

# Tutela sistemica dell'ambiente e dei modelli di responsabilità nella prospettiva della bonifica dei siti contaminati

di Angiola Giovanna Modano\*

SOMMARIO: 1. Il regime giuridico del sito contaminato e l'onere di bonifica tra diritto pubblico e privato. – 2. L'articolato procedimento di bonifica e di messa in sicurezza dei siti inquinati. – 3. La funzione della bonifica dei siti contaminati: potenziali interventi modificativi ed integrativi della disciplina. – 4. Dalla responsabilità da contaminazione del “proprietario colpevole” al coinvolgimento nel ripristino ambientale del “proprietario – non autore”. – 5. Considerazioni conclusive: tutela sistemica e per principi in una prospettiva di intervento pubblico responsabilizzato.

## 1. *Il regime giuridico del sito contaminato e l'onere di bonifica tra diritto pubblico e privato*

La “stratificazione alluvionale” normativa e giurisprudenziale, che si è avuta nell'ambito del “governo del territorio”, impone una riflessione che ha ad oggetto, in particolare, la disciplina della bonifica dei siti contaminati. Sin da ora, va evidenziato che la finalità dell'analisi – che nel prosieguo si intende condurre – è quella di intuire se si possa o non addivenire ad

un modello sistemico<sup>1</sup> dell'infrastruttura ambientale<sup>2</sup>, tale da assicurarne la

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

<sup>1</sup> F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, 258 e ss. Sul punto, si veda ancora: F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell'economia*, 2002, 215 e ss.; ma vedi già in questa direzione le osservazioni critiche di buona parte della dottrina, che riconducono il diritto all'ambiente piuttosto allo schema complesso dei c.d. "nuovi diritti" nell'ambito dei quali sussistono posizioni soggettive attive e doveri che si intersecano, si contrappongono e reciprocamente condizionano l'ambito della libertà o del valore costituzionale da garantire (sul punto si rinvia ai richiami presenti in S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Predieri*, Milano, 1996, II, v. pagg. 925 e ss.). M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, fasc. 3, 718 ss. Da ultimo, nuovamente: F. FRACCHIA, *Amministrazione, ambiente, dovere. Stati Uniti ed Italia a confronto*, (a cura di) D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE, *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 129.

<sup>2</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2022, 1-5. V. G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, n. 1, 1993; F. CASAVOLA, *Dal federalismo alla sussidiarietà: le ragioni di un principio*, in *Foro italiano*, n. 4, 1996; J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un «principio speranza» per l'ordinamento europeo?*, in *Foro Italiano*, n. 4, 1996; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2001; dello stesso A., *La sussidiarietà tra valori e regole*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 2, 2004 e *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2005; L. AZZERA, *Il sistema delle competenze*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 2005; F. CARINCI, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *ADL*, 2006, n. 6; O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come «precetto di ottimizzazione» e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2002; L. GIANNITI, *I Parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2003; F. IPPOLITO, *Sussidiarietà e armonizzazione: il caso British American Tobacco*, in *Il diritto dell'unione europea*, n. 3, 2004; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà nel Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 3, 2003; C. PANZERA, *Il doppio volto della sussidiarietà*, n. 4, 2003; F. PETRANGELI, *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2003; C. PINELLI, *Il disegno delle istituzioni politiche*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 2005; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 9 marzo 2006, consultabile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Sui contenuti della nozione è possibile richiamare anche una copiosa giurisprudenza costituzionale tra cui, in particolare, Corte Costituzionale, 23 gennaio 2009, n. 223 evidenzia che i termini di "ambiente" ed "ecosistema", utilizzati nell'art. 117 comma 2 lett. s, Cost., non si risolve in un'endiadi in quanto con il primo termine si suole far riferimento a ciò che concerne l'*habitat* degli esseri umani, mentre con la seconda accezione si intende tutto quello che concerne la conservazione della natura come valore in sé. S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore*

massima protezione sul piano procedimentale e processuale.

Sul versante effettuale, il tema della bonifica dei siti contaminati – contrassegnato dal “potere della tecnica” – impone di valutare la sua dimensione teleologica, prendendo le mosse dai principi e dalle regole che presidono il diritto ambientale.

Prima di giungere al nocciolo duro della trattazione, va reso manifesto che la graduale espansione dell'ordinamento nazionale, in chiave ecologizzante, enfatizza le attività antropiche come energie negative in grado di alterare e nuocere all'ecosistema<sup>3</sup>, a causa di un utilizzo indiscriminato di

---

di G. GUARINO, Vol. II, Padova, 1998, 497 e ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. economia*, 2002, 215 ss., nonché ID, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *L'imposizione ambientale nel quadro del federalismo fiscale*, (a cura di) LUCA ANTONINI, Napoli, 2018, 130 ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. dir.*, 2003, 581 ss. Sul tema v. anche: G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 150 ss.; T. MARTINES, *Diritti e doveri ambientali*, in *Opere*, Tomo IV, Libertà e altri temi, Milano, 2000, 189 ss.; A. CERRI, *Doveri pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1988, 2; A. POSTIGLIONE, *Ambiente e doveri. Per una transizione ecologica, economica, digitale ed etica*, in *Tuttoambiente*, Piacenza, 2021. Sono numerosi e utili i manuali di diritto internazionale dell'ambiente che descrivono l'insieme dei principi e delle norme settoriali intervenute in questo ambito, tra cui rilevano: A. FODELLA – L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; L. MUNARI – L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012; R. GIUFFRIDA – F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, 250 ss. Ad un concetto ampio di ambiente fanno riferimento anche alcune delle fondamentali direttive e regolamenti che sono stati sviluppati nella normazione derivata dell'Unione europea. Come nelle direttive europee sulla valutazione di impatto ambientale, a partire dalla n. 337 del 1985, e in quelle che l'hanno successivamente, più volte, aggiornata e modificata nella versione attualmente in vigore, si precisa che la valutazione di impatto ambientale valuta gli effetti significati, diretti ed indiretti, di un progetto sui seguenti fattori – che definiscono il concetto di ambiente: “a. popolazione e salute umana; b. biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva n. 92/43/CEE e la direttiva 2009/147/CE; c. territorio, suolo, acqua, aria e clima; d. beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; e. interazione fra i fattori di cui alle lettere da a. a d.” – (comma 1, art. 3 della direttiva). Dove il maggiore rilievo deve essere riservato all'ultima lettera e. delle norme citate, che, parlando dell'interazione fra i fattori elencati nelle precedenti lettere, richiama il concetto di equilibrio ambientale che la dottrina ritiene la migliore indicazione per definire in modo unitario il concetto di ambiente anche sotto il profilo giuridico.

<sup>3</sup> La motivazione della lacuna circa la definizione di ambiente va sussunta nel fatto che, in una fase iniziale e secondo una prima logica interpretativa, l'ambiente è stato considerato “episodicamente” nonché in forza di una visione atomistica, mentre, in un

tutte le risorse presenti in natura.

La “spinta verde” sollecita, in modo costante, la ricerca di nuovi e più adeguati strumenti giuridici a mezzo dei quali calibrare le scelte, economiche o amministrative, di sostenibilità ambientale, così da non impattare ulteriormente sull’ecosistema<sup>4</sup>. A riguardo, la tendenza del decisore nazionale appare protesa verso una spasmodica ricerca di semplificazione procedimentale, con l’intento di accelerare l’esito decisionale tramite strumenti di concentrazione delle diverse valutazioni; in effetti, l’applicazione di un approccio sistemico all’esercizio della tutela ambientale sembra presupporre una protezione integrata di tutti i fattori, ferma la considerazione delle loro interrelazioni reciproche. Diviene essenziale, tuttavia, domandarsi – ma la risposta è tutt’altro che agevole – con quali modalità il diritto riuscirà a gestire questo complesso articolato, proiettandosi al raggiungimento di un risultato (la realizzazione dell’interesse ambientale), non già dato ma da conseguire attraverso progressive sperimentazioni di sviluppo sostenibile; dunque, una valutazione sulla capacità della normazione ambientale di accompagnare la transizione verde è doverosa.

Tra l’altro, il dovere di solidarietà ecologica investe ormai anche il decisore più responsabile, spronandolo ad adottare provvedimenti, che siano espressione concreta sul piano motivazionale del paradigma ecologico – ambientale tra autorità e libertà, contribuendo ad instaurare un clima di

---

successivo momento, al contrario, ha assunto la posizione di interesse giuridicamente rilevante, tale da dover essere concepito nella sua assoluta e monistica globalità; in realtà, le primigenie forme di tutela hanno addirittura trovato il loro scudo operativo dietro le norme poste a garanzia del diritto di proprietà (art. 42 Cost.) o del diritto alla salute (art. 32 Cost.). F. VIOLA, *Stato, vincoli, natura* in M. BASCIU (a cura di), *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Atti del XIX Convegno nazionale della Società italiana di filosofia giuridica e politica, Trento, 29-30 settembre 1994, Milano, 1996, 149. Volgendo lo sguardo alla fisionomia della normativa europea, dunque, è possibile cogliere che la protezione ambientale ha rappresentato (e ancora rappresenta) un vero e proprio limite allo sviluppo economico, che con difficoltà crescenti va coniugato con una politica ecologica di stampo preventivo-conservativo, tentando in tal modo di fare da scudo all’ecosistema di fronte alle perturbazioni, agli inquinamenti e agli altri fattori nocivi che lo aggrediscono quotidianamente. Con il tempo proprio in sede comunitaria, in realtà, l’inquinamento è divenuto una componente essenziale della protezione ambientale e dell’evoluzione della materia.

<sup>4</sup> “Sorta di involucro che copre la parte emersa della superficie del Pianeta, piccola inezia rispetto alle dimensioni di questo ultimo ma che, d’altro canto, condiziona l’esistenza della specie umana e degli esseri viventi”.

“fiducia” per i consociati. Di fatti, l'Amministrazione deve contemperare gli interessi, in assenza di diritti tiranni in grado di prevalere sugli altri in modo assoluto ed incontestato.

La consapevolezza della necessità di un continuo adattamento del potere (e dalla funzione) amministrativa alla mutevole realtà è espressione del ruolo che assume il decisore pubblico a fronte del sistema normativo ambientale, che risulta sempre più complesso e cangiante. Tra l'altro, bisogna tener conto della progressiva dequotazione della stabilità delle decisioni legislative rispetto a quelle amministrative, che finiscono con l'assumere un carattere di intangibilità

Merita soffermare l'attenzione su una delle più importanti matrici ambientali presenti in natura – il suolo – onde verificare in che modo l'amministrazione pubblica riesce ad assicurarne la sua conservazione giustappo- nendo, in contrapposizione, gli altri interessi via via coinvolti.

Il suolo è una risorsa limitata e non rinnovabile, oltreché sottoposta ad una degradazione rapidissima a cui, come preme sottolineare, corrisponde un processo di rigenerazione alquanto lento. Fra le matrici ambientali maggiormente esposte<sup>5</sup> vi è il suolo, che ha un carattere multifunzionale in quanto è in grado di perseguire due differenti scopi: da un lato, “garantisce il soddisfacimento della proprietà privata” e, dall'altro, le “funzioni vitali della collettività”<sup>6</sup>.

Il suo inquinamento<sup>7</sup>, cagionando un vero e proprio danno alla col-

---

<sup>5</sup> Rileva M.R. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, (a cura di) D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE, *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Torino, 2006, 159. Sempre sul tema: G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. dir.*, 2003, 581 ss. G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, 43 ss. Ancora: O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, fasc. 3, 631 ss.

<sup>6</sup> S. BOCCHINI, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, Napoli, 2018, 11.

<sup>7</sup> Con l'accezione “inquinamento” si intende far riferimento all' “introduzione – diretta od indiretta – per opera dell'uomo, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che possono nuocere alla salute umana, alla qualità dell'ambiente, causando il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi”. La Carta costituzionale, rispettivamente agli articoli 3 e 32, identifica tra i diritti dei cittadini il diritto alla salute come “inclusivo del diritto alla salubrità dell'ambiente in cui la persona abita o lavora, riconoscendolo dunque quale diritto connesso ad ulteriori interessi di ordine collettivo o

lettività, genera un conflitto tra l'interesse del titolare del fondo a volerlo e poterlo sfruttare al massimo e la divergente esigenza degli altri consociati, che, dal canto loro, auspicano il ripristino delle funzioni del bene.

Per tale ragione, il connesso istituto giuridico del "sito inquinato" deve essere studiato, partendo dall'analisi della finalità sociale attribuita alla proprietà dalla Carta costituzionale.

L'istituto della proprietà ha subito un'evoluzione con il passaggio da una concezione di stampo assolutistico ad una configurazione della proprietà<sup>8</sup>, in cui, contrariamente, i limiti e gli obblighi sanciti dalla legge contribuiscono al perseguimento della finalità collettive; invero, la vocazione del diritto di proprietà è garantire il "benessere materiale e spirituale dei consociati"<sup>9</sup>, non solo sul piano economico ma soprattutto in un'ottica di sviluppo della persona umana.

In questa cornice, si delinea la teoria<sup>10</sup> secondo cui assume valore di

---

generale", la cui definizione è stata introdotta dal decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (*Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE*), pubblicato in G.U. n.93 il 22 aprile 2005. Anche dalla definizione, desunta dall'art. 2, comma 1, lettera i-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 emerge d'altronde che l'incidenza antropica sull'ambiente spinge il decisore politico a tentare legislativamente di comporre questo conflitto, con lo scopo unico di tutelare la natura come elemento maggiormente determinativo proprio della qualità della vita umana. Si precisa, altresì, che nella nozione di suolo deve farsi rientrare anche quella di sottosuolo e di acque superficiali. (art. 240 del D.lgs. 152/2006).

<sup>8</sup> Cfr. sulla funzione sociale del diritto di proprietà in un'ottica di legalità costituzionale, l'ampia letteratura tra cui le autorevoli pagine di S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alla proprietà terriera)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, 100 ss; U. NATOLI, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, I, Milano, 1965, 35 e ss; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Camerino-Napoli, 1971, 250 ss; M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1967, 50 e ss; ID., *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. dir. priv.* Rescigno, Torino, 1982, I, 209 ss.; A. LENER, *Problemi generali della proprietà*, in F. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Proprietà privata e funzione sociale*, Padova, 1976, 120 e ss; M. NUZZO, *Proprietà e impresa nella Costituzione*, ivi, 36 ss.; A. GAMBARO, *La proprietà*, in *Tratt. dir. priv.*, Iudica e Zatti, Milano, 1990, 130 e ss; E. CATERINI, *Proprietà*, in *Tratt. dir. civ.* CNN, diretto da P. PERLINGIERI, Napoli, 2005, 80 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. S. BOCCHINI, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, cit., 80 e ss.

Si legga anche sul tema la riflessione di: M.A. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 472 e di G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, 194.

<sup>10</sup> S. BOCCHINI, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, cit., 76 e ss.

bene comune<sup>11</sup> proprio il suolo, rappresentativo di tutte le caratteristiche peculiari delle singole risorse presenti in natura.

L'accezione ecologica assoluta dal suolo, tuttavia, appare trascendere le categorie giuridiche di appartenenza dei beni – beni pubblici e/o privati – approdando ad un regime autonomo di bene comune, la cui logica polifunzionale è quella di fornire una pluralità di servizi essenziali per la fruizione intergenerazionale e la sopravvivenza di ogni essere vivente.

Il riconoscimento di una categoria giuridica autonoma di beni rispetto alla proprietà riveste un interesse pratico, ai fini del presente studio, poiché consente di affermare che il suolo, in quanto svolge funzioni ecologiche di rilevanza collettiva, possa essere assoggettato ad un regime diverso mediante l'imposizione di vincoli con l'intento di assicurare la conservazione dell'utilità che il bene fornisce. Nonostante le aspre critiche sollevate al

---

<sup>11</sup> Sottolinea la difficoltà di inquadrare i beni comuni nell'ambito delle tradizionali categorie sistemiche R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in *Diritto dell'economia*, 1/2014, la quale propone, piuttosto, una elencazione non tassativa dei beni in questione: «atmosfera, il clima, l'energia fossile e solare, le acque, i giacimenti minerali, gli animali, le piante selvatiche, il germoplasma, così come i patrimoni culturali accumulati nel tempo, i saperi, le lingue, le acquisizioni scientifiche, i beni artistici», 77. In V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Giustamm*, n. 8/2013, 3-8 ss., è al contrario, presente una proposta di inquadramento sistematico dei beni comuni, sia materiali che immateriali, distinti in: 1) obiettivi di interesse generale, la cui realizzazione consente anche lo sviluppo della sfera individuale (es. istruzione); 2) beni immateriali che hanno assunto importanza centrale nella società contemporanea (es. *software* e genoma umano); 3) beni strumentali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona (es. acqua ed etere); 4) spazio fisico in cui la collettività è insediata (es. risorse ambientali e paesaggio). Ancora: D. AMIRANTE, *I principi comunitari di gestione dell'ambiente e il diritto italiano: prime note per un dibattito*, in *Dir. e gestione dell'ambiente*, 2001, 7; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, 247 ss.; ID., *commento all'art. 3 ter*, in *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 82 ss.; P. DELL'ANNO, *Prevenzione dell'inquinamento ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 206-231; ID., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 79; ID., *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o norme di relazione?* in *Gazzettaambiente*, 2004, 131 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509. Sul punto v. anche A. ASTAZI, *Il principio di prevenzione nell'ambito della politica comunitaria e la necessità di garantirne l'effettività*, in *Dir. gestione dell'ambiente*, 3, 2001, 127 ss.; F. GIAMPIETRO, *Prevenzione, ripristino, risarcimento dei danni all'ambiente nel d.lgs. n. 152/2006*, (a cura di) F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2006, 289 e M. LOTTINI, *Bonifica di siti inquinati da fanghi di risulta della depurazione delle acque reflue urbane: tra potere di ordinanza extra ordinem e principio di prevenzione*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2007, 4, 144

processo di dematerializzazione della proprietà, l'approccio esposto possiede il merito di aver individuato una nuova "proprietà funzionalizzata" capace di evitarne un pregiudizio del suo assetto morfologico e fisico.

Superata la concezione dicotomica proprietà pubblica – privata, va estesa la trattazione anche ai vincoli apponibili dall'Amministrazione sui beni comuni ambientali per la conservazione dell'utilità, che gli stessi forniscono, fattore che consente di distinguerli dai vincoli meramente urbanistici.

Sui beni costituzionalmente indisponibili – e per quanto d'interesse, anche su quelli soggetti a bonifica – sono apposte limitazioni di varia natura, ad opera dei soggetti istituzionalmente legittimati, al fine di evitare che determinate situazioni di fatto (o di diritto) possano minare la loro finalità di difesa del suolo. L'atto amministrativo impositivo del vincolo reale sul bene ha quale effetto immediato quello di circoscriverne il godimento e, contestualmente, di imporre obblighi di tutela e cura dello stesso. L'imposizione del vincolo, oltre ad incidere sulle facoltà del proprietario, "conforma"<sup>12</sup> il contenuto del diritto di proprietà, restringendo lo "*ius utendi ed abutendi*", nel perimetro dell'art. 42 co 2 e 3 della Costituzione. In tal modo, si va ad intaccare il contenuto minimo, oltreché essenziale, del diritto di proprietà; tant'è che tale gravame dovrebbe far sorgere un obbligo di indennizzo, anche in assenza dell'effetto traslativo<sup>13</sup>.

Posta in questi termini la questione, appare interessante osservare che il vincolo posto a tutela del fenomeno ambientale (categoria al cui interno rientra la bonifica dei siti contaminati) non è altro che l'esito di una decisione articolata, che dovrebbe nascere da una concezione non atomistica ma che tenga di conto in debito conto dei bisogni dell'intero territorio.

Come sottolineato in dottrina, anche nella pianificazione urbanistica e territoriale non è dovuta, né tantomeno scontata, la considerazione primaria delle esigenze conservative poiché, nell'esercizio della funzione di pianificazione, l'obiettivo della tutela ambientale è il frutto del confronto tra i vari interessi implicati nell'assetto territoriale tra loro pari ordinati, sicché l'interesse ambientale può addirittura risultare cedevole rispetto ad altre esigenze o necessità. Sulla scia di queste riflessioni, avendo tali vincoli lo

<sup>12</sup> Definizione coniata da M.S. GIANNINI, *Base costituzionale del diritto di proprietà*, in *Pol. dir.*, 1971, 475 ss.

<sup>13</sup> Ancora S. BOCCHINI, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, *cit.*, 85 e ss.



scopo di preservare le diverse matrici ambientali, essi devono essere capaci di lasciare inalterato l'*habitat* naturale e l'equilibrio geologico, limitando la pianificazione intensiva dell'agglomerato urbano e controbilanciando ogni volta gli interessi differenziali in gioco. Viene a porsi a carico del proprietario del sito un "obbligo di prevenzione" e di contestuale utilizzazione sostenibile del bene, su cui è ulteriormente apposto un onere reale<sup>14</sup> e un privilegio speciale immobiliare<sup>15</sup> per il recupero eventuale delle spese sostenute dall'Amministrazione, in caso di inerzia del responsabile dell'inquinamento.

Il vincolo "ambientale" reale apposto sul suolo deriva dalla dichiarazione di assoggettamento a bonifica, dato che la possibilità di risanamento ambientale può ottenersi tramite il piano di bacino, tra le cui finalità vi può essere quella del recupero di suoli con interventi idrogeologici, idraulici o di bonifica. Dal breve esame, emerge che i vincoli a difesa del suolo sono tutti accumulati dall'intenzione di una sua conservazione per le funzioni ecologiche e biologiche, che esso possiede, ovvero volti ad evitare, anche in chiave ripristinatoria, che si verifichino eventi dannosi e pericolosi per la citata matrice.

In ultimo, facendo un cenno alla letteratura civilistica<sup>16</sup>, deve dirsi che

---

<sup>14</sup> Interessante leggere l'interpello su "inquinamento diffuso" e "oneri reali e privilegi speciali", come definiti al Titolo V del D.lgs. 152/2006, acquisito al prot. 113903/MASE del 20 giugno 2024.

<sup>15</sup> Il Codice sancisce all'art. 250 che, in mancanza di un apposito intervento da parte dei soggetti responsabili della contaminazione o nell'impossibilità di una loro individuazione sia l'amministrazione competente a dover provvedere d'ufficio mediante la realizzazione delle procedure e degli interventi di cui all'art. 242 del Codice. È proprio in relazione a tali interventi che possono essere introdotti i concetti di onere reale e di privilegio speciale immobiliare. La previsione di questo istituto nell'ambito delle operazioni di bonifica ha la finalità di evitare che i costi per sostenere tali interventi – che sono stati anticipati dall'amministrazione poiché non è stato possibile individuare il responsabile dell'inquinamento – restino a carico di questa, ma vadano a gravare sul proprietario che beneficia dell'intervento di disinquinamento. L'art. 253, c 1, del Codice statuisce che "*gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'art 250*". In altri termini, affermando che gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica effettuati d'ufficio dalla pubblica amministrazione costituiscono onere reale sui siti inquinati, la conseguenza è che il titolare dell'area sia tenuto a sostenere le spese di siffatte operazioni nei limiti del valore di mercato del sito.

<sup>16</sup> L'impegno della dottrina civilistica sui temi più cruciali del diritto ambientale che investono indiscutibilmente categorie privatistiche è dimostrato da un'amplessima letteratura scientifica. *Ex multis* v. F. LUCARELLI, *La proprietà 'pianificata'*, Napoli, 1974; S. PATTI,

l'onere reale è definito come un “vincolo” gravante su un bene immobile in virtù del quale il proprietario (o il titolare di un diritto reale) è tenuto ad eseguire un *facere* in favore di un altro soggetto, consentendo a quest'ultimo di soddisfarsi sulla cosa con un'azione reale, in caso di inadempimento.

Affiancare all'onere reale un privilegio immobiliare<sup>17</sup> consente di graduare il credito dell'Amministrazione, che ha proceduto alla bonifica del sito, nell'eventuale concorso con altri creditori non chirografari. Inoltre, è lo stesso Codice dell'Ambiente ad accordare a tale privilegio il diritto di sequela – che il Codice civile, a ben vedere, assegna al solo privilegio speciale mobiliare – stabilendo, in modo chiaro ed espresso, che esso potrà essere esercitato anche in pregiudizio dei terzi acquirenti.

Tuttavia, la previsione di un onere reale incide in maniera deleteria sul diritto dominicale, difatti, la giurisprudenza amministrativa “ha assimilato questo *munus* ad un vincolo espropriativo senza indennizzo”<sup>18</sup>. Tale con-

---

*La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1980; S. PATTI, *Ambiente (tutela dell') nel diritto civile*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., I, Torino, 1987, 285 ss.; F. DI GIOVANNI, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Torino, 1982; L. BIGLIAZZI GERI, *Divagazioni su tutela dell'ambiente ed uso della proprietà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 495; L. BARBIERA (a cura di), *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, 1989; ID., *I vincoli paesaggistici nel conflitto fra legge Galasso e leggi regionali, nota a Cass. pen., 17 novembre 1997*, in *Giur. it.*, 1998, c. 1451 ss.; ID., *Il danno ambientale come danno presunto risarcibile allo Stato, agli enti territoriali, alle persone fisiche e alle associazioni ecologiste*, *ivi*, 2003, 695 ss.; L. FRANCIOSI, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990; P. PERLINGIERI, *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, 1991; M. FRANZONI, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. impr.*, 1992, 1014 ss.

<sup>17</sup> Dubita della conformità costituzionale della disciplina dell'onere reale, «in quanto si verrebbe ad imporre al proprietario il costo degli interventi pubblici volti a garantire che il bene sia idoneo, dal punto di vista della tutela della salute, alla destinazione d'uso posta dalla disciplina urbanistica», U. SALANITRO, *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Gior. dir. amm.*, 2009, 1263 ss., che sostiene che si debba utilizzare lo strumentario concettuale del trust del *common law* nelle proprietà ambientali, caratterizzate dalla presenza della terra quale bene comune, vincolata all'interesse della collettività e delle future generazioni, C.A. GRAZIANI, *Terra e proprietà ambientale*, in A. Donati, A. Garilli, S. Mazzarese E A. Sassi, *Diritto privato. Studi in onore di A. PALAZZO*, (a cura di) A. GARILLI E A. SASSI, 3, Milano-Torino, 2009, 357. V. anche A. G. ANNUNZIATA, *L'ambiente quale bene comune*, in *Dir. giur. agr.*, 2011, 697 ss.

<sup>18</sup> Cfr. Tar Piemonte, sez. I, 21 novembre 2008, n. 2920 in Foro amm. T.a.r., 2008, 2957. Contra tale orientamento il filone capeggiato da B. CARPENTIERI, *Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati: obblighi del proprietario* (II), in *Ambiente*, 2002, 846 s., il quale, pur sostenendo la percorribilità da parte del legislatore della strada dell'espropriazione, qualifica l'iter procedurale disegnato dal decreto Ronchi (Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22) – quasi del tutto coincidente con quello previsto dal Codice dell'ambiente –

siderazione<sup>19</sup> trascura il dato secondo cui l'avvenuta bonifica apporta e un vantaggio personale al titolare – consistente nella restituzione del fondo alla comune fruizione e nella cancellazione dell'onere sul piano pubblicitario – e la realizzazione, in concreto, di un interesse collettivo, che si sostanzia nelle utilità fornite dal bene. Da ultimo, non può non farsi cenno alle forme di pubblicità relative all'onere reale gravante sul sito contaminato.

Il Codice dell'Ambiente<sup>20</sup> non è silente a riguardo, anzi impone che tale pregiudizievole sia addirittura indicata nel cd. certificato di destinazione urbanistica (art. 253)<sup>21</sup>, benché non venga esplicitata la finalità da attribuire a tale iscrizione o quantomeno il registro in cui essa va effettuata. Tra l'altro il riferimento all'accezione "iscrizione"<sup>22</sup> va riveduta in quanto utilizzata in senso "a-tecnico"; nel caso di specie, difatti ha tutt'altra valenza.

In un'ottica sistemica, che sin dall'inizio si propone di seguire, un'in-

---

come «alternativo rispetto a quello espropriativo e con quest'ultimo incompatibile». L'a. osserva che il legislatore del '97, come peraltro quello del 2006, si discosta da quello del '33 (art. 92 r.d. 13 febbraio 1933, n. 215), giacché diversamente quest'ultimo ha previsto fattispecie espropriative preordinate alla realizzazione degli interventi di bonifica.

<sup>19</sup> S. BIGATTI, *La disciplina dell'onere reale nella normativa dei siti contaminati*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>20</sup> M. BENOZZO, *Art. 253, Commentario breve al Codice dell'ambiente* (D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152), in L. COSTATO E F. PELLIZZER, Padova, 2007, 667 ss., afferma che l'onere reale ha «la funzione a cui è relegato tale istituto viene a sommarsi alla funzione di garanzia già offerta all'amministrazione pubblica dai successivi co. 2°, 3° e 4° del medesimo art. 253».

<sup>21</sup> G. TRAPANI, *Onere reale e certificato di destinazione urbanistica, Studio n. 108-2010/C*, Consiglio Nazionale Del Notariato, *Studi e materiali*, 2010, 395, spec. nota 1, ove l'A., pur cogliendo condivisibilmente l'«atecnicità» della formulazione dell'art. 253, comma 1, dubita che l'iscrizione nei registri dell'Agenzia del Territorio competente, «pur astrattamente plausibile, possa in concreto essere accolta, in assenza di ulteriori precisi elementi esegutici». T. CAMPANILE, F. CRIVELLARI E L. GENGHINI, *I diritti reali*, 304 s., i quali ultimi ammettono che sarebbe stato più «logico» indicare l'iscrizione nei registri immobiliari, ma individuano nell'anagrafe dei siti da bonificare il corpus ove effettuare l'iscrizione, sì che suggeriscono, nell'ambito dell'attività notarile, di effettuare un controllo sia dell'elenco dei siti da sottoporre a ripristino ambientale, sia delle indicazioni contenute nel certificato di destinazione urbanistica, al fine di verificare l'eventuale presenza dell'onere reale ex art. 253 d.lg. n. 152/2006

Di diverso avviso è, invece, V. CORRIERO, *Garanzie reali e personali in funzione di tutela ambientale*, in *Rass. Dir. civ.*, 2012, 43 e ss.

<sup>22</sup> Il carattere ambulatorio – definito improprio – dell'*obligatio propter rem* si distingue rispetto a quello dell'onere reale, in quanto la prima sarebbe ambulatoria soltanto nella possibilità del suo sorgere.

interpretazione assiologicamente orientata<sup>23</sup> rende manifesto che la natura di detta iscrizione sia di pubblicità notizia, anche se manca un'espressa indicazione del registro su cui l'iscrizione è da farsi.

Bisognerebbe evidentemente proporre una trascrizione nei registri immobiliari<sup>24</sup>: nonostante detta previsione non risulti corroborata da fondamento normativo e non è allo stato seguibile, ovvero, in via residuale, potrebbe imporsi l'iscrizione all'anagrafe dei siti da bonificare.

## 2. *L'articolato procedimento di bonifica e di messa in sicurezza dei siti inquinati*

Oggigiorno, la problematica della bonifica dei siti contaminati ha un assoluto rilievo sia per la serietà dei processi di inquinamento, che hanno talvolta fondamenta storiche, sia per la enorme estensione territoriale delle aree coinvolte.

L'articolato normativo riferito al fenomeno è contenuto nel Codice dell'Ambiente e costituisce un sottoinsieme – base, a cui deve farsi riferimento come linea guida per intendere il procedimento di bonifica e di messa in sicurezza<sup>25</sup> dei siti contaminati. In tutte le fasi del procedimento – che, in modo sintetico, è spiegato nelle pagine che seguono – l'Agenzia Regionale per la protezione dell'Ambiente viene chiamata a svolgere una

---

<sup>23</sup> Tar Friuli-Venezia Giulia, 17 dicembre 2009, n. 837, cit., 379 ss., confermata dallo stesso TAR FRIULI-VENEZIA GIULIA, 13 gennaio 2011, n. 6, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 298 ss., con nota di A.L. DE CESARIS, *Siti di interesse nazionale: ma quando l'Amministrazione smetterà di fare orecchie da mercante?* v. anche Consiglio di Stato, 16 giugno 2009, n. 3885 e Tar Toscana, 17 settembre 2009, n. 1448, ivi, 2010, 152 ss., con nota di F. PERES, *Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*; Tar Toscana, 19 maggio 2010, nn. 1524 e 1525, Tar Calabria, 31 maggio 2010, n. 959, ivi, 1006 ss.; Cons. St., 16 giugno 2009, n. 3849, ivi, 153 ss., con nota di L. FRIGERIO, *Il punto sulla responsabilità del proprietario in materia di bonifica e abbandono di rifiuti*; Tar Toscana, 22 dicembre 2010, n. 6798, Tar Sicilia, 26 luglio 2007, n. 1254, in *Foro amm.*, T.A.R., 2007, 2680, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

V. anche B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 29 e F. GIAMPIETRO, *Bonifica di siti contaminati: obblighi e diritti del proprietario incolpevole nel T.U.A.*, nota a Cons. St., 5 settembre 2005, n. 4525, in *Amb. svil.*, 2007, 284.

<sup>24</sup> D. DI SABATO, *I privilegi*, in *Tratt. dir. civ.*, diretto da P. PERLINGIERI, Napoli, 2008, 213 ss., cui si rinvia per ulteriori approfondimenti bibliografici.

<sup>25</sup> Si rinvia in merito al recente scritto di: M. MANGANO, *Messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati: il revirement del Consiglio di Stato sulla distinzione tra misure di messa in sicurezza e misure di prevenzione*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 3/2024, 368/370.

serie di compiti impegnativi, anche sotto il profilo della responsabilità: dall'espletamento delle indagini preliminari *in situ* fino alla certificazione di avvenuta bonifica, redatta dalla Provincia, in forza della relazione tecnica rilasciata dall'ARPA. Questo ente esercita anche una serie di attività di controllo e sorveglianza durante la procedura, operando, tra l'altro, in fondamentali momenti quali: la redazione del piano di caratterizzazione, l'analisi di rischio ambientale e sanitario relativo al sito in questione, la partecipazione attiva alle conferenze di servizi istruttorie e decisorie. La competenza tecnica è una dei caratteri che contraddistinguono l'ARPA, la quale assume le sue scelte in assoluta autonomia ed in modo indipendente dagli indirizzi di stampo politico-amministrativo.

Con il Decreto Ronchi, il procedimento di bonifica era di gran lunga diverso da quello odierno in quanto basato su presupposti generici nella individuazione della contaminazione, tali da rendergli la definizione di normativa ingessata ed insoddisfacente. L'attuale *iter*, al contrario, coniuga gli aspetti giuridici-amministrativi e quelli economici-programmatici, prevedendo altresì, ove possibile, il ricorso a strumenti innovativi sul piano tecnologico. Il merito di questa normativa è l'introduzione di un modello flessibile, che consente di parametrare l'intervento relativo al sito in base alla soglia di contaminazione e/o concentrazione, determinata non in via generale ed astratta ma sulla base dell'analisi di rischio concreto e della tipologia di intervento da approntare. Oltre al supporto delle Agenzie di Protezione dell'Ambiente, talvolta coadiuvano alle operazioni le autorità giudiziarie e gli organi di polizia, anche se non vi è traccia di tale potere di intervento nella normativa ma la loro presenza è prassi costante per la custodia dei siti contaminati e sequestrati.

Quanto sin qui rilevato consente di proseguire la trattazione, analizzando lo svolgimento della procedura in esame.

Il procedimento di bonifica si svolge attraverso un complesso *iter*, caratterizzato da fasi distinte, che sono collocate in sequenza le une rispetto alle altre e che risultano funzionalizzate ad una riqualificazione paesaggistica, ambientale e sanitaria.

Il Codice, in attuazione dei principi di prevenzione e precauzione, sancisce che al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, l'inquinatore è chiamato a porre in essere le misure di prevenzione, notiziandone l'ente territorialmente competente; dunque, la comunicazione è condizione per l'attuazione delle misure di prevenzione

e, di conseguenza, la sua omissione da parte del soggetto responsabile è sanzionata penalmente.

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 ne è a conoscenza”<sup>26</sup>. A fronte dell’accertamento della presenza dei valori CSC o CSR (soglie di contaminazione o di rischio), la comunicazione è destinata a tutti gli enti territoriali nonché al Prefetto, che, a sua volta, avvisa il Ministero dell’Ambiente. In caso di mancata comunicazione, il responsabile dell’inquinamento incorre in sanzione, il cui fondamento si rinviene nel danno ambientale per omessa bonifica.

In seguito, le autorità preposte – aiutate dall’Agenzia per la Protezione dell’Ambiente competente sul territorio coinvolto – sono chiamate ad accertare che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato effettivamente superato mediante un’indagine sui parametri fonte dell’inquinamento<sup>27</sup>.

Ricorrendo questa evenienza, l’autore deve, in primo luogo, provvedere al ripristino della zona, presentando il cd. “progetto operativo” degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente, al fine di ridurre il rischio derivante dalla contaminazione. In merito, preme rilevare che il legislatore non pare avere tenuto adeguatamente in conto la complessità tecnica ed economica degli interventi descritti, che è causa di una notevole dilazione delle tempistiche procedurali<sup>28</sup>.

In seguito, dopo aver attuato le necessarie misure di prevenzione, nelle zone interessate dalla contaminazione, viene svolta un’indagine

---

<sup>26</sup> Corte cost., sentenza n. 247 del 24 luglio 2009.

<sup>27</sup> Si precisa che le soglie di contaminazione e di rischio rappresentano oggigiorno dei “segnali di allarme”, tali da imporre la caratterizzazione degli inquinanti presenti e della loro diffusione ed intensità. In base ai risultati della caratterizzazione del sito verrà svolta l’analisi del rischio con specifico riferimento alla localizzazione del sito, alla sua storia, alla sua attuale fruizione ed effettiva destinazione urbanistica.

<sup>28</sup> Differenti sono le cd. MISE, ossia quegli interventi immediati che devono essere realizzati al verificarsi di eventi di contaminazione repentini. Tali misure trovano la loro collocazione in una fase successiva sul piano cronologico, dato che assumono una valenza sostitutiva rispetto alla bonifica, dato che la loro messa in atto determina la normalizzazione dei valori e la riduzione delle soglie di inquinamento.

sui parametri oggetto dell'inquinamento; ove venga accertato che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione non sia stato superato, si provvede al ripristino della zona, notiziandone il Comune, la Provincia e la Regione, competenti per territorio; l'autocertificazione di avvenuta bonifica chiude il procedimento e l'area è sottoposta alla verifica e al controllo degli enti locali competenti. Laddove l'esito sia contrario, le fasi successive della procedura di bonifica devono essere approvate dalla Regione, che convoca la conferenza di servizi e autorizza il piano di caratterizzazione<sup>29</sup> con eventuali prescrizioni integrative<sup>30</sup>.

Nonostante i numerosi interventi innovativi, resta fermo l'obbligo di indizione di una conferenza dei servizi – a cui parteciperanno tutti i soggetti pubblici interessati, compresa l'ARPA – in quanto questo modulo procedimentale costituisce un tavolo decisionale unico per l'approvazione o correzione del progetto operativo relativo agli interventi di bonifica e di messa in sicurezza del sito.

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. Ai fini dell'indagine, vale precisare che dalla dichiarazione di contaminazione non deriva la sospensione dell'uso del terreno, ma unicamente di quegli usi incompatibili con il risanamento ambientale; in un'ottica di contenimento degli interessi coinvolti, l'Amministrazione dovrebbe consentire tutte le attività che non compromettono il ripristino ambientale.

A chiusura dell'*iter*, viene rilasciata la certificazione che, oltre ad attestare l'avvenuto disinquinamento e la stabilizzazione delle matrici ambientali, accerta l'assenza di rischi per l'ambiente ovvero per la salute, favorendo il riuso sostenibile dell'area.

---

<sup>29</sup> *Ex multis*, Cons. Stato, 6 aprile 2020, n. 2301; Cons. Stato, 1° aprile 2020, n. 2195.

<sup>30</sup> Merita di essere segnalato che potrebbe essere risolutiva – come sopra già ribadito – la predisposizione di forme di pubblicità dello stato di contaminazione del suolo, ricorrendo semmai ad un vero e proprio registro dei siti contaminati (od anche un mero inventario), su base regionale o nazionale, che possa essere consultato da chiunque, in un'ottica di maggiore certezza giuridica e di tutela nella circolazione dei beni immobili. La dichiarazione di contaminazione di un suolo è un requisito imprescindibile per imporre il recupero ambientale, talché è auspicabile che il potere esecutivo individui un elenco delle attività, che vanno ascritte nel novero delle “potenzialmente inquinanti”, attuando la funzione preventiva riparatrice.

Si precisa che i Comuni, invece, sono tenuti ad eseguire d'ufficio le procedure e le operazioni, di cui all'articolo 242, in caso di inerzia del responsabile ovvero ove questi non sia individuabile e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati ai sensi dell'art. 245.

Ove il Comune non provveda, l'intervento sostitutivo compete alla Regione, secondo l'ordine di priorità fissato da ciascun Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica entro il termine di novanta giorni dalla mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione o dall'accertato inadempimento da parte dello stesso.

Al fine di anticipare le somme per i già menzionati interventi le Regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio. Pertanto, soggetti attivi del reato di omessa bonifica possono essere anche i responsabili di Comuni e Regioni competenti in materia di bonifiche di siti inquinati che non hanno esercitato d'ufficio il potere sostitutivo loro attribuito dalle norme.

Non meno rilevante è la procedura alternativa e semplificata.

Quest'ultima prende avvio con l'istanza dell'interessato che, a sue spese, può presentare all'amministrazione competente un progetto specifico e completo, contenente quanto necessario per la messa in opera della bonifica. Differentemente dal procedimento ordinario, la scansione procedimentale semplificata prevede che l'attuazione del piano di caratterizzazione venga disposta in contraddittorio con l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente competente, chiamata a verificare lo stato di riduzione dei livelli di contaminazione al fine di comunicarli all'organo procedente. In seguito, l'ARPA approverà il piano di collaudo finale, che dichiara l'avvenuta bonifica. Viceversa, ove ciò non accada, l'ente comunica all'amministrazione e all'inquinatore le difformità rilevate, determinando la conversione della procedura in essere nello schema ordinario.

Si noti che al titolare dell'area possono essere addossati i costi degli interventi posti in essere, in suo luogo, dall'autorità procedente nei limiti del valore di mercato del sito. L'autorità, tuttavia, deve tener in considerazione anche la buona fede del proprietario nella determinazione dell'indennizzo relativo al costo di risanamento sostenuto. Ancora oggi, è incerto se tale obbligo si configura – secondo lo schema dell'indebito arricchimento – nella misura del costo sostenuto dall'autorità ovvero sulla base del mero



valore di mercato attualizzato o, ancora, come meglio parrebbe, addirittura in base all'effettivo incremento del valore venale del terreno per effetto dell'avvenuta bonifica.

Come esposto, la questione dei siti contaminati è particolarmente fragile e problematica ma, soprattutto, ancora priva di un equipaggiamento idoneo a proteggere l'ambiente dai fenomeni inquinanti sia per i ritardi sia per gli insufficienti fondi a disposizione delle amministrazioni o dei privati. Negli ultimi anni, in chiave ecologizzante, si ricercano nuove tecniche – tra le quali, si ricordi quella *in situ*, già da tempo utilizzata fuori dal territorio nazionale – che possano avere impatti ambientali ed ecologici inferiori rispetto alle operazioni di scavo e smaltimento. Peraltro, ogni intervento di risanamento non può non tenere conto degli aspetti economici e sociali di tutti i soggetti coinvolti, da controbilanciare con quelli ambientali che sono preminenti quando si palesa un rischio per la salute dei consociati. Nel perseguimento della sostenibilità, sono state valutate le migliori tecniche disponibili e, sebbene alcune si siano dimostrate idonee, nell'applicazione pratica non sono risultate propriamente efficienti. Nel perseguire una valutazione multi-criteriale, occorre che le nuove tecnologie vengano sottoposte ad un accurato controllo per cogliere le *performance* che possono avere e fino a che momento dell'*iter* procedurale esse risultino efficienti, onde evitare di doverle cambiare a procedura avviata impedendo il raggiungimento degli obiettivi fissati.

L'elevata incidenza cancerogena, registrata nel corso degli anni per l'omessa bonifica di molte aree, impone l'implementazione delle attività di intervento e di messa in sicurezza degli *habitat* inquinati, senza tralasciare i siti orfani per i quali sono stati stanziati numerosi fondi grazie alla misura M2C4 – investimento 3.4 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Uno statuto differenziale del sito contaminato potrebbe avere un valore aggiunto ove in esso sia contenuto uno *spreading* dettagliato e costante delle sostanze tossiche tabellate e no, che possono nuocere o ledere al diritto alla salute, generando i grandi fenomeni di inquinamento ambientale. Al suo interno, inoltre, non potrebbe mancare, da un lato, una dettagliata normativa sul consumo del suolo, che incentivi la bonifica dei siti inquinati in funzione del loro riutilizzo e della riqualificazione delle aree dismesse, e, dall'altro, una diversa regolazione procedurale e sanzionatoria per i fenomeni di contaminazione storica.

L'esperienza degli ultimi decenni attesta che il risanamento non può

porsi come unico obiettivo per la tutela dell'ambiente e della salute umana, ma si deve integrare con le istanze di reindustrializzazione e di riqualificazione urbanistica che i territori esprimono. Le attività di bonifica dovrebbero, dunque, rientrare all'interno di una visione strategica di politica industriale che non consideri il procedimento di risanamento in termini autonomi, ma ne integri il ruolo come occasione per determinare le condizioni di uno sviluppo economico ecologicamente compatibile.

Da qui riaffiora la rinnovata attenzione sulla possibilità di promuovere, in un'organica cornice giuridica, forme effettive di sostituzione "straordinaria", dando il giusto risalto agli aspetti prettamente organizzativi che spesso risultano decisivi per il successo della gestione commissariale. Allo stato, in effetti permane la consapevolezza che il successo di un intervento sostitutivo statale richiede che quest'ultimo disponga di risorse umane, strumentali e finanziarie, nonché di adeguati poteri, per consentirgli di espletare al meglio i compiti affidati.

Ciò impone di definire un quadro normativo, che non si limiti a disciplinare i profili procedurali della sostituzione, ma affianchi, nel concreto, alla nomina del Commissario la previsione di una struttura operativa, soprattutto nei casi in cui i compiti attribuiti non riguardino la mera adozione di atti amministrativi ma richiedono la predisposizione di attività tecnico-operative di particolare complessità<sup>31</sup>.

Ebbene, la complessità, l'incertezza ed instabilità del dato normativo,

---

<sup>31</sup> Rileva una tematica di particolare interesse, che attiene all'esercizio del potere sostitutivo.

M. NARDINI, *L'esercizio del potere sostitutivo statale in materia ambientale: i commissari unici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16 giugno 2021. L'autore sul tema afferma che tale potere "non si sostanzia *sic et simpliciter* nell'adozione di singoli atti bensì nello svolgimento di attività anche particolarmente complesse, si potrebbe valutare di introdurre, almeno nello specifico settore ambientale, una disciplina unitaria per individuare poteri, strutture e, per quanto possibile, modalità di attribuzione delle risorse non solo con riferimento ai Commissari unici ma anche per futuri, ulteriori interventi sostitutivi.

Oltre, al fine di contemperare la centralizzazione delle competenze derivante dall'istituzione dei Commissari unici con la necessaria prossimità dell'attività commissariale rispetto al territorio oggetto di intervento, risulta necessario prevedere in norma la possibilità per i Commissari unici di essere supportati da una struttura, adeguata nella dotazione strumentale e di personale, caratterizzata da prontezza e flessibilità di impiego, con il coinvolgimento altresì di altre amministrazioni, soprattutto di quelle che già operano *in loco*, coordinate dal Commissario. Al riguardo, basti pensare al contributo che potrebbero offrire proprio le genzie regionali ambientali".

l'assenza di coordinamento tra la disciplina generale e le norme speciali sollecitano l'individuazione di soluzioni nuove a partire da un chiarimento sulle competenze e sulle varie procedure da seguire, tenendo in conto le ipotesi di semplificazione e di ricorso a strumenti compositivi negoziali, che possono (probabilmente) contribuire alla salvaguardia ambientale.

3. *La funzione della bonifica dei siti contaminati: cenni sui potenziali interventi modificativi ed integrativi della disciplina.*

L'accezione "bonifica" va emancipata dall'originario significato, spaziando verso l'odierna definizione di attività volta a "fare un bene"; le anfibologie giuridiche hanno condotto a qualificare questo istituto come "mezzo di contrasto dei fenomeni di stampo non antropico"<sup>32</sup>.

Con il tempo, è stata elevata a categoria autonoma, che opera prevalentemente nelle ipotesi di inquinamento, fenomeno connesso con lo sviluppo ambientale e con i sistemi posti a sua salvaguardia. In particolare, la bonifica ha subito una trasformazione profonda che, pur non stravolgendo la sua originaria conformazione, ne ha consentito l'adattamento alle mutevoli esigenze, derivanti dall'evoluzione dell'ecologia e della salvaguardia degli interessi ambientali.

Nella società preindustriale, i fattori di pressione sull'ambiente erano scarsi e diretti principalmente a garantire l'espansione urbana ed agricola. Soltanto a partire dagli anni Ottanta, si assiste a una vera un'epifania della tutela ambientale, improntata su di un modello di regolamentazione giuspubblicistica, che ha costituito il volano dei successivi interventi legislativi sul tema<sup>33</sup>. Il suo *iter*, in concreto, prende avvio dall'entrata in vigore del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, schema normativo operante solo per la gestione dei rifiuti.

Dunque, si osserva che è mancato a lungo un documento in tema di interventi di bonifica o di attività analoghe, in grado di scongiurare "effetti ultronei" rispetto ai danni ambientali. In questo vuoto normativo, è

---

<sup>32</sup> D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità delle pretese*, Napoli, 2017, 7 e ss.

<sup>33</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 0/2010, 13 e ss.

trapelato il D.M. del 16 maggio 1989, n.121, che ha consentito la promulgazione di legislazioni di settore ad opera di ciascuna Regione.

Soltanto a partire dal Decreto Ronchi (d.lgs. n.22/1997) è stata codificata una disciplina generale in tema di bonifica, fissando, per la prima volta, i connotati strutturali del suo *iter* procedimentale; altresì, a detta codificazione spetta l'ulteriore merito di aver originato la nozione di bonifica quale "complesso di interventi necessari a rimuovere le fonti di inquinamento e gli effetti conseguenziali, con lo scopo di riportare l'area ai valori limite conformi per quel sito specifico". Nonostante tali premesse di partenza, l'intervento in esame non ha avuto la portata incisiva auspicata, a causa della natura complessa e per i dettami astratti dallo stesso introdotti.

Da ultimo, il Codice dell'Ambiente, in attuazione della direttiva 35/2004/CE<sup>34</sup>, ha profondamente (ed ulteriormente) rivisitato la mate-

---

<sup>34</sup> Risultano parziali, anche se significative, le indicazioni che vengono da altre direttive fondamentali come quella sul danno ambientale, riferito alla specie e agli habitat naturali, all'acqua e al suolo (n. 35/2004/CE – in cui si trovano definizioni riferite al danno alle specie e agli habitat naturali protetti – con l'individuazione delle specie e degli habitat elencati in altre direttive – e dove si parla di danno alle acque – facendo riferimento al loro stato ecologico, chimico o quantitativo, o comunque al loro potenziale ecologico – e di danno al terreno, con precisazioni che riguardano le modalità con cui individuare in che modo si producono significativi effetti negativi sul raggiungimento e il mantenimento di uno stato favorevole di conservazione; non senza una problematica definizione delle modalità con le quali individuare la minaccia del danno e la verifica del danno, e le modalità con le quali porre in essere le azioni di prevenzione e di riparazione da attivare). La direttiva sulla valutazione ambientale strategica 52/2014 ribadisce lo stesso concetto della direttiva sulla valutazione di impatto ambientale. Risulta parziale il riferimento alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento di cui alla direttiva sull'autorizzazione integrata ambientale n. 1/2008/CE. Altrettanto parziale, ma riferita ad uno spettro ampio di valori, è la definizione di informazione ambientale di cui alla direttiva sull'accesso all'informazione ambientale n. 4/2003/CE (dove si indica come tale qualsiasi informazione concernente "lo stato degli elementi dell'ambiente quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati nonché le interazioni tra questi elementi" – lettera a, comma 1, art. 2). Si tratta in tutti i casi, con particolare riferimento al collegamento che viene fatto tra l'ambiente e lo sviluppo sostenibile (nonché, nel caso del danno ambientale, ai servizi forniti dalle risorse naturali ed il loro equilibrio), di una visione antropocentrica dell'ambiente e di tutela del medesimo.

Si veda in merito anche: Tar Piemonte, 3 gennaio 2024, n. 4; Tar Lazio, 22 marzo 2024, n. 5782.

ria, inserendo un apposito titolo “bonifica dei siti contaminati”, svincolato dalla normativa dei rifiuti.

A partire da questo momento, viene osservato che gli effetti delle opere di bonifica non si palesano unicamente nei fenomeni di disinquinamento e ripristino ambientale ma, al contrario, coinvolgono molteplici fattori, ascrivibili ai soggetti istituzionali pubblici e privati coinvolti<sup>35</sup>. Diversamente dal regime antecedente all'entrata in vigore del Codice Ambientale, l'attuale sistema focalizza l'attenzione sui fattori rischio, considerando questi ultimi quali “concentrazioni soglia di contaminazione ed epicentro”<sup>36</sup> per

---

<sup>35</sup> S. GRASSI, *Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela, La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, 5 luglio 2023, in *federalismi.it*, che nella nota n. 20 afferma: “Significativo, per uno sviluppo della tutela dell'ambiente quale elemento strutturale e di livello sostanzialmente costituzionale nell'ambito dei Trattati è il passaggio del Trattato di Maastricht del 1992, laddove la tutela dell'ambiente, da “azione”, diventa una vera e propria “politica” ed alcuni principi affermati, con riferimento all'azione ambientale nell'Atto unico, vengono assunti tra i principi della prima parte del Trattato (precisando all'art. 2, nella definizione degli obiettivi della comunità, concetti come “crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente” e “miglioramento del tenore della qualità della vita”; nonché inserendo all'art. 3 B, come principio generale, il principio della sussidiarietà). In parallelo vengono integrati i criteri per la politica nel settore dell'ambiente, aggiungendo fra gli obiettivi la “proposizione sul piano internazionale delle misure destinate a risolvere i problemi ambientali a livello regionale o mondiale” e integrando i principi per l'azione in materia ambientale con quello di “precauzione” e quello di “integrazione”. Il Trattato di Amsterdam del 1997 ribadiva e sviluppava l'obiettivo fondante dell'Unione europea di promuovere “uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche”, perseguendo “un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di quest'ultimo”, inserendo il principio di integrazione tra i principi generali destinati ad orientare l'intera attività della comunità europea, con una formulazione che fa riferimento “anche allo sviluppo sostenibile”. La centralità dell'ambiente nella impostazione dei Trattati risulta definita in modo completo nella riforma intervenuta con le modifiche introdotte a Lisbona nel dicembre 2007 ed entrata in vigore dal dicembre 2009”.

<sup>36</sup> S. GRASSI, *Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela, cit.*, in nota n. 24 afferma ancora: “Come precisa la comunicazione 11 dicembre 2019 (sul *Green Deal* europeo) viene riformulato su basi nuove l'impegno ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, come “compito che definisce la nostra generazione, a fronte del riscaldamento dell'atmosfera e dei cambiamenti climatici e al rischio di estinzione di 8 milioni di specie presenti nel pianeta, nonché all'inquinamento e distruzione di foreste ed oceani”. Nel definire la nuova strategia, in attuazione dell'Agenza 2030 delle Nazioni Unite e dell'Accordo di Parigi sul clima, si individuano obiettivi riassumibili nella c.d. transizione ecologica, diretta a trasformare l'Unione europea in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel

attivare la procedura in oggetto. Il rischio affiora nel momento in cui sorge una situazione di danno reale, generata da una prolungata esposizione con le sostanze nocive, disseminate nelle matrici ambientali ed in grado di incidere negativamente sull'uomo.

Quanto sin qui rilevato è utile alla scrivente per proseguire consapevolmente l'analisi sui potenziali interventi modificativi ed integrativi della regolamentazione ambientale<sup>37</sup>, soffermando l'attenzione sulle procedure di bonifica.

---

2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse, con l'obiettivo anche di proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione europea e proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Ad esempio, è stato sottolineato nella sentenza n. 126 del 2018 della Corte costituzionale 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». 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. 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)» 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.

L'attuale assetto normativo delinea un procedimento amministrativo *ad hoc*, che riconosce ampia importanza alla fase istruttoria e, in particolare, all'attività ispettiva e di vigilanza. Gli accertamenti preliminari ad opera dell'autorità competente devono svolgersi in contraddittorio tra le parti interessate per esigenze di trasparenza, pubblicità ed imparzialità dell'azione; tuttavia, un'eccessiva procedimentalizzazione potrebbe provocare ripercussioni tramite un crescente ricorso alla giurisdizione amministrativa, a danno della semplificazione e della concentrazione delle tutele.

La necessità di ridurre l'intervento della magistratura amministrativa nella definizione del giudizio di bilanciamento tra le esigenze dell'ambiente e le esigenze dello sviluppo economico e sociale potrebbe essere soddisfatta con strumenti di amministrazione giustiziale: l'istituzione di organi dotati di competenze scientifiche qualificate e in condizione di indipendenza rispetto all'amministrazione e ai privati. L'esercizio di una simile funzione di amministrazione giustiziale non richiede l'istituzione di una nuova autorità amministrativa indipendente, perché potrebbe essere delegato a un apposito organo, dotato delle adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità.

Ulteriori fattori che impediscono la piena efficacia ed efficienza della regolazione in materia di bonifica dei siti contaminati, si possono individuare: da un lato, nella estemporaneità e scarsa pianificazione/coordina-mento degli interventi normativi e, dall'altro, nella rigidità della disciplina. Difatti, il legislatore insegue l'emergenza e prova a darvi rimedio mediante un intervento "riparatore" *ad hoc*, ma nel procedere in questo modo rinuncia a intervenire radicalmente sui fattori. Le correzioni devono essere dirette a risolvere singoli aspetti "critici", che si sono verificati nella prassi operativa, cui il legislatore prova a porre rimedio in una ottica che non va oltre l'esigenza contingente, senza una visione sistematica che consentirebbe all'intervento correttivo di costituire un tassello capace di inserirsi in modo coerente all'interno di un progetto organico di riforma.

La complessità della materia non può essere imbrigliata, in altri termini, in binari predefiniti secondo una logica manichea o con un approccio *tranchant*, che ometta di considerare che quanto si dispone in via generale deve avere un'elasticità capace di assumere una forma coerente con le esigenze del caso specifico alle quali si deve applicare e non invece frustrarle o comprometterle.

Ebbene, anche l'altro aspetto va considerato fondante in quanto l'am-

ministrazione esprime una decisione, fondata sulla discrezionalità tecnica, che potrebbe ergere un muro di intangibilità sulle scelte concernenti gli interessi ambientali, a fronte di qualsivoglia pretesa contrapposta. Mantenendo il discorso sulla tecnicità dell'atto finale, occorre ribadire che esso deve essere sorretto da una motivazione circostanziata, dalla quale sia possibile dedurre il percorso valutativo seguito sino al giudizio finale e, nel caso esso sia negativo, le effettive ragioni di contrasto rispetto all'intervento tecnico progettato in termini di dissenso costruttivo. Vale rimarcare che, in un campo governato dal potere della tecnica, è in ogni caso necessario ponderare gli interessi in gioco senza riconoscere un peso specifico maggiore al perseguimento dello sviluppo sostenibile, indicando gli interessi che, nel caso concreto, appaiono prevalenti. Va predicata la necessaria integrazione tra gli interessi costituzionali per una loro tutela sistemica; in particolare, l'amministrazione deve compiere in sede procedimentale le dovute valutazioni, ricercando un punto di equilibrio anche quando essi siano assegnati alla cura di corpi amministrativi diversi, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Dunque, l'impostazione legislativa dovrebbe lasciare che la discrezionalità si decomprima nel rispetto del principio di leale collaborazione tra livelli di governo mediante l'utilizzo anche di forme di regolazione sub statale, come linee guide regionali e altre forme di *soft law* più adatte a "governare la complessità".

Seguendo una concezione diversa, si addiverrebbe alla sottrazione di questi provvedimenti tecnici al controllo del giudice in un ambito sensibile, determinando un grave *deficit* di tutela contro possibili decisioni arbitrarie delle amministrazioni. Il sindacato sugli apprezzamenti tecnici deve potersi svolgere non in base al mero controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico, ma con una verifica diretta circa l'attendibilità delle operazioni tecniche sia con riguardo alla correttezza sia riguardo al criterio tecnico ed al relativo procedimento applicativo.

Riportando ora le considerazioni al tema focale, il giudice è legittimato a vagliare la correttezza della valutazione operata dall'amministrazione sia nell'applicazione delle regole tecniche, attingendo alla verifica di conformità rispetto ai parametri tecnici, e da ultimo sul corretto raffronto tra fatti accertati e i citati parametri; in tal modo, non si avrà alcuna intromissione rispetto all'esercizio dell'attività amministrativa di settore.

Quanto detto spinge a considerare che le novelle che hanno tentato



di incidere in termini di semplificazione non hanno ben tenuto in conto le problematiche – economiche ed operative – degli interventi di messa in pristino degli *habitat* inquinati. Pertanto, bisognerebbe verificare concretamente se e entro quali limiti una soluzione di stampo “conservativo” possa (ancora) sopravanzare quella di riformulazione *ex novo* della disciplina al vaglio, tentando di cogliere in aggiunta quale sia il contenuto valoriale che consenta di identificare uno spazio di tutela dell'ambiente nel rapporto con i cittadini e con gli operatori economici.

Tra l'altro permane, allo stato, uno iato tra procedimento e semplificazione, dovuto perlopiù alla ritrosia delle amministrazioni di accettare strumenti che congestionano il loro potere di controllo. Persino il Ministero dell'ambiente arranca nel gestire le numerose conferenze dei servizi in essere, finendo per spalmare su lunghi lassi temporali gli interventi di risanamento e ripristino dei siti inquinati con il conseguenziale effetto di depotenziamento delle misure ripristinatorie e un incremento dei costi necessari a farvi fronte. Una nuova chiave di lettura deve tenere conto dei numerosi fallimenti realizzati in sede di attuazione delle procedure di bonifica, anche facendo ricorso a meccanismi di *moral suasion* o di incentivazione economica.

Sicché, per rinvenire soluzioni utili si potrebbe pensare di potenziare ancora di più i poteri dell'amministrazioni coinvolte, adottando dei “patti ambientali”, quale nuovo approccio volto ad un'attiva cooperazione e collaborazione proattiva dei soggetti pubblici e privati (sia responsabili per la contaminazione sia proprietari incolpevoli o comunque interessati alla bonifica)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Non è possibile risolvere *in toto* il problema della asimmetria tra poteri e responsabilità nonché della inefficace sovrapposizione delle competenze, ma è invece possibile individuare una soluzione ad alcune delle più rivelanti manifestazioni di questa problematica. Appare essenziale strutturare meccanismi volti a rendere meno onerosa la bonifica/messa in sicurezza al fine di favorire il riuso delle aree dismesse dei *brownfields*, evitando l'utilizzo di ulteriori porzioni di suolo non urbanizzato.

Ciò può avvenire attraverso: la definizione a monte della tecnologia di bonifica mediante il già menzionato strumento della standardizzazione delle tecnologie, cioè l'individuazione di tecnologie e di metodiche la cui efficienza, in termini di risultato, è nota e acquisita. Ciò consentirebbe alle imprese di snellire gli iter burocratici di approvazione dei progetti e dei controlli aderendo a protocolli di bonifica precostituiti, con modalità simili a quelle oggi previste per le emissioni in atmosfera con le autorizzazioni di carattere generale; la semplificazione dell'*iter* di approvazione del progetto di bonifica/messa in sicurezza operativa (MISO), cercando di includere e concordare con l'Ente di controllo

Il concetto di coordinamento sembra maggiormente in linea con un approccio integrato e sistemico, non limitato ad affrontare, di volta in volta, le singole variabili dispositive magari tra loro scollegate e contraddittorie, che impediscono il raggiungimento di un'economia circolare e sostenibile. Ancora, facendo ricorso a strumenti che non richiedono particolari incombenze in capo all'amministrazione, si potrebbe fare uso della clausola di rimborso<sup>39</sup>, nella concessione rilasciata dall'autorità per la gestione del bene. In uno sguardo sistemico, tale ultima proposta si palesa come foriera di indubbie potenzialità, in quanto consentirebbe agli enti di reperire le risorse necessarie per contrastare in maniera effettiva i fenomeni inquinanti, diversamente perseguibili dall'amministrazione nel processo di transizione globale.

Lo Stato ecologico ha quali perni fondamentali l'"urgenza e l'immediatezza", pertanto nel processo di transizione si dovrebbe guardare a modelli giuridici, che siano in grado di far conseguire risultati in tempi rapidi, in presenza del nuovo "obbligo di risultato ambientale".

Proprio questa necessità impone di far leva "su ciò che c'è" in quanto la sfida è difficile ed il tempo a disposizione è ormai poco; di conseguenza, bisogna potenziare quanto esiste e funziona per ottenere risultati di breve periodo e predisporre normazioni positive, in grado di fornire risultati che, nel lungo periodo, possono assoggettarsi all'entropia sociale ed economica.

#### 4. *Dalla responsabilità da contaminazione del "proprietario colpevole" al coinvolgimento nel ripristino ambientale del "proprietario – non autore"*

Quanto fin qui detto deve essere messo in relazione con un ulteriore profilo attinente ai modelli di responsabilità che nel tempo hanno subito un'evoluzione, passando da un sistema di stampo liberista ad uno di tipo solidaristico.

Nel periodo di vigenza del Decreto Ronchi, la letteratura ha discusso circa la possibilità di ricondurre gli obblighi di bonifica alla responsa-

i programmi di controllo per la verifica della fase attuativa/realizzativa del progetto (o di eventuali varianti in corso d'opera).

<sup>39</sup> Infatti, le misure di ripristino dello stato dei luoghi hanno la finalità di consentire il recupero materiale a cura e spese del responsabile della contaminazione attraverso una reintegrazione sostanziale del bene giuridico leso o, alternativamente, per equivalente.

bilità civile, o, per converso, a sussumerli in uno scrigno esclusivamente pubblicistico. In realtà, anche prima dell'introduzione del decreto, il bene giuridico ambiente trovava adeguata tutela nell'applicazione dei generici istituti civilistici della responsabilità da fatto illecito<sup>40</sup>. Preme osservare che il regime di responsabilità civilistica è diverso da quello ambientale, in quanto quest'ultimo è preordinato a prevenire il danno derivante da una situazione di pericolo concreto ed attuale, da imputare al committente senza alcun vaglio sul piano della colpevolezza. A riguardo, proprio il Decreto Ronchi risulta prescrivere un obbligo generale di *facere*, richiedendo per l'imputazione il solo accertamento del nesso eziologico tra condotta ed evento cagionato, anche soltanto accidentalmente, con il superamento delle soglie di contaminazione. Le ragioni poste a sostegno di questo filone interpretativo sono due<sup>41</sup>.

La prima trova le proprie radici nell'esigenza di maggiore certezza, in sede di tutela ambientale. La necessità di individuare un nesso soggettivo tra un fatto e un evento rende più difficile l'individuazione del responsabile della contaminazione, con l'immediata conseguenza di dover fare ricadere sull'amministrazione e, quindi sulla collettività, il ripristino ambientale. Giacché, ipotizzando una responsabilità "*da posizione*"<sup>42</sup>, l'opera-

---

<sup>40</sup> Sicché, l'elaborazione dell'ambiente come bene giuridico autonomo e unitario oggetto di protezione contro le aggressioni umane è culminata poi con l'elevazione dell'ambiente a vero e proprio diritto individuale, tutelabile da un lato attraverso l'art. 2043 c.c. e dall'altro lato tramite l'art. 844 c.c., non più in una logica dominicale ma in funzione di tutela di una proprietà salubre e incontaminata.

<sup>41</sup> R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 6, 2019, 1548. Ancora, M. R. SPASIANO, M. CALABRÒ, M. BROCCA, A. GIUSTI, G. MARI, A. G. PIETROSANTI, *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, 2023, 247 ss.; M. GATTI, *Paga(solo) chi inquina? L'attribuzione della responsabilità ambientale nella giurisprudenza della corte di giustizia*, in *Emergenze ambientali e tutela giuridica*, Rimini, 2017, 55 e ss.; M. RUSSO, "*Chi inquina, paga?*": la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2017, 889 ss.

<sup>42</sup> In questi termini, v. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 2 novembre 2011, n. 1901, in *Dir. e giur. agr.*, 2012, 5, 358; Tar Piemonte, Sez. II, 11 febbraio 2011, n. 136, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 5, 659; Tar Lazio, Roma, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263, in *Foro amm.-TAR*, 2011, 3, 832, nota di V. Cingano; Tar Toscana, Sez. II, 22 giugno 2010, n. 2035, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 536, nota di F. Vanetti.

Sulla responsabilità per danno ambientale come ipotesi di responsabilità oggettiva: G. RACCA, *Danno ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara, M.A.

tore è incentivato a valutare e, ancor più, a prevedere gli effetti negativi del proprio operato nei confronti dell'ambiente; diversamente dalla situazione in cui sarebbe tenuto a rispondere solo in caso di uno scrupoloso accertamento della colpa. La seconda motivazione fa leva sull'accidentalità dell'evento, che riguarda soltanto le procedure semplificate di bonifica di aree di dimensioni ridotte<sup>43</sup>.

Dopo l'iniziale temperie culturale, una prima riqualificazione si è avuta con l'entrata in vigore del D.lgs. 152/2006<sup>44</sup>, che ha provveduto a riscrivere compiutamente le norme in materia di responsabilità per danno ambientale tramite l'espunzione della formula "accidentale" (contenuta nel Decreto Ronchi), ponendo le premesse per dare maggiore vigore ai

---

Sandulli, *cit.*, 591, in cui si osserva che a differenza dell'art. 18, legge n. 349 dell'8 luglio 1986, ove il criterio di imputazione della responsabilità era soggettivo (qualunque fatto doloso o colposo) e si richiedeva un danno effettivo (alterazione, distruzione e deterioramento), la disciplina concernente la bonifica dei siti contaminati di cui all'art. 117, d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 era fondata su un criterio di responsabilità oggettiva e poteva applicarsi anche in assenza di danno, ossia per la sola presenza di un "pericolo di danno", con funzione chiaramente preventiva.

<sup>43</sup> Corte cost., sentenza 31 dicembre 1987 n. 641.

<sup>44</sup> Ebbene, non può non enunciarsi che il Codice dell'Ambiente distingue tre diversi attori coinvolti nel procedimento di bonifica: soggetto responsabile, soggetto interessato, proprietario/gestore. Quanto al soggetto responsabile, vale evidenziare che riveste tale qualifica colui che ha personalmente cagionato un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito e che, conseguentemente, è tenuto a attuare le misure necessarie (oltreché opportune) per la prevenzione, previa comunicazione all'autorità competente.

Quanto alla seconda figura, i soggetti non responsabili possono assumere lo *status* di interessati, ma non possono – nonostante la propria iniziativa volta alla messa in sicurezza o alla bonifica del sito – sostituirsi in via definitiva all'effettivo responsabile, che restano obbligati una volta che siano stati identificati. La manifestazione d'interesse può essere giustificata da differenti motivazioni, tra cui: il sollecito recupero dell'area agli usi legittimi, il contenimento della spesa per effetto dell'assunzione dell'attività di disinquinamento ovvero una *due diligence* in vista di un'eventuale cessione in favore di terzi. Peraltro, vale chiarire che il privato non responsabile non assume giammai implicitamente la responsabilità derivante da fatto altrui, considerando anche le conseguenze penalistiche connesse all'*agere* incriminato. A tale scopo, il giudice amministrativo nega la sussistenza in capo al proprietario (incolpevole) una responsabilità di tipo oggettivo, non ascrivibile né nell'alveo della responsabilità da posizione né tantomeno in quella da beni in custodia, fermo la prestazione dell'onere reale sul fondo da bonificare. Infine, vi è la categoria dei proprietari/gestori, che sono dal canto loro tenuti agli obblighi di comunicazione della presenza del pericolo di superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione nonché alla predisposizione delle misure necessarie.

parametri soggettivi della colpevolezza, da rinvenire in capo all'inquinatore. Peraltro, questa visione è suffragata da ragioni di ordine sistematico, posto che una qualificazione in termini oggettivi, assumendo una valenza derogatoria rispetto alla regola generale di cui all'art. 2043 c.c., avrebbe definito un modello di atipicità dei fatti illeciti.

Malgrado la tesi della responsabilità oggettiva sia stata lungamente sostenuta, con il tempo ha trovato un maggiore sostegno, anche in sede giurisprudenziale – sia amministrativa, sia comunitaria – il criterio soggettivo di imputazione della responsabilità<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> In tema di responsabilità per la bonifica dei siti inquinati, in dottrina, si veda F. GRASSI, *Bonifica ambientale di siti contaminati*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di, G. Rossi, Torino, 2015, 424 ss.; R. AGNOLETTI, *I settori delle discipline ambientali*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da, R. Ferrara, M.A. Sandulli, Milano, Vol. I, 2014, 443 ss.; S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, *ivi*, 687 ss.; G. ACQUARONE, *L'accertamento del danno ambientale*, *ivi*, Vol. II, 371; A. SACCHI, *Profili civilistici*, in E. Picozza, P. Dell'Anno, *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Vol. I, Padova, 2012, 331 ss.; R. INVERNIZZI, *Inquinamenti risalenti, ordini di bonifica e principio di legalità CEDU: tutto per l'“ambiente?”*, in *Urb. app.*, 2014, 8-9, 967 ss.; L. COSTATO, F. PELLIZER, *Commentario breve al codice dell'ambiente: d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152*, Padova, 2012, 239-254; V. CORRIERO, *La “responsabilità” del proprietario del sito inquinato*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 2440 ss.; P.M. VIPIANA PERPETUA, *L'istruttoria nei procedimenti di bonifica dei siti inquinati*, in *Urb. app.*, 2010, 1133 ss.; V. CINGANO, *Profili procedurali nella bonifica dei siti contaminati di interesse nazionale: tra disciplina generale e disciplina di settore*, in *Foro amm.-TAR*, 2010, 7-8, 2365 ss.; R.F. IANNONE, *L'azione di bonifica non grava sul proprietario incolpevole del sito contaminato*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 2, 379 ss.; E. POMINI, *L'onere reale nella bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 6, 1015 ss.; A. CARAPELLETTI, *“Chi inquina paga”: il punto su responsabilità dell'inquinatore e proprietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati*, in *Resp. civ. e prev.*, 2010, 9, 1885 ss.; A.L. DE CESARIS, *Bonifica dei siti inquinati*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di, A.L. De Cesaris, S. Nespore, Milano, 2009, Agg. 2011, 669 ss.; F. FERRARA, *La bonifica dei siti inquinati*, in *Aa.Vv.*, *Studi sul codice dell'ambiente*, Torino, 2009, 344 ss.; S. BAIONA, *Nessuna responsabilità oggettiva in capo al proprietario “incolpevole” per l'abbandono di rifiuti sul fondo di sua proprietà*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 10, 2127; D. DIMA, *Bonifica dei siti inquinati: criteri di imputazione e mezzi di accertamento della responsabilità*, in *Urb. app.*, 2009, 11 ss.; L. PRATI, *La giurisprudenza in tema di bonifiche dopo il d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 838 ss.; M. LOTTINI, *Bonifica di siti inquinati da fanghi di risulta della depurazione delle acque reflue urbane: tra potere di ordinanza extra ordinem e principio di prevenzione*, in *Foro amm.-TAR*, 2007, 4, 1444 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005, *passim*; A. AMOROSO, *Nuovi rilievi sull'attività volta all'accertamento della responsabilità dell'inquinamento del sito*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 6, 318 ss.; F. GOISIS, *La natura dell'ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997: la sua retroattività e la posizione del proprietario non responsabile della contaminazione*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2004, n. 2, 567 ss.; A.L. DE CESARIS, *La responsabilità per inquinamento e la “posizione di garanzia” nella normativa sulla bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 159 ss.; P. CARPENTIERI, *Boni-*

Secondo la tesi della responsabilità soggettiva<sup>46</sup>, per notificare un'ordinanza di bonifica è sempre necessaria un'adeguata istruttoria, che accerti la responsabilità della contaminazione: gli elementi soggettivi della colpa o del dolo, oltre al nesso di causalità. Peraltro, quest'ultimo fattore, se considerato singolarmente, è insufficiente a giustificare l'attribuzione in capo al soggetto responsabile dell'inquinamento degli oneri di bonifica.

Dunque, per essere il destinatario di un'ordinanza di bonifica sono sempre necessari gli elementi soggettivi della colpa o del dolo, oltre al nesso di causalità, il quale se considerato da solo risulterebbe insufficiente per poter giustificare l'attribuzione in capo al soggetto responsabile dell'inquinamento degli oneri di bonifica. Tali coordinate, utili ad operare uno scrutinio chiarificatore, trovano il proprio fondamento nel principio comunitario "*chi inquina paga*"<sup>47</sup>, sulla base di un'attenta lettura combinata

---

*fica e ripristino ambientale dei siti contaminati*, in *Ambiente*, 2002, 9 ss.; C. VIVIANI, *Bonifica dei siti contaminati e danno ambientale*, in P.M. VIPIANA, C. VIDETTA, a cura di, *La bonifica dei siti inquinanti: aspetti problematici*, Padova, 2002, *passim*; G. MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 5, 667 ss.; F. GIAMPIETRO, *Danno all'ambiente e bonifica dei siti inquinati: due discipline a confronto*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 649; A.L. DE CESARIS, *La disciplina per la bonifica e il ripristino dei siti contaminati*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 355, ss.; R. LOMBARDI, *Il problema dell'individuazione dei soggetti coinvolti nell'attività di bonifica dei siti contaminati*, in P.M. VIPIANA PERPETUA, a cura di, *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, Padova, 2002, 111 ss.; L. PRATI, *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche: l'aspetto della responsabilità civile*, in B. Pozzo, a cura di, *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente. Le problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'Unione europea*, Milano, 2002, 147 ss.; M. SANTOLOCI, *La responsabilità soggettiva del proprietario del terreno per la bonifica dei siti inquinati*, in *Dir. giur. agr.*, 2001, 742 ss.

<sup>46</sup> La giurisprudenza ha chiarito che la responsabilità della contaminazione deve essere accertata in concreto. In particolare è stato affermato che è illegittimo l'accollo indifferenziato delle attività ed oneri di bonifica di un sito contaminato sui produttori che in esso operano senza il preventivo accertamento, con un procedimento partecipato, delle relative responsabilità per l'inquinamento riscontrato; a questo fine, è necessario compiere accertamenti relativi all'elemento materiale (*id est* danno), all'elemento soggettivo della colpa o del dolo e del nesso causale, che dovranno comunque risultare dalla motivazione del provvedimento amministrativo. In questi termini, v. Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 24 gennaio 2014, n. 228, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); Tar Sardegna, Sez. I, 16 dicembre 2011, n. 1239, in questa *Rivista*, 2012, 256; Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 2 novembre 2011, n. 1901, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tar Sardegna, Sez. II, 15 settembre 2011, n. 929 [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); Tar Lombardia, Milano, Sez., IV, 6 settembre 2011, n. 2166, [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); Tar Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 13 gennaio 2011, n. 6, [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>47</sup> Il principio "*chi inquina paga*" è frutto di una elaborazione comunitaria, sia legislativa, sia giurisprudenziale.

degli artt. 242 e 311 del Codice<sup>48</sup>.

Prima di essere inserito nell'art. 191 del TFUE, il principio in esame è stato definito, nel corso degli anni '70, in alcune direttive, in particolare in tema di rifiuti, per poi trovare un'ampia applicazione in altre fonti del diritto derivato. Si pensi alla direttiva 442/75/CEE, la direttiva quadro in materia di rifiuti, alla direttiva 62/94/CEE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, alla direttiva 59/91/CEE sui rifiuti pericolosi ovvero ancora alla direttiva 53/2000/CEE sui veicoli fuori uso. In tempi più recenti, il principio "*chi inquina paga*" ha trovato applicazione nella direttiva sui rifiuti 2008/98/CE e in quella sulla responsabilità ambientale 2004/35/CE. Allo stesso tempo, il principio "*chi inquina paga*" è stato oggetto di applicazione da parte della giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale, ad esempio, si è occupata di tale principio nella sentenza 29 aprile 1999, in causa C-293/97 (*Standley*, in *Racc.*, I, 2603), sull'interpretazione della direttiva 676/91/CEE, sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti dalle aziende agricole. In tale occasione, la Corte ha statuito che in riferimento al principio del "*chi inquina paga*", la direttiva oggetto del proprio esame non comportava che gli esercenti di aziende agricole dovessero assumere a proprio carico oneri riguardanti l'eliminazione di un inquinamento ad essi non attribuibile.

Da ultimo, negli stessi termini, v. Corte di Giustizia Unione Europea, Sez. II, 11 settembre 2014, n. 525, *C. Bonichot c. Repubblica federale di Germania*, in *Foro amm.*, 2014, 9, 2206; *id.*, 9 marzo 2010, n. 378, *Soc. ERM e altri c. Ministero dello sviluppo economico*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2010, 1591; *id.*, 24 giugno 2008, in causa C-188/07, *Erika*, in *Racc.*, I, 4501.

Sul principio "*chi inquina paga*", in dottrina si rinvia a D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in (a cura di) E. PICOZZA, P. DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, *cit.*, 233 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara, M.A. Sandulli, *cit.*, 171 ss.; D. PONTE, *L'affermazione "chi inquina paga" recepisce un principio comunitario*, in *Guida al diritto*, 2008, 3, 149 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, in *Diritto dell'ambiente*, Bari-Roma, 2008, 47 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema, complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 238 ss.; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 79 ss.; *id.*, *Principi fondamentali della tutela dell'ambiente tra normativa europea e legislazione nazionale*, in *Dir. e giur. agr.*, 2006, 281 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *La tutela dell'ambiente*, R. FERRARA (a cura di), Torino, 2006, 13 ss.; M. CECCHETTI, *I principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

<sup>48</sup> Sul punto merita il richiamo l'ordinanza dell'Adunanza Plenaria n. 21 del 25 settembre 2013 nella quale viene ribadito: " i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 (articoli 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) — in particolare, il principio chi inquina paga, il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente — ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo

Ebbene, il quadro generale delineato in materia di responsabilità oggettiva e soggettiva, definito a livello comunitario, si differenzi in modo significativo dall'approccio delineato sia dal legislatore nazionale, sia dalla giurisprudenza amministrativa maggioritaria, da cui emerge la necessità di una definizione della responsabilità soggettiva senza alternative o doppi regimi di responsabilità<sup>49</sup>.

Sul piano normativo europeo, si tenta di smorzare l'acredine sussistente tra responsabilità oggettiva e per colpa, poiché una tale soluzione ha il merito di consentire un'allocazione proporzionata dei danni tra i diversi responsabili; dunque, viene vietato di imporre misure di riparazione del danno ad un soggetto che non ha in alcun modo contribuito alla causazione del danno stesso, in quanto il costo della procedura deve ricadere sul soggetto in condizione di controllare il rischio.

In altre parole, l'evento lesivo può essere ascritto a responsabilità dell'operatore, in base alla sua qualificazione giuridica; sicché, qualora si tratti di operatore professionale, la sua responsabilità non imporrà l'accertamento della colpa o del dolo, essendo sufficiente soltanto la prova del nesso di causalità tra condotta ed evento. Negli altri casi, il soggetto agente risponderà solo a titolo di dolo o colpa, secondo uno schema tipizzato di responsabilità non più generica o aperta<sup>50</sup>.

---

gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica".

<sup>49</sup> Seguendo una teoria ampiamente condivisa, le norme costituzionali delineano una fattispecie "aperta" di diritti che fa sì che possano ricevere tutela costituzionale anche diritti non espressamente contemplati nella Costituzione. L'ambiente, dunque, potrebbe essere estensivamente incluso nella categoria dei nuovi diritti, pur tenendo presente che la disciplina positiva dell'ambiente richiama più i doveri di solidarietà che non i diritti "sull'ambiente". Ed il criterio della fattispecie "aperta" si applica anche alla categoria dei doveri inderogabili – A. BARBERA, *Commento all' Art. 2 della Costituzione* in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla costituzione. Principi fondamentali*, Bologna – Roma, 1975; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *lexambiente.it*, 2001, 1 ss. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 215 ss.

<sup>50</sup> Corte di Giustizia UE, Sez. I, 9 luglio 2020 sentenza n. C-297/19; nonché Corte di Giustizia UE (Grande Sezione), sentenza 9/3/10 causa 378/08, par. 52. V. per analogia, sentenza 24 giugno 2008, causa C-188/07.

In questi termini, la costante giurisprudenza nazionale, per tutte: Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n.1658; sez. VI, 3 gennaio 2019, n.81; sez. V, 8 marzo 2017, n.1089;



L'obbligo di riparazione incombe sugli operatori in misura corrispondente al loro contributo al solo verificarsi dell'inquinamento o al solo rischio all'inquinamento; tuttavia, l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili (se non certi), in grado di dare concreto fondamento alla presunzione sulla sussistenza del nesso di causalità. L'amministrazione precedente deve avere un'assoluta disponibilità di indizi – tra cui quali la vicinanza al sito e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e le componenti impiegate dallo stesso operatore economico per la sua attività – che attestino, oltre il principio del “più probabile che non”<sup>51</sup>, che un dato operatore economico (o una persona fisica) sia responsabile dell'inquinamento accertato<sup>52</sup>.

Difatti, la giurisprudenza<sup>53</sup> ha chiarito che la responsabilità della con-

---

14 aprile 2016, n.1509

<sup>51</sup>“La necessità di accertare la sussistenza di un nesso causale tra la condotta e l'evento emerge chiaramente dalle seguenti norme: l'art. 3 della direttiva in base al quale la direttiva si applica al danno ambientale e alle specie e agli habitat naturali causato da attività professionali; l'art. 4 secondo cui la direttiva si applica al danno ambientale causato da inquinamento a carattere diffuso unicamente quando sia possibile accertare un nesso casuale tra il danno e le attività dei singoli operatori; l'art. 8 laddove esclude che sull'operatore possano gravare i costi della prevenzione e riparazione causati da un terzo” in S. BOCCHINI, *Le condotte di omessa vigilanza di inquinamento*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020; M. GATTI, *Paga(solo) chi inquina? L'attribuzione della responsabilità ambientale nella giurisprudenza della corte di giustizia*, in *Emergenze ambientali e tutela giuridica*, 156.

<sup>52</sup> Per approfondire il tema, si rinvia ad un interessante pronuncia: Corte di Giustizia dell'UE, Sezione Grande, 29 luglio 2024, C-713/22 ma anche, sul piano interno, T.A.R. Toscana, Sez. II 18 luglio 2024, n. 921.

<sup>53</sup> Con l'ordinanza 8 luglio 2013 il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, è intervenuto su tre ricorsi presentati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare avverso altrettante sentenze del T.A.R. della Toscana con cui, quest'ultimo aveva accolto i ricorsi di tre società che avevano acquistato delle aree già appartenute ad altra società e interessate da gravi fenomeni di inquinamento. In particolare, le società ricorrenti avevano ottenuto l'annullamento degli atti con cui alcuni soggetti pubblici avevano loro ordinato – in qualità di proprietari delle aree – di avviare specifiche misure di messa in sicurezza di emergenza di cui al Titolo V della parte IV del Codice dell'ambiente, nonché di presentare la variante al progetto di bonifica delle aree risalente al 1995. Nel caso esaminato dal Consiglio di Stato, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha ritenuto che il principio di matrice comunitaria ex art. 191 TFUE, “*chi inquina paga*”, dovesse essere interpretato nel senso che la responsabilità delle società ricorrenti, in quanto operatori economici proprietari di aree industriali ricadenti nell'ambito di siti inquinati, dovrebbe essere qualificata come responsabilità oggettiva imprenditoriale, a prescindere dalla prova in ordine all'addebitabilità dell'inquinamento alla condotta delle

taminazione deve essere accertata in concreto.

---

stesse. Quindi, il Ministero ha chiesto che gli oneri per la messa in sicurezza delle aree fossero addebitati a carico delle ricorrenti. La Sezione Sesta del Consiglio di Stato ha respinto l'istanza di sospensione cautelare degli effetti delle sentenze impugnate e ha emesso ordinanza di rimessione all'Adunanza Plenaria al fine di comprendere, in base al principio comunitario "*chi inquina paga*", quale fosse la distribuzione degli obblighi per la realizzazione delle misure di messa in sicurezza di emergenza delle aree inquinate tra l'autore dell'inquinamento e il proprietario delle aree stesse. All'interno dell'ordinanza di rimessione, il Consiglio di Stato ha evidenziato le differenti posizioni giurisprudenziali che sono state registrate in merito e che hanno ritenuto talvolta legittima (Consiglio di Stato, Sez. II, 23 settembre 2011, parere n. 2038/2012) e talaltra illegittima (in particolare, Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2376; Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56) l'imposizione, in capo al proprietario non responsabile, dell'obbligo di porre in essere le misure di sicurezza di emergenza. L'Adunanza Plenaria, in conclusione, ha ritenuto che la pubblica amministrazione non dovrebbe potere imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia stato autore dell'inquinamento, l'obbligo di attuare le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica. Il Consiglio di Stato, infatti, ha ritenuto che gli articoli da 239 a 253 contenuti nel Titolo V, Parte IV, d.lgs. n. 152/2006, operino una netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario dell'area che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione. Al riguardo, l'Adunanza Plenaria, dopo alcuni cenni in ordine all'assetto delle disposizioni del decreto legislativo n. 152/2006 con specifico riferimento agli obblighi ricadenti a carico del responsabile dell'inquinamento e del proprietario dell'area, ha identificato la tesi accolta e lungamente prevalente nella giurisprudenza amministrativa. All'esito di tale analisi, quindi, il Consiglio di Stato ha registrato che: (i) il proprietario di un'area inquinata è tenuto solo ad adottare le misure di prevenzione previste all'art. 240, c. 1, lett. l), misure di riparazione in caso di minaccia imminente o pericolo di danno ambientale nel futuro prossimo; (ii) gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile dell'inquinamento; (iii) qualora tale responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato) gli interventi che risultassero necessari sono adottati dalla pubblica amministrazione competente, la quale, successivamente potrà agire in rivalsa contro il proprietario che risponde nei limiti di valore di mercato dell'area risultante a seguito degli interventi medesimi in quanto beneficiario. Alla luce di quanto sopra, il Consiglio di Stato ha quindi formulato un quesito pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea volto ad accertare se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, par. 2, del TFUE e dalla direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 (articoli 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) – in particolare, il principio "*chi inquina paga*", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio, della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dal Codice dell'ambiente, interpretata nel senso sopra indicato. Si legga, inoltre, Tar Campania, Sez. V, 24 ottobre 2024, n. 3610.

In particolare è stato affermato che è illegittimo l'accollo indifferenziato delle attività ed oneri di bonifica di un sito contaminato sui produttori che in esso operano senza il preventivo accertamento, con un procedimento partecipato, delle relative responsabilità per l'inquinamento riscontrato; a questo fine, è necessario compiere riscontri relativi all'elemento materiale (*id est* danno), all'elemento soggettivo della colpa o del dolo e del nesso causale, che dovranno risultare dalla motivazione del provvedimento amministrativo. Va ribadita l'inapplicabilità degli artt. 2050 c.c. e 2051 c.c., che discende direttamente dalla natura interamente speciale propria del Codice dell'Ambiente, in quanto si è di fronte ad un corpo normativo appositamente dedicato alla tutela dell'illecito ecologico, slegato dal sistema regolativo dell'illecito civile ordinario di cui agli artt. 2043 e ss. c.c.

Un ulteriore e necessario profilo d'indagine attiene alla posizione del proprietario incolpevole<sup>54</sup>.

A riguardo, si deve partire dall'art. 245, c. 1, del Codice, ai sensi del quale: *“le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono comunque essere attivate su iniziativa degli interessati non responsabili, fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione della soglia di contaminazione (CSC), deve darne comunicazione alla regione, alla provincia e al comune territorialmente competenti, e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242”*. Nell'impalcatura generale del Codice, tale prescrizione ha indotto ad interrogarsi sulla possibilità di addossare una responsabilità al titolare del sito inquinato, ancorché non responsabile della materiale causazione del nocimento ambientale<sup>55</sup>.

In linea di principio, non sussiste nell'ordinamento responsabilità alcuna a carico del proprietario che, in sede di accertamento, risulti privo di colpevolezza in relazione alla fattispecie di inquinamento, fermo che il titolare del bene può essere considerato “arbitro assoluto delle scelte afferenti all'utilizzazione della *res*”<sup>56</sup>. Gli oneri di messa in sicurezza e di bonifica

<sup>54</sup> Consiglio di Stato, Sez. 4, 2 febbraio 2024, n. 1110

<sup>55</sup> In questi termini, v. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 24 gennaio 2014, n. 228, in *www.giustamm.it*; Cons. Stato, Sez. III, 5 dicembre 2011, n. 6392, in *Giustizjainsieme.it*, 2012, 227; TAR Sardegna, Sez. I, 16 dicembre 2011, n. 1239, in *Giustizjainsieme.it*, 2012, 256; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 2 novembre 2011, n. 1901, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>56</sup> D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità delle pretese*, cit., 98.

vengono solitamente posti a carico dei responsabili della contaminazione, ma, laddove questi non siano individuati, individuabili, esistenti o solvibili, essi verranno automaticamente (e illegittimamente) scaricati in capo al proprietario del sito contaminato, senza accertamento di responsabilità<sup>57</sup>.

Tuttavia, l'amministrazione deve dimostrare con atto motivato l'impossibilità di identificare il responsabile della contaminazione, ovvero che questi sia incapiente o addirittura fallito; in tal caso, si ricorre alla cd. "responsabilità da posizione", addossata al proprietario incolpevole per la sola relazione dominicale che questi ha con la cosa contaminata.

La questione degli obblighi gravanti sul proprietario di un sito, non colpevole dell'inquinamento, è ormai da anni oggetto di un dibattito giurisprudenziale particolarmente inteso che non pare sopito, in quanto in talune pronunce il giudice amministrativo ribadisce la non ascrivibilità in capo al proprietario incolpevole di una qualsivoglia responsabilità da posizione<sup>58</sup>, richiamando a sostegno il brocardo "*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*". Questa lettura è condivisibile in quanto *a contrario* si addossa la responsabilità in base alla titolarità del diritto di proprietà – sebbene estraneo alla contaminazione – aggredendo il nucleo duro del diritto di proprietà, non più imbrigliata alla sua primigenia funzione sociale<sup>59</sup>.

A riprova, va osservato che l'amministrazione non può imporre al

---

<sup>57</sup> A.L., RUM, *Schema di regolamento per il recupero di siti inquinati: per il Consiglio di Stato non può prescindere dalla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*, in *Il diritto amministrativo*, n. 12, dicembre 2024.

<sup>58</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25.

<sup>59</sup> Tuttavia, la scelta del proprietario incolpevole di procedere alla bonifica del sito contaminato si configura spesso come una scelta obbligata da preferire all'iscrizione dei vincoli che conseguiranno sul sito qualora l'amministrazione procedesse autonomamente. Da qui segue la valutazione sull'opportunità di addossare esclusivamente sul proprietario non responsabile i costi per la salvaguardia dell'interesse sociale alla tutela dell'ambiente, cui l'onere reale è preposto. Tale onere, così come proposto dal Codice fa sorgere dubbi di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3 e 42 Cost., ma anche in relazione al principio comunitario del "*chi inquina paga*", il quale imporrebbe al soggetto che fa correre un rischio d'inquinamento di sostenere i costi della prevenzione e della riparazione, e, a danno avvenuto, si dovrebbero far ricadere i medesimi costi su chi avrebbe dovuto vigilare. Parte della dottrina, per superare tali dubbi, ha proposto d'inquadrare l'onere reale come un semplice contributo alla migioria del sito contaminato, individuabile non tanto nel valore complessivamente del fondo, quanto unicamente nell'incremento di valore di quest'ultimo, direttamente connesso all'avvenuta bonifica.

Interessante l'analisi, a cui si rinvia, di: V. PUGLIESE, *Risanamento ambientale: profili di responsabilità e "comportamento concludente"*, in *Il diritto amministrativo*, n. 12, dicembre 2024.

proprietario di un'area inquinata – che non sia anche l'autore stesso dell'inquinamento – l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, se non nei limiti di quanto espressamente previsto dall'art. 253 del d.lgs. n. 152 del 2006<sup>60</sup>. Questa esegesi operativa non può trovare applicazione neppure nel caso in cui, il proprietario – non responsabile si è attivato volontariamente predisponendo *motu proprio* gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, quale gestore di affari altrui privo del potere di rappresentanza<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> In questi termini, la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n.1658; sez. VI, 3 gennaio 2019, n.81; sez. V, 8 marzo 2017, n.1089; 14 aprile 2016, n.1509.

<sup>61</sup> In questo senso è ampia la giurisprudenza che sostiene la tesi della necessità di prevedere un obbligo limitato alle misure di prevenzione in capo al proprietario incolpevole.

Cfr. TAR Toscana, Sez. I, 19 settembre 2012, n. 1551, nota di E. POMINI, *L'individuazione degli obblighi d'intervento a carico del proprietario incolpevole e volontario*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 95 ss.

L'A. rileva come il TAR Toscana, in linea con il dato normativo (art. 245, c. 2) sancisce che “il proprietario dell'immobile, pur incolpevole, non è immune da ogni coinvolgimento nella procedura relativa ai siti contaminati e dalle conseguenze della constatata contaminazione, dovendo egli attuare le misure di prevenzione di cui all'art. 242”.

Nello stesso senso si sono espressi anche TAR Sardegna, Sez. I, 16 dicembre 2011, n. 1239, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 434 ss., con nota di F. VANETTI, E. ALOTTO, *Il punto sulla responsabilità del proprietario incolpevole rispetto agli interventi di bonifica*, in cui si afferma che “nell'ipotesi in cui il responsabile dell'inquinamento non esegua gli interventi di bonifica le opere di bonifica ambientale devono essere eseguite dalla pubblica amministrazione competente che ha il diritto di rivalersi sul soggetto proprietario del sito nei limiti del valore dell'area bonificata. Pertanto, a carico dell'incolpevole proprietario di un'area inquinata non incombe alcun obbligo di attuare interventi di messa in sicurezza d'emergenza, ma solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area libera da pesi. È illegittimo l'ordine di bonifica rivolto al proprietario dell'area contaminata che si fondi solo su detta qualità in assenza di ogni altra verifica tesa ad individuare il responsabile dell'inquinamento”. Cfr. TAR Toscana, Sez. II, 1° aprile 2011, n. 565, in *www.ambienteditto.it*, in cui si legge che “occorre riaffermare il principio, ormai consolidato in giurisprudenza, secondo cui non è legittimo l'ordine di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale indiscriminatamente rivolto al proprietario del fondo in ragione della sua sola qualità, ma in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di una esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta”; TAR Toscana, Sez. II, 5 giugno 2009, n. 984, in *www.ambienteditto.it*, in cui si osserva che “gli obblighi connessi alla messa in sicurezza e alla bonifica di un sito inquinato sono ricondotti dalla legge ad un presupposto soggettivo ed ad uno oggettivo, venendo meno uno dei quali non si concretizza l'obbligo in questione”; TAR Sardegna, Sez. II, 8 ottobre 2007, n. 1809, in *www.reteambiente.it*, secondo il quale “il proprietario non responsabile non è obbligato ad eseguire gli interventi di bonifica in quanto la legge riserva la situazione di obbligo solo al responsabile; la sua

I presupposti necessari, affinché si configuri una gestione di affari altrui, sono da individuare in base ad un recente orientamento giurisprudenziale<sup>62</sup>:

- a) nella c.d. *absentia domini*, dedotta dall'art. 2028 c.c. che fa riferimento ad un *dominus* non in grado di provvedere ai suoi interessi;
- b) nell'altruità dell'affare, dato l'esplicito riferimento normativo alla gestione di un affare altrui;
- c) nella spontaneità dell'intervento del gestore, che deve agire "senza essere obbligato";
- d) nella consapevolezza dell'alienità dell'affare, desumibile dall'avverbio "scientemente".

La giurisprudenza ha affermato che il requisito della c.d. *absentia domini* deve essere inteso in senso ampio, in modo da comprendervi il caso in cui l'interessato, pur presente fisicamente nei luoghi, ove la gestione è eseguita, non sia comunque in grado di presidiare all'amministrazione dei propri interessi esistenziali<sup>63</sup>.

Volendo ricondurre ad unità le riflessioni sopra proposte, pare evincersi che, in mancanza dell'individuazione del responsabile dell'inquinamento,<sup>64</sup> l'imposizione dei costi di bonifica alla pubblica amministrazione

---

*situazione può ricondursi alla figura dell'onere, rimanendo tale anche in seguito all'attivazione spontanea delle procedure per la messa in sicurezza e bonifica del sito".*

<sup>62</sup> *Ex plurimis*: Cassazione, Sezioni Unite, 4 luglio 2012, n. 11135 e di Cass., SS.UU., 4 luglio 2012, n. 11136; Cassazione 3 marzo 1954, n. 607; Cass. 13 maggio 1964, n. 550; Cass. 23 maggio 1984, n. 3143; Cass. 25 maggio 2007, n. 12280; Cass. 9 aprile 2008, n. 9269; Cass. 7 giugno 2011, n. 12304.

<sup>63</sup> Cfr. Cass., S.U., 1° febbraio 2023, n. 3077. Si veda anche: Tar Toscana, Firenze, Sez. II, del 3 marzo 2010, n. 594, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), in cui si afferma che "la disciplina di cui agli art. 240 ss. del d.lgs. n. 152/2006, al pari di quella previgente (art. 17, comma 2, 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"; Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), in cui si osserva che "il legislatore ha strutturato la fattispecie in esame in termini indiscutibilmente soggettivi, radicando solo sulla riscontrata presenza di colpevolezza del proprietario la sua concorrente responsabilità e in difetto di accertato concorso, con il terzo autore dell'illecito, di una condotta colpevole del proprietario del fondo, non è dato ricavare alcuna sua responsabilizzazione per la bonifica da effettuare".

<sup>64</sup> Interessante è il riferimento anche alla dibattuta possibilità di attribuire la respon-

senza rivalsa sul proprietario incolpevole rappresenti il migliore (o l'unico) bilanciamento<sup>65</sup> dei vari valori costituzionali coinvolti, tra cui: la proprietà privata (art. 42 Cost.), la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), la salute umana (art. 32 Cost.) e la tutela dell'ambiente (art. 117 Cost.).

Tale bilanciamento trova il suo equilibrio nel principio di legalità, ai sensi del quale “non si può formulare un giudizio di preferibilità di valori che conduca a fare prevalere sulla tutela del patrimonio privato l'interesse pubblico sotteso alla misura ablatoria tesa ad aggredirlo, ove la possibilità astratta di quell'aggressione non sia *a priori* chiaramente scritta in una disposizione di legge che ne prefiguri l'attuabilità”. Al di là dei meriti che vanno riconosciuti alla giurisprudenza per la sua attitudine risolutoria, tuttora quanto esposto induce ad interrogarsi sulla compatibilità dei modelli di responsabilità con la salvaguardia del contenuto minimo del diritto di

---

sabilità per danno solo in base a presunzioni, siano esse semplici o legali, possano regolarsi orientamenti differenti.

In senso contrario a quanto affermato dalla Corte, v. Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 556 ss., con nota di P. BERTOLINI, *Il principio di proporzionalità e l'accertamento del nesso di causalità nei procedimenti relativi alla bonifica dei siti inquinati*, in cui si osserva che “nei procedimenti relativi alla bonifica dei siti inquinati l'accertamento del nesso di causalità fra il comportamento del responsabile e il fenomeno dell'inquinamento deve essere condotto in maniera rigorosa e deve essere fondato su un'adeguata motivazione e su idonei elementi istruttori, nonché su prove e non su mere presunzioni”.

Invece, in senso favorevole, possono essere ricordate altre pronunce.

Cfr. TAR Piemonte, Sez. I, 24 marzo 2010, n. 1575 e Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, cit., 83 ss., con nota di G. LO SCHIAVO. Tali pronunce affermano che l'accertamento della responsabilità dell'inquinamento deve essere rigorosa, ma essa può essere individuata a carico del soggetto autore del danneggiamento, anche sulla base di elementi indiretti riscontrabili con presunzioni semplici.

<sup>65</sup> Nella sentenza della Corte cost. nella sentenza n. 85 del 2013 (relativa alla nota vicenda dell'Ilva di Taranto si legge: “Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.”

Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”.

proprietà ex art 42 Cost. e con il rispetto del diritto europeo in materia ambientale.

Nell'ottica di garantire l'assoluta giustiziabilità delle pretese, sotto il primo profilo, si è già avuto modo di evidenziare che la salvaguardia del contenuto minimo essenziale della proprietà deve costituire il criterio guida nella determinazione da parte del legislatore di questo diritto. Per tale ragione, è più ragionevole limitare la responsabilità patrimoniale del proprietario incolpevole al valore del fondo con la previsione dell'onere reale. Si tratta, difatti, di un mezzo di tutela ulteriore che va ad aggiungersi alla responsabilità ambientale "omissiva" del proprietario che non ha adeguatamente sorvegliato ed impedito la contaminazione; in ogni caso, grazie a tale gravame viene riconosciuto all'Amministrazione, che effettua la bonifica, un diritto di prelazione sul ricavato della vendita del suolo per le spese sostenute, in sostituzione o in luogo dell'inquinatore<sup>66</sup>.

La normativa eurounionale – con cui la normativa nazionale vive un rapporto di interrelazione reciproca – consente agli Stati membri di prevedere sistemi di tutela, che si aggiungono ai modelli ordinari di responsabilità, di cui alla direttiva 35/2004/CE; di talché, in questa logica, utilizzare l'onere reale per il recupero delle spese di bonifica è compatibile con la citata normativa e può fungere da stimolo a provvedere volontariamente alla bonifica per evitare l'espropriazione del suolo. Al contempo, la pregiudizievole eviterebbe anche di gravare la collettività dei costi relativi alla bonifica di un sito, in caso di inattività, di fallimento o per mancata individuazione del colpevole<sup>67</sup>; va, peraltro, aggiunto che imporre sul sito

---

<sup>66</sup> Di recente, la Corte di Cassazione n. 3077/2023 ha affermato, mettendo un ulteriore punto fermo nella nota vicenda, che: *“L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, c. 1, lett. m) e p), cod. amb., in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione; così che, come ancora ribadito, il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, c. 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, c. 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica di cui alle lett. m) e p)”*

<sup>67</sup> Tar Toscana, Firenze, Sez. II, del 3 marzo 2010, n. 594, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), in cui si afferma che *“la disciplina di cui agli art. 240 ss. del d.lgs. n. 152/2006, al pari di quella previgente (art. 17, comma 2, 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*



un onere reale non costituisce un ostacolo alla circolazione dello stesso, essendo previste forme di pubblicità di questo vincolo sopraesposte.

È innegabile che la riforma dell'art. 9 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 1/2022, abbia colmato un'atavica lacuna, inserendo un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente, delle biodiversità e dell'ecosistema all'intero del tessuto costituzionale, ma è un ritocco d'artista con una portata alquanto limitata, dato che la revisione non si rivela decisiva per la risoluzione delle politiche ambientali in tema di responsabilità. In verità, già la Carta costituzionale all'articolo 54 profila una soluzione, imponendo ad ogni consociato di adoperarsi per l'affermazione dei valori ed il conseguimento degli obiettivi di salvaguardia dell'ecosistema, accanto al quale si colloca l'obiettivo prioritario di tutelare l'ambiente e le biodiversità nell'interesse delle future generazioni<sup>68</sup>.

5. *Considerazioni conclusive: tutela sistemica e per principi in una prospettiva di intervento pubblico responsabilizzato.*

L'esigenza di riflettere sul tema delle bonifiche è avvalorata da una legislazione complessa e mal articolata, che rispecchia la scarsa capacità delle amministrazioni di confrontarsi con la problematica del difficile reperimento delle risorse finanziarie utili per il ripristino del sito inquinato.

Ad aver acerbato il tessuto normativo sono stati i numerosi interventi correttivi – frammentari, succedanei o parziali – e la mancata individuazione di obiettivi chiari, che al contrario avrebbero dovuto mirare ad un'accorta gestione del terreno per un solerte avvio delle procedure di bonifica dei siti contaminati e, ad un'intensificazione degli sforzi per ridurre l'erosione del suolo e ad aumentare la materia organica all'interno di questa matrice.

---

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"; Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), in cui si osserva che "il legislatore ha strutturato la fattispecie in esame in termini indiscutibilmente soggettivi, radicando solo sulla riscontrata presenza di colpevolezza del proprietario la sua concorrente responsabilità e in difetto di accertato concorso, con il terzo autore dell'illecito, di una condotta colpevole del proprietario del fondo, non è dato ricavare alcuna responsabilizzazione per la bonifica da effettuare".

<sup>68</sup> A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili, Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023, 222 e ss.

In una prospettiva *de iure condendo*, lo studio in esame induce a rimeditare sui farraginosi procedimenti di accertamento della contaminazione ad opera delle amministrazioni, che mancano di un sistema centralizzato di rilevazione dati, di adeguati controlli: fattori patologici che comportano una costante deroga alle regole ordinarie attraverso la dichiarazione dello stato di emergenza e la creazione di strutture commissariali a danno dell'ambiente.

A ciò va è aggiunto che, talvolta, le autorità competenti inseriscono nei procedimenti precetti troppo dettagliati, ipotecati a incrementare "l'ansia" dei privati investitori.

Bisognerebbe chiedersi in che modo la tutela degli *habitat* contaminati può essere elaborata in sede procedimentale e fisiologica e non in sede di tutela giurisdizionale-patologica, luogo a cui andrebbero rivolte soltanto le istanze di giustiziabilità più complesse. Per rinvenire soluzioni e superare le criticità emerse, si deve intervenire sul versante del potenziamento dei poteri istruttori o sostitutivi delle amministrazioni ma anche sui meccanismi di interazione tra quest'ultima e i privati, ancorché responsabili dell'inquinamento.

Si profila tendenzialmente percorribile l'approccio di una cooperazione tra pubblica autorità ed operatori professionali, con i quali si potrebbe addirittura pensare di siglare patti ambientali.

Questi accordi dovrebbero avere lo scopo di rimettere in capo al privato sottoscrittore il controllo dell'area concessagli dall'amministrazione, disincentivando un uso selvaggio dei suoli anche ad opera delle ecomafie.

Tra l'altro, le indubbe potenzialità dei meccanismi negoziali si osservano nel trasferimento dei costi per la realizzazione delle bonifiche sugli stessi operatori interessati e non sulla collettività, a fronte delle ristrettezze in cui versano i bilanci pubblici. Tale emendamento avrebbe il merito di favorire l'iniziativa volontaria dei soggetti coinvolti, i quali potrebbero essere invogliati a collaborare, grazie alla celere scansione temporale ed alla possibilità (compensativa) di utilizzare il fondo in conformità agli usi stabiliti, dopo averlo bonificato. Il coinvolgimento degli interessati fa sì che essi possano assumere un ruolo attivo, intensificando la democraticità della scelta finale; difatti, i rischi percepiti dai decisori politici non coincidono giammai con quelli dei privati esposti ai potenziali danni.

Una corretta ed attenta gestione del rischio presuppone l'instaurazio-

ne di questo tavolo condiviso<sup>69</sup> che consenta, da un lato, di colmare le asimmetrie informative e, dall'altro, di rendere la decisione espressione più ampia del concetto di "scelta socialmente condivisa", nell'attuazione del paradigma classico di democrazia partecipativa<sup>70</sup>.

Dal canto loro, le pubbliche amministrazioni devono intervenire preventivamente sulle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi e diffusi), che si possono verificare, riscrivendo il nesso tra la disciplina repressivo-sanzionatoria e quella incentivante. E, laddove non appaia possibile esperire azioni di responsabilità avverso un soggetto determinato o determinabile, i principi devono elevarsi a meccanismi di chiusura del sistema di protezione ambientale in quanto maggiormente permeabili all'entropia evolutiva.

Dall'interpretazione sistemica della materia, possono riconoscersi all'amministrazione anche poteri impliciti<sup>71</sup> che, seppur non contemplati dall'infrastruttura normativa ambientale, sono strumentali all'esercizio corretto del potere amministrativo.

In effetti, vale evidenziare che il principio di partecipazione procedimentale è un principio generale dell'azione amministrativa, che non ha un fondamento costituzionale ma che lo acquisisce in quegli ambiti in cui è necessario rafforzare le forme di protezione delle posizioni giuridiche soggettive per un corretto esercizio della funzione pubblica.

Talvolta, la legalità sostanziale, non riuscendo ad assolvere la sua finalità di garanzia, trasla nella legalità procedimentale. Tale esigenza si mani-

---

<sup>69</sup> F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, cit, 250. L'Autore chiarisce che il potere pubblico deve esercitare un ruolo di programmazione e regolazione che, in verità, non può essere esercitato se non giocando unitamente alle imprese ed ai consumatori. Si dovranno operare scelte difficili e richiedere sacrifici che non si potranno far ricadere soltanto sui più deboli ma, nel quadro economico odierno, impongono una collaborazione tra potere pubblico, da un lato, e società civile e sistema economico, dall'altro, per rispondere alla sfida inseguendo una "traiettoria sostenibile".

<sup>70</sup> Sono desumibili nelle pagine richiamate alcuni spunti interessanti circa la valorizzazione del profilo collaborativo della partecipazione nel procedimento ambientale: M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale*, in *Il caso ambiente*, Napoli, 2004, 98-203.

<sup>71</sup> La teoria dei poteri impliciti, ad esempio, trova un espresso riconoscimento all'art. 1, sez.8, ultimo comma della Costituzione Usa, che attribuisce al Congresso il potere di fare tutte le leggi necessarie e opportune per l'esercizio dei poteri enumerati nella sezione stessa e di tutti gli altri poteri che la Costituzione conferisce al Governo degli Stati Uniti.

fešta nei settori in cui è forte il potere di regolazione – come nelle procedure di bonifica dei siti contaminati – trattandosi di servizi pubblici o di pubblica utilità<sup>72</sup>.

Dunque, questi poteri impliciti devono corredare l'armamentario utile all'amministrazione per poter effettivamente contrastare i fenomeni nocivi per l'ecosistema e per la salute collettiva.

La necessità di ricorrere ai principi (ma, oramai, anche ai poteri impliciti) è un'esigenza del diritto amministrativo, ancor più necessaria del diritto per l'ambiente, dato che gli equilibri ambientali rifuggono da norme generali ed astratte ed esigono il ricorso a criteri flessibili, che consentano di verificare la coerenza delle scelte con gli obiettivi fissati.

Per la giustiziabilità delle pretese, i giudici devono svolgere la loro ormai inevitabile opera di integrazione ma non di supplenza rispetto all'apparato normativo, così da elevare a fonte del diritto ambientale anche la giurisprudenza delle Corti. A tal proposito, l'analisi dovrebbe essere estesa anche alle concrete azioni propulsive esperibili dal privato nelle ipotesi di malfunzionamento o di inerzia dell'amministrazione nel citato ambito operativo, dato che gli interessi risultano giuridicamente rilevanti ed omogeni per una pluralità di utenti: trattasi, infatti, di utilità ecosistemiche non riferibili al singolo individuo ma di fruizione collettiva.

Nel progetto di modifica, al più si potrebbe pensare di attribuire ad un'autorità il diritto di esigere dalle imprese "potenzialmente inquinanti" un contributo ecologico, pari ad una percentuale dei loro ricavi, finalizzato a costituire un fondo nazionale, cui attingere per gli interventi di risanamento.

---

<sup>72</sup> In questa cornice, tra l'altro non si può sottacere l'incidenza dei fattori ambientali sulla discrezionalità del pianificatore nazionale e sul correlato obbligo di provvedere, che fa capo all'amministrazione, destinataria di istanze dei privati che compulsano l'esercizio del potere pubblico verso regolamentazioni di contenimento delle risorse ambientali. A tal proposito, l'analisi conseguentemente dovrebbe essere estesa anche alle concrete azioni propulsive esperibili dal privato avverso le ipotesi di malfunzionamento o di inerzia dell'amministrazione nel citato ambito operativo, dato che gli interessi risultano giuridicamente rilevanti ed omogeni per una pluralità di utenti: trattasi, infatti, di utilità ecosistemiche non riferibili al singolo individuo ma di fruizione collettiva. Non pare trascurabile cogliere se possano bastare a garantire la centralità della dimensione assiologica dell'ambiente le azioni già esperibili in sede giurisdizionale o se sia necessario addivenire ad una soluzione *de jure condendo*, che approdi alla cd. "azione per danno ambientale da perdita dei servizi ecosistemici alla ricerca di un responsabile. A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili, Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, cit., 191 e ss.

In questo modo, i meccanismi di vaglio della responsabilità non rappresenterebbero un simulacro formale ma conferirebbero, al contrario, colorazione causale al compendio normativo ambientale, anche di fronte al rischio delle infiltrazioni mafiose. Le già indicate motivazioni devono essere vagliate alla luce non solo della *trans-* disciplinarietà della materia, ma anche del quadro desolante dovuto agli ingenti costi da sostenere per la messa in atto della ri-fruizione delle aree inquinate.

Lo sforzo del mondo scientifico è quello di sviluppare processi di messa in sicurezza o bonifica in grado di ricercare il giusto equilibrio tra le necessità di rimozione o disattivazione degli inquinanti e l'opportunità di utilizzare approcci meno invasivi. In verità, essi devono evitare di danneggiare o, ancor peggio, distruggere le funzioni del suolo e non comportino una diminuzione della biodiversità della matrice suolo, pregiudicando la catena alimentare o la salute umana.

Con le *green remediation technologies*<sup>73</sup> si punta alla degradazione degli inquinanti organici, operando *on site* ed evitando la produzione di nuovi rifiuti da trasportare, trattare o smaltire, minimizzando gli impatti sull'ambiente derivanti dalle operazioni di bonifica e dai traffici illeciti ad opera della criminalità organizzata.

In definitiva, l'apporto della tecnologia, oltre a rendere più semplice e meno laboriosa la procedura, potrebbe definitivamente apportare benefici effettivi all'ecosistema ed alla biodiversità, limitando l'impatto paesaggistico anche durante le fasi di cantiere.

Mirando ad una tutela dal respiro universale contro ogni forma di contaminazione, pare avvertirsi l'esigenza di riordinare la materia in un impianto unitario ed autonomo, che sondi la vastità di situazioni giuridiche soggettive nonché i diversi obblighi ed oneri – derivanti perlopiù dai sinalagma negoziali sottesi – in uno “statuto differenziale” dei siti contaminati. Non sono necessarie nuove norme, che si affastellino sulle precedenti, ma occorre che il potere pubblico divenga capace di agire come uno “stratega sistemico”, declinando le proprie funzioni regolatorie in sinergia con i *players* (imprese e società civile) della scena globale, perseverando con misure giuridiche interpolative e non finalisticamente preordinate ad un negoziato sociale.

Nel ricercare la “giustapposizione (anti-tirannica) tra gli interessi”,

---

<sup>73</sup> E. BRUGNOLI, V. F. URICCHIO, C. MASSARELLI, G. ZURLINI, *Tecnologie di bonifica dei siti contaminati, Principi di funzionamento ed esempi di applicazione*, Bari, 2014, 303.

non si tratta solo di cambiare, ma di cambiare in modo “equo, inclusivo e sostenibile”; non è più solo una questione di adattamento in senso olistico ma, al contrario, bisogna rifondare la convivenza tra uomo e natura, tentando, proprio insieme a quest’ultima, di riparare i danni prodotti da un “antropocentrismo pernicioso”, che ha ridotto ad oggetto ogni bene sottoponibile a dominio umano.

### Abstract

L’allarme attivato dalla crisi “ecologica” impone un’osservazione sull’odierna infrastruttura ambientale, le cui componenti faticano a raggiungere un’allocazione ottimale: falla quest’ultima, probabilmente, superabile soltanto con la creazione di un modello giuridico sistemico, che ne assicuri un loro parco uso. Interpretando l’ecosistema sulla base dei principi nazionali ed europei – tra cui prevenzione, precauzione e proporzionalità– si avverte oramai l’esigenza di una ristrutturazione del quadro regolatorio per arginare le esternalità negative, che mettono a repentaglio i “beni costituzionalmente indisponibili”, quali: il suolo, l’acqua e l’aria.

Nella cornice fissata, si palesa l’ulteriore problematica inerente la “cenerentola” del diritto ambientale: la bonifica dei siti contaminati. Le criticità della tematica spingono a provare ad individuare procedure più celeri e partecipative, ferma l’improcrastinabile necessità di definire un paradigma in forza del quale imputare la responsabilità in capo al soggetto (realmente) responsabile o al proprietario incolpevole. Dunque, pur perseguendo una visione unitaria del diritto ambientale, la vastità delle situazioni giuridiche soggettive nonché i diversi obblighi ed oneri paiono rendere necessaria la creazione di uno “statuto” differenziale in tema di bonifiche, che tenga conto delle varieguate posizioni in rilievo fornendo ad esse tutela procedimentale e processuale. In un’ottica ecologizzante, da ultimo non resta che interrogarsi sul se i principi possano rappresentare l’unico reale collante per rimediare ai vuoti normativi o, di contro, se possa risultare maggiormente necessario sollecitare l’amministrazione a decisioni che siano frutto di “giustapposizione” dialogata e non unidirezionale tra esigenze di sviluppo economico ed integrità delle matrici ambientali.

### Systemic protection of the environment and responsibility models in view of remediation of contaminated sites

The alarm triggered by the “ecological” crisis requires an observation on today’s environmental infrastructure, whose components are struggling to achieve optimal allocation: The Commission’s proposal for a Council Directive on the protection of workers against exposure to certain substances is therefore not acceptable. Interpreting the ecosystem since national and European principles – including prevention, the need for a restructuring of the regulatory framework to curb negative externalities, which endanger the “constitutionally unavailable assets” such as: soil, water and air.

Within the framework set, the further “Cinderella” problem of environmental law is strongly highlighted: the remediation of contaminated sites. The critical nature of the issue calls for a more rapid and participatory approach; It stops the inevitable need to define a paradigm by which the (really) responsible person or the innocent owner is held liable. Thus, while pursuing a systemic vision of environmental law, the vastness of subjective legal situations as well as the different obligations and burdens seem to make it necessary to create a “statute” differs in terms of remediation, considering the various positions of importance by providing them with procedural and procedural protection. Finally, from an ecological point of view, it is necessary to ask whether the principles can be the only real glue to remedy the regulatory gaps or, on the other hand, whether it may be more necessary to urge the administration to decisions that are the result of juxtaposition dialogue and not unidirectional between economic development needs and environmental policy, in a coherent and integrated manner.