

Pubblicato il 08/06/2021

N. 04383/2021REG.PROV.COLL.

N. 00228/2021 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 228 del 2021, proposto dai signori -OMISSIS- in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Mariani e Raffaele Emilio Padrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Altamura, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giampaolo Sechi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

il Fallimento della S.r.l.-OMISSIS- in persona del Curatore fallimentare *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Alberto Clarizio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Tiziana Teresa Colelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Città metropolitana di Bari, in persona del Sindaco metropolitano *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezione Prima, n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Altamura, del Fallimento della S.r.l.-OMISSIS- e della Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2021 il consigliere Daniela Di Carlo e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Mariani, Giampaolo Sechi, Tiziana Teresa Colelli e Luca Alberto Clarizio, che partecipano alla discussione orale ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e) del d.l. n. 44/2021;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La S.r.l. -OMISSIS- S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e i signori -OMISSIS- hanno adito il T.a.r. per la Puglia, sede di Bari, per ottenere l'annullamento dell'ordinanza della Sindaca di Altamura n. 28 del 7 maggio 2020, del verbale trasmesso dalla Regione Puglia - Sezione ciclo rifiuti e bonifiche prot. n. AOO-090/17/12/2019 n. 16612, relativo all'incontro del 5 dicembre 2019 e degli atti ad essi connessi.

2. L'ordinanza ha intimato loro, nella qualità di soci di capitale della fallita -OMISSIS- S.r.l., di provvedere a "*porre in essere ad horas, con effetto immediato e con il carattere dell'urgenza, le necessarie misure di prevenzione/messa in sicurezza dei luoghi, nonché le attività di post gestione in riferimento alla discarica per rifiuti urbani sita in agro di Altamura in località "-OMISSIS-", individuabile in catasto al foglio di mappa n. -OMISSIS- di proprietà della -OMISSIS- Srl, assegnando specifica priorità alle seguenti azioni:*

1. rilievo dei livelli di percolati dai pozzi di raccolta e successiva estrazione al fine di portare al minimo il battente idraulico del percolato;

2. estrazione forzata del biogas, ove presente, e installazione di torcia di combustione;

3. ripristino dell'integrità della recinzione della discarica al fine di impedire l'accesso e di mettere in sicurezza la stessa;

4. verifica delle qualità ambientali delle acque sotterranee dai pozzi di monitoraggio della discarica;

5. sfalcio delle erbe infestanti sul corpo dei rifiuti, al fine di evitare eventuali incendi che potrebbero danneggiare il telo in HDPE;

6. riparazione di eventuali discontinuità nel telo in HDPE al fine di minimizzare eventuali infiltrazioni di acque meteoriche e ridurre la formazione di percolato;

7. tutte le indagini necessarie al fine di verificare lo stato di qualità ambientale complessivo del sito e porre in essere, in presenza di una potenziale contaminazione, le conseguenti azioni di ripristino per contrastare la minaccia per la salute e/o l'ambiente, il tutto in ossequio a quanto previsto dalle norme vigenti in materia (...)"

3. I fatti storici che sono alla base della suddetta ordinanza sono sostanzialmente pacifici e risultano dal suo contenuto.

Più in particolare, la discarica è di proprietà della S.r.l. -OMISSIS- (dichiarata fallita dal Tribunale di Bari con sentenza 8 ottobre 2018, n. 112) ed è sempre stata gestita dalla medesima sulla base dell'autorizzazione regionale datata 30 settembre 1987, n. 8412, con prestazioni a favore del bacino di utenza denominato "BA4".

La società ha operato in questo modo fino al 2007, allorché è stato disposto l'avvio della fase di chiusura con ordinanza del Commissario delegato n. 54/CD del 21 gennaio 2007, con termine per il completamento al 31 dicembre 2007, poi prorogato di ulteriori tre mesi (e cioè fino al 31 marzo 2008) in forza dell'ordinanza della Provincia di Bari n. 40/DP del 27 dicembre 2007 *“al fine del necessario raggiungimento del profilo complessivo finale”*.

La cessazione dei conferimenti ha determinato l'obbligo, in capo al gestore del sito, di avviare le procedure di chiusura finale e di attuare la fase della post gestione secondo quanto disposto dalla normativa in materia (d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36).

La società proprietaria dell'impianto non ha ottemperato ai suddetti obblighi, nonostante i solleciti della Provincia, poi Città metropolitana, di Bari.

In seguito, sul sito della discarica sono stati compiuti più sopralluoghi su iniziativa della Curatela fallimentare e dei Carabinieri del Nucleo operativo ecologico – NOE.

I sopralluoghi hanno riscontrato una situazione di sostanziale abbandono del sito.

È stato di poi avviato un procedimento penale nei confronti degli amministratori della società (n. 9523/2019 R.G.N.R. Procura della Repubblica di Bari) e si è pure provveduto a disporre il sequestro preventivo dell'impianto (con decreto del GIP del Tribunale di Bari datato 22 novembre 2019).

Nel frattempo, la Curatela fallimentare ha deciso di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 104-ter, comma 8, della legge fallimentare (per il quale *“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”*) e in data 26 luglio 2019 ha formalmente riconsegnato le chiavi dell'impianto all'amministratore della società, signor Loglisci.

Il successivo 5 dicembre 2019, presso gli uffici regionali, si è tenuto un incontro all'esito del quale la Regione Puglia, considerati *“i superamenti rilevati nelle acque di falda nei pozzi a valle idrogeologica”* e lo *“stato di abbandono generale dell'impianto”* ha suggerito di emanare un'ordinanza sindacale di necessità e urgenza ai sensi dell'art. 50, d.lgs. 18 luglio 2000, n. 267.

4. Il provvedimento che ne è infine scaturito costituisce la materia del contendere dell'odierno appello n. 228/2021 (proposto, come si è già detto, dai soci di capitale della fallita S.r.l. -OMISSIS-) e di quello n. 3277 del 2021, proposto, invece, dalla medesima S.r.l. -OMISSIS-. avverso la sentenza del medesimo T.a.r. Puglia, Bari, -OMISSIS-, che ha respinto il suo ricorso n. -OMISSIS-.

5. Gli odierni ricorrenti hanno censurato l'ordinanza per *“violazione dell'art. 50 e comunque anche dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 in relazione ai limiti all'esercizio dei poteri contingibili e d'urgenza, rivenienti dagli articoli 3, 23 e 97 della Costituzione, secondo la lettura costituzionalmente orientata della normativa applicabile. Inoltre, per eccesso di potere per vizio logico di autoreferenzialità, erronea presupposizione ed illogicità manifesta in relazione ai principi generali in materia di responsabilità limitata dei soci di capitale delle società commerciali.”*

Nella sostanza, essi hanno contestato l'assenza dei presupposti per esercitare il potere contingibile e urgente e la violazione dei principi generali in materia di responsabilità dei soci di società di capitali.

6. Il T.a.r., con la sentenza impugnata di cui all'epigrafe, ha dichiarato irricevibile il ricorso e lo ha pure respinto nel merito, condannando i ricorrenti, in solido fra loro, al pagamento delle spese di lite liquidate in € 1.000,00 (euro mille,00), oltre accessori come per legge, in favore di ciascuna parte resistente costituita.

Più in particolare, il T.a.r.:

a) ha respinto l'opposizione fatta valere dalla difesa dei ricorrenti a ché il ricorso non venisse deciso in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., non sussistendo alcuna delle ipotesi ostative ivi tassativamente elencate;

b) ha accolto l'eccezione, sollevata da tutte le parti intimato, di inammissibilità del ricorso, reputando che lo stesso fosse stato tardivamente introdotto (con atto portato alla notificazione in data 10 luglio 2020) rispetto alla notificazione dell'atto impugnato, avvenuta in data 8 maggio 2020;

c) ha esaminato nel merito il ricorso, respingendolo sia sotto il profilo della violazione degli artt. 50 e 54 del T.U.E.L. (e cioè in relazione ai limiti dell'emanazione dei provvedimenti contingibili e urgenti, anche derivanti dagli artt. 3, 23 e 97 Cost.), sia sotto quello della violazione dei principi generali in materia di società di capitali, con particolare riguardo alla responsabilità limitata dei soci di capitale.

Più nel dettaglio, quanto al primo profilo il T.a.r. ha motivato circa la necessità di *“scongiurare un grave pericolo attuale di inquinamento ambientale, con particolare riguardo alla falda freatica altamura, e, al contempo, per tutelare l'incolumità dei propri cittadini derivante dal grave e perdurante inadempimento posto in essere della società-OMISSIS- S.r.l. e dai suoi soci*

rispetto agli obblighi di gestione post operativa della discarica derivanti direttamente dalla legge”. Inoltre, con riguardo all'asserita violazione dell'art. 23 Cost., il T.a.r. ha evidenziato che gli obblighi di *“facere”* contenuti nell'ordinanza impugnata discendono direttamente dalle disposizioni di cui al d.lgs. n. 36/2003.

In relazione al secondo profilo, invece, il T.a.r. ha ritenuto responsabili tutti i soci, benché partecipi di una società di capitali, sia in virtù del principio euro unitario *“chi inquina paga”* (art. 191, comma 2, TFUE; direttiva 2004/35/CE; C.G.U.E. sentenza n. 15 del 14 maggio 2020 in Causa C-15/19; art. 10 della direttiva 1999/31/CE), sia in considerazione dell'obiettivo vantaggio economico che i soci avrebbero ritratto, in termini di maggiori utili o dividendi societari, in conseguenza della mancata adozione delle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 36/2013 da parte dell'organo societario di gestione.

Il T.a.r. ha escluso, invece, la corresponsabilità della Curatela fallimentare e del Custode giudiziario nominato a seguito del sequestro penale preventivo, non ravvisando in capo ai medesimi una situazione di possesso o di detenzione rilevante ai fini dell'affermazione della responsabilità per danno ambientale da omessa custodia.

7. Gli appellanti hanno impugnato la pronuncia, deducendo:

7.1. *Erronea presupposizione in fatto. Riforma della sentenza con declaratoria di ricevibilità del ricorso.*

La sentenza impugnata sarebbe erronea perché, dopo aver rilevato che il ricorso introduttivo era stato notificato in data 10 luglio 2020, avrebbe affermato la tardività per tutti i ricorrenti, malgrado fosse stato dimostrato che il signor - OMISSIS-aveva ricevuto la notificazione dell'ordinanza impugnata in data 20 maggio 2020 ai sensi dell'art. 140 c.p.c., e non fosse stata provata, da parte dell'Amministrazione, la ricezione del plico nella stessa data degli altri destinatari (8 maggio 2020), ovvero in data anteriore a quella del 20 maggio.

7.2. *Eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 3, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, recante «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali», nella parte in cui limita al 3 maggio 2020 i termini per la notificazione dei ricorsi, anziché al termine generale previsto per le giurisdizioni civili e penali, dell'11 maggio 2020, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione.*

L'appello censura la disparità di trattamento del regime giuridico delle impugnazioni nel processo amministrativo, rispetto alle previsioni contenute per il codice di rito civile e penale.

7.3. *Violazione dell'articolo 2495 secondo comma del codice civile. Violazione dei principi in materia di autonomia della responsabilità patrimoniale della società di capitale rispetto a quella dei singoli soci.*

Nel merito, i soci appellanti criticano la sentenza di primo grado anche per avere equiparato la loro posizione giuridica - che è quella tipica dei soci di una società di capitali, e cioè di soggetti responsabili delle obbligazioni sociali nei limiti della partecipazione sociale - a quella della società medesima, ai fini dell'affermazione della responsabilità per inquinamento ambientale anche nei loro diretti e personali confronti, in via solidale.

7.4. *Violazione dell'art. 50 e comunque anche dell'art. 54 del del d.lgs. n. 267 del 2000 in relazione ai limiti all'esercizio dei poteri contingibili e d'urgenza, rivenienti dagli articoli 3, 23 e 97 della Costituzione, secondo la lettura costituzionalmente orientata della normativa applicabile.*

Eccesso di potere per vizio logico di autoreferenzialità, erronea presupposizione ed illogicità manifesta in relazione ai principi generali in materia di responsabilità limitata dei soci di capitale delle società commerciali.

L'ultimo motivo di appello nella sostanza ripropone, sotto forma di censura al ragionamento logico giuridico seguito dal giudice di prime cure, il primo motivo di ricorso originario.

8. La Regione Puglia ha resistito al gravame, chiedendone la reiezione.

9. La Curatela fallimentare ha anch'essa domandato la reiezione dell'appello e la conferma della sentenza impugnata, in particolare nella parte in cui la stessa ha escluso la sua responsabilità.

10. Il Comune di Altamura si è costituito, instando anch'esso per il rigetto dell'appello.

11. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive, mediante il deposito di documenti, memorie integrative e di replica e note di udienza.

12. All'udienza pubblica del 6 maggio 2021, la causa è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e) del d.l. n. 44 del 2021.

La causa è stata decisa anche a seguito della riconvocazione della camera di consiglio nel successivo 13 maggio 2021, anch'essa svoltasi da remoto.

13. La Sezione ravvisa l'opportunità di scrutinare il terzo e il quarto motivo di appello, ripropositivi - nella sostanza - dei profili di censura articolati nel primo grado del giudizio avverso l'ordinanza sindacale impugnata, in considerazione della manifesta infondatezza delle censure medesime.

In deroga all'ordine delle questioni da trattare (artt. 276 c.p.c. e 39 c.p.a.) che imporrebbe, da un punto di vista logico-sistematico, di esaminare il primo motivo (attinente all'asserita erronea declaratoria di irricevibilità del ricorso di primo grado anche nei confronti del signor -OMISSIS-) e il secondo motivo (riguardante la conformità a Costituzione del diverso regime giuridico della decorrenza del termine delle impugnazioni amministrative rispetto a quelle civili e penali), la Sezione ritiene di dovere fare applicazione del noto principio - di matrice giurisprudenziale - della c.d. ragione più liquida. Il principio risponde ad esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, ormai anche costituzionalizzate ai sensi dell'art. 111 Costituzione, ed appare anche maggiormente soddisfacente dell'interesse sostanziale delle parti.

Pertanto, va tralasciata l'analisi delle questioni logicamente preordinate, ma non dirimenti, al fine di prediligere l'immediata trattazione di quelle questioni che attengono precipuamente al merito della fondatezza della domanda proposta (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 5/2015).

14. Sul piano logico, lo scrutinio del quarto motivo di appello è prioritario rispetto al terzo motivo, dal momento che il quarto motivo censura l'ordinanza sindacale impugnata sotto il profilo della sussistenza stessa dei presupposti per l'esercizio del potere, vale a dire la contingibilità e l'urgenza del provvedere.

Laddove, infatti, la doglianza in questione si rivelasse fondata, non sarebbe necessario sindacare la legittimità dell'atto (anche) sotto il profilo dell'addebitabilità ai soci degli obblighi relativi alla gestione post operativa, non potendo i destinatari ricavare alcuna utilità, maggiore o ulteriore, rispetto all'annullamento integrale dell'atto medesimo (v. Adunanza Plenaria, sent. n. 5/2015).

14.1. Ciò premesso, la Sezione ritiene che il quarto motivo non sia fondato.

In tal senso, si reputano decisive le seguenti considerazioni:

a) la disposizione contenuta nell'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.) prevede in termini chiari e rigorosi che *“in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti”*;

b) l'ordinanza impugnata ha dato compiutamente conto delle vicende e delle ragioni che hanno preceduto la sua emanazione, ed in particolare:

b.1) dello stato di grave abbandono in cui è stata lasciata la discarica dopo che la stessa ha esaurito il suo ciclo vitale ed è stata dichiarata chiusa e posta in fase di gestione post operativa;

b.2) della grave e perdurante negligenza serbata dalla società proprietaria (la S.r.l. -OMISSIS-) nel dare avvio a quest'ultima fase, anche nel periodo in cui la stessa era ancora *in bonis*;

b.3) degli esiti dei sopralluoghi compiuti dall'Arma dei Carabinieri e dalla Curatela fallimentare, nei periodi di tempo in cui la discarica è stata sotto la custodia dell'Autorità giudiziaria (perché il bene immobile era stato sottoposto a sequestro penale preventivo) e della Curatela fallimentare (prima della formale restituzione del bene al suo legale rappresentante, a seguito di rinuncia all'acquisizione del bene alla massa fallimentare).

c) Lo stato di abbandono in cui si è venuta a trovare la discarica - oramai esaurita e non adeguatamente gestita né dalla proprietà, né dalla Curatela fallimentare - integra *de plano* il presupposto di fatto descritto dalla norma, e cioè *“l'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti”*.

14.2. In definitiva, ad avviso della Sezione, il quarto motivo deve essere respinto.

15. Va ora esaminato il terzo motivo di appello.

Il motivo censura la violazione dell'articolo 2495, comma secondo, c.c., nonché la violazione, più in generale, dei principi cardine dell'autonomia patrimoniale delle società di capitale rispetto a quella dei singoli soci.

15.1. La Sezione ritiene che questa doglianza sia fondata, nei sensi e nei limiti che di seguito verranno chiariti.

Innanzitutto, occorre partire dal principio generale di diritto europeo che regola la materia della responsabilità per danno ambientale.

Si tratta del principio *“chi inquina paga”*, espresso dal primo considerando della direttiva n. 2008/98/CE.

Il principio è stato applicato, da ultimo, anche alla materia fallimentare (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 26 gennaio 2021, n. 3).

Le coordinate esecutive disegnate dal legislatore europeo e recepite dal legislatore interno si basano su criteri estremamente precisi, chiari e rigorosi nell'attribuzione della responsabilità per danno ambientale, e segnatamente:

a) il quadro giuridico europeo risultante dai principi generali del Trattato e dal diritto derivato non esige lo stretto accertamento dell'elemento psicologico e del nesso di causalità fra la condotta di detenzione del rifiuto in ragione della disponibilità dell'area e il rischio ambientale dell'inquinamento;

b) la normativa nazionale deve essere interpretata in chiave europea e in maniera compatibile con canoni di assoluto rigore a tutela ambiente. Nella sostanza, la sentenza della Adunanza Plenaria n. 3 del 2021 ha incentrato la tutela dell'ambiente intorno al fondamentale cardine della responsabilità del proprietario in chiave dinamica, ossia nel senso di ritenere responsabile degli oneri di bonifica e di riduzione in pristino anche il soggetto non direttamente responsabile della produzione del rifiuto, il quale sia tuttavia divenuto proprietario e detentore dell'area o del sito in cui è presente, per esservi stato in precedenza depositato, stoccato o anche semplicemente abbandonato, il rifiuto in questione.

La responsabilità del proprietario del sito, in tal caso, non rinviene necessariamente la propria causa nel cd. fattore della produzione, bensì anche, eventualmente, in quello della detenzione o del possesso (corrispondenti, rispettivamente, al contenuto di un diritto personale o reale di godimento) dell'area sulla quale è oggettivamente presente il rifiuto, dal momento che grava su colui che è in relazione con la cosa l'obbligo di attivarsi per fare in modo che la cosa medesima non rappresenti più un danno o un pericolo di danno (o anche di aggravamento di un danno già prodotto).

La responsabilità in questione è pur sempre ascrivibile secondo i canoni classici, comuni alle tradizionali costituzionali degli Stati, della responsabilità per il proprio fatto personale colpevole, dal momento che la personalità e la rimproverabilità dell'illecito risiedono nel comportamento del soggetto che volontariamente sceglie di sottrarsi o, il che è lo stesso, di non attivarsi anche per mera negligenza, per ripristinare l'ambiente.

c) La responsabilità dell'autore materiale del fatto originario generatore del danno ambientale non costituisce un'esimente, né elide, tantomeno in via successiva, la responsabilità di coloro che divengono proprietari del bene o che vantano diritti o relazioni di fatto col bene medesimo.

d) L'ignoranza delle condizioni oggettive di inquinamento in cui versa il bene non esclude la responsabilità di chi ne è successivamente divenuto proprietario.

15.2. Nel caso all'esame, sulla base degli atti e dei documenti di causa, non vi può essere dubbio alcuno che il soggetto responsabile dell'inquinamento, in virtù del cd. fattore della produzione, sia la S.r.l. -OMISSIS-, la quale fin dall'anno 2007 ha gestito la discarica, essendone anche l'esclusiva proprietaria.

La società in questione è stata dichiarata fallita in data 8 ottobre 2018.

Il curatore fallimentare, reputando che l'acquisizione della discarica non fosse conveniente per la massa, ha esercitato la facoltà prevista dall'art. 104-ter, della legge fallimentare in data 26 luglio 2019.

Da ciò si desume che la Curatela fallimentare ha avuto effettivamente la custodia dei beni almeno fino a quel momento. La responsabilità gravante sul curatore fallimentare esula dall'odierna materia del contendere e costituisce l'oggetto, invece, del coevo appello n. 3277/2021.

Ciò che è rilevante affermare in questa sede, tuttavia, è 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.

La responsabilità della Curatela non elide, comunque sia, la responsabilità della società o dei soggetti che, agendo per essa, hanno materialmente commesso, contribuito o agevolato la verifica della situazione di danno o di pericolo per l'ambiente.

Ciò è tanto più vero nel caso di specie, dal momento che, come si è già detto, il bene è stato restituito alla società proprietaria in data 26 luglio 2019.

Anche a prescindere da ciò, tuttavia, si deve affermare il principio che la società resta comunque assoggettata alla responsabilità, essendo stata l'autrice materiale dell'illecito.

La società risponde del danno ambientale, pertanto, sia in ragione delle responsabilità ricollegabili alla sua gestione pregressa, sia perché la stessa è tornata ad essere detentrica della discarica, con gli obblighi che a questa posizione si riconnettono. Nel caso di specie, peraltro, l'ordinanza sindacale è stata emanata successivamente alla riconsegna formale del compendio, e cioè in data 7 maggio 2020.

In proposito va però considerato che, a questa data, la società -OMISSIS- era stata già dichiarata fallita (la dichiarazione di fallimento risale all'8 ottobre 2018), con la conseguenza che il quadro della responsabilità gravante sui soci della stessa va ricostruito alla stregua dei principi civilistici.

La norma cardine è quella contenuta all'art. 2462 c.c., per la quale nella società a responsabilità limitata per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio.

In caso di insolvenza della società, per le obbligazioni sociali sorte nel periodo in cui l'intera partecipazione è appartenuta ad una sola persona, questa risponde illimitatamente solo a determinate condizioni, che non appaiono sussistere nel caso di specie o, almeno, di ciò non è stata fornita la relativa prova (si tratta dell'ipotesi in cui i conferimenti non sono stati effettuati secondo quanto previsto dall'articolo 2464, o fin quando non sia stata attuata la pubblicità prevista dall'articolo 2470).

Il principio della responsabilità patrimoniale societaria va però coordinato col principio della rappresentanza della società medesima.

Ai sensi dell'art. 2475-bis c.c., gli amministratori hanno la rappresentanza generale della società, tanto che, in linea generale, le limitazioni ai poteri degli amministratori che risultano dall'atto costitutivo o dall'atto di nomina, anche se pubblicate, non sono opponibili ai terzi, salvo che si provi che questi abbiano intenzionalmente agito a danno della società. In conseguenza del potere di rappresentanza generale, gravano sugli amministratori e sui soci talune responsabilità.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 2476 c.c. gli amministratori (dunque, anche i soci amministratori) sono solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall'inosservanza dei doveri ad essi imposti dalla legge e dall'atto costitutivo per l'amministrazione della società.

Tra questi doveri vanno annoverati certamente anche quelli ambientali.

Tuttavia, la responsabilità non si estende a quegli amministratori (o soci amministratori) che dimostrino di essere esenti da colpa e che, essendo a cognizione dell'atto che si stava per compiere, abbiano fatto constare il proprio dissenso.

Applicando il suddetto canone esegetico al caso di specie, si ricava che la responsabilità per cui è causa è certamente imputabile agli amministratori e a coloro che, pur essendo soci, hanno formalmente rivestito la carica di amministratori o di fatto si siano ingeriti nell'amministrazione della società.

In quest'ultimo caso, la responsabilità (solidale e concorrente con quella degli amministratori) grava sui soci che hanno intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società, i soci o i terzi (cfr. in argomento, da ultimo, Tribunale di Roma, Sez. spec. Impresa, 31 gennaio 2021, secondo cui *"Ai fini della responsabilità del socio di s.r.l., ex art. 2476, comma 8, c.c., vengono in rilievo tanto gli atti autorizzati o decisi, nell'ambito dei poteri attribuiti al socio dalla legge o dallo statuto, quanto per l'impulso all'attività gestoria offerto a livello decisionale, sia pure al di fuori di formali procedimenti di decisione e/o autorizzazione: rientrano nel perimetro della norma anche le ipotesi in cui il socio, pur non esercitando in modo esclusivo, continuativamente od occasionalmente, poteri tipici degli amministratori, orienti di fatto l'attività di questi ultimi, inducendoli al compimento di atti dannosi. Pertanto, risponde ai sensi dell'art. 2476, comma 8, c.c., il socio che, pur non essendo investito della facoltà di interferire sull'operato degli amministratori, adotti comportamenti rientranti nelle facoltà gestorie. Sotto il profilo soggettivo, l'intenzionalità del socio è costituita dalla piena consapevolezza di compiere un atto decisionale o autorizzatorio potenzialmente dannoso: l'antigiuridicità sussiste non solo quando l'atto deciso è contrario alla legge o all'atto costitutivo, ma anche quando, pur lecito, l'atto è esercitato in modo abusivo."*

L'ultimo aspetto da considerare riguarda il fenomeno - del tutto eventuale, ma che risulta nel caso di specie - della cancellazione della società dal registro delle imprese.

Ai sensi dell'art. 2495 c.c., ferma restando l'estinzione della società, dopo la cancellazione i creditori sociali non soddisfatti possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci, fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione, e nei confronti dei liquidatori, se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi. Ciò significa che, in ipotesi di estinzione societaria a cui consegue la cancellazione dal registro delle imprese, si instaura tra i soci una comunione ordinaria per crediti e debiti residui.

15.3. Applicando gli illustrati principi al caso all'esame, si ricava che in sede di emanazione dell'ordinanza sindacale impugnata si sarebbe dovuto approfondire con adeguata istruttoria e all'uopo distinguere, ai fini dell'attribuzione delle relative responsabilità, la posizione dei soci amministratori e dei soci di capitale senza poteri gestori, in modo tale da attribuire la responsabilità del compimento delle attività di cui all'ordinanza in oggetto, a quei soli soggetti che hanno avuto la formale o materiale gestione della società, nei sensi e nei limiti di sopra meglio illustrati.

16. In definitiva, per le considerazioni appena illustrate, il terzo motivo di appello va accolto e, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, va accolto il corrispondente motivo di ricorso di primo grado, da cui consegue l'annullamento dell'ordinanza sindacale impugnata.

17. Resta inteso che l'Amministrazione competente potrà riesercitare il potere nella sua inesauribile discrezionalità, con l'unico limite, derivante dal presente giudicato, di conformarsi ai principi sopra meglio enunciati, vale a dire che l'Amministrazione, nell'attribuzione delle singole responsabilità, vorrà distinguere la posizione di chi ha avuto la formale o materiale gestione della società, in quanto amministratore, socio amministratore o socio, anche in via di fatto, gerente. Inoltre, vorrà appurare la data in cui è avvenuta la formale cancellazione della società dal registro delle imprese, ed in questo caso, ai sensi dell'art. 2495 c.c., far valere i crediti anche nei confronti dei soci non responsabili della gestione, fino però alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione, ovvero anche nei confronti dei liquidatori, se il mancato pagamento è dipeso eventualmente da colpa di questi.

18. Le spese del doppio grado sono compensate, in considerazione della novità delle questioni trattate.

19. Il contributo unificato del doppio grado va posto a carico, in via definitiva, del Comune di Altamura.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello n. 228 del 2021, come in epigrafe proposto:

previa reiezione del quarto motivo, accoglie il terzo motivo dell'appello di cui all'epigrafe;

per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado e, di conseguenza, annulla gli atti impugnati;

fa salvo il potere del Comune di Altamura di rideterminarsi nel senso indicato in motivazione;

compensa le spese del doppio grado;

pone il pagamento del contributo unificato del doppio grado, in via definitiva, a carico del Comune di Altamura.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 6 e 13 maggio 2021 – svoltesi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e) del d.l. n. 44 del 2021 - con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

L'ESTENSORE

Daniela Di Carlo

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO