



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRIDENZA

MASTER IN DIRITTO DELL'AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO

SIMONA CARLONI e DANILA CARLABRUNA D'AMICO

**LA BONIFICA DEI SITI INQUINATI. SOGGETTI OBBLIGATI ALLA BONIFICA:
TRASFORMAZIONI SOCIETARIE E PROPRIETARIO NON RESPONSABILE.**

PROJECT WORK

Tutor Didattico:

Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

Introduzione.

Gli articoli 239 e seguenti del Codice dell'Ambiente disciplinano gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definiscono le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e per la riduzione delle concentrazioni delle sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme di diritto comunitario, con particolare riferimento al principio di "chi inquina paga".

Il principio "chi inquina paga" è di derivazione internazionale ed è contenuto nell'articolo 191, comma 2, del TFUE tra i principi cardine della politica ambientale dell'Unione Europea.

In applicazione di tale principio, è stata approvata la Direttiva n. 2004/35/UE il cui articolo 1 istituisce un quadro per la responsabilità ambientale basato sul principio "chi inquina paga" volto alla prevenzione e riparazione del danno ambientale.

La Direttiva citata contiene molteplici disposizioni che concorrono a chiarire che secondo il legislatore europeo inquinatore è colui che abbia causato la contaminazione.

L'identificazione del soggetto inquinatore, e quindi di colui il quale dovrebbe sopportare i costi delle attività di ripristino (misure di prevenzione, obblighi di bonifica in senso stretto e misure di riparazione) non può prescindere dall'accertamento della sussistenza di un nesso di causalità tra la condotta di quest'ultimo e la contaminazione.

Tale principio europeo costituisce, quindi, un criterio per l'allocazione delle responsabilità ambientali che, secondo il tenore letterale della Direttiva, così come dell'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia Europea, presuppone l'attribuzione di tali responsabilità innanzitutto in capo a colui che abbia materialmente cagionato l'inquinamento.

L'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento – soprattutto in caso di contaminazioni storiche, legate ad attività risalenti nel tempo, in cui lo stesso inquinamento non sia riconducibile a un singolo evento – e l'accertamento dell'effettivo contributo causale, caso per caso, sulla base della storia

e delle attività svolte nel corso del tempo, costituiscono i principali problemi da risolvere per la corretta attribuzione dell'obbligo di bonifica di un sito contaminato¹.

1. Il sito contaminato: concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR).

Con il termine “sito contaminato” si fa riferimento a tutte quelle aree nelle quali, in seguito ad attività umane pregresse o in corso, è stata accertata un'alterazione delle caratteristiche qualitative delle fondamentali matrici ambientali, ovvero suolo, sottosuolo e acque sotterranee, tale da rappresentare un rischio per la salute umana e per l'ambiente.

In Italia sono presenti circa quaranta siti che, per la loro particolare estensione e pericolosità, sono definiti di interesse nazionale (SIN).

L'identificazione delle aree contaminate e la successiva bonifica costituiscono oggi un problema ambientale di prioritaria importanza, sia a livello nazionale, che a livello europeo.

Nei maggiori paesi industrializzati il problema dei terreni contaminati si è evidenziato con tutte le sue gravi conseguenze a partire dalla fine degli anni Settanta quando si sono manifestati numerosi casi di grave inquinamento, dovuti, ad esempio, all'utilizzo di sostanze nocive a quel tempo consentite oppure non sottoposti a particolari controlli.

Oltre che alle lavorazioni industriali, le ragioni dalle quali scaturisce la contaminazione possono essere legate all'attività ad elevato impatto ambientale nei siti industriali più recenti oppure alla presenza di una discarica, ove i rifiuti ivi collocati provocano la contaminazione del suolo e del sottosuolo.

In passato, affinché un sito potesse essere considerato contaminato, il D.lgs. n. 22/1997 (Decreto Ronchi) e il relativo D.M. n. 471/1999, prevedevano un sistema tabellare di sostanze inquinanti con valori predefiniti, superati i quali il sito veniva qualificato come inquinato e, pertanto, soggetto ad intervento di bonifica.

¹ Gian Domenico Comporti, *Il problema dell'inquinamento storico: alla ricerca di rimedi giuridici nell'ordinamento italiano; L'inquinamento storico le possibili risposte del diritto amministrativo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2018.

Con l'entrata in vigore del Codice dell'Ambiente, invece, si è passati ad un criterio c.d. "misto" di qualificazione e cioè, ad una procedura iniziale di screening, basata su valori tabellari indicati dalle norme contenute nel titolo V, parte IV, del D.lgs. n. 152/2006, al fine di stabilire la necessità o meno di interventi di bonifica².

Specificamente, il Codice dell'Ambiente agli articoli 240 e ss. distingue due diversi livelli di contaminazione delle matrici ambientali: le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (c.d. CSC) e le Concentrazioni Soglia di Rischio (c.d. CSR)³.

Le CSC costituiscono livelli di contaminazione che una volta superati qualificano il sito – con approccio ispirato al principio di precauzione⁴ – come potenzialmente contaminato⁵, salvo il caso di contaminazione naturale delle matrici non dovuta a fattori antropici⁶. Tali valori di concentrazione sono rispettivamente indicati nella tabella 1, per il suolo e il sottosuolo ⁷ e nella tabella 2, per le acque sotterranee, dell'Allegato 5 al titolo V del Codice dell'Ambiente.

In caso di superamento di tali livelli, il sito è considerato potenzialmente contaminato, in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica al cui esito si valuterà la necessità o meno di un intervento di bonifica.

Diversamente, le CSR sono valori di contaminazione determinati caso per caso, a seguito della procedura di analisi di rischio sito specifica.

² **Tar Puglia, Lecce, n. 123/2009**: “ ... i medesimi valori (o CSC) sono stabiliti in modo fisso e predefinito dalla legge stessa (dando così luogo ad una attività di mero accertamento) e in particolare dalle tabelle 1 e 2 contenute nell'allegato 5 del Titolo V. Accertamento che costituisce una sorta di screening iniziale prodromico alla individuazione dei valori di CSR (Contaminazione soglia di rischio), i quali vengono definiti – in caso di superamento di CSC – dall'analisi di rischio specifica, che a sua volta rappresenta attività valutativa svolta all'interno di un determinato procedimento amministrativo cui partecipano gli enti pubblici competenti per materia...”.

³ In questo senso si veda **Tar Lombardia, Brescia, n. 419/2018**.

⁴ Il principio di precauzione è citato nell'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il suo scopo è garantire un alto livello di protezione dell'ambiente grazie a delle prese di posizione preventive in caso di rischio.

⁵ Articolo 240 D.lgs. n. 152/06 lett. d) “un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)”.

⁶ **Tar Lazio, Latina, n. 633/2017**: “Come correttamente sostenuto dai resistenti, alla fattispecie non è applicabile l'articolo 242 D.lgs. n. 152 dato che il presupposto di applicazione della norma è che vi sia un fenomeno di inquinamento ambientale conseguente al superamento delle C.S.C.; nonché lo studio di IRSA-CNR (le cui conclusioni oltretutto non sono state contestate dal comune in sede di conferenza di servizi) ha escluso l'esistenza di un fenomeno di contaminazione delle acque derivante da fattori antropici – contestando anche l'attendibilità dei rilievi prima eseguiti da A.R.P.A. Lazio - e quindi ciò esclude l'applicabilità dell'articolo 242 (a parte il rilievo che il compito di promuovere la bonifica spetterebbe alla provincia di Frosinone e non alla regione). In pratica lo studio IRSA-CNR è sostanzialmente giunto alla conclusione che la qualità delle acque è complessivamente buona, salvo che per la presenza di nitrati (peraltro derivanti da attività agricole); in ordine alla presenza di ferro e manganese in misura superiore alle CSC essa non è stata attribuita a fattori antropici ma alla naturale conformazione del sottosuolo dato che tali valori sono stati rilevati anche a monte dell'impianto della controinteressata e non è stata rilevata la presenza di inquinanti organici”.

⁷ Sono previste diverse soglie di contaminazione con limiti diversi a seconda della destinazione del sito: se ad uso verde pubblico, privato o residenziale indicate nella colonna A; se ad uso industriale e commerciale indicate nella colonna B).

Se dalla procedura di analisi di rischio sito specifica emerge una concentrazione di elementi contaminanti inferiore alle CSR – anche se superiore alle CSC - il sito non è contaminato⁸.

Se invece, i valori sono superiori alle CSR il sito è contaminato⁹, con il conseguente obbligo per il responsabile della contaminazione della messa in sicurezza del sito, o di un intervento di bonifica o di ripristino. Così definite, le CSR costituiscono livelli di accettabilità per il sito.

1.1. Iter procedimentale operativo e amministrativo.

Il procedimento volto alla verifica del sito contaminato è disciplinato dall'articolo 242 del Codice dell'Ambiente, rubricato "*Procedure operative ed amministrative*".

In caso di evento accidentale che causa l'inquinamento (ma anche in caso di scoperta di una situazione storica che può ancora aggravarsi) il responsabile dell'inquinamento dovrà effettuare una immediata comunicazione alle Autorità competenti¹⁰ e realizzare le misure di prevenzione necessarie a evitare che la contaminazione si diffonda. Subito dopo, il responsabile dovrà eseguire una indagine ambientale preliminare per verificare il superamento dei Valori di Contrazione Soglia di Contaminazione (d'ora in poi anche solo VCSC) indicati in una tabella allegata al Decreto.

Se i VCSC non sono superati, il responsabile provvederà al ripristino della zona contaminata e con un'autocertificazione lo dovrà comunicare, entro le successive 48 ore, al Comune ed alla Provincia competenti per territorio.

⁸ Articolo 240 D.lgs n. 152/06 lett f): "un sito nel quale la contaminazione rilevata nelle matrici ambientali risulti inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) oppure, se superiore, risulti comunque inferiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR) determinate a seguito dell'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica".

⁹ Articolo 240 D.lgs n. 152/06 lett. e) "un sito nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati".

¹⁰ La comunicazione deve avvenire nei modi e nei termini di cui all'articolo 304 c. 2 del D.lgs. n. 152/06, rubricato "azione di prevenzione" a mente del quale: "L'operatore deve far precedere gli interventi di cui al comma 1 da apposita comunicazione al comune, alla provincia, alla regione, o alla provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al Prefetto della provincia che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. Tale comunicazione deve avere ad oggetto tutti gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire. La comunicazione, non appena pervenuta al comune, abilita immediatamente l'operatore alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1. Se l'operatore non provvede agli interventi di cui al comma 1 e alla comunicazione di cui al presente comma, l'autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo".

In caso di superamento dei VCSC, il responsabile dovrà effettuare immediatamente una nuova comunicazione al Comune e alle Province competenti per territorio, indicando le misure di prevenzione e le misure di messa in sicurezza d'emergenza già realizzate.

Entro i successivi trenta giorni, dovrà presentare il progetto per la caratterizzazione dell'area alla Regione territorialmente competente e, sulla base delle risultanze, al sito sarà applicata una procedura denominata Analisi di Rischio Sito Specifica con l'indicazione dei Valori di Concentrazione di Soglia di Rischio (VCSR) che per lo specifico sito non possono essere superati.

Orbene, si potranno configurare le seguenti ipotesi:

- 1) se i VCSR risulteranno rispettati e cioè la concentrazione dei contaminanti sarà inferiore alla CSR, la Conferenza dei Servizi approverà il documento dell'analisi di rischio, dichiarando concluso il procedimento e, eventualmente, imporrà un programma di monitoraggio dell'area;
- 2) in caso di superamento dei VCSR, il responsabile avrà altri sei mesi di tempo dall'approvazione del documento, per presentare alla Regione territorialmente competente un Progetto Operativo nel quale proporre, in alternativa:
 - la **bonifica**: consistente nell'insieme di interventi volti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore alle CSR;
 - la **messa in sicurezza operativa**: intervento volto al mantenimento prolungato degli interventi di MISE (messa in sicurezza di emergenza) ammesso esclusivamente per i siti con attività in esercizio, atto a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o di bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività;
 - la **messa in sicurezza permanente**: consistente nell'insieme degli interventi volti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un adeguato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi dovranno

essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici;

Al termine di queste procedure, ove necessario, potranno essere previsti **interventi di riparazione o di ripristino dell'area**, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito.

2. Obbligo di Bonifica e Responsabilità.

L'obbligo di bonifica è stato introdotto in Italia per la prima volta dall'articolo 17 del D.lgs. n. 22 del 1997 (Decreto Ronchi) attuato con il D.M. n. 471 del 1999, successivamente abrogati e sostituiti dal D.lgs. n. 152 del 2006.

Oggi la disciplina della bonifica dei siti contaminati unitamente alla gestione dei rifiuti, è contenuta all'interno, del titolo V, parte IV, del Codice dell'Ambiente e precisamente agli articoli da 239 a 253.

Il procedimento di bonifica illustrato al paragrafo precedente deve essere attivato dal responsabile della contaminazione ed in ogni caso sarà sempre nei confronti di quest'ultimo, qualora sia rimasto inerte, che l'Amministrazione Provinciale ordinerà ex art. 244¹¹ del Codice dell'Ambiente di procedere, attraverso interventi di bonifica.

L'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione ed i criteri di accertamento della responsabilità sono stati negli anni temi controversi ed oggetto di acceso dibattito giurisprudenziale non ancora del tutto sopito.

Da una parte, si segnala quella giurisprudenza amministrativa che ritiene che la responsabilità vada accertata attraverso un criterio rigoroso.

¹¹ Articolo 244 D.lgs. n.152/2006 rubricato "Ordinanze": "*Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. 2. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo. 3. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253.4. Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250*".

Infatti, sul punto, il Consiglio di Stato con sentenza n. 4525/2005 ha statuito che: *“L’ accertamento della responsabilità di un inquinamento, specialmente in un caso complesso quale quello in esame, deve fondarsi su prove e non su mere presunzioni, peraltro del tutto sfornite del minimo grado di precisione e concordanza”*.

Nei procedimenti relativi alla bonifica dei siti inquinati, quindi, l’ accertamento del nesso di causalità deve essere condotto in maniera rigorosa e deve essere fondato su prove e non su mere presunzioni¹².

Tale principio è stato recentemente ribadito dal TRGA Bolzano che con sentenza n. 284/2018 ha condiviso l’ orientamento della giurisprudenza che esige, anche in tema di responsabilità ambientale, un rigoroso accertamento del nesso di causalità che lega il comportamento dell’ autore all’ effetto di contaminazione, il che implica la ricerca di prove certe e inequivoche, non potendo l’ accertamento basarsi su mere presunzioni (cfr. *Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 5076/2018; idem, sent. n. 3756/2015; idem, sent. n. 56/2013*).

Secondo il Tar: *“Il citato approdo giurisprudenziale porta altresì ad escludere l’ operatività in materia del criterio di imputazione “del più probabile che non”, essendo richiesta la prova certa che i fattori di inquinamento del sottosuolo abbiano avuto causa proprio nelle attività lavorative del soggetto ritenuto responsabile. Va richiamata in proposito anche la giurisprudenza comunitaria, avendo la CGUE avuto modo di precisare – con sentenza 4.3.2015 nella causa C534/13 - che “Come emerge dagli articoli 4, paragrafo 5, e 11, paragrafo 2, della Direttiva 2004/35, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall’ autorità competente un nesso causale tra l’ azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell’ imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi”*.

Dall’ altra parte, invece, rileva un altro orientamento della Giustizia Amministrativa che si fonda sull’ adozione di un criterio meno rigoroso per l’ accertamento della responsabilità da inquinamento,

¹² In questo senso si vedano le sentenze *Consiglio di Stato, sez. VI, n. 56/2013* e *Tar Veneto, Venezia, n. 493/2015*.

ovvero mediante l'utilizzo di presunzioni ex art. 2727 c.c. tenendo, però, in considerazione indizi gravi, precisi e concordanti che conducano a ritenere verosimile secondo l' *"id quod plerumque accidit"* che si sia verificato un determinato inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori ¹³.

Sul punto, di recente, si è espresso il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa che, con sentenza n. 5761/2018, ha ritenuto *"sufficiente che l'effettiva esistenza del nesso ipotizzato sia più probabile della sua negazione e in altre parole sufficiente che la validità dell'ipotesi eziologica sia superiore al cinquanta per cento"*.¹⁴

In merito a tale criterio di accertamento della responsabilità merita attenzione, altresì, la sentenza della Corte di Giustizia Europea UE 9 Marzo 2010 C – 378/08 secondo cui, anche nelle ipotesi di inquinamento a carattere diffuso, ai fini dell'accertamento della responsabilità, l'autorità competente deve disporre di indici plausibili in grado di dare fondamento alla sua presunzione, quali le vicinanze dell'impianto all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati dall'operatore nell'esercizio della sua attività.

Sul tema, degna di menzione è la recente nota prot. n. 1495 del 23.1.2018 con la quale il Ministero dell'Ambiente ha fornito un indirizzo comune alle Regioni, all'Arpa, e all'Ispra, con l'obiettivo di *"garantire omogenei livelli di tutela ambientale e sanitaria nel territorio nazionale"*.

Con specifico riferimento all'identificazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, la nota ministeriale, richiamando l'orientamento giurisprudenziale sopra menzionato che applica il criterio meno rigoroso per l'accertamento della responsabilità fondato su presunzioni, purché supportate da indizi gravi precisi e concordanti, evidenzia la differenza tra responsabilità in ambito penale (dove vige

¹³ **Consiglio di Stato n. 3885/2009:** *"... alla luce di tale esigenza di effettività della protezione dell'ambiente, che, ferma la doverosità degli accertamenti indirizzati ad individuare con specifici elementi i responsabili dei fatti di contaminazione, l'imputabilità dell'inquinamento può avvenire per condotte attive ma anche per condotte omissive, e che la prova può essere data in via diretta od indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale si può avvalere anche di presunzioni semplici di cui all'articolo 2727 cod. civ. (le presunzioni sono le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignorato), prendendo in considerazione elementi di fatto dai quali possano trarsi indizi gravi precisi e concordanti, che inducano a ritenere verosimile, secondo l' "id quod plerumque accidit" che sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori. Ai sensi dell'articolo 2729 del cod. civ. "le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti." Orbene tale norma - che spiega il proprio effetto diretto nel giudizio civile - pone un principio generale che consente alla pubblica amministrazione, specie quando deve svolgere complesse attività di indagine su fatti che non sono a sua diretta conoscenza ma che, per essere illeciti, sono conosciuti dai privati, il ricorso alla prova logica, alle presunzioni semplici, ad indizi gravi precisi e concordanti per la prova di determinati fatti". Ex multis Tar Toscana, Firenze, n. 164/2016.*

¹⁴ In questo senso si veda la sentenza: **Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, n. 215/2015.**

la regola della prova oltre il ragionevole dubbio) e quella civile o amministrativa (dove può assumere rilievo decisivo la preponderanza dell'evidenza o il criterio del più probabile che non)¹⁵.

2.1. Solidarietà o parziarietà dell'obbligo di bonifica pluralità di responsabili.

Intimamente collegata alla tematica sopra descritta, rileva la questione inerente alla natura della responsabilità da inquinamento nel caso di pluralità di inquinatori, laddove la contaminazione del sito sia frutto di un'attività posta in essere da più soggetti contemporaneamente o in tempi diversi.

Anche sotto tale profilo si registrano in giurisprudenza orientamenti contrastanti e non ancora definiti.

Da un lato, è stata affermata l'esistenza di un'obbligazione solidale, con la conseguenza che ciascuno degli operatori sia chiamato a rispondere dell'intero danno arrecato, salvo poi rivalersi sugli altri.

Sul punto, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5668/2017, ha ritenuto applicabile il principio della solidarietà ex art. 2055 c.c., statuendo che: *“è indubitabile che (in tesi) ci si trovi al cospetto di una ipotesi (quantomeno assimilabile ad una fattispecie) di responsabilità ex articolo 2043 cc e che la conseguenza di tale inquadramento comporti di necessità una fattispecie ascrivibile sub articolo 2055 cc (solidarietà passiva); II) trattandosi di responsabilità da fatto illecito –e quindi solidale – l'Amministrazione ha il diritto potestativo di agire separatamente, in tempi diversi, verso tutti i soggetti in tesi corresponsabili, ovvero di agire semplicemente nei confronti di taluno di essi; III) nessuna delle parti intimato, peraltro, ricava da ciò alcun danno, potendo eventualmente (ove ritenuta responsabile) agire in regresso nei confronti degli eventuali altri soggetti nei cui confronti essa ipotizzi una condizione di corresponsabilità; IV) semmai, è l'Amministrazione procedente che sopporta il rischio –laddove venga esclusa la responsabilità di taluno o di tutti i soggetti nei cui confronti essa ha finora agito- di dovere intraprendere nuove ed ulteriori iniziative amministrative nei confronti di terzi; V) d'altro canto – per chiudere sul tema- nessuna delle parti odierne appellanti e ricorrenti in primo grado ha ritenuto di dovere estendere il contraddittorio del processo di primo grado nei confronti di*

¹⁵ In questo senso di veda la sentenza: **Tar Piemonte, Torino, n. 1575/2010.**

altri soggetti, pubblici o privati; VI) può in proposito richiamarsi l'autorevole insegnamento della giurisprudenza civile (Cassazione civile, sez. III, 20/01/1995, n. 623) che, proprio in una fattispecie di verifica di fenomeno inquinante, ha smentito la tesi secondo la quale quante volte le azioni potenzialmente dannose siano plurime, ma distinte, sicché l'illecito non si configuri come la risultante d'una cooperazione di attività nella produzione d'un medesimo evento lesivo, non potrebbe essere affermata una responsabilità congiunta e solidale”.

Secondo un diverso orientamento, invece, qualora siano presenti una pluralità di inquinatori la responsabilità ha natura parziaria, con la conseguenza che ciascuno dei responsabili debba rispondere esclusivamente per l'inquinamento da lui prodotto.

Sul tema si è pronunciata anche la Corte di Giustizia Europea¹⁶ (sent. 4 marzo 2015, in concausa C – 534/13), la quale ha escluso la sussistenza di un'obbligazione risarcitoria avente carattere solidale sulla scorta di una serie di indici rilevatori e precisamente:

- il principio di “chi inquina paga” collega la responsabilità all'autore;
- la Direttiva 2004/35/CE sul risarcimento del danno ambientale impone di individuare le singole responsabilità in caso di eventi di danno con pluralità di inquinatori e non consente di chiedere ad uno solo dei soggetti coinvolti di sostenere costi addebitabili ad altri;
- l'articolo 18, c.7, della L.349/1986, il quale afferma la responsabilità individuale in caso di concorso di più soggetto nello stesso evento di danno;
- articolo 311, c.3, del Codice dell'Ambiente afferma la responsabilità individuale e personale di ciascun concorrente nel caso di concorso di più soggetti nello stesso evento di danno.

Quanto all'art. 2055 c.c. in tema di responsabilità da fatto illecito, invocato da chi afferma la solidarietà dell'obbligo di bonifica, si rende opportuno ricordare la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione n. 12329/2004, secondo la quale in presenza “*di condotte autonome distinte di per sé stesse*

¹⁶ Federico Peres, *Procedimenti di bonifica e di riparazione del danno ambientale*, in Guida all'ambiente 2018, supplemento 1 al n. 10 di novembre 2018 di Ambiente e Sicurezza.

idonee e sufficienti a cagionare eventi dannosi o pericolosi ontologicamente separati, non insorge una situazione di contitolarità passiva nel debito e non si fa luogo a solidarietà”.

La natura parziaria della responsabilità in caso di pluralità di inquinatori è stata ribadita, altresì, dal Consiglio di Stato che, con sentenza n. 3565/2015, richiamando il principio statuito dalla Corte di Giustizia Europea, ha affermato che *“Va ritenuta fondata anche la censura di erroneità della sentenza gravata nella parte in cui non ha annullato la condanna in via solidale degli appellanti all’esecuzione dell’attività di verifica, la quale in limine avrebbe dovuto essere imputata in ragione delle singole percentuali di responsabilità. La Corte di Giustizia conformante al principio chi inquina paga, ha stabilito nella citata pronuncia del 4 marzo 2015, in concausa C – 534/13 che l’obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell’inquinamento o al rischio di inquinamento. Non può, quindi, condividersi l’opposta tesi dell’amministrazione che ritiene la responsabilità solidale più confacente alla tutela del pubblico interesse finalizzato a garantire un celere intervento di messa in sicurezza del bene e lascia impregiudicata l’azione di regresso nei confronti degli altri obbligati, atteso che non possono trovare ingresso, in ragione della specialità della materia, i principi civilistici in materia di concorso nella causazione del danno che impongono l’obbligo della solidarietà risarcitoria (articolo 2055 cod. civ.) (ex multis. Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste n.488/2001”.*

Recentemente, il Tar Lombardia, Brescia, con sentenza n. 802/2018 si pronunciato sul tema della pluralità dei responsabili dell’inquinamento prevedendo un criterio quantitativo nella ripartizione dei costi. In particolare, i Giudici Amministrativi hanno suddiviso la responsabilità a carico di due gruppi di società che si erano avvicendati nella gestione di uno stabilimento tenendo presente ai fini della ripartizione la durata di ciascuna gestione, statuendo che: *“nella ripartizione del costo della bonifica ... appare adeguato il criterio quantitativo, perché vi è una diretta correlazione tra la quantità di mercurio impiegata in ciascun anno di produzione e il livello di inquinamento conseguente alla dispersione del mercurio”.*

Ulteriore elemento a sostegno di tale ultimo orientamento, a parere di chi scrive, si potrebbe ricavare inoltre dall'articolo 244 del Codice dell'Ambiente secondo cui l'ordinanza di bonifica deve essere notificata al responsabile e, di conseguenza in caso di pluralità di soggetti inquinatori a tutti i responsabili¹⁷.

2.2. Soggetti obbligati alla bonifica.

Ai sensi dell'articolo 242 del Codice dell'Ambiente ed in applicazione del principio del "chi inquina paga", gli interventi di bonifica devono essere realizzati dal responsabile della contaminazione.

Tuttavia, spesso non è agevole individuare il responsabile, soprattutto con riferimento alle contaminazioni di carattere storico, ovvero a quelle situazioni in cui un terreno è stato interessato da attività inquinanti svolte per decenni anche prima dell'entrata in vigore della normativa di protezione ambientale (in alcuni casi l'inizio della produzione risale addirittura a cavallo tra 1800 e il 1900) da parte di imprese che abbiano trasferito la proprietà delle aree ad altri soggetti del tutto estranei allo svolgimento dell'attività inquinante, o ancora, abbiano perso la propria autonoma identità soggettiva da punto di vista giuridico, ad esempio, per effetto di estinzione oppure di fusione con incorporazione in altri soggetti.

La responsabilità nei casi di avvicendamenti societari e il ruolo del proprietario non responsabile della contaminazione sono le tematiche che verranno trattate nei successivi paragrafi.

2.3. Responsabilità nei casi di trasformazioni societarie.

La giurisprudenza si è occupata del tema del riparto della responsabilità e degli obblighi di bonifica dei siti contaminati nei casi di trasformazioni societarie.

¹⁷ Sulla scorta di tale disposto, il **Tar Piemonte, Torino, con le sentenze n. 717/17 e n. 960/17** ha ritenuto illegittima l'ordinanza di bonifica rivolta ad un unico soggetto nonostante l'Autorità competente avesse tutti gli elementi per individuare gli altri corresponsabili.

Il fenomeno più volte affrontato ha riguardato l'ipotesi di fusione per incorporazione, e specificamente, con riferimento agli obblighi connessi all'inquinamento di un sito causato dalla società incorporata, si registrano orientamenti giurisprudenziali non uniformi.

Un primo indirizzo ha escluso la responsabilità della società incorporante qualora l'inquinamento si fosse verificato anteriormente all'entrata in vigore del D.lgs. n. 22/1997, ciò in considerazione dell'assenza nell'ordinamento di una disciplina normativa che attribuisse alla società, successivamente estinta a seguito della fusione, un obbligo di bonifica, in virtù del generale principio di irretroattività della legge, di cui all'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile.

Sul punto, merita attenzione la sentenza del Tar Lombardia, Milano, n. 1913/2007, con la quale il Collegio ha ritenuto che, anche se il fenomeno della fusione per incorporazione di una società in un'altra determina una successione *inter vivos* a titolo universale per cui, ai sensi dell'articolo 2504 *bis* c.c., la società incorporante acquista i diritti e gli obblighi di quella incorporata, nel caso di specie tuttavia, la società incorporata non fosse obbligata alla bonifica del sito, atteso che la stessa aveva svolto l'attività negli anni '60, periodo in cui non era stata emanata la disciplina di cui all'articolo 17 del D.lgs. n. 22/97, né disciplina analoga.¹⁸

Secondo tale orientamento, l'obbligo di bonifica può sorgere, dunque, solo successivamente alla entrata in vigore della normativa di settore e solo in capo al soggetto che ha attuato la condotta illecita.

Il problema che è stato affrontato dal Tar, Lombardia, Milano è quello dell'individuazione del momento in cui sorge l'obbligo di bonifica.

Il Collegio ha individuato il principio secondo cui nessuna condotta illecita può essere contestata ad alcuno sino all'entrata in vigore della normativa di settore, con la precisazione che dopo l'entrata in vigore della stessa sarà possibile considerare responsabile, anche per le contaminazioni pregresse, il soggetto che ha realizzato la condotta inquinante, atteso che la contaminazione del suolo continua ad essere considerata una situazione permanente e quindi attuale.

¹⁸ In questo senso si veda anche sentenza: **Consiglio di Stato n. 709/2004**.

Dall'argomentazione esposta dal Collegio consegue che, qualora il soggetto responsabile si sia estinto prima dell'entrata in vigore della normativa ambientale, nessun obbligo di bonifica potrà sorgere in capo ai suoi successori, viceversa, in caso di estinzione avvenuta successivamente all'entrata in vigore di detta normativa, l'obbligazione può considerarsi sorta e dunque trasmissibile.

Il Tar, quindi, afferma che nella fattispecie in esame non possa fornire alcun ausilio quella giurisprudenza che, riportandosi al concetto di reato permanente, ritiene che la normativa di cui al Decreto Ronchi si applichi a qualunque situazione di inquinamento in atto al momento dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo, indipendentemente dal momento in cui possa essere avvenuto il fatto o i fatti generatori dell'attuale situazione patologica, dando luogo l'inquinamento ad una situazione di illecito a carattere permanente formata sia dalla condotta che dall'evento che perdura fino a che non ne vengano rimosse le cause.

Tale tesi, infatti, a parere del Collegio, può ritenersi valida a condizione che il soggetto che ha posto in essere la condotta all'epoca in cui non vigeva ancora il Decreto Ronchi sia lo stesso che opera al momento del verificarsi dell'inquinamento successivamente all'entrata in vigore di tale normativa ma non anche se, come nel caso di specie, l'inquinatore si sia estinto; ciò perché, così facendo, si verrebbe a scomporre la fattispecie dell'illecito, la cui posizione imputabile consisterebbe nel solo evento, che isolatamente considerato non può dar luogo ad alcuna responsabilità.

Una volta esplicitata la differenza tra responsabilità *ante* e *post* entrata in vigore della legge di riferimento sulle bonifiche, i Giudici Amministrativi hanno affrontato, altresì, il successivo e conseguente problema dell'individuazione del momento in cui sorge l'obbligo della bonifica.

Tale momento è individuato dallo stesso Codice dell'Ambiente che all'articolo 242 prevede che *“al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione»*. La medesima previsione è contenuta anche nel comma 11, secondo cui *“nel caso di*

eventi avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto che si manifestano successivamente a tale data in assenza di rischio immediato per l'ambiente e la salute pubblica, il soggetto interessato comunica alla regione, alla provincia e al comune competenti l'esistenza di una potenziale contaminazione unitamente al piano della caratterizzazione ...”.

Dunque, l'obbligo di avviare le procedure di bonifica sorge in capo ai responsabili quando si verifica l'evento o quando si manifesta la contaminazione e non, invece, quando, di fatto, è avviata la procedura stessa, magari a distanza di anni dall'evento o dalla scoperta della contaminazione.

Sulla scorta di tale principio normativo, con riferimento ai casi di fusione o incorporazione di società, l'obbligo di bonifica sarà trasmissibile alla società incorporante ogni qual volta la potenziale contaminazione sia conosciuta o fosse conoscibile prima dell'operazione di incorporazione, ovvero in un momento antecedente all'estinzione del soggetto responsabile (sempre che tale estinzione sia avvenuta successivamente all'introduzione nel nostro ordinamento della normativa di tutela ambientale).

Sulla scorta dell'argomentazione fornita dal Tar, durante la fase istruttoria della procedura di bonifica, sarà necessario, dunque, verificare che entrambi i soggetti coinvolti – incorporata prima della sua estinzione ed incorporante prima dell'incorporazione – fossero a conoscenza della contaminazione o se quest'ultima fosse facilmente conoscibile¹⁹. Conseguentemente, qualora si accertasse che il soggetto inquinatore (società incorporata) ignorasse la situazione di potenziale contaminazione - perché frutto di un evento accidentale o occulto - si dovrebbe escludere in capo all'incorporante la trasmissibilità dell'obbligo di bonifica.

La sopra descritta impostazione giurisprudenziale è stata, altresì, confermata dal Consiglio di Stato che con sentenza n. 6055/2008 ha ribadito il principio secondo cui la normativa sulle bonifiche (ora recata

¹⁹ In tale ottica, assume sempre più importanza la fase della “*due diligence*”, preliminare alle operazioni societarie, ove si procede alla verifica e all'accertamento anche degli obblighi potenziali, prima che avvenga l'estinzione del soggetto responsabile.

dagli articoli 239 e ss. del D. lgs n. 152/2006) si applica anche agli inquinamenti pregressi, ma ciò a condizione che il soggetto responsabile (persona giuridica) sia tuttora esistente²⁰.

Una diversa interpretazione in tema di successione e riparto della responsabilità nel caso di avvicendamenti societari, è stata formula da un'altra parte della giurisprudenza amministrativa che ha affermato, invece, la radicale responsabilità della società incorporante per fatti di inquinamento commessi dalla società incorporata ed antecedenti al D.lgs. n. 22/1997.

Tale principio è stato condiviso dal Tar Veneto, Venezia, che con la sentenza n. 255/2014 ha stabilito che, così come l'ordine di bonifica può essere legittimamente rivolto all'autore dell'inquinamento anche per condotte anteriori al D.lgs. n. 22/1997, allo stesso modo il medesimo ordine può essere rivolto al suo successore universale.

Quest'ultimo subentrerebbe in tutti gli obblighi della società incorporata e quindi anche negli obblighi di *facere*, connessi alla posizione di garanzia assunta dall'autore dell'inquinamento a causa della sua pregressa condotta commissiva.

In capo alla società che succede a un'altra a seguito di incorporazione per fusione, afferma il Tar, è quindi riscontrabile un obbligo di bonifica e ripristino ambientale di contenuto corrispondente a quello che sarebbe spettato alla società incorporata, se non si fosse estinta.

Il Tar osserva, inoltre, che se si intende seguire la prevalente tesi dell'illecito permanente; *“non ha senso differenziare la posizione dell'autore materiale dell'inquinamento, sulla cui responsabilità concorda la giurisprudenza, da quella del suo successore universale. Alla base di tale affermazione, vi è la considerazione che ragionando diversamente si giungerebbe all'assurda conclusione di lasciare senza rimedio tutte le c.d. contaminazioni storiche che necessitano maggiormente di interventi di bonifica a causa del carattere diffuso ed esteso delle aree inquinate”*²¹.

²⁰ Nel caso di specie tale requisito non è stato ritenuto sussistente dal Collegio, in ragione del fatto che a seguito di una fusione per incorporazione avvenuta prima dell'entrata in vigore della disciplina sulle bonifiche, l'originario soggetto (incorporato) si era estinto.

²¹ In senso conforme **Tar Emilia Romagna, Bologna, n. 729/2014**.

Dunque, il Collegio Veneto con la sopra citata sentenza ha, da un lato, sostenuto che anche nel regime precedente alla modifica dell'art. 2504 bis c.c. ad opera del Dlgs. 17 gennaio 2003 n. 6²²: “*la fusione di una società determinava una situazione giuridica corrispondente alla successione universale con la contestuale sostituzione nella titolarità di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi (ex pluribus cfr. Cass. Sez. lav., 22 marzo 2010, n. 6845; Cass. Sez. Un., 28 dicembre 2007, n. 27183; Cass. Sez. 3, 13 marzo 2009, n. 6167; Cass. 6 maggio 2005, n. 9432; Cass. 25 novembre 2004, n. 22236; Cass. 3 agosto 2005, n. 16194; Cass. 24 giugno 2005, n. 13695), come si evince dalla precedente formulazione dell'art. 2504 bis c.c., comma 1, la quale statuiva che "la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società estinte" (è proprio il riferimento testuale alle "società estinte" che ha indotto giurisprudenza e dottrina a ritenere che si tratti di successione a titolo universale)*” e, dall'altro, si è mossa dalla qualificazione dell'inquinamento come situazione permanente che perdura fino a quando non vengono rimosse le cause.

Pertanto, le disposizioni contenute nel D.lgs. n. 22/1997, trasposte ora nel D.lgs. n. 252/2006, vanno applicate a qualsiasi sito risulti inquinato, a prescindere dal momento in cui si è verificato il fatto generatore della contaminazione.

In aderenza a tale principio il Tar Piemonte, Torino, con la sentenza n. 674/2016, ha ribadito il principio sopra esposto, affermando che la società risultante dalla fusione se succede in *universum ius* alla società incorporata che aveva dato causa all'inquinamento, conserva gli obblighi di bonifica del sito inquinato.

Secondo il Collegio, appurato che, nel caso di specie, la società piemontese originata dalla fusione è succeduta in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo alla società incorporata, le conseguenze derivanti dal comportamento messo in atto da quest'ultima, anche riguardo alla responsabilità per ripristino ambientale, non possono che ricadere sulla società subentrante, altrimenti basterebbe un

²² Nel regime anteriore alla riforma del diritto societario, la giurisprudenza consolidata riteneva che la fusione societaria realizzasse una situazione giuridica corrispondente a quella della successione universale *mortis causa* di cui all'articolo 110 del c.p.c. con la conseguenza che la società incorporante o risultante dalla fusione assumeva la titolarità di tutti i diritti e degli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i rapporti, anche processuali, anteriori. Il novellato articolo 2504 bis c.c. non qualifica la fusione come vicenda estintiva e costitutiva di un nuovo soggetto bensì evolutiva – modificativa in tutti i rapporti giuridici anteriori.

processo di fusione societaria per liberarsi dagli obblighi di bonifica aggirando, così, il principio “chi inquina paga”.

In tema di successione e di riparto delle responsabilità nel caso di trasformazioni societarie si rende necessaria la disamina di un'importante recente sentenza, la n. 802/2018 del Tar Lombardia, Brescia avente ad oggetto la vicenda della responsabilità della società capogruppo controllante per gli illeciti commessi dalla società controllata.

Il procedimento dalla quale è scaturito il giudizio dinnanzi al Tar, prende avvio a seguito del rilevamento di superamenti delle CSC, per la presenza di mercurio metallico nei terreni e nelle acque di falda in corrispondenza di un impianto che, dal 1957 al 1991, era stato utilizzato da diverse società, tutte appartenenti, però, a due grandi gruppi industriali.

Nel 2012, anche sulla base di una relazione tecnica relativa alla storia produttiva dell'impianto, la Provincia ha emanato l'ordinanza di bonifica ex art. 244 del D.lgs. 152/2006 nei confronti delle capogruppo dei due gruppi industriali ai quali erano appartenute tutte le società che avevano esercitato l'impianto negli anni di attività.

La società ricorrente, una delle due capogruppo ritenute responsabili, nel corso del giudizio aveva sostenuto che, anche volendo ammettere la responsabilità delle società del gruppo che avevano gestito l'impianto, le conseguenze in tema di danno sarebbero dovute ricadere, ormai, sul secondo gruppo nel quale era confluita l'ultima società che aveva avuto in gestione l'impianto.

Il Tar Lombardia si è espresso, dunque, nell'ipotesi in cui la società controllata, responsabile dell'inquinamento, passa per conferimento o in altra forma, a un diverso gruppo.

In particolare, il Tar ha ritenuto che la cancellazione o trasformazione della società controllata responsabile dell'inquinamento non libera il gruppo e specificamente la società capogruppo dagli obblighi di bonifica in applicazione della regola generale sulla cessione di azienda ai sensi dell'articolo 2560, comma 1, del codice civile.

Conseguentemente, secondo i Giudici, le riorganizzazioni societarie infragrupo non sono mai opponibili all'amministrazione quando abbiano lo scopo, o il risultato, di rendere più difficile la tutela di interessi pubblici, nello specifico, il conseguimento degli obiettivi di messa in sicurezza e di bonifica di aree inquinanti.

L'attività delle società controllate, secondo il Tar, deve essere vista in una logica di gruppo in quanto queste società sono vettori delle decisioni imprenditoriali del gruppo e quindi operano sostanzialmente come organi dello stesso.

Da ciò consegue che la cancellazione o la trasformazione della società controllata che in concreto gestiva la società all'origine dell'inquinamento, non libera il gruppo e nello specifico, la capogruppo²³, anche qualora l'attività imprenditoriale inquinante sia stata nel frattempo dismessa con successiva liquidazione della società controllata.

Il Tar prosegue, poi, affrontando la questione della responsabilità in solido del gruppo acquirente per le obbligazioni derivanti dalla gestione aziendale pregressa, escludendola, con la precisazione che vi sarebbe, al contrario, piena assunzione di responsabilità se la cessione o il conferimento avessero lo scopo di sottrarre all'amministrazione l'autore dell'inquinamento.

Secondo i Giudici, l'acquirente non può, assumere la responsabilità ambientale per un inquinamento pregresso; gli stessi chiariscono infatti che, in tali casi, vada applicato analogicamente l'articolo 2560, comma 2, c.c. che prevede la responsabilità solidale dell'acquirente per i debiti che risultano dai libri contabili obbligatori e non l'articolo 2558 c.1, c.c. sul subentro automatico dell'acquirente nei contratti aziendali.

Seguendo il ragionamento dei Giudici del Tar Lombardo, applicando in via analogica la sopra richiamata disposizione, l'acquirente risponde del danno ambientale solo se già accertato in un provvedimento amministrativo divenuto pubblico, o se vi sia una conoscenza diretta della situazione inquinante per effetto di accordi con il cedente.

²³ Nello specifico, in virtù della riforma societaria operata dal D.Lgs. 6/2003 la responsabilità della capogruppo discende dall'esercizio dell'attività di direzione e di coordinamento ex articolo 2497 c.c. che si presumono appartenere alla stessa ai sensi dell'articolo 2496 *sexies* c.c.

La società acquirente, secondo tale impostazione, è dunque responsabile esclusivamente per l'inquinamento intervenuto successivamente all'acquisto e non per il pregresso²⁴.

Orbene, il tema della logica di gruppo costituisce certamente uno dei profili più innovativi della sentenza in commento.

Per la prima volta, infatti, concetti di gruppo, capogruppo e di interesse di gruppo, ben noti alla giurisprudenza civile e penale vengono trattati dalla giustizia amministrativa che fino a quel momento si era perlopiù concentrata sul fenomeno della responsabilità per la contaminazione di un sito in caso di fusione per incorporazione²⁵.

L'argomento sino ad ora trattato e le conseguenti complesse vicende ad esso collegate sono ancora oggi oggetto di acceso dibattito giurisprudenziale, non ancora sopito.

Infatti, recentemente, con ordinanza n. 2928 del 7 maggio 2019, la quarta sezione del Consiglio di Stato ha rimesso all'Adunanza Plenaria la questione relativa al trasferimento della responsabilità derivante dall'omessa bonifica dei siti inquinati dalla società incorporata alla incorporante e alla conseguente attribuzione degli oneri di bonifica in capo a quest'ultima.

Nello specifico, il Consiglio di Stato ha statuito che: *“Deve essere rimessa all'Adunanza plenaria la questione se una società che abbia incorporato un'altra società (direttamente o tramite incorporazioni intermedie) nel regime anteriore alla modifica del diritto societario, non possa essere considerata*

²⁴ In tema di trasformazioni societarie e nello specifico di gruppi societari, il **Tar Abruzzo, Pescara**, con sentenza n. **204/2014** prima e con la sentenza n. **86/2019**, recentemente, ha sancito la responsabilità della società capogruppo rispetto alle condotte poste in essere dalle società controllate. Il Giudice amministrativo, infatti, nel caso sottoposto alla sua attenzione, ha ritenuto applicabile il principio comunitario della unicità economica del gruppo, al fine di allocare l'obbligo di bonifica su chi per lungo tempo si è giovato di tali attività realizzate anche mediante società operative. Richiamando, dunque, la concezione sostanzialistica di impresa espressa dalla giurisprudenza comunitaria (cfr. Corte di Giustizia CE 25 ottobre 1983, causa 107/82) secondo cui “ per gli illeciti commessi dalle società operative la responsabilità si estende anche alle società madri che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale ...da evidenziare un rapporto di dipendenza e quindi escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse”, il Tar ha ritenuto garantito in modo più efficace il principio comunitario “chi inquina paga”. Secondo il Collegio, dunque, risulta più equo allocare gli oneri ripristinatori e di bonifica a carico di chi ha avuto effettivamente il controllo e la direzione dell'attività della società operativa nel periodo in cui essa ha determinato l'inquinamento e ne ha tratto utilità, vale a dire la capogruppo.

²⁵ Alessandro Kiniger ed Eleonora Malavasi, *Bonifiche: chiarimenti su responsabilità e oneri*, Ambiente & Sicurezza, New Business Media, 2018, n. 11, p. 79 in tema di procedure da mettere in atto nel caso di avvicendamenti societari e di gruppi e in commento alla sentenza del Tar, Lombardia, Brescia, n. 803/2019 “ *dal testo della sentenza in commento non si comprende come si ponga la tesi della responsabilità del gruppo cedente ex articolo 2560 cc nell'ipotesi in cui il passaggio al gruppo cessionario sia avvenuto per fusione per incorporazione. ... Il Tar Brescia, sembra ritenere che la responsabilità permanga sempre in capo al gruppo cedente ... quindi anche in caso di fusione per incorporazione. Tuttavia, questa conclusione sembra porsi in contrasto con la conclusione alla quale si perverrebbe applicando il consolidato orientamento giurisprudenziale in tema di fusione per incorporazione. E, inverso, nel caso in cui il passaggio della società controllata dal gruppo “cedente” al gruppo “cessionario” avvenga per fusione per incorporazione: - sulla base della giurisprudenza amministrativa prevalente sugli effetti della fusione per incorporazione, l'obbligo di bonifica dovrebbe passare in capo alla società incorporante (quindi al gruppo “cessionario”), posto che, ... “in capo alla incorporante sorge un obbligo di bonifica e ripristino ambientale di contenuto corrispondente a quello che sarebbe spettato alla società incorporata se questa non si fosse estinta” (il gruppo “cedente” non risponderebbe più in alcun modo); - diversamente, applicando la tesi del Tar Brescia, l'obbligo di bonifica rimarrebbe in capo al gruppo la cui società è stata incorporata (quindi al gruppo “cedente”), posto che questo “rimane obbligato (...) in applicazione della regola generale sulla cessione di azienda ex articolo 2560 c.l.cc” ...”.*

essa stessa, ai sensi e per gli effetti dell'applicazione dell'articolo 17 del "decreto Ronchi" (e, in seguito, degli articoli 242 e ss., D.lgs. n. 152 del 2006), soggetto direttamente responsabile dell'inquinamento posto in essere dall'incorporata".

La vicenda dalla quale scaturisce la rimessione all'Adunanza Plenaria riguarda una società responsabile dell'inquinamento che è stata incorporata in un'altra prima della riforma del diritto societario, ipotesi in cui, secondo l'interpretazione del diritto anteriforma, la società incorporata si estingueva e si trasferivano i relativi diritti e obblighi in capo all'incorporante come una successione *in universum ius*.

Il Collegio dunque si interroga se, anche sotto la vigenza della disciplina societaria anteriforma, nei casi in cui la contaminazione è ancora attuale (come nel caso di specie), l'inquinamento posto in essere dalla società incorporata possa generare in capo alla incorporante una responsabilità (per la compromissione del bene ambiente ai sensi degli articoli 242 e ss. Dlgs 152/2006) che non potendo andare dispersa in seguito all'estinzione dell'incorporata, non può che essere confluita, come posta passiva, nel patrimonio dell'incorporante la quale, quindi, risponderebbe per il fatto dell'incorporata.

La questione, dunque, è ancora aperta e in attesa di una pronuncia del Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa volta dare una soluzione definitiva alle complesse vicende che interessano gli avvicendamenti societari.

A parere di chi scrive, in tema di responsabilità in caso di trasformazioni societarie appare condivisibile affermare la persistenza della responsabilità e dei conseguenti obblighi di ripristino ambientale in capo al soggetto che ha di fatto posto in essere l'attività inquinante.

D'altronde, se così non fosse, si rischierebbe di liberare l'effettivo responsabile dell'inquinamento, attraverso una semplice operazione di fusione societaria o di cessione di un gruppo societario, con la conseguenza che i soggetti subentranti, estranei all'esercizio dell'attività di contaminazione, si troverebbero nella situazione di rispondere per scelte e attività a loro non imputabili.

Diversamente opinando, dunque, si rischierebbe di innescare un distorto meccanismo attraverso cui, facendo salvi i reali responsabili, si finirebbe per eludere il “principio di chi inquina paga”.

2.4. Il proprietario del sito inquinato: tra obblighi e facoltà.

L'articolo 245 del Codice dell'Ambiente disciplina gli obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione stabilendo che, qualora venga rilevata una contaminazione o in presenza di un pericolo concreto della stessa, il proprietario o il gestore dell'area debbano darne comunicazione alla Regione, alla Provincia e al Comune territorialmente competenti. Al soggetto estraneo alla contaminazione viene soltanto richiesto l'assolvimento di uno specifico obbligo di comunicazione (art. 245 c.2 Codice Ambiente), mentre l'unico obbligo di *facere* allo stesso imposto è limitato all'adozione alle misure di prevenzione che sono funzionali al contrasto nell'immediato del potenziale verificarsi di un danno sotto il profilo ambientale e sanitario (art. 245 c. 2 Codice Ambiente).

La norma non prevede, invece, da parte del proprietario “incolpevole” (perché non responsabile dell'inquinamento) l'attuazione né delle misure di messa in sicurezza di emergenza, né di quelle di bonifica che, invece, sono poste a carico del responsabile dell'inquinamento. Ed infatti, come si specificherà *infra*, il soggetto non responsabile ha la facoltà di eseguire l'attività di risanamento al solo fine di evitare di sostenere le conseguenze patrimoniali della bonifica, quando quest'ultima venga eseguita dall'amministrazione perché il reale responsabile è rimasto inerte o non è stato individuato. Nessun obbligo di bonifica grava, dunque, sul proprietario non responsabile dell'inquinamento del sito di sua proprietà.

Tale previsione ha dato vita ad un dibattito giurisprudenziale che ha visto contrapporsi diversi orientamenti.

Secondo un primo minoritario orientamento²⁶ sarebbe legittima l'imposizione in capo al proprietario incolpevole dell'obbligo di attuare gli interventi di MISE e di bonifica²⁷. Tale interpretazione ha fatto leva sulle seguenti argomentazioni²⁸:

- la corretta applicazione dei principi di derivazione comunitaria di precauzione dell'azione preventiva e del "chi inquina paga", volta ad evitare che le conseguenze dell'inquinamento a seguito dell'alienazione tra privati delle aree non ricadano sulla collettività;
- la titolarità del diritto di proprietà su un'area comporta obblighi di custodia e di protezione, a prescindere dal coinvolgimento diretto ed immediato del proprietario nella determinazione del fenomeno della contaminazione;
- la peculiare posizione del proprietario, la cui relazione con la *res* implicherebbe il sorgere di una responsabilità in capo allo stesso svincolata da qualsiasi colpa o da qualsiasi condotta, qualificabile come responsabilità da posizione.

L'orientamento maggioritario²⁹, invece, esclude che l'autorità amministrativa possa imporre in capo al proprietario non responsabile l'adozione di misure di messa in sicurezza e di bonifica, sulla base delle seguenti argomentazioni:

²⁶ In questo senso si vedano le seguenti sentenze: **Consiglio di Stato n. 4561/2010; Tar, Lazio, Roma, n. 2263/2011; Tar Piemonte, Torino, n. 136/2011.**

²⁷ L'orientamento in questione è stato espresso dalla seconda Sezione del **Consiglio di Stato con il parere n. 2038/2012** (reso all'esito dell'adunanza di Sezione del 23 novembre 2011): *"Alla luce degli articoli 242, 244, 245, 250 e 253 del D.Lgs. 152/2006, appare evidente che, nel sistema sanzionatorio ambientale, il proprietario del sito inquinato è senza dubbio soggetto diverso dal responsabile dell'inquinamento (pur potendo, ovviamente, i due soggetti coincidere); su quest'ultimo gravano, oltre altri tipi di responsabilità da illecito, tutti gli obblighi di intervento, di bonifica e lato sensu ripristinatori, previsti dal Codice dell'Ambiente (in particolare dagli articoli 242 ss.). Tuttavia, il proprietario dell'immobile, pur incolpevole, non è immune da ogni coinvolgimento nella procedura relativa ai siti contaminati e dalle conseguenze della constatata contaminazione. In primo luogo, il proprietario è comunque tenuto ad attuare le misure di prevenzione di cui all'articolo 242 (articolo 254); in secondo luogo, il proprietario, ancorché non responsabile, può sempre attivare volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale (articolo 245); infine, il proprietario è il soggetto sul quale l'ordinamento, in ultima istanza, fa gravare — in mancanza di individuazione del responsabile o in caso di sua infruttuosa escussione — le conseguenze dell'inquinamento e dei successivi interventi (253). I principi della precauzione e dell'azione preventiva sono del resto posti a base della politica della Comunità europea in materia ambientale. Il principio "chi inquina paga", pur individuando nel responsabile dell'inquinamento il soggetto responsabile per le obbligazioni ripristinatorie e risarcitorie, per altro verso, non prevede che — in assenza di individuazione del responsabile ovvero di impossibilità di questi a far fronte alle proprie obbligazioni — il costo degli interventi gravi sulla collettività (per il tramite di uno degli enti esponenziali di questa), ma pone tali costi a carico della proprietà. D'altra parte, escludere che i costi derivanti dal ripristino di siti colpiti da inquinamento venga sopportato dalla collettività, costituisce proprio la ratio sottesa al principio comunitario del "chi inquina paga".*

²⁸ In dottrina, così S. Grassi, *La bonifica dei siti contaminati*, in *Trattato di Diritto dell'Ambiente, II*, - I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, tomo a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, opera a cura di R. Ferrara, M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2014: si è sostenuto che tale orientamento si fonderebbe sulla evidente preoccupazione di far fronte a situazione in cui l'Amministrazione, che dovrebbe intervenire, rischierebbe di subire ritardi nell'esecuzione degli interventi stante la scarsità delle risorse pubbliche a sua disposizione.

²⁹ In questo senso si vedano le sentenze: **Consiglio di Stato, n. 56/2013; Consiglio di Stato n. 2376/2011; Tar Toscana, Firenze, nn. 225,565, 438 del 2011; Cass. Pen. n. 18503/2011; Tar Abruzzo, Pescara n 318/2011, Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, n. 6/2011, Tar Sardegna, Cagliari, n. 1239/2011.**

- una interpretazione del principio comunitario “chi inquina paga” secondo le categorie tipiche della responsabilità personale con l’esclusione del ricorso ad indici presuntivi o a forma di responsabilità oggettive o da posizione;
- una lettura delle norme applicabili (articoli 240 e ss. Codice dell’Ambiente) che distinguerebbero in maniera chiara gli obblighi del responsabile dell’inquinamento da quelli del non responsabile;
- il principio di precauzione non implicherebbe di per sé che sia il c.d. proprietario incolpevole a doversi far carico delle misure precauzionali necessarie, in quanto nessuna disposizione sembrerebbe consentire che dal principio “chi inquina paga” derivi una responsabilità per danno ambientale dovuta al mero rapporto dominicale con la *res* contaminata;
- gli obblighi di protezione e custodia non rilevarebbero quando l’inquinamento risalga ad un periodo in cui le aree erano di proprietà di altri soggetti.

La Sesta Sezione del Consiglio di Stato, preso atto del sopraesposto contrasto giurisprudenziale, ha ritenuto opportuno rimettere, con ordinanza n. 2740/2013 all’Adunanza Plenaria la questione se in base al principio “chi inquina paga, la P.A. possa imporre al proprietario di un’area inquinata che non sia anche il responsabile della contaminazione l’obbligo di realizzare gli interventi di bonifica³⁰.

L’Adunanza Plenaria, con ordinanza n. 21/2013, si è schierata a favore dell’orientamento interpretativo prevalente affermando, dunque, il principio secondo cui l’Amministrazione non possa imporre al

³⁰ Il riferimento è alla vicenda che ha interessato il sito industriale di Massa Carrara. Nel periodo compreso tra gli anni ‘60 e gli anni ‘80, la Farmoplant SpA e la Cersam Srl, due società appartenenti al gruppo industriale Montedison SpA, divenuto Edison SpA, hanno gestito un sito industriale di produzione di insetticidi e diserbanti ubicato in un comune della provincia di Massa Carrara, in Toscana (Italia). Poiché i terreni appartenenti a tale sito hanno subito una grave contaminazione causata da diverse sostanze chimiche, tra cui il dicloroetano e l’ammoniaca, una parte di essi è stata bonificata nel 1995. Risultata insufficiente tale «bonifica», detti terreni sono stati qualificati, nel 1998 come «sito di interesse nazionale di Massa Carrara» al fine del loro risanamento. Durante gli anni 2006 e 2008, la Tws Automation e la Ivan, due società di diritto privato, hanno acquisito la proprietà di vari terreni facenti parte di detto sito. L’oggetto sociale della Tws Automation è la vendita di apparecchi elettronici. La Ivan è un’agenzia immobiliare. Durante il 2011, la Nasco Srl, società di diritto privato, denominata in seguito Fipa Group si è fusa con la LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl e, in conseguenza di tale fatto, è divenuta proprietaria di un altro terreno appartenente al medesimo sito. La Fipa Group svolge la propria attività nell’ambito della costruzione e della riparazione di imbarcazioni. Con provvedimenti amministrativi del 18 maggio 2007, del 16 settembre e 7 novembre 2011, le direzioni competenti del Ministero hanno ingiunto rispettivamente alla Tws Automation, alla Ivan e alla Fipa Group l’esecuzione di misure specifiche di messa in sicurezza d’urgenza, ai sensi del codice dell’ambiente, ossia la realizzazione di una barriera idraulica di emungimento per la protezione della nappa freatica e la presentazione di una variante al progetto di bonifica del terreno esistente dal 1995. Tali decisioni sono state indirizzate alle tre imprese in qualità di custodi dell’area. Deducendo la circostanza che esse non erano autrici della contaminazione constatata, tali società hanno adito il Tribunale amministrativo regionale della Toscana, che, con tre sentenze distinte, ha annullato tali provvedimenti in ragione del fatto che, ai sensi del principio “chi inquina paga”, proprio del diritto dell’Unione e della normativa nazionale in materia ambientale, l’amministrazione non poteva imporre, sulla base delle disposizioni del titolo V della parte IV del codice dell’ambiente, l’esecuzione delle misure in parola ad imprese che non hanno alcuna responsabilità diretta sull’origine del fenomeno di contaminazione accertato nel sito. Il Ministero ha appellato dette sentenze dinanzi al Consiglio di Stato. Secondo il Ministero, un’interpretazione delle disposizioni del titolo V della parte IV del codice dell’ambiente alla luce del principio “chi inquina paga” e del principio di precauzione consentirebbe di considerare che il proprietario di un sito contaminato sia tenuto all’esecuzione di misure di messa in sicurezza di emergenza.

proprietario di un'area inquinata, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione, l'obbligo di attuare gli interventi di MISE e di bonifica di cui al D.lgs. n. 152/2006.

Secondo l'Adunanza Plenaria si tratta dell'unica interpretazione compatibile con il tenore letterale delle norme in esame e cioè quelle contenute nel titolo V, parte IV, del Codice dell'Ambiente (articoli dal 239 al 253), il quale opera una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito che non abbia causato la contaminazione.

Ed infatti, argomentano i Giudici, mentre sul primo gravano gli obblighi di MISE, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione del sito, gli effetti a carico del proprietario non responsabile restano, invece, limitati a quanto previsto espressamente dall'articolo 253 del medesimo Codice, in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari.

L'unica e specifica obbligazione di *facere* prevista dall'ordinamento in capo al proprietario incolpevole, proseguono i Giudici, è quella di adottare le misure di prevenzione applicabili in presenza di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento dell'inquinamento³¹.

I Giudici aggiungono che l'obbligo di bonifica in capo al proprietario incolpevole non si potrebbe ricavare neppure dai principi generali della responsabilità aquiliana e, in particolare, dall'articolo 2051 del c.c., atteso che tale norma presuppone l'accertamento della qualità di custode dell'area.

Dall'altro lato, un obbligo di bonifica in capo al proprietario incolpevole sembra, comunque, porsi in contraddizione con i precisi criteri di imputazione degli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica previsti dagli articoli 240 e ss. del decreto legislativo n. 152 del 2006, che dettano una disciplina esaustiva della materia, non integrabile dalla sovrapposizione di una normativa (quella del codice civile, appunto) ispirata a ben diverse esigenze.

³¹ Con riferimento al richiamo adoperato dall'Adunanza Plenaria sulla figura dell'onere reale di cui all'articolo 253 del Codice, i Giudici sottolineano che mentre nel caso dell'obbligazione *propter rem* "l'inerenza al fondo, che pure le è propria, non ne caratterizza l'intimo contenuto (a differenza di quanto avviene per gli oneri reali), ma riguarda un aspetto diverso della sua struttura: quello della individuazione della persona dell'obbligato mediante il suo riferimento alla qualità di proprietario (o di titolare di altro diritto reale) sulla res. Per il resto l'obbligazione *propter rem* non si distingue da una qualsiasi altra obbligazione: l'obbligato *propter rem* è tenuto ad adempiere la sua prestazione nei confronti di un altro soggetto, il quale dal canto suo non ha un potere immediato sul fondo, ma come creditore può soltanto pretendere l'adempimento della prestazione. Nell'onere reale, invece, il collegamento con la cosa non è tanto il mezzo per determinare la persona che deve eseguire la prestazione, ma ha soprattutto un significato di garanzia".

A tal proposito, proseguono i Giudici, bisogna evidenziare come nel sistema della responsabilità civile, anche nelle fattispecie che prescindono dall'elemento soggettivo, sia necessario l'accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta e il danno.

Al contrario, seguendo la tesi minoritaria, il proprietario verrebbe a trovarsi gravato non semplicemente di una responsabilità oggettiva, ma di una vera e propria responsabilità da posizione³², non ammessa nel nostro ordinamento.

Nonostante l'Adunanza Plenaria abbia escluso la sussistenza di obblighi di bonifica e ripristino ambientale in capo al proprietario incolpevole, con l'ordinanza n. 21/2013, ha deciso di interrogare³³ la Corte di Giustizia dell'UE sulla conformità fra la normativa nazionale in materia di bonifica dei siti inquinati con i principi comunitari in materia ambientale.

In particolare, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto opportuno rinviare la questione alla Corte Europea anche al fine di chiarire la reale portata precettiva del principio "chi inquina paga".

Nell'ordinanza di rimessione ci si chiede se il danno ambientale possa essere addossato soltanto a chi abbia effettivamente inquinato, di cui sia stata, pertanto, accertata la responsabilità e se, al contrario, pur in assenza dell'individuazione del soggetto responsabile, il principio comunitario, postuli, comunque, di evitare che il costo degli interventi gravi sulla collettività, ponendo gli stessi, quindi, a carico del proprietario.

In altri termini, i Giudici del Supremo Consesso, nell'esaminare il principio "chi inquina paga" evidenziano due elementi: da un lato, il tenore letterale di detto principio secondo cui solo chi inquina, dovrebbe sopportare i costi di ripristino, dall'altro, la sua ragion d'essere che si rinviene nell'esigenza di salvaguardare la collettività da oneri spesso molto ingenti.

³² Alessandro Geremei, *Bonifica siti inquinati, la responsabilità del proprietario incolpevole tra prassi e giurisprudenza*, Rete ambiente.it, marzo 2015, 19198.

³³ L'Adunanza Plenaria rimette alla Corte Europea il seguente quesito: "se i principi dell'UE in materia ambientale sanciti dall'articolo 191, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e della Direttiva 2004/35/UE del 14 aprile 2004 (articolo 1 e 8, n.3; 13 e 24 considerando) – in particolare, il principio per cui "chi inquina paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245 e 253 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e d'impossibilità d'individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa d'imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica".

Orbene, l'Adunanza Plenaria chiede alla Corte di Giustizia, se, nei casi in cui l'inquinatore non venga identificato, o non possa provvedere, sia necessario addossare i costi della bonifica ad un soggetto incolpevole a beneficio dell'intera comunità.

Nello specifico, la Plenaria si interroga se il diritto europeo, proprio al fine di tutelare la collettività, consenta di prescrivere l'adozione di misure ripristinatorie in capo ai c.d. proprietari incolpevoli, che, pur non avendo causato la contaminazione, sarebbero gravati da una "oggettiva responsabilità imprenditoriale", in base alla quale gli operatori economici che producono e ritraggono profitti da attività pericolose sono per ciò stesso tenuti a sostenere gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente della salute della popolazione³⁴.

Non è la prima volta che la Corte di Giustizia è chiamata a pronunciarsi sulla questione, ed infatti, nell'anno 2008, il Giudice Europeo era stato investito dal TAR Sicilia, sede distaccata di Catania, della richiesta di valutare se il principio "chi inquina paga" e in particolare le norme della Direttiva 2004/35/CE, consentivano all'Amministrazione di imporre, ad un soggetto titolare di diritti reali e/o esercente un'attività imprenditoriale nel sito contaminato, l'esecuzione di misure di riparazione sulla base del solo rapporto dominicale in cui si trovasse rispetto al bene; in altri termini, se il principio fosse in grado di giustificare un modello di responsabilità oggettiva imprenditoriale³⁵.

La Corte di Giustizia con la sentenza del 9 marzo 2010 nella causa C-378/08, pur non fornendo in quell'occasione un contributo del tutto risolutivo, ha riconosciuto la centralità del nesso di causalità e del relativo accertamento, affermando che la responsabilità ambientale disciplinata dal legislatore

³⁴ Gianluca Atzori, "Chi (non) inquina paga? La giurisprudenza più recente sugli obblighi del proprietario incolpevole" in *Ambiente & Sviluppo*, 10/15

³⁵ Francesco Grassi, *La Corte di Giustizia conferma che sul proprietario "incolpevole" non grava l'obbligo di effettuare le attività di bonifica*. *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1/2015. *La controversia che aveva dato luogo al primo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia riguardava il procedimento di messa in sicurezza e bonifica del sito industriale di Priolo Gargallo prospiciente la Rada di Augusta. Il sito industriale – per la sua rilevanza qualificato come di interesse nazionale per la bonifica – era caratterizzato da fenomeni di inquinamento diffuso risalenti almeno agli anni '60 (quando cioè era stato realizzato il Polo petrolchimico Augusta-Priolo-Melilli). Lo Stato imponeva, in relazione ad una contaminazione storica di grave rilevanza, l'attivazione di interventi di risanamento nei confronti delle società che avevano acquisito la titolarità delle attività industriali esercitate in situ, indipendentemente dall'accertamento della sussistenza di un nesso causale tra l'esercizio della loro attività d'impresa e la contaminazione riscontrata (la cui origine poteva invece essere ricondotta alle attività svolte dalle imprese che le avevano precedute). In riferimento a tale fattispecie, il Giudice europeo era stato chiamato dal TAR Sicilia Catania a dirimere il contrasto tra il proprio orientamento favorevole alla riconduzione della responsabilità per i danni all'ambiente nell'alveo della —tradizionale responsabilità extracontrattuale soggettiva, e quello, in senso contrario, manifestato dal Consiglio di Giustizia amministrativa, favorevole invece alla «oggettiva responsabilità imprenditoriale» quale criterio per la ripartizione degli obblighi di bonifica.*

europeo nella Direttiva 2004/35/CE presuppone che sia acquisita la prova che una determinata impresa abbia causato o contribuito a causare un determinato danno.

Con riferimento al nuovo rinvio pregiudiziale sottoposto dall'Adunanza Plenaria, la Corte di Giustizia UE con la sentenza del 4 marzo 2015, resa nella causa C- 534/13, ha confermato la correttezza dell'orientamento giurisprudenziale prevalente (ovvero, nessun obbligo di bonifica a carico del proprietario non responsabile) chiarendo che: *“ la Direttiva 2004/35 deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi”*.

In buona sostanza, i Giudici di Lussemburgo confermano che l'ordinamento interno italiano, per la parte in cui prevede una responsabilità del proprietario incolpevole limitata alla sussistenza di un onere reale sul bene a garanzia delle spese sostenute per gli interventi eseguiti dall'Amministrazione, deve ritenersi compatibile con i principi europei in materia di riparazione del danno ambientale che non richiedono una responsabilità svincolata dal rapporto di causalità.

In particolare, nella sentenza viene precisato che:

- il principio “chi inquina paga” e gli altri principi comunitari in materia ambientale hanno un'efficacia diretta nell'ordinamento dei singoli Stati membri soltanto attraverso gli atti di diritto derivato (nella fattispecie la Direttiva 35/2004/CE), in cui vengono attuati dalle Istituzioni europee, con ciò precludendo la possibilità ai privati, al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale e all'Amministrazione per imporre obblighi di risanamento ambientale, di invocare genericamente i principi sanciti dall'articolo 191, par. 1, TFUE;

- rientra nella competenza del giudice di rinvio la verifica che nel caso di specie sussistano le condizioni di applicabilità *ratione temporis e ratione personae* della Direttiva sul danno ambientale anche alle c.d. contaminazioni storiche dal momento che, in forza del principio di non retroattività, l'articolo 17 del Decreto Ronchi prevede come *dies a quo* la data del 30 aprile 2007;
- il contenuto precettivo del principio “chi inquina paga” e la sua funzione all'interno della Direttiva 35/2004/CE qualora fosse ritenuta applicabile, escludono che si possa considerare più ragionevole ed efficiente dal punto di vista economico la soluzione di attribuire al proprietario incolpevole l'onere di eseguire anche le attività di bonifica, perché connesse alle misure di prevenzione a cui è invece espressamente tenuto (articolo 245, comma 2 del D.lgs 152/06). Il proprietario incolpevole non ha un ruolo specifico all'interno del sistema di responsabilità definito dalla Direttiva 35/2004/CE che presuppone comunque l'accertamento del nesso causale;
- La Corte di Giustizia insiste sull'importanza del requisito di causalità tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale, precisando che l'accertamento del nesso causale trova applicazione per entrambi i regimi di responsabilità previsti dalla Direttiva n. 35/2004/CE: e cioè sia nell'ambito del regime di responsabilità oggettiva degli operatori che esercitano attività ricomprese nell'Allegato III (v. articolo 3, par. 1, lett. a), sia nell'ambito del regime della responsabilità soggettiva derivante dal comportamento doloso o colposo dell'operatore che invece esercita attività diverse da quelle elencate all'Allegato III).

Concludendo, con la sentenza richiamata, la Corte di Giustizia ha confermato la correttezza dell'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione, secondo cui il D.lgs. n. 152/2006 limita gli obblighi di risanamento ambientale a carico del proprietario incolpevole alla sola adozione di misure di prevenzione.

I principi dell'Unione Europea in materia ambientale e la Direttiva 2005/35/CE sulla responsabilità per danni all'ambiente sono stati, infatti, ritenuti compatibili con una normativa interna che non imponga al proprietario incolpevole di un sito contaminato l'esecuzione di attività di bonifica.

L'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia Europea ha trovato adesione, successivamente, nella giurisprudenza amministrativa che ha più volte ribadito l'assenza in capo al proprietario incolpevole non solo di un obbligo riguardante la bonifica in senso stretto ma anche le misure di messa in sicurezza d'emergenza e il piano della caratterizzazione³⁶.

Deve essere, tuttavia, dato atto della sentenza del Consiglio di Stato n. 1509/2016, poi ripreso testualmente da alcuni Tar³⁷ in cui si legge: *“E' stato d'altra parte puntualizzato che, se è vero, per un verso, che l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile (Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544).*

Orbene, qualificando le MISE come misure di correzione rientranti nel *genus* delle precauzioni, il Consiglio di Stato sembra aver posto tali misure anche a carico del proprietario incolpevole.

Tuttavia, recentemente, la sesta sezione del Consiglio di Stato n. 502/2018 è intervenuta sul punto, chiarendo che sul proprietario non responsabile non possono essere imposte le misure di sicurezza d'emergenza.

Ed infatti nella sentenza si legge: *“costituisce jus receptum l'orientamento a mente del quale, quando un fenomeno di inquinamento non è ascrivibile alla sfera di azione del proprietario medesimo, va escluso il coinvolgimento coattivo del proprietario dell'area inquinata, nelle attività di rimozione,*

³⁶ In tal senso, si vedano: Tar Lombardia, Milano, n. 1529/2015, Consiglio di Stato n. 3756/2015; Tar Toscana, Firenze, n. 1676/2015, Consiglio di Stato n. 4099/2016, Consiglio di Stato n. 4119/2016, Tar Toscana, Firenze, n. 739/2016, Tar Liguria, Genova, 1110/2016, Tar Lombardia, n. 364/2017.

³⁷ Tar Piemonte, Torino, 1142/2016, Tar Veneto, Venezia, n. 65/2017, TAR Piemonte, Torino, n. 486/2017.

prevenzione e messa in sicurezza di emergenza: al più tale soggetto potrà essere chiamato, nel caso, a rispondere sul piano patrimoniale e a tale titolo potrà essere tenuto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi, secondo quanto desumibile dal contenuto dell'articolo 253 del Codice dell'Ambiente (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 7 novembre 2016, n. 4647 e 16 luglio 2015, n. 3544)''.

Alla luce delle numerose richieste di chiarimenti e interpretazioni pervenute in relazione alla gestione dei procedimenti di bonifica, è intervenuto il Ministero dell'Ambiente, con la già citata nota dirigenziale n. 1495 del 23 gennaio 2018, inviata alle Regioni, Province, Arpa e Ispra, sul tema degli obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione, con l'obiettivo di garantire omogenei livelli di tutela ambientale e sanitaria nel territorio nazionale.

Precisamente, il Ministero, richiamando la giurisprudenza sopra citata, specifica che il proprietario o il gestore del sito che non abbiano alcuna responsabilità sull'origine del fenomeno contestato sono tenuti solo ad attuare adeguate misure di prevenzione ex articolo 240 lett. i) del Codice dell'Ambiente, in quanto spetta unicamente al responsabile dell'inquinamento attivarsi per lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento ambientale.

Stante l'insussistenza di un obbligo di risanamento ambientale in capo al proprietario incolpevole va evidenziato come il Codice dell'Ambiente preveda sullo stesso delle ricadute di carattere patrimoniale. Infatti, possono esservi situazioni in cui agli adempimenti di bonifica non provvedono né i soggetti responsabili della contaminazione, né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati.

In tal caso l'esigenza di bonifica dei siti inquinati viene soddisfatta dal disposto dell'art. 250 del Codice dell'Ambiente che funge da norma di chiusura.

Specificamente, dispone la norma che qualora il responsabile dell'inquinamento sia rimasto inerte o non sia stato individuato dall'amministrazione competente, gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, sono realizzati d'ufficio (e dunque in via sostitutiva) dal Comune

territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla Regione secondo l'ordine di priorità fissato dal Piano Regionale per la bonifica delle aree inquinate.

Una volta eseguito l'intervento, l'amministrazione potrà recuperare le somme dal proprietario non responsabile nei limiti del valore dell'immobile oggetto del risanamento ambientale.

Al fine di incoraggiare il proprietario ad eseguire gli interventi di bonifica, l'articolo 253 del Codice dell'Ambiente, infatti, prevede che gli interventi di bonifica eseguiti dalla P.A. costituiscono onere reale sui siti contaminati³⁸, di guisa che il terreno perde parte del suo valore che invece riacquista con la bonifica³⁹.

La finalità della previsione deriva dal fatto che l'onere è collegato alla proprietà del bene oggetto di ripristino ambientale, con l'effetto che chi subentra nella proprietà del bene subentra anche nei relativi oneri reali, dai quali potrà liberarsi solo con la bonifica del sito.

Inoltre, le spese di bonifica sono assistite, ai sensi dell'articolo 253 comma 2 del Codice dell'Ambiente da privilegio speciale immobiliare sull'area ex art. 2748 c. 2 cc., esercitabile anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sugli immobili e da privilegio generale mobiliare.

Tale sistema di garanzie reali e personali mira a garantire la maggior tutela del sito inquinato.

Il privilegio e la ripetizione delle spese sostenute per il risanamento dell'area inquinata possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito dell'adozione di un provvedimento motivato da parte dell'Autorità competente che giustifichi tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità (articolo 253 comma 3).

³⁸ Tale onere deve essere pubblicizzato ed indicato nel certificato di destinazione urbanistica del bene.

³⁹ Sul punto la **Cass. Civile, sez.II, n. 31005/17**: *“In materia ambientale, colui che subentra nella proprietà o possesso di un sito contaminato, succede anche nella situazione commessa all'onere reale di cui all'articolo 17, comma 10, d.lgs. n. 22 del 1997, di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, indipendentemente dal fatto che ne abbia avuto preventiva conoscenza; tuttavia, non essendo responsabile della violazione, l'obbligo di sostenere i costi dei suddetti interventi sussiste solo in presenza di un provvedimento dell'autorità competente che li prescrive all'esito dell'approvazione del progetto di bonifica”*.

Si sottolinea come in ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento possa essere tenuto a rimborsare, sulla base di un provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi.

Al fine di limitare le conseguenze patrimoniali che derivano dall'imposizione di oneri reali sul bene immobile contaminato e del privilegio speciale immobiliare per le spese sostenute, al proprietario incolpevole, ricordiamo, è sempre riconosciuta (così come a qualsiasi altro soggetto interessato non responsabile della contaminazione), ai sensi dell'art. 245 c. 2, del Codice dell'Ambiente, la facoltà di provvedere spontaneamente alla bonifica del sito inquinato.

In tal caso, il proprietario avrà diritto di rivalersi, ai sensi dell'art. 253 c.4 del Codice dell'Ambiente, nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito.

Il concetto di onere reale è stato chiarito dal Tar Piemonte, Torino, che con la sentenza n. 2928/2008 ha statuito che: *“Per il proprietario estraneo all'inquinamento, l'esecuzione degli interventi di bonifica prescritti dall'amministrazione è un vero e proprio onere, finalizzato a rimuovere il pregiudizio costituito dall'onere reale e dal connesso privilegio immobiliare gravante sul bene: l'evizione del bene che il proprietario può di fatto subire a causa dell'inerzia dell'inquinatore non costituisce una sanzione per non aver bonificato il sito, ma una conseguenza dell'attività di ripristino ambientale realizzata dall'Ente pubblico nell'interesse della collettività, tramite un meccanismo che presenta similitudini più con l'esproprio che con il risarcimento del danno ambientale”*.

In tale ottica si comprende la ragione per la quale spesso il proprietario incolpevole decida spontaneamente⁴⁰ di avviare l'intervento di bonifica.

Infatti, malgrado l'inesistenza di un obbligo di intervento a carico del proprietario non responsabile della contaminazione, tuttavia, il sistema delle garanzie previste dall'articolo 253 del Codice

⁴⁰ Si vedano le sentenze del Tar Lombardia, Milano, n. 1768/2014 e n. 1529/2015.

dell'Ambiente, induce il proprietario, nelle ipotesi di inerzia o mancata individuazione del responsabile, a sostenere le spese di ripristino ambientale.

La normativa in commento, dunque, intende incentivare il proprietario non responsabile ad assumere l'iniziativa di attivare le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, al fine di conservare la titolarità del bene ed evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area *sub specie* di onere reali e di privilegio speciale immobiliare⁴¹.

Pertanto, il proprietario, ancorché, asseritamente non responsabile, ha l'onere di evitare, attuando gli interventi di bonifica alla stregua del soggetto responsabile, l'espropriazione del sito bonificato.

Si evidenzia, però, che la bonifica avviata su iniziativa di chi non ne è obbligato, proprio perché è connotata dalla volontarietà del proprietario, prosegue solo fino a quando permanga l'adesione di quest'ultimo; sicché qualora sopravvenga l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'amministrazione, non disponendo di poteri autoritativi, non può obbligare l'attuazione di interventi programmati ex art. 245 del Codice dell'Ambiente.

In chiusura, va segnalato il tema degli impegni che sorgono in capo al proprietario non responsabile a seguito di accordi stipulati con la Pubblica Amministrazione, ed in particolare, il rapporto tra l'onere ricadente sul proprietario derivante dalla convenzione stipulata con la P.A. (di fonte negoziale) e l'obbligo di bonifica in capo al responsabile dell'inquinamento (di fonte legale)⁴².

Secondo il Tar, Lombardia, Milano, con la sentenza n. 1297 del 2016 è possibile che un obbligo di bonifica sorga a carico di soggetti privati non autori dell'inquinamento anche da una fonte contrattuale o negoziale in senso lato; in particolare, attraverso l'approvazione di piani urbanistici, dai quali derivi

⁴¹ Valeria Corriero, "La responsabilità del proprietario del sito inquinato", in Resp. Civ.e Prev., 2011, pag. 244.

⁴² A fronte dell'esistenza di un obbligo di bonifica di natura convenzionale, il problema che emerge è quello della individuazione degli strumenti attraverso i quali la P.A. possa richiedere al privato l'adempimento di un tale obbligo in quanto l'art. 244, comma 2, del Codice dell'Ambiente riconosce alla P.A. il potere di ordinare al responsabile di eseguire la bonifica, con la conseguenza che un'ordinanza di bonifica non potrà mai essere legittimamente emanata nei confronti del proprietario incolpevole, ancorché questi si sia impegnato ad eseguire la bonifica mediante la stipula di accordi con la P.A. In questo caso, a fronte dell'inadempimento del responsabile la P.A. potrà unicamente agire nei confronti del proprietario "contrattualmente obbligato" attraverso gli strumenti di natura civilistica (**Tar Veneto n. 65/2017**).

per il privato un obbligo di bonifica, a fronte spesso di vantaggi riconosciuti dall'amministrazione sul futuro utilizzo dell'area⁴³.

Il tema assume particolare rilievo, nel caso in cui, rispetto ad uno stesso sito, sia stato individuato il responsabile della contaminazione (obbligato *ex lege*) e contestualmente il proprietario (non responsabile) si sia obbligato convenzionalmente ad eseguire la bonifica.

Ci si chiede se in tale ipotesi l'Amministrazione possa agire indifferentemente nei confronti dell'uno o dell'altro soggetto.

In un recente caso, una società proprietaria di un sito aveva stipulato una convenzione urbanistica contenente l'impegno ad eseguire la bonifica e successivamente la Provincia aveva individuato il responsabile della contaminazione.

Il Tar Veneto, Venezia, con la sentenza 313/2017, ha affrontato la questione ritenendo che il responsabile dell'inquinamento, rimasto inerte a fronte dell'esistenza di una convenzione tra il proprietario e l'amministrazione, non vada ritenuto esente dagli obblighi di bonifica e ripristino ambientale gravanti sullo stesso *ex lege*, nonostante la presenza di detto accordo.

Il giudice amministrativo infatti ha chiarito che l'attivazione a titolo convenzionale della società immobiliare proprietaria dell'area non ha fatto in alcun modo venir meno gli obblighi di bonifica gravanti *ex lege* sul soggetto cui è imputabile l'inquinamento⁴⁴.

Dalle considerazioni sin qui svolte è possibile, dunque, trarre il principio secondo cui non può che ricadere sul reale responsabile dell'inquinamento l'obbligo di ripristino ambientale, in quanto unico soggetto tenuto all'attività di risanamento.

⁴³ Si vedano in senso conforme **Tar Milano n. 1652/2015** e **Tar Toscana 1635/2015**.

⁴⁴ Prosegue il Tar Veneto: "né, ancor prima, ha inciso sull'obbligo della "provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra" di attivarsi, sentito il comune, "per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica" (articolo 245, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006). Pertanto, l'impegno assunto da Ellegi mediante la stipula della convenzione annessa al programma integrato di intervento di riqualificazione urbanistica sopra citato non ha affatto eliminato l'obbligo primario di bonifica e messa in sicurezza gravante sul soggetto responsabile dell'inquinamento. Cosicché l'esistenza o meno di un inadempimento di un analogo impegno avente fonte convenzionale, da parte del proprietario non responsabile dell'inquinamento, pur potendo rilevare nell'ambito del rapporto derivante dalla convenzione medesima, così come sul piano dell'eventuale aggravamento del procedimento in concreto cagionato, non assume tuttavia alcun rilievo giuridico, tanto meno di carattere esimente, rispetto agli obblighi di bonifica legali gravanti sul soggetto responsabile".

Pertanto, dalla disamina sin qui effettuata della disciplina in materia ambientale e delle pronunce giurisprudenziali, emerge come la ripartizione degli obblighi di intervento e di bonifica tra responsabile dell'inquinamento e proprietario del sito contaminato, non si possa basare sulla mera esistenza di un rapporto dominicale tra un determinato soggetto ed il terreno inquinato, ma richieda, comunque, il rigoroso accertamento di una responsabilità per la compromissione delle matrici ambientali, eziologicamente collegata all'attività inquinante esercitata.

Bibliografia:

A) Dottrina:

- **Gian Domenico Comporti**, Il problema dell'inquinamento storico: alla ricerca di rimedi giuridici nell'ordinamento italiano; L'inquinamento storico le possibili risposte del diritto amministrativo, Giuffr  Francis Lefebvre, Milano 2018;
- **Federico Peres**, Procedimenti di bonifica e di riparazione del danno ambientale, in Guida all'ambiente 2018, supplemento 1 al n.10 di novembre 2018 di Ambiente e Sicurezza;
- **Alessandro Kiniger ed Eleonora Malavasi**, Bonifiche: chiarimenti su responsabilit  e oneri, Ambiente & Sicurezza, New Business Media, 2018, n. 11, p. 79;
- **S. Grassi**, La bonifica dei siti contaminati, in Trattato di Diritto dell'Ambiente, II, - I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, tomo a cura di S. Grassi e M. A. Sandulli, opera a cura di R. Ferrara, M.A Sandulli, Giuffr , Milano, 2014;
- **Alessandro Geremei**, Bonifica siti inquinati, la responsabilit  del proprietario incolpevole tra prassi e giurisprudenza, Rete ambiente.it, marzo 2015, 19198;
- **Gianluca Atzori**, "Chi (non) inquina paga? La giurisprudenza pi  recente sugli obblighi del proprietario incolpevole" in Ambiente & Sviluppo, 10/15;
- **Francesco Grassi**, La Corte di Giustizia conferma che sul proprietario "incolpevole" non grava l'obbligo di effettuare le attivit  di bonifica. Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente, 1/2015;
- **Valeria Corriero**, La responsabilit  del proprietario del sito inquinato, in Resp. Civ.e Prev., 2011, pag. 244;
- **Marisa Meli**, Nuove disposizioni urgenti dirette a fronteggiare le emergenze ambientali: il decreto sulla terra dei fuochi, in Rivista Bimestrale, le nuove leggi civili commentate, 2014, n.4 luglio-agosto, Cedam;

- **Matteo Panni**, Inquinamento storico e obblighi attuali di bonifica, in Riv. Giur. Ambiente, 2007, p.844;
- **Federico Vanetti**, Bonifiche: successione tra imprese e inquinamenti storici, in Ambiente e Sviluppo n. 12/2007;
- **Andrea Quaranta**, La Responsabilità per inquinamento ambientale è retroattiva? Una società che ha incorporato per fusione una S.P.A. prima dell'entrata in vigore del D.lgs n. 22/1997 (nel 1991, per la precisione) è obbligata a bonificare per eventi di inquinamento verificatisi negli anni sessanta? in Ambiente & Sviluppo n. 11/2016;
- **Maria Cristina Breida**, Successione fra società obbligate, gestione delle acque di falda emunte, destinazione d'uso (nota a Tar Veneto n. 2552014), in Ambiente & Sviluppo n. 8-9/2014;
- **Andrea Martelli**, Bonifica: limiti di responsabilità per il proprietario incolpevole, in www.ambiente sicurezzaweb.it, maggio 2015;
- **Federico Peres**, Bonifica: la nota di indirizzo del ministero dell'ambiente, febbraio 2018.

B) Giurisprudenza:

- Tar Puglia, Lecce, sez. I, n. 123 del 29.1.2009, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Lombardia, Brescia, sez. I, n. 419 del 16.4.2018, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Lazio, Latina, sez. I, n. 633 del 20.12.2017, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4525 del 5.9.2005, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- TRGA Bolzano, sez. Autonoma, n. 284 del 27.9.2018, in Banca dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez. VI, n. 56 del 9.1.2013, in Banca Dati de Jure;
- Tar Veneto, Venezia, sez. III, n. 493 del 7.5.2015, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez. V, n. 3885 del 16.6.2009, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Toscana, Firenze, sez. II, n. 164 del 1.2.2016, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5761 del 8.10.2018, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;

- Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5668 del 4.12.2017 in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, sez. I, n. 215 del 18.5.2015, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Piemonte, Torino, sez. I, n. 1575 del 24.3.2010, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Corte di Giustizia Europea (sent. 4 marzo 2015, in concausa C – 534/13), in Riv. Ambiente e Sicurezza web, maggio 2015;
- Tar Piemonte, Torino, sez. I, n. 717 del 9.6.2017, in Banca Dati de Jure;
- Tar Piemonte, Torino, sez. I, n. 960 del 9.8.2017, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Lombardia, Milano, sez. I, n. 1913 del 19.4.2007, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez. VI, n. 709/2004 del 12.12.2003, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez. V, n. 6055 del 5.12.2008, in Banca Dati de Jure;
- Tar Toscana, Firenze, sez. II, n. 573 del 1.4.2011, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Veneto, Venezia, sez. III, n. 255 del 25.2.2014, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Piemonte, Torino, sez. I, n. 674 del 13.5.2016, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Lombardia, Brescia, sez. I, n. 802 del 9.8.2018, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, n. 729 del 10.7.2014, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, n. 204 del 30.4.2014, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, n. 86 del 20.3.2019, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez. IV, n. 2928 del 7.5.2019, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato parere n. 2038/2012, in Riv. Ambiente e Sicurezza, 2018;
- Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4561 del 15.7.2010, in Riv. Ambiente e Sviluppo n.10/2015;
- Tar, Lazio, Roma, sez. I, n. 2263/2011, in Riv. Ambiente e Sviluppo n.10/2015;
- Tar Piemonte, Torino, n. 136 del 11.2.2011, in Riv. Ambiente e Sviluppo n.10/2015;

- Consiglio di Stato, sez. VI, n. 56 del 9.1.2013, in Banca Dati de Jure;
- Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2376 del 18.4.2011, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Toscana, Firenze, sez. II, n.225 del 4.2.2011, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Toscana, Firenze, sez. II, n. 565 del 1.4.2011, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Toscana, Firenze, sez. II, 438/2011, in Riv. Ambiente e Sicurezza n. 10/2015;
- Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, n. 318 del 13.5.2011, in Banca Dati de Jure;
- Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, sez I, n. 6 del 13.1.2011, in Banca Dati de Jure;
- Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, n. 1239 del 16.12.2011, in Banca Dati de Jure;
- Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2740 del 21.5.2013, in Banca Dati de Jure;
- Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 21 del 25.9.2013, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Corte di Giustizia UE del 9 marzo 2010 nella causa C-378/08, in Riv. Quadrimestrale di diritto dell'Ambiente, n.1/2015;
- Corte di Giustizia UE del 4 marzo 2015, nella causa C- 534/13, in Riv. Quadrimestrale di diritto dell'Ambiente, n.1/2015;
- Consiglio di Stato, sez VI, n. 502 del 25.1.2018, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Piemonte, Torino, sez. I, n. 2928 del 25.1.2008, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Lombardia, Milano, sez. IV, n. 1768 del 8.7.2014, in Banca Dati Giustizia Amministrativa
- Tar Lombardia, Milano, sez. IV, n. 1529 del 2.7.2015, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Lombardia, Milano, sez. III, n. 1297 del 26.6. 2016, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Veneto, Venezia, sez. III, n. 313 del 28.3.2017, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Veneto, Venezia, sez. III, n. 65 del 23.1.2017, in Banca Dati Giustizia Amministrativa.
- Tar Lombardia, Milano, sez. III, n. 1652 del 14.7.2015, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;

- Tar Toscana, Firenze, n. 1635/2015, in Riv. Ambiente e Sicurezza n.10/2015;
- Consiglio di Stato, sez. V, n. 3756 del 30.7.2015, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Toscana, Firenze, sez. II, n. 1676 del 9.12.2015, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez.VI, n. 4099 del 5.10.2016, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4119 del 5.10.2016, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Toscana, Firenze, sez. II, n. 739 del 29.4.2016, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Liguria, Genova, sez. I, n. 1110 del 10.11.2016, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Lombardia, Brescia, sez. I, n. 364 del 13.3.2017, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Piemonte, Torino, sez. I, n. 1142 del 12.9.2016 in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Veneto, Venezia, sez. III, n. 65 del 23.1.2017, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Tar Piemonte, Torino, n. 486/2017, in Riv. Ambiente e Sicurezza n.10/2015;
- Consiglio di Stato, sez. V, n. 1509 del 14.6.2016, in Banca Dati Giustizia Amministrativa;
- Corte di Cassazione, III sezione Penale, n. 18503 del 16.3.2011, in Banca Dati de Jure;
- Corte di Cassazione, III sezione Civile, n. 12329 del 6.7.2004, in Banca Dati de Jure;
- Corte di Cassazione, II sezione Civile, n. 31005 dle 28.12.2017, in Banca Dati de Jure.

Altra documentazione:

- Nota Ministero dell'Ambiente prot. n. 1495 del 23.1.2018.

Sommario

Introduzione.....	1
1. Il sito contaminato: concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR).....	2
1.1. Iter procedimentale operativo e amministrativo.....	4
2. Obbligo di Bonifica e Responsabilità.....	6
2.1. Solidarietà o parziarietà dell'obbligo di bonifica pluralità di responsabili.....	9
2.2. Soggetti obbligati alla bonifica.....	12
2.3. Responsabilità nei casi di trasformazioni societarie.....	12
2.4. Il proprietario del sito inquinato: tra obblighi e facoltà.....	22
Bibliografia:.....	37