

Responsabilità del curatore per illeciti commessi dall'imprenditore fallito su aree proprie e di terzi, alla luce dell'art. 192 d.lgs. 152/2006 e dei principi europei in materia di responsabilità ambientale

Cons. Stato, Ad. plen. 30 aprile 2026, n. 1 - Maruotti, pres.; Franconiero, est. - Comune di Milano (avv.ti Bartolomeo, Lepore, Mandarano, Marinelli, Licciardo, Pelucchi e Autieri) c. Fallimento dell'Impresa Cavalleri Ottavio s.p.a. in liquidazione (avv.ti Sicari e Valsecchi) ed a.

Ambiente - Curatela fallimentare - Obbligo di rimozione rifiuti - Abbandono illecito di rifiuti - Aree di terzi - Responsabilità ambientale.

Ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e in continuità con i principi enunciati da questa Adunanza plenaria con la sentenza 26 gennaio 2021, n. 3, la curatela fallimentare è obbligata alla rimozione dei rifiuti abbandonati dall'imprenditore fallito, anteriormente alla dichiarazione del fallimento, sia quando l'illecito abbandono sia stato effettuato in aree di proprietà dell'imprenditore fallito, entrate poi a far parte della massa attiva fallimentare, sia quando l'illecito abbandono dei rifiuti sia stato compiuto su aree di proprietà di terzi, in forza di un titolo contrattuale che abbia attribuito all'imprenditore la detenzione dell'area, autorizzando il deposito temporaneo dei rifiuti e prevedendo il successivo obbligo contrattuale di rimozione. L'obbligo di rimozione dei rifiuti e la correlata responsabilità, posti a carico della curatela fallimentare, concernenti i rifiuti abbandonati dall'imprenditore successivamente fallito, su aree appartenenti a soggetti terzi, ma di cui abbia acquisito la detenzione, in forza di un titolo contrattuale, derivano dal principio, espresso dalle direttive europee nn. 2004/35/CE e 2008/98/CE, secondo cui per determinare il soggetto detentore dei rifiuti, tenuto alla loro rimozione, occorre avere riguardo all'inerenza dei rifiuti stessi all'attività economica svolta, mentre è irrilevante la circostanza che detti rifiuti siano stati abbandonati in aree non appartenenti all'imprenditore fallito.

(Omissis)

FATTO

1. Con l'ordinanza indicata in epigrafe la IV sezione di questo Consiglio di Stato ha rimesso all'Adunanza plenaria la questione se possa essere ordinata al curatore fallimentare, ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente), la rimozione dei rifiuti prodotti dall'imprenditore, il quale nell'esecuzione di un contratto d'appalto li ha dapprima collocati lecitamente su un'area di proprietà di un terzo con il consenso di questi, non li ha poi rimossi, violando il relativo obbligo, ed è stato infine dichiarato fallito.
2. La questione deferita trae origine da una controversia promossa con ricorso al T.a.r. per la Lombardia, sede di Milano, dal fallimento dell'Impresa Cavalleri Ottavio s.p.a. in liquidazione, contro l'ordinanza del sindaco del comune di Milano in data 27 settembre 2018, n. 61, che, ai sensi del citato art. 192, ha ingiunto nei suoi confronti la rimozione dei cumuli di terra e delle rocce da scavo esistenti «nell'area sita a Milano in (Omissis)».
3. All'epoca dell'esecuzione del contratto d'appalto l'area in questione era di proprietà del comune di Milano, il quale ne aveva affidato in concessione il diritto di superficie alla propria società strumentale SO.GE.MI. s.p.a., poi divenutane proprietaria. Su di essa l'Impresa Cavalleri Ottavio s.p.a. (all'epoca appaltatrice da MM - Metropolitana Milanese s.p.a. dei lavori di realizzazione delle opere viabilistiche connesse alla strada statale n. 145 Paullese, 4° lotto) veniva autorizzata dalla stessa SO.GE.M.I. (con note del 4 febbraio 2009 e del 5 luglio 2011) al deposito provvisorio delle rocce da scavo prodotte dall'esecuzione dei lavori appaltati, con l'obbligo di successiva rimozione e con assunzione di ogni onere e responsabilità per le operazioni di trasporto e stoccaggio temporaneo. Come sopra accennato, i rifiuti ivi collocati non sono poi stati rimossi dall'appaltatrice.
4. Si sono quindi attivate le amministrazioni competenti. Dapprima la provincia di Milano ordinava all'Impresa Cavalleri Ottavio di rimuovere i cumuli di rifiuti abbandonati sul sito e di avviarli al recupero e allo smaltimento presso impianti di terzi (con nota dell'8 aprile 2013). Successivamente, negli stessi termini, si attivava il comune di Milano (con nota del 3 giugno 2013).
5. In riscontro agli ordini ricevuti, la società comunicava di essere stata ammessa al concordato preventivo (con decreto del Tribunale di Bergamo del 28 novembre 2013) e di avere intrapreso le azioni necessarie ad eseguire gli ordini ricevuti. Insorgevano tuttavia questioni sulle modalità esecutive della rimozione e con la sentenza n. 714 del 12 aprile 2016, il T.a.r. per la Lombardia, sede di Milano, decideva nel senso che per il trattamento dei rifiuti esistenti sull'area (tra i quali erano stati rinvenuti 'frammenti di cemento-amianto') non era necessaria l'autorizzazione ambientale prevista dall'art.



208 del ‘codice dell’ambiente’.

6. Successivamente la società veniva dichiarata fallita dal Tribunale di Bergamo con la sentenza del 13 giugno 2017, n. 120.

Con una transazione di data 6 giugno 2018, il comune di Milano, la società Metropolitana Milanese e il fallimento definitivamente poi le numerose controversie pendenti, originate dall’esecuzione dell’appalto.

La transazione riconosceva al fallimento l’importo di € 1.371.154,93, a tacitazione delle pretese azionate nei vari giudizi dall’imprenditore allora *in bonis* e proseguite dalla procedura concorsuale.

7. In data 25 luglio 2018 il comune di Milano riavviava nei confronti di quest’ultima il procedimento per la rimozione dei rifiuti, concluso in data 27 settembre 2018 con il provvedimento impugnato in primo grado.

8. La curatela del fallimento ha impugnato l’atto di data 27 settembre 2018 innanzi al T.a.r. per la Lombardia, contestando tra l’altro la propria legittimazione passiva per gli obblighi di smaltimento dei rifiuti riferibili alla società fallita.

Il T.a.r. ha accolto il ricorso con la sentenza del 24 marzo 2023, n. 733, decidendo nel senso che il fallimento nella specie non è responsabile della rimozione dei rifiuti, in quanto posti su un’area di cui - ad avviso del T.a.r. - esso non avrebbe mai acquisito la *«detenzione»*.

9. Il comune di Milano ha proposto appello.

10. Con esso è contestata la *ratio decidendi* posta a base della sentenza appellata e si ripropone la tesi secondo cui la responsabilità del fallimento ex art. 192 del ‘codice dell’ambiente’ sussisterebbe sulla base dei principi generali, mentre non rilevarebbe il fatto che l’area su cui i rifiuti sono stati collocati non sia stata acquisita alla massa attiva del fallimento. Viene richiamato il principio di derivazione comunitaria *“chi inquina paga”*, in applicazione del quale sul fallimento si riverserebbero gli effetti e le conseguenze delle attività dell’imprenditore fallito.

Tra gli effetti sarebbero quindi inclusi i costi della gestione dei rifiuti, come peraltro affermato dalla sentenza del 26 gennaio 2021, n. 3, dell’Adunanza plenaria, da cui la pronuncia di primo grado, che pure su di essa si è dichiaratamente fondata, si sarebbe nondimeno erroneamente discostata.

11. Le questioni così poste dall’appello, in resistenza del quale si è costituita la curatela originaria ricorrente, sono state deferite dalla IV sezione di questo Consiglio di Stato nella presente sede nomofilattica.

12. L’ordinanza di rimessione ricorda che con la sentenza n. 3 del 2021 l’Adunanza plenaria ha enunciato il principio secondo cui gli obblighi *«di rimozione e smaltimento dei rifiuti previsto dall’art. 192 del codice dell’ambiente»* sono a carico del fallimento non quale successore dell’imprenditore fallito, 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»*.

13. L’ordinanza precisa che tale principio di diritto si fonda tanto sull’art. 192 del ‘codice dell’ambiente’, che prevede una responsabilità del proprietario non autore dell’abbandono dei rifiuti a titolo quanto meno di colpa, quanto sul principio di derivazione comunitaria *“chi inquina paga”* (enunciato dall’art. 1 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, *‘sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale’*), che implica che i costi della gestione dei rifiuti siano in ogni caso sostenuti dal produttore iniziale o dal detentore, anche quando sia cessata l’attività di impresa (cfr. direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, artt. 3 e 14).

14. Per l’ordinanza di rimessione si pone però il dubbio se la responsabilità del fallimento per l’abbandono dei rifiuti possa configurarsi *«anche in fattispecie differenti da quella esaminata dall’Adunanza plenaria»* e in particolare quando *«l’area sulla quale i rifiuti si trovano non sia mai formalmente appartenuta all’impresa in bonis»* e non sia pertanto mai stata appresa dalla procedura fallimentare.

15. Una prima soluzione al quesito potrebbe consistere *«nell’ampliare i confini della nozione rilevante di “detenzione” dei beni immobili»*, fino ad includervi il caso in cui vi sia stato un uso autorizzato di un’area di proprietà altrui per il deposito temporaneo di rifiuti, al quale non è seguito il relativo smaltimento.

16. In questo senso deporrebbe il caso oggetto di controversia, in cui - oltre alle terre e alle rocce di scavo - sono state trovate attrezzature per la loro trasformazione in materia prima secondaria, *«segno evidente dell’utilizzo dell’area stessa da parte dell’impresa poi fallita per la sua attività»*.

In direzione convergente si porrebbe il menzionato principio *“chi inquina paga”*, che impedirebbe al fallimento di sottrarsi ai costi di smaltimento dei rifiuti.

17. L’ordinanza segnala nondimeno le *«difficoltà di preciso inquadramento giuridico della fattispecie»*, poiché nel caso in esame sarebbe mancato un rapporto di detenzione del fallimento con l’area su cui i rifiuti sono stati abbandonati.

Essa sostiene, tuttavia, che si dovrebbe riaffermare la primazia del diritto sovranazionale, con il corollario secondo cui continuerebbe ad avere rilevanza giuridica, nei confronti della curatela del fallimento, l’attività economica poi cessata a causa del fallimento.

I costi della rimozione dei rifiuti andrebbero dunque posti a carico della massa passiva, onde rimuovere le *«esternalità negative di produzione»* che l’attività in questione ha generato, poiché, in caso contrario, i creditori del fallimento trarrebbero un indebito vantaggio a scapito della collettività (di cui il comune è l’ente esponenziale).

18. A supporto dell’assunto, sovverrebbero anche i principi enunciati da un altro precedente di questa Adunanza plenaria,

la sentenza 22 ottobre 2019, n. 10.

L'ordinanza di rimessione rileva che questa pronuncia, resa in tema di obblighi di bonifica a carico della società subentrante a quella risultata responsabile dell'inquinamento per effetto di fusione per incorporazione, ne ha affermato l'applicabilità, sul rilievo che la successione dell'incorporante negli obblighi dell'incorporata «è espressione del principio espresso dal brocardo *cuius commoda eius et incommoda, cui è informata la disciplina delle operazioni societarie straordinarie*» (secondo una prospettiva peraltro fatta propria dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza 29 luglio 2024, C-713/22, per la quale la società risultante dalla scissione è responsabile per i costi di bonifica riferibili ad una contaminazione commessa dalla società scissa, ancorché valutati o definiti dopo l'operazione di scissione e dunque qualificabili come «passività ... di natura indeterminata», non considerate nel progetto di separazione dei patrimoni societari).

19. Viene quindi ipotizzata l'estensione del principio così espresso al caso della rimozione dei rifiuti.

20. Per l'ordinanza di rimessione, questa operazione interpretativa si potrebbe scontrare, tuttavia, con «un dubbio esegetico», derivante dalle caratteristiche della vicenda contenziosa su cui è stata resa la sentenza del 26 gennaio 2021, n. 3, di questa Adunanza plenaria.

L'ostacolo potrebbe allora essere superato attraverso la ricostruzione della vicenda del fallimento dell'imprenditore in termine di «successione *sui generis*» del primo nei confronti del secondo.

In base al fenomeno così definibile, conclude l'ordinanza, «il curatore che subentra nella gestione degli asset sarebbe tenuto - coerentemente alla regola *cuius commoda, eius et incommoda* - a farsi carico in qualche modo anche delle esternalità negative generate dalla gestione imprenditoriale poi fallita».

La responsabilità del fallimento sussisterebbe dunque non già in ragione di un rapporto dominicale sui beni immobili o sui rifiuti, «ma quale soggetto subentrante, appunto, nella "responsabilità" primaria dell'inquinamento del dante causa».

21. Le parti hanno depositato memorie difensive, illustrando le questioni controverse.

22. All'udienza del 18 febbraio 2026, dopo la discussione delle parti, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. L'ordinanza di rimessione pone la questione se la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 3 del 26 gennaio 2021 - nell'affermare che il curatore fallimentare è responsabile ai sensi dell'art. 192 del 'codice dell'ambiente' per la rimozione dei rifiuti abbandonati dall'imprenditore fallito su aree appartenute a quest'ultimo e poi incluse nella massa attiva del fallimento - abbia implicitamente negato la sua responsabilità quando il medesimo imprenditore abbia collocato i rifiuti su un'area di proprietà di un terzo.

2. Sulla questione così posta l'ordinanza si colloca nella prospettiva dell'affermazione della responsabilità del curatore fallimentare anche quando l'area sulla quale i rifiuti sono stati abbandonati non sia mai stata di proprietà dell'imprenditore fallito e dunque non rientri nella massa attiva del fallimento.

La tesi è argomentata a partire dal principio "chi inquina paga", inteso nel senso che il fallimento - e dunque i suoi creditori - non potrebbe(ro) giovare di un mancato costo, relativo allo smaltimento dei rifiuti, che l'imprenditore fallito avrebbe dovuto sostenere allorché era *in bonis*.

Ancorché non sia successore dell'imprenditore fallito, nei confronti del fallimento sarebbe quindi ravvisabile una «successione *sui generis*». Il fenomeno sarebbe giustificato sul piano logico-giuridico dal principio *cuius commoda eius et incommoda*, individuato da questa Adunanza plenaria quale fondamento della soggezione all'obbligo di bonifica del soggetto risultante da operazioni di fusione per incorporazione del responsabile, tale individuato per effetto dell'accertamento del danno ambientale da parte della autorità amministrativa, e nondimeno estintosi in conseguenza della sua incorporazione in altro ente societario.

3. Su posizioni di tenore analogo si pone l'appellante comune di Milano, per il quale il fallimento subentrerebbe nei rapporti giuridici derivanti dall'attività dell'imprenditore fallito.

4. Per contro, per l'appellato fallimento gli obblighi di fare previsti dall'art. 192 del 'codice dell'ambiente' esorbiterebbero dalla funzione tipica della procedura concorsuale, consistente nella liquidazione del patrimonio del fallito confluito nella massa attiva e nella distribuzione del ricavato.

Secondo questa impostazione un obbligo, così *ex adverso* affermato, di ricerca dei rifiuti abbandonati dall'imprenditore ovunque essi si trovino non avrebbe alcuna base normativa.

Si aggiunge sul punto che ogni questione lasciata aperta al momento della dichiarazione di insolvenza sotto il profilo in questione andrebbe risolta secondo le regole del concorso dei creditori in essa coinvolti.

Pertanto, escluso l'obbligo di attivarsi, l'autorità comunale che vi abbia provveduto in luogo del responsabile avrebbe poi titolo ad insinuarsi nel passivo del fallimento per i crediti derivanti dall'esecuzione in danno, ai sensi dell'art. 192, comma 3, ultimo periodo, del 'codice dell'ambiente'.

5. Questa sarebbe l'ipotesi verificatasi nel caso di specie, in cui il comune di Milano ha curato la rimozione dei rifiuti ed ha preannunciato di fare valere le proprie pretese nella procedura concorsuale.

L'unica forma di tutela azionabile dall'amministrazione sarebbe dunque l'insinuazione del credito nella massa passiva.



Occorrerebbe infatti separare la responsabilità patrimoniale del fallimento per i costi sostenuti dalla collettività per la rimozione dei rifiuti prodotti o detenuti dall'imprenditore fallito dai profili di responsabilità personale di quest'ultimo per la condotta di abbandono di rifiuti, i quali non potrebbero invece essere addossati alla procedura concorsuale attraverso l'ordine di rimozione, ai sensi del più volte richiamato art. 192 del 'codice dell'ambiente'.

6. In ragione di ciò, peraltro, il fallimento ha eccepito l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuto difetto di interesse. In replica, il comune di Milano ha invece insistito per una pronuncia di merito, in tesi necessaria per «*dare corso alla rivalsa nei suoi confronti degli oneri sostenuti a seguito dell'esecuzione d'ufficio*».

7. Così riassunte le questioni controverse e gli argomenti a sostegno delle stesse, va innanzitutto rilevato che sull'eccezione di improcedibilità vi è una statuizione espressa dell'ordinanza di rimessione (punto 26), nel senso del suo rigetto, la quale ha sostanza di sentenza su cui si è dunque formato il giudicato interno.

8. Nel merito della questione deferita, vanno ribaditi - con le precisazioni che seguono - i principi enunciati dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 3 del 26 gennaio 2021, in materia di 'rimozione di rifiuti abbandonati'.

Non sono pertinenti, invece, i principi enunciati in materia di bonifica dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 10 del 22 ottobre 2019, che si è occupata di «*una ben diversa fattispecie, in cui vi era stata la successione di un "distinto soggetto giuridico" a quello su cui precedentemente gravava l'onere della bonifica*».

9. In una fattispecie caratterizzata da un ordine di rimozione dei rifiuti, emesso direttamente nei confronti del curatore a seguito della constatazione di un illecito da parte dell'impresa fallita, la sentenza n. 3 del 2021, pur chiarendo che il fallimento non è qualificabile come «*avente causa del fallito nel trattamento di rifiuti*» - posto che «*la società dichiarata fallita conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, attribuendosene la facoltà di gestione e di disposizione al curatore*» - ha nondimeno affermato che il fallimento è responsabile per la rimozione dei rifiuti abbandonati dall'imprenditore fallito in ragione della sua qualità di 'detentore', secondo la definizione enunciata dall'art. 3, par. 1, punto 6, della direttiva n. 2008/98/CE. Pertanto ad esso vanno imputati i costi della gestione dei rifiuti, ai sensi del successivo art. 14, par. 1, della direttiva.

In tal caso la responsabilità è stata quindi affermata in ragione della detenzione acquisita «*non in riferimento ai rifiuti (che sotto il profilo economico a seconda dei casi talvolta si possono considerare "beni negativi")*», ma «*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*».

10. Con riguardo al concetto di detenzione del rifiuto, la sentenza n. 3 del 2021 ha precisato che esso assume «*rilievo centrale (...) a garanzia del principio "chi inquina paga"*» e che prescinde dalle «*nozioni nazionali sulla distinzione tra il possesso e la detenzione*».

Su questa base l'Adunanza plenaria ha esteso il proprio ragionamento a profili di carattere sistematico incentrati sul fondamento razionale della responsabilità ambientale derivante dalla gestione dei rifiuti. Al riguardo è stato chiarito che in materia ha preminente rilievo l'esigenza della «*sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento da parte dell'attivo fallimentare dell'impresa che li ha prodotti*».

Si è inoltre ricordato che in base alla direttiva n. 2004/35/CE («*sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*») la responsabilità ambientale è concepita in termini di «*responsabilità (non di posizione), ma, comunque, oggettiva; il che rappresenta un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali*».

11. Tutto ciò premesso, deve innanzitutto sottolinearsi che, come si ricava dai passaggi motivazionali sopra riportati, il caso della proprietà dell'imprenditore fallito del fondo su cui i rifiuti sono stati abbandonati è stata considerata come una delle ipotesi tipiche di responsabilità del fallimento per il loro abbandono, riguardante «*normalmente un fondo già di proprietà dell'imprenditore*».

Se ne ricava che la responsabilità va affermata non solo quando si sia in presenza della titolarità della proprietà del terreno, ma anche in ogni ipotesi in cui i rifiuti siano stati detenuti dall'impresa poi fallita. Quindi non solo quando illecitamente e senza titolo questa abbia sversato rifiuti su un terreno proprio o altrui, ma anche quando li abbia lecitamente collocati su un terreno altrui, avendo l'obbligo contrattuale di rimuoverli. E a maggior ragione quando, come nel caso di specie, ha titolo ad ottenere o ha ottenuto un corrispettivo per l'attività di movimento dei medesimi rifiuti, in esecuzione di un contratto d'appalto.

In tutti questi casi è anche configurabile la 'detenzione' dei rifiuti.

11.1 A precisazione del principio di diritto ora enunciato, va sottolineata la diversità dei fatti esaminati dalla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 3 del 2021, rispetto a quelli posti ora all'esame del collegio.

La sentenza n. 3 del 2021 si è occupata di un caso in cui:

- l'impresa *in bonis* aveva senza titolo collocato rifiuti sul proprio terreno;
- era discusso se il curatore fallimentare fosse tenuto a rimuovere tali rifiuti, della cui esistenza era venuto a conoscenza con la notifica del provvedimento emesso dopo la dichiarazione di fallimento, ai sensi dell'art. 192 del 'codice dell'ambiente'.

11.2 Nel caso ora in esame, invece:

- l'impresa *in bonis* ha collocato lecitamente i rifiuti su un terreno altrui, in esecuzione di un contratto d'appalto che

prevedeva il suo obbligo di collocarli provvisoriamente in quel luogo, per poi rimuoverli;
- il curatore fallimentare era a conoscenza degli ordini emessi nei confronti dell'impresa *in bonis*, anche perché il movimento dei rifiuti è stato esaminato nella sede della transazione sulle pretese concernenti l'esecuzione dell'appalto.

11.3 Si può pertanto comprendere il perché la sentenza n. 3 del 2021 abbia concentrato la propria attenzione sulla nozione di 'detenzione', chiarendo che occorre avere riguardo ad un concetto imperniato sul movimento del rifiuto nel ciclo produttivo dell'imprenditore, da cui deriva l'assunzione in capo a quest'ultimo dei relativi oneri per lo smaltimento, in un sistema di tutela ambientale di derivazione europea basato su presupposti oggettivi (ai sensi della direttiva 2004/35/CE). In quel caso, risulta che il curatore aveva appreso dell'esistenza dei rifiuti con la notifica dell'ordine di rimozione emesso nei suoi confronti, mentre nel caso in esame le circostanze accadute - e la mancata rimozione dei rifiuti - erano già note prima dell'emanazione degli atti impugnati in primo grado.

12. L'affermazione della responsabilità del fallimento non richiede che il terreno sul quale si trovino i rifiuti sia poi appreso alla massa attiva del fallimento del fondo.

Infatti, tale requisito non è previsto da alcuna disposizione europea o nazionale, anche perché - se lo fosse - vi sarebbero ampie aree di non applicazione del principio 'chi inquina paga', *in primis* nei casi (non infrequenti) in cui l'impresa poi fallita abbia illecitamente collocato i rifiuti su un terreno altrui.

Deve quindi ribadirsi che è invece necessario e sufficiente che vi sia stata la loro detenzione, come previsto dalla direttiva n. 2008/98/CE.

Tale impostazione esegetica trova conferma, nella comune prospettiva della tutela prioritaria dell'ambiente (anche per le future generazioni ex art. 9, u.c., Cost. come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022):

a) nella giurisprudenza della Corte di giustizia dianzi citata (grande sezione 29 luglio 2024) che, seppure in relazione ad una fattispecie non identica a quella in trattazione, ha ribadito che in virtù del "criterio del beneficio" un soggetto giuridico (c.d. impresa seconda) che subentra ad un altro (c.d. impresa prima), quale che ne sia il titolo, risponde dei costi necessari per il ripristino delle condizioni ambientali vulnerate dall'attività da cui ha tratto beneficio il primo operatore;

b) nella giurisprudenza della Corte costituzionale sul carattere prioritario della tutela dell'ambiente (unitariamente inteso) che assurge a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica e vincola tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa (Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105), nel cui novero ben può ricomprendersi anche il curatore fallimentare, certamente titolare di pubbliche funzioni.

La sentenza di primo grado si è posta dunque in una prospettiva non condivisibile allorché ha escluso la responsabilità del fallimento per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti, ai sensi dell'art. 192 del 'codice dell'ambiente', sol perché il terreno è risultato di un terzo.

13. Va rimarcato come la disciplina nazionale sul fallimento, la cui funzione è di tutela dei creditori dell'imprenditore fallito nel rispetto del principio della *par condicio*, vada coordinata con la disciplina pubblicistica sulla tutela dell'ambiente e sull'obbligo di rimozione dei rifiuti, informata invece alla salvaguardia dei primari valori tutelati dalla Costituzione e dal diritto europeo.

L'art. 192, comma 1, configura l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti come illeciti di carattere amministrativo, secondo quanto desumibile in primo luogo dal riferimento all'imputabilità della violazione «a titolo di dolo o colpa» al comma 3; ed in secondo luogo dal richiamo testuale nel comma 4 alle «previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni» in caso di imputabilità della condotta vietata ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica.

Le sanzioni penali sono previste dall'art. 255, al comma 1 e al comma 3, che punisce anche l'inottemperanza all'ordine di rimozione emesso ai sensi dell'art. 192, comma 3.

14. La legislazione nazionale imperniata sulla colpevolezza e sulla responsabilità dell'autore per condotte attive od omissive, dolose o anche colpose per negligenza, è coerente con la normativa europea, sopra richiamata, che ha principale riguardo ad imperativi di interesse pubblico di tutela ambientale e di corretta gestione dei rifiuti. Ma la medesima legislazione non può essere invocata in funzione esimente rispetto agli imperativi ora ricordati, in relazione ai quali, nella cornice normativa sovranazionale da cui essi promanano, assume un rilievo centrale l'impiego del rifiuto nel ciclo produttivo dell'operatore economico.

15. Inoltre, diversamente da quanto sul punto suppone il fallimento, l'obbligo per esso di rimuovere i rifiuti abbandonati dall'imprenditore *in bonis* non si risolve in una indiscriminata ricerca dei luoghi in cui quest'ultimo ha svolto la propria attività.

Innanzitutto, tale deduzione non è pertinente al caso in esame, poiché l'impresa *in bonis* - nella fase di esecuzione dell'appalto per la realizzazione delle opere stradali - ha collocato i rifiuti sull'area in questione adempiendo un obbligo dietro corrispettivo, mentre l'appellato curatore fallimentare era a conoscenza delle circostanze, tanto da concludere la sopra menzionata transazione di data 6 giugno 2018: nessuna 'ricerca' andava svolta, poiché non si trattava di un abbandono occulto e illecito *ab origine* e più volte le Amministrazioni avevano chiesto l'adempimento dell'obbligo di rimozione.

D'altra parte, anche se non si dovesse tenere conto di tali specifiche circostanze, va in ogni caso considerato che il compito di ricerca è devoluto per legge alle autorità amministrative competenti, preposte poi a valutare su chi debba fare carico la relativa rimozione, secondo criteri di imputazione di carattere giuridico che come finora esposto non sono ricavabili

esclusivamente dalla legislazione interna, ma anche da quella sovranazionale.

16. Ciò comporta che - prima della responsabilità patrimoniale del fallimento per il caso di esecuzione in danno di un ordine di rimozione di rifiuti rimasto inottemperato, secondo un'impostazione meramente privatistica - si pone la questione, derivante dalla legislazione pubblicistica, della sua legittimazione passiva e della conseguente responsabilità personale per la mancata esecuzione del provvedimento.

17. Il tema ha in ogni caso riflessi di carattere patrimoniale, perché quando vi provveda il fallimento i relativi costi si sostanziano in debiti della massa passiva, da soddisfare in prededuzione.

In assenza di una previsione analoga a quella dell'art. 253, comma 2, del 'codice dell'ambiente' (che prevede un «*privilegio speciale immobiliare*» per le spese sostenute in luogo del soggetto nei cui confronti è stata ordinata la bonifica), in caso di esecuzione in danno di un ordine di rimozione non sussiste tale privilegio.

Vi sono dunque diverse conseguenze civilistiche sulla graduazione dei crediti insinuati nel fallimento al fine della distrazione a loro favore della massa attiva della procedura, ma ciò non incide sulla sussistenza dell'obbligo del curatore di rimuovere i rifiuti, avente prima di tutto un rilievo pubblicistico (e, come già rilevato *retro* al § 12, il curatore fallimentare è certamente un pubblico ufficiale).

18. Infatti, come al riguardo precisato dall'Adunanza plenaria nella sentenza n. 3 del 2021, la questione dei costi dello smaltimento dei rifiuti è di «*mero fatto*».

Va quindi ribadito, in diritto, che la responsabilità della rimozione - volta primariamente alla tutela dell'ambiente - si fonda sotto il profilo civilistico su una nozione di detenzione dei rifiuti riferita alla loro inerenza al ciclo produttivo dell'imprenditore, tale per cui il suo abbandono in violazione dell'obbligo enunciato dall'art. 192 del 'codice dell'ambiente' si traduce in un'esternalità negativa dell'attività economica di cui lo stesso deve farsi carico, proprio per ristabilire un sistema di corretta gestione e di tutela dell'ambiente conforme alle direttive europee in materia.

19. Nella direzione così delineata può pertanto essere definito il ruolo del fallimento nella vicenda riguardante rifiuti abbandonati dall'imprenditore fallito, o da questi lecitamente collocati su un fondo altrui, con la successiva violazione dell'obbligo contrattuale di rimuoverli.

A questo riguardo le considerazioni finora svolte conducono ad affermare che la responsabilità del fallimento, quale detentore dei rifiuti medesimi, non richiede necessariamente che l'abbandono sia avvenuto su aree appartenute all'imprenditore fallito e che siano pertanto state acquisite alla massa attiva della procedura concorsuale.

Come precisato dalla citata sentenza n. 3 del 2021, questa è l'ipotesi normale, ma non è l'unica.

20. In base alla nozione di detenzione dei rifiuti ricavabile dalla normativa sovranazionale non è infatti necessaria un'aprensione fisica dei rifiuti da parte del fallimento.

Secondo quanto in precedenza chiarito, si tratta di una nozione priva di un sostrato fisico, che ha invece riguardo ad un criterio di inerenza economica del rifiuto rispetto all'attività d'impresa del fallito.

21. Nei descritti termini la responsabilità ex art. 192 del 'codice dell'ambiente' può quindi essere affermata nei confronti del fallimento appellato.

21.1. Il fallimento risponde non solo dell'illecito abbandono di rifiuti commesso dall'imprenditore fallito con un illecito extracontrattuale sul terreno proprio o altrui, ma anche della mancata rimozione dei rifiuti che questi abbia lecitamente collocati su un suolo altrui, quando sia qualificabile come inadempimento di una obbligazione derivante da un contratto d'appalto.

21.2. L'assunto è avvalorato da un dato di fatto che risulta dalla documentazione acquisita in giudizio ed è stato oggetto di approfondimento in contraddittorio nel corso della discussione orale all'udienza del 18 febbraio 2026 davanti a questa Adunanza plenaria.

Il riferimento è alla già richiamata transazione conclusa in data 6 giugno 2018 tra il comune di Milano, la società Metropolitana Milanese e il fallimento, dopo la dichiarazione disposta dal Tribunale di Bergamo, con la sentenza del 13 giugno 2017, n. 120: a tacitazione delle pretese proposte nei confronti della stazione appaltante, oggetto di contenziosi civilistici tra le parti, è stato previsto il pagamento di una rilevante somma di denaro.

22. Come risulta dalle premesse dell'atto transattivo e dai chiarimenti sul punto forniti in udienza dalla difesa del fallimento, nella fase di esecuzione dell'appalto - dopo gli scavi e il collocamento delle rocce da scavo nel suolo altrui per consentire la realizzazione delle opere - erano sorte controversie tra le parti sul loro stoccaggio temporaneo (dal momento che l'impresa aveva rilevato carenze progettuali che avevano condotto ad un andamento anomalo dei lavori e alla responsabilità contrattuale della stazione appaltante).

Tali circostanze sono state poste a base di riserve e di atti aggiuntivi, con cui sono stati convenuti lavori e costi aggiuntivi, rispetto a quanto pattuito nel contratto originario.

22.1. Di particolare rilievo è poi il punto n. 17 delle premesse all'atto transattivo, in cui si fa menzione delle contrapposte contestazioni della stazione appaltante nei confronti dell'appaltatore, tra le quali «*la violazione dell'obbligo di smaltimento del materiale da scavo eccedente quello utilizzato per i rinterrati all'interno del lotto*».

22.2. Nell'atto transattivo sono inoltre ripercorse le vicende processuali dei giudizi intrapresi dall'imprenditore fallito a tutela delle proprie ragioni di credito e della loro riassunzione anche ad iniziativa del fallimento nelle more dichiarato (punto 38 delle premesse), da cui è infine scaturita la decisione delle parti di una definizione in via transattiva della



complessiva situazione nei termini in precedenza esposti.

23. Le vicende richiamate nell'atto transattivo evidenziano che i rifiuti in questione inerivano all'attività economica dell'imprenditore fallito, il quale non si è tuttavia fatto carico dei relativi costi di smaltimento, malgrado gli impegni assunti in sede di loro deposito temporaneo autorizzato nel corso dell'esecuzione dell'appalto dalla società strumentale SO.GE.MI., su aree ad essa affidate in concessione dall'amministrazione comunale e gli ordini in questo senso ricevuti. Alla detenzione dei rifiuti, così pacificamente imputabile all'imprenditore fallito, è poi subentrata la detenzione del fallimento successivamente dichiarato.

La concessione risulta sul piano sostanziale anche dalle azioni a tutela dei crediti in origine intraprese dall'imprenditore allora *in bonis* (proprio a causa dello spostamento e della collocazione del materiale), che con il sopravvenuto fallimento hanno poi assunto la funzione di azioni recuperatorie della massa attiva a beneficio dei creditori insinuatisi nella procedura concorsuale.

24. In conclusione, sulla questione deferita possono essere affermati i seguenti principi di diritto:

«- Ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e in continuità con i principi enunciati da questa Adunanza plenaria con la sentenza 26 gennaio 2021, n. 3, la curatela fallimentare è obbligata alla rimozione dei rifiuti abbandonati dall'imprenditore fallito, anteriormente alla dichiarazione del fallimento, sia quando l'illecito abbandono sia stato effettuato in aree di proprietà dell'imprenditore fallito, entrate poi a far parte della massa attiva fallimentare, sia quando l'illecito abbandono dei rifiuti sia stato compiuto su aree di proprietà di terzi, in forza di un titolo contrattuale che abbia attribuito all'imprenditore la detenzione dell'area, autorizzando il deposito temporaneo dei rifiuti e prevedendo il successivo obbligo contrattuale di rimozione.

L'obbligo di rimozione dei rifiuti e la correlata responsabilità, posti a carico della curatela fallimentare, concernenti i rifiuti abbandonati dall'imprenditore successivamente fallito, su aree appartenenti a soggetti terzi, ma di cui abbia acquisito la detenzione, in forza di un titolo contrattuale, derivano dal principio, espresso dalle direttive europee nn. 2004/35/CE e 2008/98/CE, secondo cui per determinare il soggetto detentore dei rifiuti, tenuto alla loro rimozione, occorre avere riguardo all'inerenza dei rifiuti stessi all'attività economica svolta, mentre è irrilevante la circostanza che detti rifiuti siano stati abbandonati in aree non appartenenti all'imprenditore fallito».

25. La causa va restituita alla sezione, ai sensi dell'art. 99, comma 4, del codice del processo amministrativo, che farà applicazione dei principi sopra esposti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza plenaria), pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, enuncia i principi di diritto come in motivazione e restituisce gli atti alla sezione deferente, che definirà il giudizio anche in ordine alle spese.

(Omissis)