EDILIZIA E AMBIENTE

Terreni. Il Consiglio di Stato ribalta il principio del «chi inquina paga» restringendo l'applicazione della direttiva Ue 98/2008

Rischio bonifica nei fallimenti

Si fa strada un orientamento che tende ad addossare la responsabilità al curatore

A CURA DI
Federico Vanetti

Il curatore fallimentare può essere chiamato a rispondere degli illeciti ambientali commessi dal fallito. Recentemente, infatti, la IV sezione del Consiglio di Stato si è più volte pronunciata sulla sussistenza di eventuali obblighi di natura ambientale in capo al curatore fallimentare per fatti imputabili all'impresa fallita (come, ad esempio, in caso di rifiuti abbandonati), facendo registrare due orientamenti tra loro contrastanti.

In passato la giurisprudenza, pressoché in maniera univoca, aveva escluso l'obbligo del curatore fallimentare di rimuovere i rifiuti abbandonati dal fallito, riconoscendo una netta separazione tra la figura dell'impresa e quella del curatore subentrante, soggetto formalmente distinto e non responsabile della condotta della prima.

Questa separazione trovava il suo fondamento sia nel principio «chi inquina paga», la cui affermazione impone che gli interventi di risanamento ambientale debbano essere posti in essere dai soggetti responsabili, sia nella natura propria della curatela fallimentare, per la quale la legge non prevede alcun obbligo generale di subentro nelle situazioni giuridiche passive di cui era onerato il fallito (tra le altre, Consiglio di Stato, sentenza 3274/2014 e Tar Lombardia, Milano, sentenza 1/2016).

A cavallo tra il 2016 ed il 2017, tuttavia, il Tar Lombardia, sezione I di Brescia con le sentenze 669/2016 e 790/2017, nonché la IV sezione del Consiglio di Stato (3672/2017), hanno ritenuto di dover mettere in discussione questo orientamento, rilevando come questo si fondasse su una interpretazione dell'articolo 192 del Dlgs 152/2006, prima della riforma del 2010.

Queste sentenze, ancorandosi ad una interpretazione comunitariamente orientata della normativa italiana (e, in particolar modo, dall'articolo 14, par. 1, della direttiva 2008/98 ai sensi del quale: «I costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti») sanciscono che l'obbligo di rimuovere i rifiuti abbandonati da terzi graverebbe non solo sul responsabile della condotta illecita, ma anche sul detentore materiale del rifiuto a prescindere dagli elementi del dolo o della colpa. Questo perché la normativa comunitaria e il Dlgs 205/2010 hanno imposto oneri di rimozione dei rifiuti anche ai "detentori del momento".

CONTRASTO IRRISOLTO
Di recente gli stessi giudici hanno negato l'esistenza di una responsabilità dell'incaricato del tribunale in solido con chi ha inquinato

Questa lettura, secondo la quarta sezione del Consiglio di Stato, risulterebbe peraltro pienamente conforme al principio "chi inquina paga", facendo ricadere «la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento sulla parte dell'attivo fallimentare dell'impresa che li ha prodotti».

Sennonché, pochi mesi dopo la pubblicazione della sentenza 3672 (avvenuta il luglio 2017), è stata la medesima IV sezione del Consiglio di Stato a rimettere in discussione la questione, ribaltando il proprio precedente e facendo leva sia su una interpretazione maggiormente letterale (e logica) del principio «chi inquina paga», la cui portata verrebbe svuotata qualora la responsabilità - anche solidale - per l'inquinamento prodottosi fosse addebitata al curatore, sia su valutazioni di carattere più generale secondo cui, laddove si ammettesse effettivamente che i creditori sostengano in ultima istanza i costi di ripristino, non ci sarebbe alcun interesse da parte delle aziende «a stanziare investimenti volti ad attenersi a politiche di stretto rispetto delle disposizioni in materia ambientale».

Quest'ultimo orientamento giurisprudenziale appare non solo più logico, ma anche maggiormente aderente all'impianto normativo, visto che l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 non ha modificato l'articolo 192 del Dlgs 152/2006.

A questo punto, non è da escludersi che il contrasto giurisprudenziale possa essere risolto tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea, già chiamata in passato a fare chiarezza in materia sulla sussistenza di eventuali obbligazioni ambientali gravanti sulla figura del proprietario incolpevole. Il contrasto, peraltro, è evidente anche nei primi mesi dell'anno in corso: si veda a tal proposito Tar Lombardia, sezione Brescia 195/2018 e Tar Trentino Alto Adige, Trento 56/2018.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le ultime pronunce sul risanamento

01 | ANALISI PRELIMINARI
Se è pur vero che l'articolo 242 del Dlgs 152/2006 ordina le operazioni di indagine preliminare e di messa in sicurezza secondo un criterio temporale, è altrettanto vero che esse non si pongono in fatto in rapporto di consequenzialità necessaria ben potendovi esservi l'una anche in assenza dell'altra. Pertanto, la scelta del dovere di richiedere lo svolgimento delle analisi preliminari,

che costituisce adempimento non troppo gravoso, prima di imporre più penetranti compiti di messa in sicurezza attua un apprezzabile bilanciamento dell'interesse pubblico con quello dei proprietari dell'area.
Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, sentenza 34 del 13 febbraio 2018

02 | INTERESSE NAZIONALE
Il riparto di competenze tra livello statale e livello locale di governo delineato dal quadro normativo relativo alle attività di bonifica si applica anche alle operazioni di «messa in sicurezza d'emergenza», con il che, qualora un sito contaminato ricada all'interno di un Sin (sito di interesse nazionale), rimane nella competenza del Ministero il potere di prescrivere l'adozione delle stesse, dovendosi la Provincia ritenere titolare solo di poteri di monitoraggio e controllo diretti a verificare l'ottemperanza a tali prescrizioni.
Tar Calabria, Catanzaro, sentenza 455 del 19 febbraio 2018

03 | DETENTORE
Alla luce della disciplina comunitaria dettata dall'articolo 3 , paragrafo 1.6, della direttiva 2008/98/Ce, nonché dai successivi articoli 14 e 15, l'obbligo di smaltimento di rifiuti abbandonati si applica non solo al produttore dei rifiuti, ma anche al detentore attuale (inteso come la persona fisica o giuridica nel possesso degli stessi) qualora il contatto di quest'ultimo con i rifiuti stessi non sia di carattere occasionale o casuale, fatto comunque salvo in ogni caso il diritto di regresso nei confronti del produttore.
Tar Lombardia, Brescia, sentenza 195 del 19 febbraio 2018

04 | PRECAUZIONE
Non sussiste il requisito soggettivo della colpa in capo alla Pubblica amministrazione, con conseguente assenza dell'obbligo del risarcimento del danno da provvedimento illegittimo in capo alla stessa, qualora il Comune abbia adottato ordinanze – poi rivelatesi illegittime – di messa in sicurezza e divieto di utilizzo di un'area sulla base del principio di precauzione, la cui affermazione impone l'adozione di immediate misure di prevenzione in caso di incertezze o ragionevoli dubbi circa l'esistenza di rischi per la salute delle persone, senza dover attendere che tali incertezze o dubbi siano scientificamente supportati da evidenze scientifiche.
Consiglio di Stato, sentenza 826 dell'8 febbraio 2018

05 | SINDACO
L'articolo 192, comma 3, del Dlgs 152/2006, che riserva al sindaco il potere di individuare con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione, allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, prevale sull'articolo 107, comma 5, del Tuel in quanto norma speciale sopravvenuta rispetto a quest'ultima. Pertanto, devono considerarsi illegittimi i provvedimenti con cui i dirigenti comunali hanno ordinato alle rappresentanze della società proprietaria di un'area di rimuovere i rifiuti presenti nell'area stessa, essendo tale potere riservato alla sfera di competenza del sindaco.
Tar Campania, Napoli, sentenza 600 del 27 gennaio 2018

Le istruzioni. Per gli enti locali

Il «colpevole» va sempre individuato prima dei lavori

Prima di ordinare interventi di bonifica gli enti locali, e in particolare le province, devono svolgere un'istruttoria attenta per individuare il responsabile dell'inquinamento. Il monito arriva dalla circolare del ministero dell'Ambiente del 23 gennaio 2018.

L'intervento ministeriale appare quanto mai opportuno per due ragioni:

1. secondo la recente giurisprudenza sulla figura del proprietario incolpevole, quest'ultimo non sarebbe obbligato a porre in essere gli interventi di bonifica e risanamento ambientale;
2. i procedimenti di bonifica spesso si arrestano in quanto gli enti non ricercano, o ricercano in maniera errata, il soggetto responsabile della contaminazione.

La circolare, dunque, attraverso un ampio excursus giurisprudenziale, fornisce agli enti locali utili indicazioni per condurre correttamente l'iter istruttorio della bonifica.

In particolare, il ministero ricorda che non è possibile ordinare al proprietario incolpevole (si pensi all'acquirente di un sito contaminato, eccezion fatta per i casi di successione di imprese a titolo universale) l'attuazione degli interventi di bonifica, essendo questi unicamente obbligato a notificare la contaminazione e ad attivare le misure di prevenzione.

Sul punto, tuttavia, la circolare richiama un recente pronunciamento del Consiglio di Stato (sentenza 1089 del 8 marzo 2017) che parrebbe includere tra le misure di prevenzione anche gli interventi di messa in sicurezza di emergenza, contraddicendo in parte l'Adunanza plenaria 21/2013 la quale, al contrario, aveva sostenuto l'impossibilità per la pubblica amministrazione di imporre al proprietario incolpevole l'esecuzione di «misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica».

Viene poi spiegato che l'accertamento delle responsabilità amministrative non richiede una evidenza scientifica, per provare la responsabilità dell'inquinamento «al di là di ogni ragionevole dubbio», bensì si fonda sul principio del «più probabile che non» (risultando ammesse anche le presunzioni legali, invertendo così parzialmente l'onere probatorio).

Ma questo non significa che l'autorità pubblica sia esentata da accertamenti analitici diretti alla concreta individuazione del soggetto responsabile, risultando comunque necessario seguire un iter logico e giuridico basato su indizi sufficientemente precisi ed un percorso motivazionale logico e sistematico. L'istruttoria può riguardare anche le contaminazioni storiche; altrimenti, infatti, le normative in tema di bonifica non potrebbero trovare applicazione a nessuno degli episodi di inquinamento verificatisi, ad esempio, nell'arco del secolo scorso.

La circolare, infine, considera anche gli episodi di contaminazioni diffuse della falda, rispetto ai quali non è possibile individuare un soggetto responsabile, richiedendo così un intervento d'ufficio.

Proprio con riferimento ai casi in cui gli enti sono obbligati ad eseguire la bonifica, la circolare ricorda che il recupero parziale dei costi sostenuti è possibile attraverso l'onere reale ai sensi dell'articolo 253 del Testo unico.

F.Va.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Terre e rocce da scavo. Serve l'iter per le bonifiche

Riporti contaminati, non basta il piano per la gestione rifiuti

I materiali di riporto che non superano i test della contaminazione vanno trattati alla stregua di un'ordinaria procedura di bonifica. Questa è l'indicazione che arriva sui riporti dal ministero dell'Ambiente.

Tra le questioni senza dubbio destinate, anche nel futuro prossimo, ad attrarre l'attenzione degli operatori c'è l'annosa tematica della qualificazione delle matrici materiali di riporto, specificamente definiti come «una miscela eterogenea di materiale di origine antropica, quali residui e scarti di produzione e di consumo, e di terreno, che compone un orizzonte stratigrafo specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno in un determinato sito, e utilizzate per riempimenti, di rilevati e reinterri».

LA CIRCOLARE
Secondo il ministero il materiale che non supera il test di cessione va bonificato, al limite in forma semplificata

Non è bastato, infatti, il recente intervento legislativo, attuato con il Dpr 120/2017 , altre importanti indicazioni sono arrivate anche dalla circolare 15786 del 10 novembre 2017 del ministero dell'Ambiente.

Con questa nota il ministero ha chiarito (forse) definitivamente che la gestione dei riporti non conformi ai limiti del test di cessione debba avvenire nell'ambito delle procedure di bonifica previste dal Dlgs 152/2006, rappresentando questi vere e proprie «fonti di contaminazione». Questa indicazione parrebbe superare la annosa questione relativa alla qualificazione dei riporti e alla normativa applicabile. Risulta quindi datata l'impostazione della Provincia di Milano (ordine di servizio del 29 novembre 2010) che aveva sostanzialmente sollevato la questione, ritenendo che i materiali di riporto dovessero essere «considerati e trattati come rifiuti».

Ora, invece, secondo la circolare la rimozione dei riporti non può più essere programmata tramite un piano di gestione dei rifiuti (il quale non è soggetto ad alcuna preventiva valutazione e/o autorizzazione da parte degli enti di controllo), bensì deve essere oggetto di un intervento di bonifica vero e proprio (eventualmente in forma semplificata ai sensi dell'articolo 242-bis del Codice dell'ambiente), al termine del quale, pertanto, dovrà essere rilasciata la certificazione di avvenuta bonifica o atto equipollente.

Tuttavia, occorre evidenziare che la circolare ministeriale, per quanto sia indubbiamente improntata ad una lettura logico-sistematica dell'impianto normativo, non risulta pienamente conforme all'orientamento assunto dal Tar Lombardia che, con la pronuncia 1222/2016, aveva indicato come la gestione dei riporti introdotta dal decreto del fare (Dl 69/2013) rappresentasse una norma speciale diretta a dettare una procedura differente rispetto a quella delle bonifiche prevista dal decreto 152/2006.

Un'interpretazione questa dei giudici che aveva lasciato aperti molti dubbi, in particolare su come certificare il completamento degli interventi sui riporti atteso che – secondo la giurisprudenza – non si applica la certificazione di bonifica. Ma i dubbi ora paiono risolti da quest'ultima circolare.

F.Va.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

ULTIMO COMMA

Acquisto con bonus per il fondo affittato

di **Angelo Busani**

L'acquisto di un fondo agricolo è agevolato anche se c'è un affittuario insediato. L'agevolazione fiscale per l'acquisto di fondi rustici è subordinata al fatto che l'acquirente, anche se non proceda immediatamente alla coltivazione del fondo, «sia però in grado di iniziarlo a coltivare entro un termine ragionevole da tale acquisto» e, quindi, «occorre che il contribuente ponga in essere dopo l'acquisto una attività univoca mente diretta a coltivare il fondo» e «improntata alla massima diligenza». Se, dunque, si tratta di un fondo affittato, bisogna che l'acquirente, per conservare l'agevolazione di cui ha beneficiato in sede di registrazione del contratto di acquisto, sia in grado di provare di aver dato al conduttore una tempestiva disdetta del contratto di affitto.

Il chiarimento arriva dalla Cassazione con la sentenza 3821 del 16 febbraio 2018, in parziale difformità, dunque, dalla precedente sentenza 21609/2016 che aveva negato l'agevolazione per il fatto che, trattandosi dell'acquisto di un fondo affittato a terzi, l'acquirente non lo poteva coltivare direttamente.

La sentenza 3821/2018 è invero emanata in una fattispecie insorta nel 2006 e, quindi, in un'epoca in cui l'agevolazione per l'acquisto di fondi agricoli da parte di coltivatori diretti era disciplinata dall'articolo 7 della legge 604/1954; quando, invece, attualmente, l'agevolazione per l'acquisto di fondi rustici (da parte di coltivatori diretti, Iap, loro coniugi e parenti in linea retta, società di coltivazione diretta e società Iap) è recata dall'articolo 2, comma 4-bis, del Dl 194/2009, convertito in legge 25/2010. L'agevolazione attualmente consiste nell'applicazione in misura fissa delle imposte di registro e ipotecaria (e nell'esenzione da imposta di bollo), mentre l'imposta catastale si rende dovuta nella misura ordinaria dell'1 per cento.

Tuttavia, si tratta di una sentenza comunque importante perché il requisito della disponibilità del fondo per la coltivazione, seppur non esplicitato a chiare lettere dal decreto legge 194/2009, è evidentemente un presupposto implicito del beneficio fiscale, tanto è vero che la legge commina la decadenza dall'agevolazione nel caso in cui l'acquirente cessi di coltivare o di condurre direttamente il fondo oggetto di acquisto agevolato.

Pertanto, nessun problema all'ottenimento dell'agevolazione se il fondo è affittato; a condizione, però, che l'acquirente sia il più possibile diligente per conseguirne la disponibilità.

Ha deciso in tal senso, ad esempio, la Ctr Lombardia nella sentenza 62/2011, ove è stato ritenuto (nel caso di un contribuente il quale aveva comprato dei terreni agricoli affittati che sarebbero stati rilasciati alla fine dell'annata agraria) che l'acquisto di un fondo agricolo momentaneamente in affitto e, quindi, non immediatamente disponibile per la coltivazione, non impedisce di ottenere l'agevolazione.

Di contro, mentre la Ctp di Foggia (sentenza 1905/2014) ha ritenuto che non si decade dall'agevolazione se si dia in affitto il fondo al fine di consentirne la rotazione agraria, la Cassazione (5223/2008) ha ritenuto che decade dall'agevolazione l'acquirente che dia in locazione il fondo senza che possa invocare la fisica impossibilità di proseguire nell'attività di coltivazione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA