel corpo del provvedimento impugnato ha pure dato conto delle vicende e delle ragioni che hanno preceduto l'emanazione della sua ordinanza e in particolare:

1) degli esiti del sopralluogo del 2.9.2016, dal quale era emerso:

-lo stato di completo abbandono della gestione della discarica;

-la criticità della situazione in previsione delle prossime piogge autunnali, sia per il rischio di fuoriuscita del percolato dai pozzi posti sul primo gradone della discarica che di un nuovo cedimento della scarpata con conseguente uscita del percolato;

-un'altra grave preoccupazione nascente dalla incertezza sulla continuità di fornitura della corrente elettrica;

2) del fatto che lo stato di abbandono impediva la regolare attività di vigilanza demandata agli Enti preposti;

3) del prossimo inizio della stagione autunnale, che con il conseguente incremento delle infiltrazioni nel corpo discarica avrebbe comportato sia la crescita della produzione e del livello del percolato che l'indebolimento del fronte-sud della discarica ingenerando il rischio per le matrici ambientali.

Lo stato di abbandono in cui si è venuta a trovare la discarica integra dunque *de plano* il presupposto di fatto descritto dalla norma di cui all'art. 54 del T.U.EE.LL., e cioè la necessità di prevenire ed eliminare i gravi pericoli prefigurati dall'Amministrazione a carico dell'incolumità pubblica, trattandosi di percolato tossico che penetrando nelle falde acquifere avrebbe potuto contaminare i pozzi del Comune di Montecchio Precalcino e quelli del Comune di Dueville, che riforniscono di acqua potabile non solo i Comuni più vicini ma anche le città di Vicenza e Padova e le loro periferie.

Per queste ragioni anche il provvedimento comunale rimane immune dalle censure della ricorrente.

16. In conclusione, sulla base di quanto fin qui rassegnato il Tribunale ritiene dunque che tutti e tre i ricorsi della Curatela del fallimento del Co.Rsea debbano essere rigettati stante l'infondatezza dei loro motivi.

17. Sussistono nondimeno giuste ed eccezionali ragioni, riconducibili alla complessità e particolarità delle controversie in oggetto, unitamente al fatto che esse risultano promosse prima che fosse definitivamente chiarita la questione degli obblighi e della responsabilità del Curatore fallimentare in materia ambientale, per giustificare la compensazione integrale delle spese dei tre giudizi fra tutte le parti.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it