

**LA BONIFICA DEI SITI INQUINATI NELLA GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE ED AMMINISTRATIVA  
LUCIA GIZZI  
(MAGISTRATO DEL TAR LAZIO, ROMA)**

*L'articolo esamina l'istituto della bonifica dei siti contaminati, oggi disciplinato nel titolo V della parte IV, agli artt. 239 e ss., del codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Nel far ciò, lungi dal ricostruire in modo organico la relativa disciplina, si sofferma su specifici aspetti della stessa affrontati dalla giurisprudenza. Partendo dalla giurisprudenza costituzionale, lo scritto arriva ad esaminare alcuni problemi, in modo particolare quello dell'individuazione del soggetto responsabile all'esecuzione degli interventi di risanamento ambientale e quello della funzione svolta dagli stessi, risolti dalla giurisprudenza amministrativa, ma coinvolgenti altresì la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.*

**Sommario: 1. Premessa. – 2. La giurisprudenza costituzionale. – 3. Il procedimento di bonifica dei siti inquinati. – 4. Il riparto di competenze tra autorità amministrative in materia di bonifica: il problema dei siti di interesse nazionale. – 5. Il soggetto obbligato agli interventi di bonifica. – 6. L'individuazione del soggetto obbligato agli interventi di bonifica nelle ipotesi di cessione di azienda, fusione di società e fallimento. – 7. La funzione della bonifica dei siti inquinati.**

**1. Premessa.**

La **bonifica dei siti inquinati**, come noto, è stata introdotta nel nostro ordinamento, come istituto di portata generale, dall'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 in relazione alle ipotesi di superamento dei livelli di concentrazione di sostanze inquinanti, nonché di mero «pericolo concreto ed attuale» di tale superamento.

L'istituto della bonifica è poi confluito nel **codice dell'ambiente** (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), dove è oggi disciplinato, in modo organico, nel titolo V della parte IV, agli artt. 239 e ss.

In questo rinnovato quadro normativo, la bonifica consiste, ai sensi dell'art. 240, lett. p), del d.lgs. n. 152 del 2006, nell'«insieme degli interventi atti 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 ai **valori delle concentrazioni soglia di rischi**», che costituiscono **i livelli di accettabilità per ogni singolo sito**.

Se nella previgente normativa l'individuazione dei siti contaminati avveniva in forza di **criteri di tipo tabellare**, nel senso che il mero superamento dei valori limiti normativamente stabiliti (fissati con il regolamento di attuazione di cui al decreto interministeriale del 25 ottobre 1999, n. 471), o il rischio di esso, comportava l'obbligo di intervento; nella disciplina codicistica, il **nuovo criterio** per questa individuazione, e per l'attivazione dei conseguenti obblighi di intervento, richiede l'espletamento di un'analisi del rischio del sito che determina, in concreto, la soglia della contaminazione accettabile per ciascuna area inquinata<sup>1</sup>.

Nella presente relazione, come richiesto dal titolo della stessa, però, mi soffermerò su alcune aspetti problematici della disciplina delle bonifiche dei siti inquinati affrontati dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, senza ricostruire in modo esaustivo e completo l'istituto.

## **2. La giurisprudenza costituzionale.**

La Corte costituzionale si è occupata dell'istituto della bonifica **essenzialmente in riferimento al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni**, pur avendo, in questo contesto, fornito importanti indicazioni sulla relativa disciplina, o meglio su alcuni aspetti di essa.

In proposito, la giurisprudenza costituzionale è consolidata nel ritenere che **la disciplina della bonifica dei siti inquinati appartenga alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente** di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.<sup>2</sup>

Come noto, la materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", per la molteplicità dei settori di intervento, interferisce anche con altri interessi e competenze ed ha carattere di **trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali**.

Questo significa che le Regioni mantengono sì **una competenza legislativa in punto di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali**<sup>3</sup>, ad esempio in materia di governo del territorio, tutela della salute o protezione civile (di competenza concorrente) o di agricoltura e foreste (di competenza residuale), ma **la disciplina statale** – e segnatamente il **codice dell'ambiente** – costituisce un **limite** per gli interventi legislativi regionali, che non possono in alcun modo derogare *in peius* al livello di tutela ambientale ivi stabilito ma solo ampliarlo, dettando una maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente<sup>4</sup>.

In particolare, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un **livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale**, come un **limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza**,

---

<sup>1</sup> G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino 2021, 490.

<sup>2</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 247 del 2009, n. 214 del 2008, n. 126 del 2018 e 251 del 2021.

<sup>3</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 214 del 2008.

<sup>4</sup> Corte costituzionale, sentenze n. 215 e 150 del 2018.

per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino»<sup>5</sup>.

Ad esempio, è stato sottolineato nella **sentenza n. 126 del 2018** che – pur essendo la bonifica dei siti inquinati riconducibile, in via prevalente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – «è evidente che le relative attività e i conseguenti interventi sono strettamente condizionati alla definizione di un adeguato e puntuale programma di rigenerazione urbana, che postula **l'esercizio di funzioni propriamente programmatiche a livello urbanistico**»<sup>6</sup>. L'attività di tutela dell'ambiente può, però, implicare anche il coinvolgimento delle funzioni appartenenti ad altre materie, limitando in tal modo le competenze regionali<sup>7</sup>. D'altronde, ha precisato la Corte, anche «**l'ordinaria disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati** (artt. da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006) tiene conto della **necessaria incidenza sul «governo del territorio»**, poiché gli interventi ivi previsti sono **strettamente connessi alla destinazione urbanistica delle singole aree da bonificare**». In particolare, per i **siti d'interesse nazionale** si stabilisce la competenza dell'amministrazione statale alla bonifica, qualora a ciò non provvedano il responsabile dell'inquinamento (o lo stesso non sia individuabile), il proprietario o altro soggetto interessato. Ed in base a tale disciplina «**l'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi** costituisce esplicitamente **variante urbanistica** e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (art. 252, comma 6)».

---

<sup>5</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 58 del 2015 e n. 129 del 2019.

<sup>6</sup> Le questioni di legittimità costituzionale su cui interviene la sentenza in esame erano state sollevate, in via incidentale, dal Consiglio di Stato ed avevano investito l'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014 che aveva introdotto «disposizioni generali tese a disciplinare la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di aree di rilevante interesse nazionale, richiamando esplicitamente la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.».

Pertanto, erano state attribuite in capo allo Stato, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni amministrative relative al procedimento previsto dal medesimo art. 33, in attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, disciplinando vari meccanismi di partecipazione degli enti territoriali interessati. Per tali scopi, dunque, si era prevista la nomina di un Commissario straordinario del Governo e di un Soggetto attuatore (commi 4, 5 e 6), entrambi da designarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. A tali soggetti era stato attribuito «il compito di procedere alla formazione, approvazione e attuazione di un programma di risanamento ambientale e di un documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana, anche in deroga agli artt. 252 e 252-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Tali atti sono finalizzati, in particolare, alla realizzazione della messa in sicurezza, bonifica e riqualificazione urbana dell'area, prevedendo altresì misure tese alla localizzazione di opere infrastrutturali connesse a tale obiettivo». Ai sensi dei commi 8, 9 e 10, poi, la proposta di programma, elaborata dal Soggetto attuatore e trasmessa al Commissario straordinario, era sottoposta ad un'apposita Conferenza di servizi, al fine di ottenere tutti gli atti di assenso e di intesa da parte delle amministrazioni competenti. Se la Conferenza non raggiungeva un accordo entro trenta giorni dall'indizione, provvedeva il Consiglio dei ministri, anche in deroga alle vigenti previsioni di legge. Alla relativa seduta partecipava in ogni caso il Presidente della Regione interessata. Il programma era poi adottato dal Commissario straordinario e approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. «L'approvazione sostituiva tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, costituendo altresì variante urbanistica automatica, e comportava dichiarazione di pubblica utilità delle opere e di urgenza e indifferibilità dei lavori».

<sup>7</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 225 del 2009.

Dunque, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica dell'area interessata, **la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale**, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze.

Inoltre, proprio con riguardo alla disciplina della bonifica dei siti inquinati, la Corte ha talvolta limitato ulteriormente l'area di intervento del legislatore regionale, chiarendo che **la facoltà per le Regioni di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale in materie di propria competenza non deve compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato**; spetta infatti solo a quest'ultimo tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente, laddove un'eventuale diversa disciplina regionale, **anche più rigorosa** in tema di tutela dell'ambiente, potrebbe sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale<sup>8</sup>.

Un **altro aspetto importante**, desumibile dalla giurisprudenza costituzionale, riguarda l'affermazione della competenza della legislazione statale anche per le **disposizioni di natura organizzativa**, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente. Anche le disposizioni di natura organizzativa, infatti, ancorché prive di carattere sostanziale, integrano quei **"livelli di tutela uniforme"** che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale. Pertanto, esse fungono da **limite alla normativa delle Regioni**, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia<sup>9</sup>.

In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto che rientri nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ambiente anche **la disciplina delle procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti inquinati**<sup>10</sup>.

### **3. Il procedimento di bonifica.**

La bonifica, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale<sup>11</sup>, è un **procedimento complesso**, che si articola in diverse fasi e che prevede l'intervento di diverse autorità amministrative<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte costituzionale, sentenze n. 215 del 2018, n. 247 del 2009 e 214 del 2008.

<sup>9</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 129 del 2019.

<sup>10</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2009 e n. 126 del 2018.

<sup>11</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2009.

<sup>12</sup> In tal senso, G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., 494.

L'iter procedimentale è scandito da **una prima fase**, che ha inizio al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare un sito. In questa fase, il responsabile dell'inquinamento deve mettere in opera, entro 24 ore, le necessarie **misure di prevenzione** e deve darne **immediata comunicazione alle amministrazioni competenti**, indicate dall'art. 304, comma 2, in tema di danno ambientale, che sono il Comune, la Provincia e la Regione (o la Provincia autonoma) nel cui territorio si è verificato l'evento lesivo, nonché il Prefetto.

La comunicazione in esame è **condizione di abilitazione alla realizzazione delle misure di prevenzione** e la sua omissione da parte del soggetto responsabile è sanzionata penalmente (art. 257).

Questo primo momento procedimentale «è necessariamente rimesso alla **volontà del responsabile dell'inquinamento** perché nell'immediatezza del verificarsi dell'evento potenzialmente lesivo egli è l'unico soggetto che certamente ne è a conoscenza»<sup>13</sup>.

Nella **successiva fase procedimentale (la seconda)**, intervengono le **amministrazioni competenti** chiamate a controllare e verificare l'attività del soggetto responsabile. L'art. 242 prevede, infatti, che il responsabile dell'inquinamento, dopo aver attuato le necessarie misure di prevenzione, svolga, nelle zone interessate dalla contaminazione, **un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento** e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato superato, provveda al **ripristino della zona contaminata**, dandone notizia, con apposita **autocertificazione**, al Comune ed alla Provincia competenti per territorio entro 48 ore. Tale attività di autocertificazione chiude il procedimento ed è sottoposta alla verifica e al controllo degli enti locali competenti entro il ristretto termine di 15 giorni.

Qualora il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione risulti invece superato, il responsabile dell'inquinamento deve immediatamente **informare** il Comune e la Provincia competente con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate.

Le **fasi successive** della procedura di bonifica devono essere approvate dalla Regione.

Il responsabile della contaminazione deve, in 30 giorni, presentare il **piano di caratterizzazione** al Comune e alla Provincia, nonché alla Regione territorialmente competente. Si tratta di **un'attività conoscitiva** diretta a ricostruire lo stato ambientale del sito e a predisporre la base informativa per le fasi successive. La Regione convoca la conferenza di servizi e «autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative».

Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la **procedura di analisi del rischio** per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio.

---

<sup>13</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2009.

Entro 6 mesi dall'approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla Regione **i risultati dell'analisi di rischio**. La conferenza di servizi, convocata dalla Regione a seguito dell'istruttoria svolta in contraddittorio con il soggetto responsabile - cui è dato un preavviso di almeno 20 giorni - «approva il documento di analisi di rischio entro i sessanta giorni dalla ricezione dello stesso».

Se gli esiti dell'analisi di rischio sono **positivi**, in quanto dimostrano che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza di servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, **dichiara concluso positivamente il procedimento**. In tal caso, la conferenza di servizi può prescrivere lo svolgimento di un **programma di monitoraggio sul sito** circa la stabilizzazione della situazione in relazione agli esiti dell'analisi di rischio e all'attuale destinazione d'uso del sito. A tal fine, il soggetto responsabile, entro i successivi 60 giorni, invia alla Provincia e alla Regione competenti per territorio un piano di monitoraggio nel quale sono individuati i parametri da sottoporre a controllo, nonché la frequenza e la durata dello stesso.

Se invece sono **superate le soglie di concentrazione di rischio**, il soggetto responsabile sottopone alla Regione, nei 6 mesi successivi all'approvazione del documento di analisi di rischio, il **progetto degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente**, e, ove necessario, **le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale**. La Regione, acquisito il parere del Comune e della Provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, «approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento»<sup>14</sup>.

L'inosservanza degli obblighi di eseguire gli interventi di bonifica è sanzionato penalmente dal codice penale, ove è stato introdotto dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 il reato di omessa bonifica (art. 252 *terdecies* cod. pen.)<sup>15</sup>. L'art. 257 del codice dell'ambiente, invece, sanziona penalmente il soggetto che cagiona l'inquinamento «se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti»<sup>16</sup>.

#### **4. Il riparto di competenze tra autorità amministrative: il problema dei siti di interesse nazionale.**

---

<sup>14</sup> Per una ricostruzione del procedimento di bonifica, Corte costituzionale sentenza n. 247 del 2009.

<sup>15</sup> «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000».

<sup>16</sup> «In caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242, il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da mille euro a ventiseimila euro» (comma 1, ult. periodo).

Il procedimento di bonifica dei siti inquinati, come detto, coinvolge **la competenza di diverse amministrazioni**.

In particolare, la **Regione** ha la competenza ad approvare il piano di caratterizzazione, il documento di analisi del rischio, gli eventuali piani di monitoraggio e di bonifica e, infine, ad eseguire l'intervento di bonifica stesso, qualora il responsabile non provveda o non sia individuabile e il Comune territorialmente competente rimanga inerte.

La Regione esercita poi un potere sostitutivo della Provincia, in caso di inerzia nel rilascio della certificazione di avvenuta bonifica.

La **Provincia** ha il potere di ordinanza *ex art. 244*, con cui diffida «il responsabile della potenziale contaminazione», da ella individuato, a provvedere agli interventi di bonifica; la competenza al controllo della conformità degli interventi realizzati ai progetti approvati e al rilascio della certificazione di avvenuta bonifica.

Il **Comune**, infine, è l'ente a cui sono indirizzate le comunicazioni in ordine al verificarsi di un evento di potenziale inquinamento da parte del responsabile e che è competente ad eseguire la bonifica se il responsabile non provvede o non è individuato.

In relazione alle competenze amministrative, in **giurisprudenza** si è posto il problema del riparto di competenza tra lo Stato e la Provincia nell'ambito del **procedimento di bonifica dei siti di interesse nazionale** (i cosiddetti SIN).

Nella giurisprudenza amministrativa<sup>17</sup>, si è rilevato che l'art. 252, comma 4, del codice dell'ambiente **attribuisce alla competenza esclusiva del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare** (oggi Ministero della transizione ecologica), sentito il Ministero dello sviluppo economico, **il procedimento di bonifica** dei SIN, ordinariamente di competenza regionale; ma non contiene alcun riferimento alle differenti competenze che l'art. 244 attribuisce alla Provincia e che consistono nello svolgimento delle indagini volte a identificare il responsabile dell'evento di contaminazione e nella diffida, ad esso rivolta, ad adempiere agli obblighi di intervento normativamente previsti.

Di conseguenza, ad avviso della giurisprudenza prevalente, **in assenza di una esplicita previsione derogatoria**, le competenze di cui all'art. 244 rimangono in capo all'Amministrazione provinciale, cui spettano in via ordinaria.

Accanto all'argomento letterale e testuale, la giurisprudenza ha interpretato teologicamente l'assenso normativo, rilevando che, **in deroga alla disciplina generale**, l'art. 252 dispone che, nell'ambito dei SIN, l'approvazione del piano di caratterizzazione e tutti i conseguenti adempimenti, nonché l'eventuale svolgimento di interventi sostitutivi, siano **accentrati** presso il Ministero della transizione ecologica. La finalità di questa norma è quella di **centralizzare in capo all'Autorità**

---

<sup>17</sup> *Ex multis*, Cons. Stato, 6 aprile 2020, n. 2301; Cons. Stato, 1 aprile 2020, n. 2195.

**statale la competenza allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica**, altrimenti ripartita su scala regionale, con riferimento ai siti più rilevanti che, per questo, sono definiti di interesse nazionale.

Questa finalità, invece, non si rinviene con riferimento alla **fase preliminare alla bonifica**, disciplinata dall'art. 244, comma 2, afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida a provvedere, che pertanto **rimane incardinata in capo all'Ente provinciale**.

Peraltro, il mantenimento della competenza provinciale per **le attività precedenti e propedeutiche all'attività di bonifica in senso stretto** risponde a **concrete ragioni**, posto che la Provincia, quale ente territoriale, risulta maggiormente adeguata, rispetto al Ministero, ad individuare il responsabile dell'inquinamento.

La **giurisprudenza**<sup>18</sup> ha poi ritenuto che, nell'ambito delle competenze relative alle attività propedeutiche, sia compresa anche **l'adozione di eventuali misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza**. Anche in tal caso, la *ratio* è quella di assicurare che **l'ente più vicino al luogo della contaminazione possa agire tempestivamente**, soddisfacendo evidenti esigenze di celerità.

In conclusione, la Regione o, nel caso dei SIN, il Ministero curano **la fase di autorizzazione, controllo e supervisione degli interventi di bonifica**, mentre la Provincia **interviene a monte**, individuando «con ordinanza motivata» il soggetto responsabile e diffidandolo «a provvedere ai sensi del presente titolo»; nonché adottando le necessarie misure di prevenzione al posto del responsabile, che non si sia attivato autonomamente, in tal caso avviando **d'ufficio il procedimento di bonifica** disciplinato dall'art. 242<sup>19</sup>.

## **5. Il soggetto obbligato agli interventi di bonifica.**

L'**obbligo di bonifica** sorge a seguito dell'accertamento della contaminazione di un'area e a carico del **solo responsabile dell'inquinamento**, e non anche del proprietario incolpevole del sito, che sarebbe altrimenti gravato da una responsabilità di posizione, cioè a prescindere dallo stesso nesso eziologico con l'evento lesivo<sup>20</sup>.

Ciò in conformità al **principio “chi inquina paga”**<sup>21</sup>, che informa di sé l'intero sistema della responsabilità ambientale ed ha un'indubbia **valenza economica**, servendo a internalizzare i costi di

<sup>18</sup> TAR Toscana, Firenze, 4 aggio 2017, n. 641; Cons. Stato, 6 aprile 2020, n. 2301.

<sup>19</sup> Cons. Stato, 6 aprile 2020, n. 2301; TAR Toscana, Firenze, 4 aggio 2017, n. 641.

<sup>20</sup> Cons. Stato, 7 marzo 2022, n. 1630.

<sup>21</sup> Il principio è previsto come noto dall'art. 191 TFUE, oltre che dalla direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale, e richiamato dall'art. 3 ter del codice dell'ambiente. S. R. MASERA, *Principio “chi inquina paga”, obblighi di bonifica e di messa in sicurezza*, in *Urb. app.*, 2016, 719; U. SALENTINO, *Il principio “chi inquina paga”: responsabilità e liability*, in



riparazione ambientale a carico degli operatori responsabili dell'inquinamento. Altrimenti, sollevando i soggetti responsabili del danno ambientale dai costi degli interventi di messa in sicurezza, le imprese virtuose, che quei costi sopportano, si troverebbero in una posizione economicamente svantaggiosa, e quindi lesiva del principio di concorrenza nel libero mercato<sup>22</sup>.

In altre parole, come di recente chiarito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, poiché le ipotesi di inquinamento «costituiscono **diseconomie esterne generate dall'attività di impresa** (cd. "esternalità negative di produzione")», è giustificato e coerente ritenere che i costi derivanti da tali esternalità di impresa debbano ricadere sull'imprenditore che ne è responsabile<sup>23</sup>.

Al principio "chi inquina paga" è generalmente riconosciuta, dalla giurisprudenza, anche in ragione della derivazione eurounitaria, «**valenza inderogabile di normativa di ordine pubblico, in quanto tale insuscettibile di deroghe di carattere pattizio**»<sup>24</sup>.

Di questo principio è espressione, in conformità del diritto eurounitario, il diritto nazionale, prevedendo il codice dell'ambiente che, in caso di accertamento, secondo l'apposita procedura di caratterizzazione e analisi del rischio da esso prevista, della contaminazione di un'area, **gli obblighi di adottare le misure di prevenzione, di messa in sicurezza d'urgenza e di ripristino ambientale, nonché la comunicazione nei confronti dell'autorità competente, l'esecuzione degli interventi di bonifica del sito inquinato e il relativo costo sono poste a carico del responsabile dell'inquinamento**, ossia di colui che ha dato causa alla contaminazione stessa, senza che assuma alcun rilievo il rapporto domenicale con l'area inquinata. Per questo l'art. 244 del codice dà **importanza centrale all'attività istruttoria svolta dall'autorità amministrativa competente** (la Provincia) per identificare il responsabile della compromissione ambientale al fine di addebitargli, con motivata ordinanza, le obbligazioni ripristinatorie previste per il procedimento di bonifica.

Si tratta di un **principio ormai pacifico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Consiglio di Stato**, in cui emerge con chiarezza che il principio "chi inquina paga" presuppone **l'accertamento del nesso di causalità tra l'attività di un soggetto e il danno ambientale costituito**

---

*Giorn. dir. amm.*, 2020, 33; R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 33.

<sup>22</sup> M. RUSSO, "Chi inquina, paga?": la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di applicazione degli obblighi di risanamento ambientale, in *Riv. giur. edil.*, 2017, p. 892; M. LOMBARDO, *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2011, 719; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2009, 2711.

<sup>23</sup> Sentenza 26 gennaio 2021, n. 3 la quale fa conseguire al principio "chi inquina, paga", secondo cui il peso economico della messa in sicurezza del sito inquinato deve ricadere sull'imprenditore responsabile dell'inquinamento stesso e che, in caso di fallimento, questo costo deve ricadere «sulla massa dei creditori dell'imprenditore stesso che, per contro, beneficiano degli effetti dell'ufficio fallimentare della curatela in termini di ripartizione degli eventuali utili del fallimento».

<sup>24</sup> Cons. Stato, 1 aprile 2020, n. 2195; Cons. Stato, 10 settembre 2015, n. 4225.

**dall'inquinamento o dal rischio di esso**<sup>25</sup>: solo il soggetto che vi ha dato causa è tenuto, infatti, a eseguire gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale e a sopportarne i costi e, quindi, ne è responsabile non solo giuridicamente, ma anche economicamente<sup>26</sup>.

Insomma, non è configurabile in via automatica, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale al danno ambientale riscontrato<sup>27</sup>. Altrimenti, il proprietario incolpevole sarebbe tenuto ad effettuare le opere di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica a prescindere non solo dall'elemento soggettivo (dolo o colpa), ma anche di quello oggettivo (nesso eziologico).

Ciò sulla base delle seguenti considerazioni: «i) il principio di matrice eurounitaria “chi inquina paga” deve essere correttamente inteso secondo le categorie tipiche della responsabilità personale, senza che sia possibile fare ricorso ad indici presuntivi o a forme più o meno accentuate di responsabilità oggettiva (*rectius*, di posizione); ii) le disposizioni del codice dell'ambiente impongono chiaramente al proprietario incolpevole dell'inquinamento un novero piuttosto limitato di comportamenti (come l'adozione delle misure di prevenzione di cui al comma 2 dell'art. 245, la cui individuazione sembra insuscettibile di interpretazioni di carattere estensivo, atteggiandosi quale tendenziale *numerus clausus*; iii) deve essere valorizzato l'art. 245 del codice il quale contempla

---

<sup>25</sup> M. RUSSO, “Chi inquina, paga?”: la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di applicazione degli obblighi di risanamento ambientale, cit., 895.

<sup>26</sup> Corte di Giustizia UE, causa C-534/2013, n. 534 del 2015, secondo cui «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», ancorché sussista «la facoltà per gli Stati membri di mantenere e adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, compresa, in particolare, l'individuazione di altri soggetti responsabili, a condizione che tali misure siano compatibili con i Trattati». Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2013, n. 25 ad avviso del quale «l'obbligo in capo al proprietario, di procedere alla messa in sicurezza ed alla bonifica dell'area, non potrebbe essere desunto neanche dai principi civilistici in materia di responsabilità aquiliana e, in particolare, da quello di cui all'art. 2051, c.c. (disciplinante la responsabilità civile del custode). Tale criterio, infatti, da un lato, richiederebbe, comunque, l'accertamento della qualità di custode dell'area al momento dell'inquinamento (e, quindi, almeno sotto questo profilo, l'accertamento di una forma di responsabilità in capo al proprietario) e, dall'altro, sembrerebbe, comunque, porsi in contraddizione con i precisi criteri d'imputazione degli obblighi di messa in sicurezza e bonifica previsti dagli artt. 240 e ss., d.lgs. n. 152/2006, recanti una disciplina esaustiva della materia, non integrabile con la sovrapposizione di una normativa (quella del codice civile, appunto) ispirata a ben diverse esigenze». Nello stesso senso, *ex multis*, Cons. Stato, 18 dicembre 2018, n. 7121, 14 aprile 2016, n. 1509, 5 ottobre 2015, n. 4099 e 30 luglio 2015, n. 3756; TAR Friuli Venezia Giulia, 11 febbraio 2022, n. 91; TAR Campania, Napoli, 3 febbraio 2022, n. 768; TAR Marche, 8 febbraio 2021, n. 102. Si veda, M. PROVENZANO, *Responsabilità ambientale per siti contaminati: l'Adunanza Plenaria sceglie di attendere la Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it); C. CARRERA, *La Corte UE (de)limita l'incidenza del diritto europeo sulla disciplina delle bonifiche*, in *Urb. app.*, 2015, 63.; P. M. VIPIANA PERPETUA, *Bonifica dei siti inquinati – La soluzione ‘all'italiana’ della posizione del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: il suggello della Corte di Giustizia*, in *Giur. it.*, 2015, 1480; C. VIVIANI, *Bonifica dei siti inquinati – Chi non inquina non paga? La Corte di Giustizia ancora sulla responsabilità ambientale*, in *Giur. it.*, 2015, 1480.

<sup>27</sup> *Ex multis*, Cons. Stato, 7 marzo 2022, n. 1630, Cons. Stato, Sez. VI, 21 marzo 2017, n. 1260.

come semplice “facoltà” quella per cui il proprietario dell’area ritenga di realizzare egli stesso le necessarie misure di ripristino ambientale; iv) deve essere parimenti valorizzato il successivo art. 250 il quale (con evidente previsione “di chiusura”) stabilisce che l’obbligo di realizzare “in ultima istanza” le misure in questione gravi sugli enti pubblici competenti e non sul proprietario dell’area (sul quale ricadranno, al contrario, le sole conseguenze di carattere patrimoniale di cui al successivo art. 253); v) nell’ordinamento interno le ipotesi di responsabilità oggettiva (*rectius*, di posizione) per danno ambientale costituirebbero pur sempre un *numerus clausus*, tendenzialmente inestensibile in via interpretativa ed applicativa»<sup>28</sup>.

Di recente, peraltro, il Consiglio di Stato ha ribadito che: «a) sia nelle ipotesi di danno ambientale disciplinate dalle previsioni della direttiva 2004/35/UE, sia in quelle che restano regolate dalle sole previsioni del Codice dell’ambiente non sono configurabili **ipotesi di responsabilità svincolata persino da un contributo causale alla determinazione del danno**; b) il sub-sistema normativo di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 reca un **preciso criterio di imputazione della responsabilità da inquinamento** (la quale si innesta sulla più volte richiamata sussistenza di un nesso eziologico), non ammettendo ulteriori, diversi e più sfavorevoli criteri di imputazione (i quali, pure, sono conosciuti da altri settori dell’ordinamento); c) in particolare, il vigente quadro normativo nazionale non ammette un criterio di imputazione (...), basato sulla **responsabilità di posizione a carico del proprietario incolpevole**, che non può essere configurata in assenza di una apposita previsione di legge nazionale»<sup>29</sup>.

**In giurisprudenza**, si è poi posto il **problema dei criteri di accertamento del nesso di causalità** tra la condotta attiva o passiva del soggetto individuato come responsabile e l’evento di contaminazione.

La giurisprudenza amministrativa, sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla Corte di Giustizia, ha escluso l’applicabilità di una impostazione “penalistica” (incentrata sul superamento della soglia del “ragionevole dubbio”), trovando invece applicazione, ai fini dell’accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività svolta nell’area ed inquinamento della stessa, **il canone civilistico del “più probabile che non”**<sup>30</sup>. La giurisprudenza richiede semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall’amministrazione sia più probabile della sua negazione, secondo l’*id quoad plerumque accidit*<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> C. CONTESSA, *Proprietario incolpevole e principio 'chi inquina paga'*, in *Libro dell’anno 2016, Enc. Treccani*.

<sup>29</sup> Cons. Stato, 7 marzo 2022, n. 1630. Nello stesso senso: Cons. Stato, Ad. plen. nn. 21 e 25 del 2013, Cons. Stato, 28 dicembre 2017, n. 6138; Cons. Stato 9 febbraio 2016, n. 550; Cons. Stato 16 luglio 2015, n. 3544. Nella giurisprudenza europea: Corte giust. UE, 13 luglio 2017, C-129/2016 e 4 marzo 2015, n. 534.

<sup>30</sup> Cons. Stato, 6 giugno 2022, n. 4588; Cons. Stato, 18 dicembre 2018, n. 7121 e Cons. Stato, 4 dicembre 2017, n. 5668.

<sup>31</sup> Cons. Stato, 7 gennaio 2021, n. 172, n. 2569 del 2015, n. 3885 del 2009, n. 6055 del 2008.

La stessa Corte di Giustizia, nell'interpretare il principio "chi inquina paga", ha fornito una **nozione di causa in termini di aumento del rischio**, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento.

L'esistenza del nesso di causalità, peraltro, può essere presunta dall'autorità competente, purché essa disponga di **indizi plausibili in grado di dar fondamento alla presunzione stessa**, quali la **vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato** e la **corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività**<sup>32</sup>.

La prova del nesso causale può, quindi, essere data «in via diretta o indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c.», purché vi siano indizi plurimi, gravi, precisi e concordanti e a meno che gli operatori presunti responsabili non siano in condizione di confutare tale presunzione<sup>33</sup>.

Il soggetto individuato come responsabile, a sua volta, **«non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi**, ma deve provare e documentare, con pari analiticità, la **reale dinamica degli avvenimenti** e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento»<sup>34</sup>.

L'ipotetica esistenza di concorrenti fattori causativi dell'inquinamento, pertanto, non esclude di per sé, a fronte di indizi gravi, precisi e concordanti, la responsabilità del soggetto individuato.

I **soggetti non responsabili dell'inquinamento**, ma aventi con il bene contaminato un collegamento giuridico, hanno comunque, nel vigente sistema normativo, un **ruolo, anche se meramente sussidiario**.

Solamente qualora l'amministrazione non riesca ad individuare il soggetto responsabile dell'inquinamento, o questi non provvede all'adozione delle misure ripristinatorie e l'amministrazione stessa (ossia il Comune territorialmente competente o, in caso di inerzia, la Regione) realizzi d'ufficio gli interventi di bonifica ai sensi dell'art. 250, infatti, **il proprietario non responsabile sarà tenuto, in via risarcitoria, a sostenere i costi di questi interventi, ancorché «nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi»**, salvo il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile stesso (art. 253).

Il proprietario incolpevole, insomma, **non è tenuto ad una prestazione di *facere***, ossia di realizzazione degli interventi di bonifica (di cui è gravato solo il responsabile), ma solamente a

---

<sup>32</sup> Corte giust. UE, n. 534 del 2015 e n. 378 del 2010.

<sup>33</sup> Cons. Stato, 18 dicembre 2018, n. 7121; Cons. Stato, 4 dicembre 2017, n. 5668; Cons. Stato 16 giugno 2009, n. 3885; TAR Puglia, Lecce, 9 maggio 2019, n. 755.

<sup>34</sup> Cons. Stato, 4 dicembre 2017, n. 5668; Cons. Stato, 23 giugno 2014, 3165.

**garantire, nei limiti del valore del fondo, il pagamento delle spese sostenute dall'amministrazione che abbia eseguito direttamente questi interventi**<sup>35</sup>. Questo obbligo di pagamento trova giustificazione nel vantaggio economico che il proprietario stesso ricava dalla bonifica dell'area inquinata e che è garantito, in favore dell'amministrazione, da un **onere reale e un privilegio speciale immobiliare** (art. 253)<sup>36</sup>.

Ciò non esclude che il proprietario dell'area, o altro soggetto interessato, che non abbia dato causa alla contaminazione, possa eseguire volontariamente gli interventi di bonifica e risanamento ai sensi dell'art. 245, al fine di mantenere l'aria libera da pesi e vincoli, che vi gravano *sub specie* di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie.

In tale ipotesi, la **giurisprudenza** si è interrogata sugli **obblighi nascenti in capo al proprietario da questo intervento spontaneo**.

Secondo un **recente orientamento**, l'assunzione volontaria dell'obbligo di caratterizzazione o di bonifica da parte dell'interessato proprietario **impone allo stesso di portare a termine tale incombenza**, essendogli poi consentito di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute. Ciò, di conseguenza, dimostra che il suo intervento non esclude né il potere/dovere dell'amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento<sup>37</sup>.

Un altro **aspetto discusso in giurisprudenza** riguarda la configurabilità di un obbligo, in capo al proprietario non responsabile, di adottare le necessarie **misure di prevenzione**, appena verificatosi l'evento lesivo e prima dell'individuazione del soggetto responsabile.

Se la giurisprudenza è pacifica nel ritenere che non sia consentito imporre al proprietario del sito, qualora non responsabile della contaminazione, l'esecuzione delle misure di riparazione previste dalla legge, sicché lo stesso proprietario, in quanto tale, è esclusivamente responsabile sul piano patrimoniale e, a tale titolo, può essere tenuto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nei limiti di valore del bene contaminato<sup>38</sup>; si discute invece se la **preliminare messa in sicurezza del sito inquinato**<sup>39</sup>, che costituisce una misura idonea ad evitare ulteriori danni e la diffusione dei fenomeni di inquinamento ambientale e rientra pertanto nel *genus*

---

<sup>35</sup> Cons. Stato, 18 dicembre 2018, n. 7121. Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 24 giugno 2008, n. 188; Corte di giustizia UE, 4 marzo 2015, C-534/13.

<sup>36</sup> C. CARRERA, *Chi non inquina deve pagare?*, in *Urb. app.*, 2014, 432; G. MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 667.

<sup>37</sup> Cons. Stato, 26 luglio 2021, n. 5542; TAR Lombardia, Milano, 24 gennaio 2022, n. 156

<sup>38</sup> Cons. Stato, 15 luglio 2015, n. 3544.

<sup>39</sup> Ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. i), le misure di prevenzione sono «le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia».

delle **misure precauzionali, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria**, e data la sua sostanziale **natura di atto urgente**, possa essere **addebitata al proprietario del sito**, non presupponendo l'individuazione dell'eventuale responsabile.

La più recente giurisprudenza dà **risposta positiva al quesito**<sup>40</sup>.

Infine, deve sottolinearsi che, come di recente chiarito dall'Adunanza plenaria, «il principio “chi inquina paga” **non richiede, nella sua accezione comunitaria, anche la prova dell'elemento soggettivo** (...). Al contrario, la direttiva n. 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità (non di posizione), ma, comunque, oggettiva; il che rappresenta un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali»<sup>41</sup>.

## **6. L'individuazione del soggetto obbligato agli interventi di bonifica nelle ipotesi di cessione di azienda, fusione di società e fallimento.**

Secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, la **cessione di azienda o di ramo di azienda** non elide gli obblighi di bonifica della società cedente per fenomeni di contaminazione che si siano verificati in epoca antecedente alla cessione<sup>42</sup>.

Infatti, la cessione di azienda **non determina una vicenda estintiva né a livello soggettivo, né a livello oggettivo**: il cedente, quale soggetto di diritto, permane pur dopo la cessione e, di conseguenza, rimangono in capo a lui le obbligazioni già gravanti sul medesimo prima della cessione. L'art. 2560, comma 1, cod. civ., infatti, prevede che il cedente non è liberato dagli obblighi (e dalle connesse posizioni di responsabilità) inerenti la gestione dell'azienda, sorti precedente alla cessione, salvo il consenso dei creditori.

Nel caso di specie, però, trattandosi della **lesione di un bene di rilevanza costituzionale** e di un'ipotesi di **responsabilità fondata su un principio di ordine pubblico**, la disciplina normativa è **insuscettibile di deroghe pattizie**, con la conseguenza che non hanno alcun rilievo né le previsioni contenute nel contratto di cessione d'azienda né l'eventuale assenso del creditore alla liberazione del cedente<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Così: Cons. Stato, 7 marzo 2022, n. 1630, Con. Stato, 4 agosto 2021, n. 5741, Cons. Stato, 14 aprile 2016, n. 1509, TAR Campania, Napoli, 4 giugno 2020, n. 2203, TAR Lombardia, Milano, 24 gennaio 2022, n. 156 e 17 giugno 2021, n. 1492.

<sup>41</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 26 gennaio 2021, n. 3; TAR Lombardia, Brescia, 9 agosto 2018, n. 802. U. SALENTINO, *Il principio “chi inquina paga”: responsabilità e liability*, cit., 35, secondo il quale l'eliminazione della regola della responsabilità anche accidentale e l'introduzione della disciplina del danno ambientale hanno comportato, anche per la bonifica, che il criterio di imputazione sia oggettivo in caso di attività pericolose, soggettivo, ossia per dolo o colpa, in caso di attività non pericolose.

<sup>42</sup> Cons. Stato, 1 aprile 2020, n. 2195; Cons. Stato, 5 dicembre 2008, n. 6055; Cons. Stato, 10 settembre 2015, n. 4225; Cons. Stato, 7 maggio 2019, n. 2926.

<sup>43</sup> Cons. Stato, 1 aprile 2020, n. 2195.

Quindi, il soggetto individuato quale responsabile dell'inquinamento è (e resta) senz'altro tenuto ad eseguire la bonifica, pur se, in epoca successiva agli episodi di contaminazione, abbia ceduto a terzi l'azienda.

Diversa soluzione è stata seguita dalla giurisprudenza nel caso di **successione a titolo universale**, ossia allorché si sia verificata **l'estinzione soggettiva dell'originario obbligato** (si pensi, ad esempio, alla fusione per incorporazione): qui **la responsabilità per l'inquinamento e, quindi, il connesso dovere di bonifica passano in capo al successore *in universum jus***<sup>44</sup>.

Di conseguenza, la bonifica del sito inquinato può essere **ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che vi sia subentrata** per effetto di fusione per incorporazione, perché la vicenda traslativa in esame include espressamente anche gli obblighi delle società partecipanti alla fusione e l'incorporante prosegue i rapporti giuridici delle società estinte.

La successione dell'incorporante negli obblighi dell'incorporata è peraltro espressione del principio "*cuius commoda eius et incommoda*", cui è informata la disciplina delle operazioni societarie straordinarie, tra cui appunto la fusione.

La giurisprudenza ha ritenuto che questa soluzione, di successione negli obblighi inerenti fenomeni di inquinamento ambientale in caso di operazioni societarie straordinarie contraddistinte dalla continuità, sul piano economico-sostanziale, dell'impresa e dell'organizzazione aziendale, nonostante la successione giuridico-formale dei diversi soggetti, consenta di assicurare **una miglior tutela dell'ambiente**<sup>45</sup>.

Infine, la giurisprudenza ha affrontato il tema della sorte degli obblighi di bonifica e, in genere, degli obblighi inerenti fenomeni di inquinamento ambientale nel caso di **fallimento dell'imprenditore responsabile dell'inquinamento stesso**.

Come rilevato dalla recente sentenza n. 3 del 2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, **il fallimento non dà vita ad un fenomeno successorio sul piano giuridico e il curatore non può qualificarsi come avente causa a titolo universale del fallito**, con la conseguenza che la responsabilità di quest'ultimo va esclusa, perché non è stato l'autore della condotta inquinante e la società fallita conserva la propria soggettività giuridica, rimanendo titolare del proprio patrimonio.

Tuttavia, a seguito della dichiarazione di fallimento, **gli obblighi inerenti l'inquinamento ambientale cui era tenuta la società fallita non perdono giuridica rilevanza**. Il curatore del fallimento, infatti, acquista la facoltà di gestione e di disposizione del patrimonio della società e, pertanto, diviene **detentore del bene immobile contaminato**. Come tale, è **tenuto ad adempiere**

---

<sup>44</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, 10; Cons. Stato, 23 dicembre 2019, n. 8720 e Cons. Stato, 30 dicembre 2019, n. 8912.

<sup>45</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, 10.

**agli obblighi di bonifica ad esso inerenti.** La curatela fallimentare è, quindi, responsabile della bonifica dei terreni della società fallita avendone acquisito la detenzione, anche prescindendo dall'accertamento di un nesso causale tra la condotta e la contaminazione accertata.

In caso contrario, i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole, in contrasto con il principio "chi inquina paga" e con la realtà economica sottesa al fallimento, ove il curatore ha la responsabilità della massa fallimentare, che si pone in continuità con il patrimonio dell'imprenditore fallito.

Pertanto, **l'obbligo di realizzare gli interventi di bonifica va imputato al fallimento** e, qualora questo sia incapiente rispetto ai relativi costi, si attiveranno gli strumenti ordinariamente azionabili nel caso in cui il soggetto obbligato non provvede alla bonifica, ancorchè per mancanza di risorse. Chiaramente, qualora il Comune provveda in via sostitutiva, potrà insinuare nel fallimento le spese sostenute per l'eliminazione del pericolo o del danno ambientale, usufruendo del privilegio speciale sull'area bonificata.

## **7. La funzione della bonifica del sito inquinato.**

Gli obblighi di bonifica e di risanamento ambientale previsti dagli artt. 239 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006 perseguono **una finalità di «salvaguardia del bene-ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o di danno»<sup>46</sup>**. L'ambiente infatti è un «bene giuridico autonomo ed unitario, oggetto di protezione contro le aggressioni umane»<sup>47</sup> e costituzionalmente protetto dagli artt. 9 e 32 Cost.<sup>48</sup>, sia nella sua dimensione collettiva e super-individuale (a cui si ispira la disciplina del danno ambientale), sia nella sua dimensione individuale come diritto soggettivo alla salute e alla salubrità dell'ambiente (i cui pregiudizi sono tutelabile attraverso lo strumento dell'illecito extracontrattuale).

L'istituto della bonifica risponde proprio **all'esigenza di rafforzare la tutela dell'ambiente**, già oggetto di protezione legislativa, nel nostro ordinamento, prima con il rimedio risarcitorio per equivalente e, ove possibile e non eccessivamente oneroso, in forma specifica ai sensi degli artt. 2043 e 2058 cod. civ., poi con le previsioni di cui all'art. 18 della legge 8 luglio del 1986, n. 349, che, dopo aver tipizzato l'illecito ambientale, prevedeva l'obbligo risarcitorio in capo al suo autore, da realizzare ove possibile mediante «il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile».

Secondo la giurisprudenza amministrativa, quindi, la bonifica persegue, da un lato, la medesima **funzione ripristinatoria-reintegratoria** del rimedio civilistico del risarcimento del danno per equivalente e in forma specifica, dall'altro, «l'obiettivo di non limitare la tutela al solo equivalente

---

<sup>46</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 26 gennaio 2021, n. 3.

<sup>47</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, 10.

<sup>48</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 641 del 1987.



monetario dei danni prodotti, ma di prevenirne la verifica e, in caso contrario, di porre a carico del responsabile la rimozione e i relativi oneri»<sup>49</sup>.

Si tratta, insomma, di **uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione di valore del bene ambientale contaminato, bensì a consentirne il recupero materiale**. Essa infatti pone, a carico del responsabile dell'inquinamento, un obbligo di *facere* sotto il controllo dell'amministrazione che deve, tra l'altro, approvare il progetto di bonifica, con **l'unico scopo di ripristinare la situazione di fatto antecedente all'inquinamento ambientale e di rimuoverne gli effetti**<sup>50</sup>.

Il preminente valore assegnato dalla Costituzione all'ambiente nella gerarchia dei beni giuridici giustifica poi, in questa equiparazione giurisprudenziale tra l'istituto in esame e gli obblighi risarcitori-ripristinatori derivanti dall'illecito ambientale, che all'obbligo di bonifica e di risanamento del sito inquinato non si applichi il limite dell'eccessiva onerosità di cui all'art. 2058, comma 2, cod. civ.

Per contro, deve ritenersi che sia **assente, nell'istituto in esame, qualsiasi funzione sanzionatoria "punitiva"**<sup>51</sup>.

La natura "punitiva" della bonifica, e in generale delle misure preventive e ripristinatorie previste in tema di danno ambientale, è stata esclusa dalla giurisprudenza non solamente in una dimensione interna, non essendo la stessa qualificata come sanzione penale nell'ordinamento nazionale, ma anche in una dimensione sovranazionale.

La giurisprudenza amministrativa si è infatti interrogata sulla riconducibilità della bonifica alla "materia penale" agli effetti della CEDU, applicando i c.d. "**criteri Engel**", ossia quei criteri individuati dalla **giurisprudenza della Corte di Strasburgo** per stabilire «l'esistenza o meno di una "accusa in materia penale"»<sup>52</sup>. Il **primo** è la qualificazione giuridica del reato nel diritto interno, il **secondo** è la natura stessa del reato e il **terzo** è il grado di severità della sanzione in cui incorre l'interessato. Il secondo e il terzo criterio «sono alternativi e non necessariamente cumulativi», anche se «ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di giungere a una conclusione chiara circa l'esistenza di una accusa in materia penale»<sup>53</sup>.

La qualificazione giuridica formalmente attribuita a una sanzione dall'ordinamento nazionale, quindi, «è, per la Corte europea, solo uno degli indicatori di cui tener conto per stabilire l'ambito e il

---

<sup>49</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, 10.

<sup>50</sup> Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, 10.

<sup>51</sup> Cons. Stato, Ad. plen., n. 10 del 2019 e n. 3 del 2021.

<sup>52</sup> Corte Edu, Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22, A e B c. Norvegia [GC], nn. 24130/11 e 29758/11, § 107, 15 novembre 2016, e Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo [GC], nn. 55391/13 e altri 2, § 122, 6 novembre 2018; Corte Edu, Grande Camera, 8 luglio 2019, Mihalache contro Romania

<sup>53</sup> Corte Edu, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia.

confine della materia penale. Ciò che per il diritto interno non è pena, può invece esserlo per la giurisprudenza sovranazionale»<sup>54</sup>.

Al di là dalla qualificazione giuridica della misura nel diritto interno, la sua natura “punitiva” va allora apprezzata sulla base dei **due criteri sostanziali** di cui si è detto: da un lato, la natura della violazione, desunta dal suo ambito applicativo, in quanto deve essere rivolta alla «generalità dei consociati» e non agli appartenenti ad un ordinamento particolare, e, soprattutto, dallo scopo perseguito, che deve essere «non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo»; dall’altro, la natura e la gravità della sanzione cui l’interessato si trova esposto, che deve presentare «una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità»<sup>55</sup>.

Nel caso di specie, con riferimento alla **natura della violazione**, come si è detto, **la bonifica** dei siti inquinati è **una misura** rivolta a coloro che, con la propria condotta attiva od omissiva, hanno dato causa ad un evento di contaminazione. Sotto il profilo dello scopo perseguito, poi, la bonifica ha una **funzione risarcitoria-reintegratoria del bene giuridico-ambiente leso da una condotta umana aggressiva** ed è **diretta** essenzialmente **a ripristinare la situazione preesistente all’episodio di inquinamento e a rimuoverne gli effetti**, in un’ottica di protezione del bene ambientale e non di punizione dell’autore della sua lesione.

Con riferimento alla **gravità della sanzione**, la bonifica è volta a ripristinare la situazione di fatto antecedente all’inquinamento ambientale e, quindi, è rapportata ai costi necessari a questa attività di recupero materiale del bene ambientale, senza alcuna connotazione afflittiva.

La giurisprudenza amministrativa ha, anche di recente, ritenuto che le misure disciplinate dagli artt. 239 ss. del d.lgs. n. 152 del 2006 abbiano, nel loro complesso, una finalità di salvaguardia del bene-ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o di danno e che, in esse, «è assente ogni matrice di sanzione dell'autore»<sup>56</sup>.

La ritenuta funzione riparatoria-ripristinatoria della bonifica dei siti contaminati e l’esclusione di una sua natura “punitiva” giustifica **l’orientamento** ormai **prevalente nella giurisprudenza amministrativa**, secondo cui, ai fini del sorgere del relativo obbligo, è del tutto indifferente «l’epoca di verifica della contaminazione», nel senso che la bonifica stessa può essere disposta a carico del responsabile anche qualora la condotta inquinante sia risalente nel tempo e verificatasi in momenti

---

<sup>54</sup> Corte cost., sentenza n. 43 del 2017.

<sup>55</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 43 del 2017. Sul tema, BINDI-PISANESCHI, *La retroattività in mitius delle sanzioni amministrative sostanzialmente afflittive tra Corte Edu, Corte di Giustizia e Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22/2019; NARDI, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative "sostanzialmente" penali: un primo passo verso il generale riconoscimento?*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it), 2019, n. 3; VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2019; VIGANÒ, *Garanzie penalistiche e sanzioni amministrative*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 2020, 1775.

<sup>56</sup> Da ultimo, Cons. Stato, Ad. Plen., 26 gennaio 2021, n. 3. Nello stesso senso, precedentemente, Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, 10.

storici passati, comunque precedenti alla sua introduzione nell'ordinamento, «a condizione che vi sia [ancora] una situazione di inquinamento ambientale e che possa essere rimossa dal soggetto responsabile»<sup>57</sup>. Ciò anche in ragione della natura permanente del danno ambientale della circostanza che l'autore dell'inquinamento rimane soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita finché essa perdura.

La condotta di inquinamento ambientale commessa prima dell'introduzione, nel nostro ordinamento, della bonifica ad opera del d.lgs. n. 22 del 1997 e poi del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, era già qualificabile come illecito civile fonte di responsabilità aquiliana per il suo autore, il quale era tenuto al risarcimento per equivalente o, se possibile e non eccessivamente oneroso, in forma specifica ex artt. 2043 e 2058 cod. civ., nonché, dopo la legge n. 349 del 1986 che ha tipizzato l'illecito ambientale, al «ripristino dello stato dei luoghi» a sue spese.

Vi è quindi una **continuità normativa tra la bonifica dei siti inquinati**, disciplinata dagli artt. 242 ss. del codice dell'ambiente, e **la figura generale di illecito civile**, con la conseguenza che, non trattandosi di sanzione sostanzialmente penale, non è applicabile il principio di irretroattività della legge sancito dall'art. 7 CEDU, proprio perché «le norme in materia di obblighi di bonifica non sanzionano ora per allora, la (risalente) condotta di inquinamento, ma pongono attuale rimedio alla (perdurante) condizione di contaminazione dei luoghi»<sup>58</sup>.

Con l'introduzione degli obblighi di bonifica, infatti, «non si è estesa l'area dell'illiceità rispetto a condotte in precedenza considerate conformi a diritto, ma si sono ampliati i rimedi rispetto a fatti di aggressione dell'ambiente già considerati lesivi di un bene meritevole di tutela»<sup>59</sup>.

Ciò trova conferma nell'art. 242, che, ai commi 1 e 11, menziona espressamente i casi di **contaminazioni cosiddette “storiche”**<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., n22 ottobre 2019, 10.

<sup>58</sup> Cons. Stato, 1 aprile 2020, n. 2195. Nello stesso senso, Cons. Stato, 10 settembre 2015, n. 4225; Cons. Stato, 8 ottobre 2018, n. 5761; Cons. Stato, 7 maggio 2019, n. 2926.

<sup>59</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, 10.

<sup>60</sup> Sul tema, M. FERMEGLIA, *Chi inquina, ripara: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la legge europea 2013*, in *Resp. civ. prev.*, 2015, 1593.