

Non solo "chi inquina, paga"? Responsabilità del proprietario *incolpevole* di un sito contaminato (*Nota a T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263*) dell'Avv. Gabriele Sabato

Sommario: *Premessa - 1. La controversia - 2. Giurisprudenza uniforme antecedente al T.A.R. Lazio n. 2263/11 - 3. Ricostruzione del diritto applicabile effettuata da parte del T.A.R. Lazio - 4. Ma Solvay Solexis è realmente soggetto non responsabile dell'inquinamento? - Conclusioni*

## Premessa

Si segnala una recente pronuncia della Prima Sezione del T.A.R. Lazio (14 marzo 2011, n. 2263)<sup>1</sup> il cui primo e involontario merito sarà senza dubbio quello di riaprire il dibattito giurisprudenziale e dottrinale relativo alla questione della responsabilità del proprietario di un sito contaminato per la realizzazione degli interventi di bonifica e ripristino dello stesso, anche nel caso in cui il medesimo proprietario non abbia causato la contaminazione in oggetto, e che induce a svolgere alcune riflessioni preliminari.

In netta controtendenza rispetto alle conclusioni cui è giunta costantemente nel corso degli ultimi anni la giurisprudenza amministrativa,<sup>2</sup> secondo la quale:

- a) l'obbligo di bonificare un sito contaminato deve essere posto in capo al responsabile della contaminazione;
- b) le autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare tale responsabile; mentre
- c) il proprietario che non ha causato tale contaminazione, e ogni altro soggetto interessato, hanno una mera "facoltà" di effettuare interventi di bonifica;

il Tar Lazio, con la pronuncia in commento, ribalta l'assunto appena esposto alla lettera *c*), statuendo che a talune condizioni (di cui *infra*, al paragrafo 3.), il proprietario di un sito presso cui è stata accertata la presenza di contaminazione è legittimamente raggiungibile da un ordine di messa in sicurezza, ripristino e bonifica emesso dall'autorità amministrativa competente, anche qualora lo stesso non risulti essere il responsabile di detta contaminazione - con ciò fornendo un'interpretazione più che estensiva del principio "*chi inquina paga*" di matrice comunitaria,<sup>3</sup> oggi espressamente incluso tra le *Disposizioni comuni e i principi generali* del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ("Codice dell'ambiente").<sup>4</sup>

<sup>1</sup> T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263.

<sup>2</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 16 giugno 2009 n. 3885; *id.*, 19 marzo 2009, n. 1612; *id.*, 5 dicembre 2008, n. 6055; T.A.R. Toscana, Sez. II, 1 aprile 2011, n. 565; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 18 dicembre 2010, n. 4593; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 24 novembre 2010 n. 1575; T.A.R. Umbria, Sez. I, 24 luglio 2010, n. 416; T.A.R. Toscana, Sez. II, 6 luglio 2010, n. 2316; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 31 maggio 2010, n. 959; T.A.R. Toscana, Sez. II, 19 maggio 2010, n. 1524; T.A.R. Toscana, sez. II, 3 marzo 2010, n. 594; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 12 febbraio 2010, n.408; T.A.R. Toscana, Sez. II, 8 gennaio 2010, n. 8; T.A.R. Toscana, Sez. II, 18 dicembre 2009, n. 3973; T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 1448; T.A.R. Toscana, Sez. II, 24 agosto 2009, n. 1398; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 3 luglio 2009, n. 3727; T.A.R. Toscana, Sez. II, 6 maggio 2009, n. 762; T.A.R. Toscana, Sez. III, 17 marzo 2009, n. 665; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 27 Gennaio 2009, n. 403; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 20 luglio 2007, n. 1254.

<sup>3</sup> Cfr. Articolo 191(2) Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("TFUE"), ai sensi del quale "*La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»*".

<sup>4</sup> Cfr. Articolo 3-ter (*Principio dell'azione ambientale*) del Codice dell'ambiente, inserito dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, secondo cui "*La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato*

Con la presente nota, dopo aver dato brevemente conto dei fatti oggetto di causa, e fornito una breve (ma ci sembra doverosa) integrazione alla ricostruzione degli stessi rispetto a quella fornita dal giudice amministrativo - in merito alle modalità con cui è avvenuto il passaggio di controllo sul sito produttivo contaminato (par. 1), - si passerà ad analizzare la giurisprudenza amministrativa, fino ad oggi maggioritaria, sul tema della *non* responsabilità del proprietario incolpevole per la contaminazione accertata all'interno del proprio sito produttivo (par. 2), provando a tratteggiare una prima analisi critica dei *dicta* pronunciati dal Tar Lazio nella sentenza n. 2263/11, e del loro potenziale impatto (par. 3). In conclusione, saranno proposti alcuni spunti di riflessione relativamente all'iter giuridico con cui il Tar Lazio è giunto al rigetto del ricorso (par. 4) - non tanto per proporre in tale sede un supplemento di giudizio in merito a un procedimento sul quale sarà eventualmente compito dei giudici di seconde cure pronunciarsi, quanto per poter affermare che se la ricorrente (Solvay Solexis S.p.A., di seguito indicata come "Solvay Solexis") sembrerebbe comunque poter essere obbligata a bonificare e ripristinare il terreno interessato dalla contaminazione accertata, ciò potrebbe avvenire semplicemente rileggendo il caso in esame tramite taluni concetti giuridici propri del diritto civile e societario, sulla scorta delle profonde differenze esistenti tra operazioni di acquisizione di aziende (o rami d'azienda) da un lato, e quelle di acquisizione di partecipazioni sociali (come nel caso in esame), dall'altro, con ciò evitando di ripensare e ridisegnare il perimetro di taluni principi in materia (tra i quali quello comunitario del "*chi inquina paga*"), radicatisi alla luce delle sopra citate normativa e giurisprudenza.

## 1. La controversia

Il procedimento deciso dalla sentenza in commento prende avvio col ricorso con cui Solvay Solexis ha impugnato, chiedendone l'annullamento, (a) una nota del Ministero dell'ambiente<sup>5</sup> con cui le veniva imposta "*l'attivazione di specifiche caratterizzazioni e misure di messa in sicurezza di emergenza nelle aree inquinate di proprietà della società stessa*", e - con motivi aggiunti - (b) un decreto direttoriale di adozione delle determinazioni conclusive della conferenza di servizi decisoria, con cui il Ministero dell'ambiente individuava gli interventi necessari per la bonifica del sito, nonché i soggetti obbligati alla loro realizzazione, approvando e considerando definitive per tale via "*tutte le prescrizioni stabilite nel verbale della conferenza di servizi decisoria del 11 febbraio 2010*".

Tale nota, e il successivo decreto, risultano essere stati adottati nell'ambito di un procedimento di bonifica aperto dal 2001,<sup>6</sup> e all'epoca condotto dal Comune di Bussi nei confronti della società Ausimont S.p.A. (di seguito indicata come "Ausimont", e controllata allora da Montedison S.p.A., poi divenuta Edison S.p.A.), società tramite la quale il gruppo Solvay "*ha acquistato ed assunto la titolarità dello stabilimento e del sito di Bussi*". La medesima Solvay Solexis, pur dichiarandosi non responsabile dell'inquinamento, proseguiva nell'attuare ogni misura di tutela ambientale richiesta dall'amministrazione competente in merito al sito di Bussi sul Tirino.

Come rimarcato dal Tar Lazio, che prende atto delle "*vicende relative all'acquisto di Ausimont*" da parte del gruppo Solvay (e pertanto non semplicemente del sito produttivo di proprietà della stessa), soltanto dopo essere subentrata dal 2002 nella "*gestione dello stabilimento di Bussi*", Solvay Solexis "*ha dovuto constatare che la situazione ambientale in cui versava il sito era ben più compromessa di quella falsamente rassicurante rappresentata da Montedison durante le trattative del 2001 per la cessione delle azioni Ausimont*".

Orbene, che si tratti di trasferimento del pacchetto azionario di controllo su Ausimont - e non di cessione dell'azienda interessata, da Ausimont in favore di una società del gruppo Solvay, - sembrerebbe trovare conferma, oltre che nel corsivo appena riportato, anche nei fatti che presentiamo qui di seguito, e che

---

*delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale*". Da ultimo, sul punto, si veda GRASSI S. (a cura di), *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, 1338 e ss..

<sup>5</sup> Nota Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 23 dicembre 2008 n. 28930.

<sup>6</sup> Non essendo disponibili gli atti di quel procedimento amministrativo, non può essere del tutto escluso che Ausimont sia stata coinvolta dalla P.A. precedente non nella qualità di soggetto inquinatore, anche se il tenore del testo della sentenza lascerebbe presumere il contrario.

farebbero configurare il passaggio di titolarità sul sito come mera conseguenza della vendita (indiretta) del pacchetto azionario di controllo della società Ausimont, da Montedison S.p.A. a Solvay SA.

In breve. Tra il 2001 e il 2002 vi fu un cambio di controllo su Ausimont (società all'epoca indirettamente controllata da Montedison S.p.A.), per il tramite di un'acquisizione autorizzata da parte della Commissione Europea ai sensi del Regolamento (CEE) N. 4064/89 (*European Merger Control*).<sup>7</sup> Come si evince dalla rappresentazione dei fatti fornita dalla Commissione all'interno della propria *clearance*, il capitale sociale di Ausimont era interamente detenuto da Agorà S.p.A., *holding company* avente come oggetto sociale principale la detenzione di partecipazioni sociali in altre società, a sua volta controllata all'80% da Montedison (il restante 20% in Agorà S.p.A. essendo di proprietà di Longside International. Si veda il Grafico 1, "Fase 1", *infra*).<sup>8</sup> Eseguita la cessione dell'intera partecipazione di Agorà S.p.A. da parte di Montedison e Longside International, in favore di Solvay SA (Grafico 1, "Fase 2"), in data 1 gennaio 2003, Ausimont, ormai all'interno del perimetro del gruppo Solvay, e una volta fusasi in Agorà S.p.A., ha infine cambiato denominazione in Solvay Solexis S.p.A. (Grafico 1, "Fase 3").<sup>9</sup>

Quanto sopra sembra confermare che la società che gestiva e che aveva " *la titolarità dello stabilimento e del sito di Bussi*", e nel cui libro cespiti tale bene verosimilmente compariva<sup>10</sup> - e presso il quale è stato riscontrato il livello di inquinamento cui l'autorità ha cercato di far fronte con i provvedimenti impugnati davanti al Tar Lazio, - è sempre stata la medesima: dapprima Ausimont, e poi, nella fase post fusione di questa in Agorà S.p.A. e contestuale cambio denominazione, Solvay Solexis S.p.A..

---

<sup>7</sup> Il Regolamento (CEE) N. 4064/89, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, è stato in seguito abrogato dall'articolo 25 del Regolamento (CE) N. 139/2004, che attualmente disciplina a livello comunitario la materia delle concentrazioni tra imprese da un punto di vista della tutela della concorrenza.

<sup>8</sup> L'operazione di acquisizione, date le dimensioni di fatturato delle parti coinvolte, fu oggetto di *clearance* da parte dell'Autorità europea della concorrenza, che emise l'autorizzazione alla concentrazione il 9 aprile 2002 (Caso n. IV/M.2690, *Solvay/Montedison-Ausimont*). Provvedimento di autorizzazione sul sito [http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2690\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2690_en.pdf) (cfr. in particolare il paragrafo 5, a mente del quale " *The operation is the acquisition by Solvay of all of the issued share capital in Agorà SpA, a company whose sole function is to act as the holding company of Ausimont, in which it owns 100% of the share capital. Agorà is currently a majority-owned subsidiary of Montedison (which holds 80% of Agorà's share capital). The remaining 20% is currently held by Longside International. This holding will also be bought by Solvay*"). Longside International è un veicolo societario controllato al 100% da Athena Private Equity, un fondo di investimento costituito da banche europee.

<sup>9</sup> Come riportato in una decisione della Commissione Europea del 3 maggio 2006 relativa a una procedura aperta ai sensi dell'articolo 81 del Trattato della Comunità Europea e dell'articolo 53 dell'*EEA Agreement*, e che ricostruisce l'intera vicenda, " *The Italian company Solvay Solexis SpA (hereinafter "Solexis", to avoid any confusion with the current parent company Solvay SA) was formerly named Ausimont SpA (hereinafter "Ausimont"). It was founded in 1981 and was wholly owned by Montecatini SpA, which in turn was 100% controlled by Montedison SpA (now Edison SpA, see section 2.2.3) until 2000. Between the year 2000 and the sale of the company to Solvay, in May 2002, Ausimont was a majority owned subsidiary of Montedison SpA through the intermediate company Agorà SpA. Agorà SpA, which had a 100% shareholding in Ausimont, was controlled at 80% by Montedison, the remaining 20% being owned by the company Longside International SA. After the sale to Solvay in May 2002 (thus after the end of the infringement) and the subsequent restructuring, Ausimont merged into Agorà SpA, which changed its name to Ausimont SpA in the summer of 2002. On 1 January 2003 Ausimont SpA was renamed Solvay Solexis SpA and it is now [indirectly nearly] 100% owned by Solvay*".

<sup>10</sup> Data la concisa ricostruzione dei fatti presente nella pronuncia in commento, non può essere del tutto escluso che nella stessa manchino alcuni tasselli utili alla esatta e precisa ricostruzione della fattispecie concreta, la cui conoscenza potrebbe in parte modificare le conclusioni che qui si presentano.

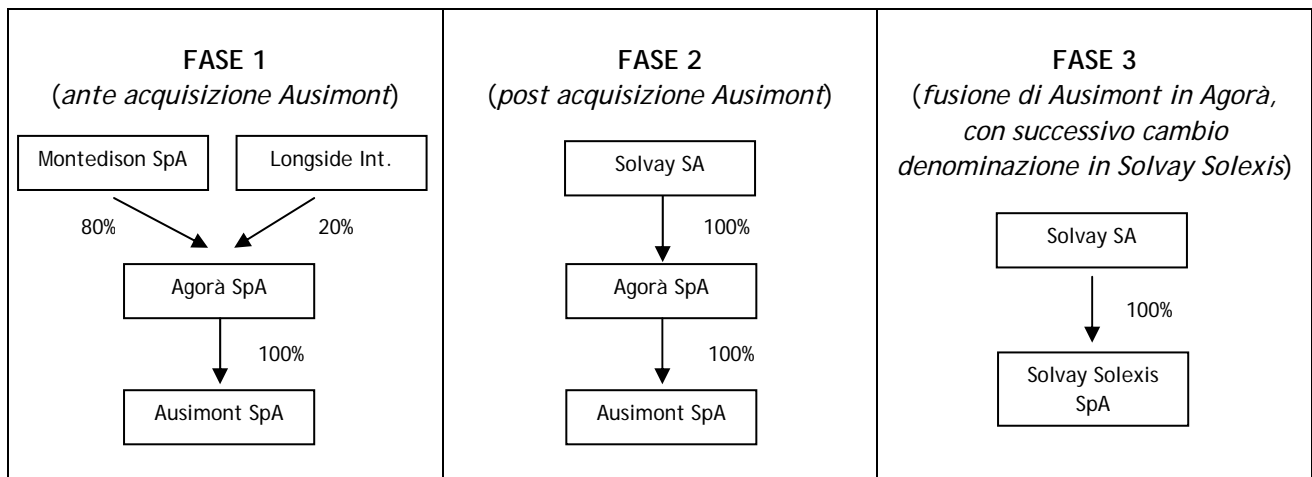


Grafico 1: Vicenda societaria legata al passaggio di controllo su Ausimont, dal gruppo Montedison al gruppo Solvay.

## 2. Giurisprudenza uniforme antecedente al T.A.R. Lazio n. 2263/11

Ricostruita in fatto la vicenda esaminata dal Tar Lazio, preme ora dar conto in via preliminare di come in casi analoghi a quelle oggetto di causa si sia nel tempo stratificato un *consensus* giurisprudenziale<sup>11</sup> - e di questo il Tar Lazio ne dà correttamente atto, - circa l'esistenza dell'obbligo di bonifica di siti inquinati gravante unicamente sull'effettivo responsabile dell'inquinamento stesso, la mera qualifica di proprietario o detentore del terreno contaminato non implicando di per sé l'obbligo di compiere e realizzare le opere di bonifica.<sup>12</sup>

Pertanto - questo il precipitato di tale giurisprudenza, - nell'adozione di quelle misure che possano quantomeno presentarsi come astrattamente capaci a fronteggiare una situazione di contaminazione, l'amministrazione procedente può emettere provvedimenti il cui contenuto vada a gravare unicamente sul soggetto che per la creazione di tale situazione risulta essere responsabile, a titolo di dolo o colpa; non potendo pertanto eventuali obblighi di bonifica o di messa in sicurezza essere posti in capo al proprietario incolpevole, qualora non venga accertata la sua responsabilità.

Conseguenza pratica dell'applicazione di tale principio è che la pubblica amministrazione non ha il potere di imporre lo svolgimento delle attività di recupero e di risanamento a carico di un soggetto privato che non abbia causato, per via di proprie azioni od omissioni, la contaminazione.

Difatti, come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza espressasi su tal punto, il principio "*chi inquina paga*", - inteso come strumento di imputazione dei costi ambientali<sup>13</sup> al soggetto che ha causato la

<sup>11</sup> Si veda la nota 2, *supra*. In particolare, in Consiglio di Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885 (che conferma T.A.R. Piemonte n. 2207/2004), si sottolinea come "*In tal senso disponeva la disciplina anteriore all'attuale Codice dell'Ambiente, vale a dire il D.Lgs. 22/1997 (c.d. decreto "Ronchi") ed il DM 471/1999, ed allo stesso modo era orientata la giurisprudenza*".

<sup>12</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885, *cit.*, a mente del quale "*La fattispecie del mero abbandono o deposito di rifiuto - che coinvolge anche i proprietari delle aree - va distinta da una situazione di vero e proprio inquinamento di un determinato sito, che è invece disciplinata dall'art. 17 dello stesso decreto legislativo. L'assetto normativo sul dovere di bonifica è stato confermato dal vigente D.Lgs. 152/2006: l'obbligo di bonifica è posto pertanto in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare (artt. 242 e 244 D.Lgs. 152/2006), mentre il proprietario non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno una mera "facoltà" di effettuare interventi di bonifica (art. 245); nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica saranno realizzate dalle Amministrazioni competenti (art. 250), salvo, a fronte delle spese da esse sostenute, l'esistenza di un privilegio speciale immobiliare sul fondo, a tutela del credito per la bonifica e la qualificazione degli interventi relativi come onere reale sul fondo stesso, onere destinato pertanto a trasmettersi unitamente alla proprietà del terreno (art. 253). Il complesso di questa disciplina è rispondente ai dettami del diritto comunitario ed, in particolare, al principio "chi inquina paga" che va interpretato in senso sostanzialistico, in modo da non pregiudicare l'efficacia del diritto comunitario*".

<sup>13</sup> Cosiddette *esternalità*, ovvero costi sociali estranei alla contabilità ordinaria dell'impresa.

compromissione ecologica illecita<sup>14</sup> - rappresenta il principio cardine e consolidato a livello comunitario per quanto riguarda la responsabilità ambientale<sup>15</sup> e si caratterizza per (i) la sua efficacia diretta nell'ordinamento;<sup>16</sup> (ii) il fatto che l'onere della prova circa l'accertamento in merito all'origine dell'inquinamento grava sulla pubblica amministrazione;<sup>17</sup> e (iii) un penetrante obbligo di motivazione dei provvedimenti della P.A.<sup>18</sup>

Tale impostazione, all'epoca sancita dal D.Lgs. n. 22 del 1997, è confermata e integrata dagli articoli 240 e seguenti del Codice dell'ambiente, dai quali è stata in più occasioni desunta l'esistenza dell'obbligo di effettuare interventi atti al recupero ambientale, fintanto di natura emergenziale, al soggetto responsabile dell'inquinamento, che potrebbe ovviamente essere persona diversa dal proprietario ovvero dal gestore dell'area interessata.<sup>19</sup>

### 3. Ricostruzione del diritto applicabile effettuata da parte del Tar Lazio

In punto di diritto, il giudice amministrativo nella sentenza in commento ha provveduto a ricostruire - in linea con le pronunce emesse in passato dalla magistratura amministrativa, - la cornice normativa applicabile alla fattispecie *de qua*, ribadendo come il Titolo V (*Bonifica dei siti contaminati*) del Codice dell'ambiente preveda alcuni principi ineludibili da parte della amministrazione, ovvero l'esistenza di:

<sup>14</sup> Cfr., *ex multis*, Cons. Stato Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885, secondo cui tale esplicitazione (inquinamento lecito / inquinamento illecito) risulta utile dato che esiste una compromissione ecologica lecita data dall'attività di trasformazione industriale dell'ambiente che non supera gli *standards* legali.

<sup>15</sup> Cfr. TADDEI G., *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento (nota a Corte di Giustizia 9 marzo 2010 in C 378/08 e CC 379 - 380/08)*, in *Ambiente & Sviluppo*, Ipsoa, Milano, 2010, 5, 439 e ss..

<sup>16</sup> Secondo il T.A.R. Toscana, Sez. II, 3 marzo 2010 n. 594, " *la disciplina di cui agli artt. 240 e segg. del d.lgs. n. 152/2006 (cd. Codice ambiente). Come si è già visto, tale disciplina, al pari di quella previgente (art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 22/1997), è ispirata al principio secondo cui l'obbligo di adottare le misure, tanto urgenti che definitive, idonee a fronteggiare una situazione di inquinamento, è a carico unicamente di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa, a titolo di dolo o colpa: l'obbligo di bonifica o di messa in sicurezza non può essere, invece, addossato al proprietario incolpevole, ove manchi ogni responsabilità dello stesso (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 665; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 26 luglio 2007, n. 1254). La P.A. non può, pertanto, imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari del bene, lo svolgimento delle attività di recupero e di risanamento (così, nel vigore della precedente disciplina, T.A.R. Veneto, Sez. II, 2 febbraio 2002, n. 320). L'enunciato è conforme al principio "chi inquina, paga", cui si ispira la normativa comunitaria (cfr. art. 174, ex art. 130/R, del Trattato CE), la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione".*

<sup>17</sup> Si veda quanto dichiarato dal T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 3 luglio 2009, n. 3727, secondo il quale " *dopo l'auspicio espresso in sede di parere (Cons. Stato, sez. consult., 5.11.2007, n.3838) circa l'inserimento nel Codice dell'ambiente dei principi di prevenzione e correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, del principio "chi inquina paga" nonché del principio precauzionale, nessuno più dubita della piena vigenza del principio "chi inquina paga" in tutti i procedimenti amministrativi in corso*".

<sup>18</sup> Si veda quanto statuito dalla Corte di Giustizia CE, Sez. Grande, 9 marzo 2010, Sentenze C-379/08 e C-380/08, secondo cui una " *autorità deve tener conto dei criteri di cui al punto 1.3.1 dell'allegato II [che prevede un quadro comune da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno ambientale] alla direttiva 2004/35 e indicare, nella sua decisione, le ragioni specifiche che motivino la sua scelta nonché, eventualmente, quelle in grado di giustificare il fatto che non fosse necessario o possibile effettuare un esame circostanziato alla luce dei detti criteri a causa, ad esempio, dell'urgenza della situazione ambientale*".

<sup>19</sup> Non solo. Il principio "chi inquina paga" vale, inoltre, per " *le misure di messa in sicurezza d'emergenza [...] secondo la definizione che delle misure stesse è contenuta nell'art. 240, comma 1, lett. m), del D.Lgs. n. 152 cit. (ogni intervento immediato od a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lett. t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito ed a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente). Infatti, anche l'adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza è addossata dalla normativa in discorso al soggetto responsabile dell'inquinamento. La giurisprudenza ha chiarito, poi, che la sindacabilità della scelta di siffatte misure si correla al principio per il quale il giudice amministrativo ha poteri di controllo della discrezionalità tecnica, che si spingono fino alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, in relazione alla loro correttezza sotto gli aspetti del criterio tecnico e del procedimento applicativo, ma senza sostituirsi alla P.A. nell'effettuazione di valutazioni opinabili". T.A.R. Toscana, Sez. II, 19 giugno 2010, n. 1524.*

- 1) obblighi a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento (o della contaminazione);<sup>20</sup>
- 2) un potere di ordinanza spendibile da parte dell'amministrazione provinciale;<sup>21</sup>
- 3) procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale;<sup>22</sup>
- 4) poteri suppletivi di intervento in capo al Comune territorialmente competente;<sup>23</sup>
- 5) un onere reale e un privilegio speciale immobiliare, a garanzia del recupero delle somme spese per gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino.<sup>24</sup>

Sulla base di tali principi, secondo il giudice amministrativo del Lazio - e da qui in avanti il Tar inizia a discostarsi dall'orientamento giurisprudenziale fino ad oggi prevalente, - il proprietario dell'immobile, seppur incolpevole, non può essere tenuto "immune"<sup>25</sup> da un coinvolgimento all'interno della procedura

<sup>20</sup> All'articolo 242, il Codice dell'ambiente prevede una pluralità di obblighi a carico del soggetto responsabile dell'inquinamento (o della contaminazione), stabilendo che (A) "al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne da immediata comunicazione" (comma 1); e che (B) "il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento" e "provvede al ripristino delle zone contaminate" (comma 2).

<sup>21</sup> In merito al potere di ordinanza, l'articolo 244 del Codice dell'ambiente stabilisce che l'amministrazione "dopo avere svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento" dei livelli di contaminazione, "diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del [Titolo V]" (comma 2); dovendo tale ordinanza essere "comunque notificata anche al proprietario del sito" (comma 3), ai sensi e per gli effetti di cui al successivo articolo 253. Il comma 4, inoltre, prevede che "se il responsabile non sia individuabile o non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari [...] sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art. 250".

<sup>22</sup> L'articolo 245 del Codice dell'ambiente stabilisce due principi di fondamentale rilevanza. Il primo è che "le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal [Titolo V] possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili". Per mezzo del secondo, invece, "fatti salvi gli obblighi della potenziale contaminazione", il proprietario che rilevi il superamento o il pericolo di superamento della concentrazione soglia di contaminazione, è tenuto ad "attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242".

<sup>23</sup> In applicazione del principio generale di effettività della tutela del bene ambientale, il legislatore all'articolo 250 ha previsto che "qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal [Titolo V] ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione".

<sup>24</sup> In base all'articolo 253, il legislatore delegato ha previsto che gli interventi di messa in sicurezza, ripristino e bonifica costituiscono onere reale sui siti contaminati, qualora effettuati di ufficio dall'autorità competente (comma 1), e che le spese sostenute per gli interventi "sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime" (comma 2). Il comma 3, a chiusura delle disposizioni relative a tale settore, prevede che "il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito del provvedimento motivato 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".

<sup>25</sup> Va, ad onor del vero, ricordato come la ricostruzione fornita dal Tar Lazio nella pronuncia in commento non si discosti molto dalle Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott (in Corte di Giustizia delle Comunità Europee (C-378/08), 9 marzo 2010 (GUUE, 1 maggio 2010, C113)) - peraltro non accolte in quella occasione dal giudice comunitario, ma che si riportano per intero visto l'indubbio interesse - in cui l'Avvocato Generale ha sostenuto che "102. Se non si vuole svuotare di significato la responsabilità a titolo prioritario dell'operatore che ha causato il danno, l'art. 16, n. 1, della direttiva sulla responsabilità ambientale non deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri possano individuare altri soggetti responsabili destinati a subentrare al predetto. Va respinta altresì l'ipotesi di individuare ulteriori soggetti responsabili chiamati a rispondere insieme e a pari titolo con l'autore in modo tale da diminuire la responsabilità di quest'ultimo. 103. Sarebbe inoltre discutibile chiamare a rispondere in prima battuta e senza necessità un altro soggetto, il quale sarebbe poi obbligato a rivalersi delle spese sostenute sull'operatore responsabile. L'art. 8, n. 3, della direttiva sulla responsabilità ambientale sembra invero evocare tale possibilità, prevedendo che gli Stati membri debbano prevedere il rimborso delle spese sostenute dall'operatore per la riparazione del danno qualora questi dimostri che tale danno è stato causato da terzi ovvero a motivo di ordini impartiti dall'autorità. Tuttavia, ciò si spiega con il fatto che l'operatore di norma si trova nella

relativa ai siti contaminati e dalle relative conseguenze della constatata contaminazione; svolgendosi l'iter argomentativo del Tar Lazio lungo tre precise, ed esplicitate, premesse di ordine giuridico:

- 1) anzitutto, l'articolo 245 del Codice dell'ambiente richiede al proprietario di un sito contaminato di porre in essere le misure di prevenzione previste dall'articolo 242;
- 2) in secondo luogo, il medesimo soggetto - benché non colpevole, - ha facoltà di dare avvio volontariamente agli interventi di messa insicurezza, bonifica e ripristino ambientale, ai sensi dell'articolo 245; ed infine
- 3) a mente dell'articolo 253, 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*" .<sup>26</sup>

In altre parole, se in capo al responsabile della contaminazione vi sono obblighi di bonifica, ripristino ambientale e *lato sensu* riparatori, al Tar Lazio pare innegabile che nel caso in cui risulti impossibile

---

*miglior posizione per riparare i danni all'ambiente, dal momento che la fonte di danno e almeno i terreni inizialmente interessati dal medesimo si trovano nella sua sfera di disponibilità. Al contrario, altri soggetti responsabili dell'evento possono essere per lo più chiamati in causa soltanto per le spese. 104. È necessario piuttosto che la responsabilità di ulteriori soggetti abbia carattere sussidiario. Essa può intervenire soltanto nel caso in cui non sia possibile chiamare in causa alcun operatore autore del danno. 105. Rispettando tale limite, gli Stati membri possono tanto concretizzare il principio «chi inquina paga» in una forma diversa da quella prevista dalla direttiva sulla responsabilità ambientale [in proposito, v. infra, sub i)], quanto sviluppare regole di responsabilità operanti a prescindere da un contributo alla causazione del danno [in proposito, v. infra, sub ii)].*

*i) Modelli sussidiari di responsabilità fondati sul principio «chi inquina paga»*

*106. Appare logico che la prima soluzione consista nell'individuare soggetti responsabili in via sussidiaria proprio in base al principio «chi inquina paga». In virtù della possibile complessità dei fattori causali di danni ambientali, sussiste al riguardo un ampio margine di scelta tanto per gli Stati membri quanto per la Comunità (37). Il margine di manovra della Comunità non viene esaurito dalla direttiva sulla responsabilità ambientale. Quest'ultima chiama in causa soltanto l'operatore responsabile quale autore dell'evento dannoso, ma lascia agli Stati membri la facoltà di coinvolgere come responsabili anche altri soggetti che abbiano causato il danno. L'art. 16, n. 1, menziona a titolo di esempio l'inclusione di ulteriori attività quali possibili fonti di obblighi.*

*107. Nella specie, oltre alla soluzione di cui sopra, si potrebbe pensare, ad esempio, all'eventuale coinvolgimento come responsabile dell'evento dannoso, indipendentemente dall'esercizio di un'attività professionale, del proprietario o dell'utilizzatore di un terreno che, per lo stato in cui versi, causi - ad esempio mediante propagazione - danni all'ambiente. Questo perché la causa del danno si trova nella sfera di disponibilità di tale soggetto e può essere eliminata soltanto con la sua collaborazione. Pertanto, non comporterebbe alcun conflitto con il principio «chi inquina paga» il fatto di chiamare a rispondere per tale danno il proprietario o l'utilizzatore del terreno.*

*108. Non sarebbe in contrasto con il detto principio neppure il fatto di considerare responsabile anche il soggetto giuridico succeduto all'autore dell'evento dannoso, quanto meno ogni volta che non possa più essere chiamato in causa il responsabile originario.*

*109. Inoltre, una responsabilità per i costi corrisponde in linea di massima al principio «chi inquina paga» anche nel caso in cui sia possibile accertare l'esistenza di un contributo alla causazione del danno, ma non l'entità di tale contributo. Infatti, nella pratica sarà spesso difficile o addirittura impossibile quantificare esattamente il contributo causale di singoli soggetti a determinati danni ambientali. Qualora costoro venissero globalmente liberati dalla propria responsabilità, il principio «chi inquina paga» ne risulterebbe indebolito. In simili casi, gli Stati membri potrebbero addebitare i costi agli autori responsabili identificabili, in solido tra loro. In tale contesto, le legislazioni nazionali dovrebbero adottare le norme necessarie in materia di ripartizione degli oneri tra i singoli responsabili, assumendo eventualmente a riferimento le analoghe disposizioni vigenti in altri settori attinenti alla materia del risarcimento dei danni. Tale competenza degli Stati membri corrisponde alla valutazione compiuta nell'ambito dell'art. 9 della direttiva sulla responsabilità ambientale.*

*110. Appare chiaro che nel corso dell'iter di approvazione della direttiva la Commissione riteneva ancora che fosse compatibile con il principio «chi inquina paga» il fatto di addossare ad un possibile soggetto responsabile di un evento dannoso l'onere della prova di non aver cagionato un danno (38). Alla fine essa ha proposto un alleggerimento probatorio almeno riguardo al fatto che i danni ricadono nell'ambito di applicazione ratione temporis della direttiva (39). Sebbene tale disciplina non sia confluita nel testo finale della direttiva, sarebbero in tal senso ipotizzabili - salve le norme della direttiva, ancora da esaminare, in materia di accertamento delle cause del danno (40) - norme nazionali che stabiliscano presunzioni iuris tantum quanto alla causazione dell'evento dannoso."*

<sup>26</sup>

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263.

giungere alla individuazione del responsabile dell'inquinamento (ovvero qualora questi risulti individuato, ma non totalmente solvente per coprire costi e spese di natura riparatoria e ripristinatoria), *"le obbligazioni risarcitorie per equivalente sono dall'ordinamento posti a carico del proprietario, ancorché "incolpevole dell'inquinamento", attesa proprio la natura di onere reale degli interventi effettuati (art. 253)"*.

Pertanto, sempre secondo il giudice amministrativo capitolino, il nostro ordinamento da un lato 1) attua il principio *"chi inquina paga"*, introdotto dall'art. 174, comma 2, del Trattato CE (e confermato nell'odierno articolo 191, comma 2, del TFUE),<sup>27</sup> individuando nel responsabile dell'inquinamento il soggetto responsabile per le obbligazioni ripristinatorie e risarcitorie; e dall'altro 2) non prevede che - in caso di mancata individuazione del responsabile ovvero di impossibilità di questi a far fronte alle proprie obbligazioni - le spese degli interventi vadano a gravare sulla collettività (per il tramite di uno degli enti esponenziali di questa), ma - conclude il Tar - *"pone tali costi a carico della proprietà"*. D'altra parte, ribadisce il Tar romano, *"la ratio sottesa al principio comunitario "chi inquina paga", è quella di escludere che i costi derivanti dal ripristino di siti colpiti da inquinamento venga sopportato dalla collettività"*.

A parziale beneficio e "contropartita" per il proprietario *incolpevole* raggiunto da un provvedimento dell'amministrazione competente *in subiecta materia*, il Tar Lazio riconosce l'esistenza di una posizione di *interesse legittimo* a che la P.A. medesima:

- a) eserciti ogni attività volta alla individuazione del reale responsabile;
- b) qualora individuato, pretenda da questi le attività di ripristino necessarie per legge in relazione alla contaminazione constatata; ovvero
- c) ponga a suo carico le spese di quanto si è dovuto attuare di ufficio;

posto che, qualora tale amministrazione non provveda a compiere quanto appena detto, il medesimo proprietario potrà impugnare il provvedimento eventualmente emanato ai sensi dell'articolo 253, comma 3, del Codice dell'ambiente, deducendo i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere di cui tale atto sarà eventualmente affetto.

\*\*\*

Nell'assumere tale impostazione, ricavata in via interpretativa da un esame della normativa applicabile - tacendo sul punto il testo di legge, - e sicuramente finalizzata a portare piena tutela al bene ambientale, sembrerebbe non siano stati ampiamente tenuti in considerazione alcuni parametri di natura ermeneutica non del tutto ignorabili. Si fa riferimento da un lato al *principio costituzionale del bilanciamento*,<sup>28</sup> secondo il quale il plusvalore da riconoscere alla tutela dell'ambiente non comporta necessariamente una *"sovraordinazione aprioristica"*<sup>29</sup> nei confronti degli altri interessi in gioco (rendendo unicamente necessaria la garanzia che l'interesse ambientale non venga mai pretermesso, così da esser sempre adeguatamente ponderato in tutti i processi decisionali), e dall'altro alla lettera

- dell'articolo 244, comma 4, del Codice dell'ambiente (*"se il responsabile non sia individuabile o non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari [...] sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art. 250"*);
- dell'articolo 250, del Codice dell'ambiente (*"Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le*

---

<sup>27</sup> Si veda *supra*, nota 3.

<sup>28</sup> CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 192 e ss..

<sup>29</sup> GRASSI S., *cit.*, 1275.

*procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione");*

- dell'articolo 253, comma 3, del Codice dell'ambiente ("*Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato 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*"); e
- dell'articolo 253, comma 4, del Codice dell'ambiente ("*In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto, 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*");

che sembrano chiaramente delimitare il ruolo del proprietario *incolpevole* a mero *obbligato al pagamento* di spese sostenute da altri e per interventi voluti, eseguiti e diretti dagli stessi (*i.e.*, la P.A.), peraltro non illimitatamente, ma sempre e comunque "*nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi*" (art. 253, comma 4).

In altre parole, dal combinato disposto degli artt. 244, 250 e 253 del Codice dell'ambiente, si ricava che il proprietario dell'area contaminata, ove non sia a sua volta responsabile dell'inquinamento, non ha alcun obbligo di provvedere direttamente alla verifica del livello di contaminazione ed alla bonifica, ma ha l'onere di farlo se intende evitare la costituzione del vincolo reale sul fondo e la nascita del privilegio speciale in favore dell'amministrazione; ciò comportando che "*l'ordine di eseguire quelle attività ben può essere notificato anche al proprietario incolpevole, ma al solo fine di metterlo in condizione di assolvere a tale onere e mantenere così l'area libera da vincoli*".<sup>30</sup>

Peraltro, già *ex se* la prima delle disposizioni richiamate (art. 244, comma 4) sembra recidere alla radice ogni possibilità di ritenere che il proprietario *incolpevole* possa essere obbligato ad effettuare interventi ed opere di bonifica e ripristino, nella misura in cui la stessa dovrà essere applicata ad una situazione di fatto in cui il responsabile dell'inquinamento non è stato individuato, e quindi, come mera ipotesi subordinata alla mancata individuazione dello stesso - poiché ovviamente qualora il responsabile sia conosciuto, questi sarà l'unico soggetto raggiungibile, - e prevedendo al contempo che "*gli interventi che risultassero necessari [saranno] adottati dall'amministrazione competente*" (art. 244, comma 4).

Non solo. Potendosi considerare le norme che chiamano in causa il proprietario *incolpevole* come derogatorie del principio generale sulla base del quale solo chi ha inquinato deve provvedere a bonificare e ripristinare (*polluter pays*), data la loro eccezionalità si può ritenere che non possano essere oggetto di interpretazione estensiva (art. 14 disp. prel. cod. civ.), ciò comportando l'illegittimità di un provvedimento che faccia cadere sul proprietario *incolpevole* l'obbligo di provvedere alla bonifica.

Inoltre, è vero che stando a quanto statuisce il Tar, il proprietario *incolpevole* potrebbe in ipotesi, e successivamente all'iscrizione dell'onere reale, rivalersi sull'effettivo soggetto inquinatore, ma pare verosimilmente difficile che ciò possa accadere nella stragrande maggioranza dei casi, dato che non si comprende come questi possa avere successo laddove ha fallito la P.A. (ovvero risalire a chi ha effettivamente causato la contaminazione), cosa che lascia ritenere che un ordine di bonifica indirizzato al proprietario medesimo potrebbe obiettivamente costituire una violazione del principio di ragionevolezza di matrice comunitaria.

---

<sup>30</sup> Cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 1448, che sul punto richiama Cons. Stato, Sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525.

Né, infine, il richiamo all'articolo 42 Cost. effettuato dal Tar Lazio - secondo cui per legge possono essere posti "limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale" - pare essere del tutto inconfidente, atteso che la normativa richiamata in sentenza sul punto di una presunta responsabilità *ripristinatoria* in via sussidiaria del proprietario *incolpevole* tace (*rectius*: la prevede solo nel caso di interventi posti preventivamente in essere da parte della P.A.) potendosi già di per sé obiettare che il legislatore *quod voluit dixit, quod non dixit noluit*, così che un provvedimento che obblighi tale soggetto a sostenere costi di bonifica e ripristino sembrerebbe essere altresì viziato per violazione dell'articolo 97 della Costituzione e dell'articolo 1 della legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990).

\*\*\*

Volendo spingersi a formulare alcune preliminari previsioni di natura pratica, va detto anzitutto che il primo rischio ravvisabile a carico del proprietario *incolpevole* sarà ovviamente quello di sopportare una (inopportuna) moltiplicazione di costi e spese a proprio carico, e per fatto altrui (del vero inquinatore). Anzitutto quelli relativi al procedimento di bonifica, da cui in realtà dovrebbe, o potrebbe, essere tenuto ai margini se non esserne del tutto escluso; per giungere a quelli connessi all'avvio dell'eventuale procedimento giurisdizionale nei confronti della amministrazione che ha emesso gli ordini di messa in sicurezza, di bonifica, etc. tenendo a mente che in quella sede "la sindacabilità della scelta di siffatte misure si correla al principio per il quale il giudice amministrativo ha poteri di controllo della discrezionalità tecnica, che si spingono fino alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, in relazione alla loro correttezza sotto gli aspetti del criterio tecnico e del procedimento applicativo, ma senza sostituirsi alla P.A. nell'effettuazione di valutazioni opinabili".<sup>31</sup>

Sembrerebbe, quindi, che secondo la pronuncia in commento "chi inquina paga" non debba necessariamente significare che "è tenuto a pagare soltanto chi inquina", ciò ponendo non pochi problemi, tanto di ordine giuridico (dei quali si è detto poc'anzi), quanto di ordine strettamente economico. In relazione a questo secondo aspetto, sia consentito spendere poche righe in merito al tema della circolazione dei siti produttivi tra gli operatori industriali (su cui in tale sede non ci si soffermerà a lungo per ovvie ragioni), e alle modalità con cui tale circolazione avviene nella maggior parte dei casi: o attraverso una cessione di azienda - azienda costituita, *inter alia*, dal bene immobile individuabile nel terreno, incluso il sottosuolo oggetto di contaminazione (cd. *asset deals*); o per mezzo di una cessione della partecipazione sociale (verosimilmente totale o maggioritaria) relativa alla società che annovera tra i propri beni il terreno oggetto di contaminazione (cd. *share deals*).<sup>32</sup>

Va da sé che qualora in futuro dovessero affermarsi i principi indicati dal Tar Lazio n. 2263/11, la scelta di utilizzare lo strumento *acquisizione diretta di azienda*, tramite cui si è in grado di porre in essere una cesura netta tra chi è il proprietario del bene *azienda* prima della sottoscrizione del contratto di acquisto e chi dopo, potrebbe risultare - quantomeno unicamente in relazione ai profili di responsabilità ambientale qui analizzati, - quasi del tutto indifferente rispetto alla scelta di operare una cessione della quota azionaria di controllo della società cui è intestata la suddetta *azienda*.

<sup>31</sup> T.A.R. Toscana, Sez. II, 19 maggio 2010, n. 1524.

<sup>32</sup> Nel primo caso, oggetto del contratto di compravendita sarà il bene azienda, trasferito in via *immediata* dal venditore al compratore; nel secondo, invece, oggetto *immediato* dell'acquisto sarà la partecipazione di controllo della società, tra i cui beni è incluso il terreno contaminato (che pertanto viene ceduto in via *mediata*). Tale distinzione risulta fondamentale per rimarcare che le azioni di garanzia a tutela del compratore (contro i vizi e l'evizione, ai sensi rispettivamente degli articoli 1490 e 1498 c.c.) potranno eventualmente essere efficaci nel primo caso (poiché eventualmente saranno tese a colpire la mancanza di qualità del bene compravenduto, l'azienda), mentre nel secondo caso - dette azioni trovando eventualmente applicazione solo con riferimento alla partecipazione oggetto di compravendita, - sarà opportuno per il compratore che il venditore di tale partecipazione sociale fornisca particolari "rappresentazioni e garanzie" relative sia al bene di primo grado (*i.e.*, la partecipazione), sia al bene di secondo grado, ovvero la società del cui capitale la partecipazione è rappresentativa. In correlazione a tali "rappresentazioni e garanzie", infine, vengono usualmente previsti specifici obblighi di indennizzo a carico del venditore per il caso di violazione delle stesse. Per una prima disamina sul tema della cessione di azienda o di partecipazioni sociali, si veda GERVASONI A., SATTIN F.L., *Private equity e venture capital*, Guerini Studio, Milano, 2008, 397 e ss., e la ivi richiamata giurisprudenza e dottrina.

#### 4. Ma Solvay Solexis è realmente soggetto non responsabile dell'inquinamento?

Si viene in conclusione a sintetizzare un aspetto non secondario che pare emergere dalla sentenza in commento. Prendendo atto della ricostruzione in fatto effettuata dal giudice, come integrata al paragrafo 1., sembrerebbe che al medesimo risultato, ovvero al riconoscimento della responsabilità in capo a Solvay Solexis (non solo come mero proprietario del sito, ma come reale soggetto responsabile), si sarebbe verosimilmente potuti giungere anche solo analizzando più nel dettaglio le modalità con cui si è giunti al cambio di titolarità sul sito di Bussi sul Tirino, dato che, come sembrerebbe dagli atti di causa, Solvay Solexis altro non è che il successore a titolo universale di Ausimont<sup>33</sup> (destinataria del provvedimento di avvio del procedimento di bonifica nel 2001, ben prima di passare all'interno del gruppo Solvay).

Ciò detto, un coinvolgimento (quantomeno in via sussidiaria) del gruppo cui faceva parte Ausimont prima del 2002, e le cui attività potrebbero verosimilmente aver costituito una reale (con)causa della contaminazione esistente, avrebbe eventualmente potuto essere preso in considerazione qualora il Tar Lazio avesse maggiormente tenuto in conto quel filone giurisprudenziale comunitario<sup>34</sup> che ritiene compatibile con il principio "*chi inquina paga*" l'ordine avanzato ad una società da parte di un'amministrazione pubblica di rifondere i costi di rimozione dell'inquinamento, sulla base dell'appartenenza del destinatario di tale ordine ad un gruppo responsabile nel suo complesso per l'inquinamento ambientale, quando non sia possibile stabilire in maniera univoca il rispettivo contributo individuale delle singole società appartenenti a detto gruppo, e i costi che ne risultano.

\*\*\*

Ad integrazione di quanto sopra, e sulla scorta di quanto è stato recentemente statuito dai giudici comunitari, preme aggiungere che nel caso in cui la P.A. parta dall'ipotesi che la società sul cui sito è avvenuto l'inquinamento possa essere il soggetto potenzialmente responsabile,<sup>35</sup> al fine di ricollegare alla stessa, e alle sue attività imprenditoriali, l'evento della contaminazione - e qualora non si riesca a giungere ad un accertamento pieno sul punto,<sup>36</sup> - si potrebbe fare uso dei quei principi enucleati dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee a mente dei quali in materia di danno ambientale (si veda la direttiva 2004/35/CE),<sup>37</sup> è legittima una normativa nazionale che consenta all'autorità competente, in sede di esecuzione della citata direttiva, di presumere l'esistenza di un nesso di causalità, anche nell'ipotesi di inquinamento a carattere diffuso, tra determinati operatori e un inquinamento accertato, e ciò in base alla vicinanza dei loro impianti alla zona inquinata. Tuttavia, conformemente al principio "*chi inquina paga*", per poter presumere secondo tale modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità detta autorità deve disporre di indizi plausibili in grado di dare fondamento alla sua presunzione, quali

---

<sup>33</sup> Come recentemente riaffermato dal T.A.R. Toscana, Sez. II, 1 aprile 2011 n. 573, "*l'art. 2504-bis c.c. (rubricato "Effetti della fusione"), aggiunto dall'art. 13 del d.lgs. n. 22/1991, stabiliva al primo comma che "la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società estinte". Pertanto, come precisato dalla giurisprudenza, nel regime precedente alla modifica dell'art. 2504-bis c.c. ad opera del d.lgs. n. 6/2003, [epoca in cui è avvenuta la fusione per incorporazione di Ausimont in Agorà S.p.A.] la fusione di società determina una situazione giuridica corrispondente alla successione universale e produce l'estinzione delle società che partecipano alla fusione o della società incorporata, nonché il contestuale sub-ingresso della società risultante dalla fusione o di quella incorporante nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle società estinte (cfr., ex plurimis, Cass. civ., Sez. lav., 22 marzo 2010, n. 6845; Cass. civ., Sez. I, 11 aprile 2003, n. 5716)".*

<sup>34</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 24 giugno 2008, causa C-188/07; *Id.*, sentenza 29 aprile 1999, causa C293/97.

<sup>35</sup> Essendo stata, come ad esempio nel caso in esame, interessata unicamente da un cambio del soggetto controllante ex art. 2359 c.c. e da una fusione con una società terza con contestuale modifica della propria denominazione sociale.

<sup>36</sup> Cosa che ad ogni modo non pare concernere il caso in esame, dato che il procedimento di bonifica è stato aperto nel 2001 ad opera del Comune di Bussi contro Ausimont, all'epoca facente parte del gruppo Montedison.

<sup>37</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GUUE, 30 aprile 2004, L/143).

*"[...] la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività".<sup>38</sup>*

Tale impostazione, peraltro, risulta essere propria anche della nostra giurisprudenza amministrativa, che ha affermato come l'accertamento della responsabilità dell'inquinamento (di cui all'art. 17, comma 3, d.lgs. n. 22/97 e all'art. 8, D.M. n. 471/99) pur non potendo ovviamente non essere rigorosa, anche qualora non sia fondata su elementi di prova diretti e contestuali all'evento (spesso difficili da acquisire), *"può essere individuata a carico dell'effettivo soggetto autore dell'inquinamento in base anche a profili indiretti riscontrabili con presunzioni semplici ex art. 2727 c.c. in relazione a indizi gravi, precisi e concordanti che inducano a ritenere verosimile, secondo il principio dell' "id quod plerumque accidit" che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori".<sup>39</sup>*

## Conclusioni

Pertanto, detto dell'originalità che caratterizza la sentenza n. 2263/11 nel panorama giurisprudenziale amministrativo, con la pronuncia in commento il Tar Lazio sembra voler sancire che il principio *chi inquina paga* non significa necessariamente che *debba pagare solo chi inquina*, ma che - proprio nell'ottica di una onnicomprensiva tutela dei beni ambientali, possa individuarsi in capo al proprietario *incolpevole* del sito inquinato il primo soggetto su cui far ricadere le conseguenze derivanti dall'accertata contaminazione. Non resta quindi che attendere l'eventuale prossima pronuncia dei giudici di Palazzo Spada per comprendere se tale ricostruzione - i cui primi riflessi si è provato a mostrare, - sarà accolta o se, in linea con i propri precedenti, il Consiglio di Stato ribadirà i principi consolidati in materia.

---

<sup>38</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee (C-378/08), *cit.*. Nella medesima pronuncia, la Corte ha altresì affermato che gli artt. 3, n. 1, 4, n. 5, e 11, n. 2, della direttiva 2004/35/CE devono essere interpretati nel senso che, quando decide di imporre misure di riparazione del danno ambientale ad operatori le cui attività siano elencate nell'allegato III a detta direttiva, l'autorità competente non è tenuta a dimostrare né un comportamento doloso o colposo, né un intento doloso in capo agli operatori le cui attività siano considerate all'origine del danno ambientale. Viceversa spetta a questa autorità, da un lato, ricercare preventivamente l'origine dell'accertato inquinamento, attività riguardo alla quale detta autorità dispone di un potere discrezionale in merito alle procedure e ai mezzi da impiegare, nonché alla durata di una ricerca siffatta. Dall'altro, l'autorità è tenuta a dimostrare, in base alle norme nazionali in materia di prova, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di cui trattasi.

<sup>39</sup> T.A.R. Toscana, Sez. II, 8 gennaio 2010, n. 8, che aderisce a quanto statuito da Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885.