

Sustainable and Responsible Management

The Journal of Sustainable Business



Volume No.1, Issue No.1 - 2020

Abruzzese Salute Mutua

sustainable-and-responsible-management.org

Journal Information

Editor-in-Chief

Michele Samuele Borgia

Managing and Responsible Editor

Maurizio Cirillo

Copy Editor

Stefano Cesinaro

Online since 18th November, 2020

With authorization from the Court of Pescara no. 1 year 2020

Copyright Holder:

Abruzzese Salute Mutua

Via Umberto I n. 78/80

65010 Cappelle sul Tavo (PE)

Italy

Tutela dell'ambiente e responsabilità d'impresa: la *holding* risponde dell'illecito ambientale commesso dalla società controllata

Fabio Di Paolo*

Dottore di ricerca (PhD) in Diritto Pubblico

Università di Pavia

E-mail: studiodipaolo@virgilio.it

** Autore corrispondente*

Abstract

Il Consiglio di Stato conferma sia l'esclusiva competenza statale in materia di tutela ambientale che l'attribuzione all'Ente territoriale più vicino al luogo della contaminazione del potere di imporre misure di sicurezza emergenziali. Dalla recente pronuncia del Supremo organo della giustizia amministrativa emergono tuttavia ulteriori profili di rilievo, destinati ad incidere – nella difficile definizione di un principio di bilanciamento tra la tutela ambientale e gli altri valori costituzionali – nella sfera giuridica della responsabilità d'impresa, poiché, al fine di individuare il soggetto responsabile del danno da inquinamento ambientale, si giunge ad estendere alla materia della tutela ambientale il principio sostanzialistico di impresa (di matrice comunitaria), sì da configurare, in virtù del criterio della prevalenza della unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, una vera e propria responsabilità (oggettiva o per fatto altrui) della capogruppo (*holding*) per gli illeciti commessi dalle società satelliti, in deroga alla previsione civilistica della responsabilità delle persone giuridiche in materia di obbligazioni sociali.

Parole chiave – Tutela ambientale; competenza statale; competenza dell'ente territoriale; principio 'chi inquina paga'; responsabilità d'impresa; responsabilità della *holding*.

Tipo di articolo – Articolo accademico

Article history:

Received 1 June 2020

Received in revised form 6 June 2020

Accepted 17 September 2020

Available online

1 L'ambiente come valore costituzionale

Nonostante il testo costituzionale entrato in vigore nel 1948 non contempli la nozione di “ambiente”, la “questione ambientale”¹ si è progressivamente imposta come “valore costituzionale”².

Ciò sia in virtù del carattere elastico e flessibile delle norme costituzionali³ - che, interpretate alla luce della mutata sensibilità che la questione della tutela dell'ambiente ha progressivamente assunto nell'ordinamento giuridico⁴, ha consentito all'interprete di individuare nei principi di solidarietà (art. 2), di tutela della salute (art. 32)⁵, di tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9)⁶ il parametro normativo in grado di fornire una adeguata protezione costituzionale - sia della elaborazione giurisprudenziale, ed in particolare di quella costituzionale, che, ispirata dalla necessità di mantenere costantemente vivi ed attuali i principi espressi dalla Costituzione, è giunta a riconoscere l'ambiente come un “bene giuridico materiale complesso e unitario”, un “interesse fondamentale”, un “valore primario assoluto”, un “valore costituzionalmente garantito e protetto”⁷. Non senza considerare

¹ Cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 3/2017. Si veda anche D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012.

² Sull'articolata protezione che la Costituzione accorda all'ambiente nel raccordo tra l'art. 9 e l'art. 32, *ex multis* P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1998; cfr. T. MARTINES, *La dimensione giuridica dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998 e G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, vol. 2. Da ultimo, cfr. E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'orbita costituzionale*, in R. FERRARA, A. M. SANDULLI (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2014 e B. CARAVITA di TORITTO, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA di TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, Parte I, nonché G. DI PLINIO, P. FIMIANI (cur.), *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano 2008.

³ Secondo S. GRASSI, cit., la “capacità di futuro propria delle norme costituzionali ha permesso l'inserimento del valore ambiente nel tessuto costituzionale”.

⁴ In dottrina A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, 1989, cfr., più specificamente, P. GIOCOLI NACCI, *Costituzione e ambiente*, in P. GIOCOLI NACCI, A. LOIODICE, *Materiali di diritto costituzionale*, Cacucci, 1999, nonché L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002.

⁵ Sul rapporto tra ambiente e salute cfr. R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA (a cura di), *Salute e sanità*, Giuffrè, Milano, 2010. Si veda anche A. SIMONCINI, E. LONGO, *Articolo 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, nonché M. COMPORTI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1, 1990.

⁶ Cfr. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Vellecchi, Firenze, 1969.

⁷ Si vedano le sentenze di Corte Cost. n. 141/1972; Corte Cost., n. 247/1974; Corte Cost. n. 239/1982; Corte Cost., n. 94/1985; Corte Cost., n. 151/1986; Corte Cost. n. 167/1987; Corte Cost. n. 210/1987; Corte Cost., n. 641/1987; Corte Cost. n. 127/1990; Corte Cost. n. 54/1994; Corte Cost. n. 378/2007; Corte Cost., n. 105/2008; Corte Cost. n. 61/2009; da ultimo anche Corte Cost. n. 85/2013; Corte Cost. n. 126/2016, Corte Cost. n. 58/2018 su www.cortecostituzionale.it. In dottrina si veda G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, nonché M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015.

che il tema della tutela ambientale ha ricevuto specifico riconoscimento sia nell'ambito del diritto internazionale⁸ che di quello comunitario⁹.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, varata con legge costituzionale n. 3/2001, il legislatore ha infine espressamente introdotto il valore della «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale¹⁰.

In tale quadro normativo, si innesta l'esame della recente sentenza del Consiglio di Stato, pubblicata il 6 aprile 2020, resa all'esito del processo d'appello promosso dalla società Edison s.p.a. avverso la sentenza con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale abruzzese ha ordinato al gruppo societario di bonificare il sito risultato inquinato, nonché di rimuovere tutti i rifiuti depositati in modo incontrollato e di provvedere alle operazioni di bonifica volte al ripristino ambientale.

La pronuncia se, da un lato, conferma, nel solco della riforma costituzionale delle autonomie, l'esclusiva competenza statale in materia di tutela ambientale – e ciò sia in virtù dell'esclusiva attribuzione della competenza fissata dall'art. 117, comma 2, lettera s) Cost.¹¹, sia alla luce della previsione stabilita dall'art. 252, comma 4, D. Lgs. n. 152 del 2006¹² – dall'altro, al fine di garantire l'intervento della pubblica amministrazione in via cautelare e d'urgenza, conferma, come previsto

⁸ Per una sistematica analisi della normativa internazionale cfr. M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012.

⁹ Si veda sulla disciplina comunitaria R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012.

¹⁰ Pur comparando tra le materie di competenza esclusiva statale, la tutela dell'ambiente è stata ritenuta “trasversale” alle materie catalogate nell'Art. 117 Cost. Si veda al riguardo M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle “materie trasversali”*: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002, in *Giur. Cost.*, 2002. È stato inoltre osservato che l'inserimento della materia ambientale tanto nella legislazione esclusiva statale, quanto nella legislazione concorrente tra Stato e Regioni, pur in un peculiare tritico con quelle relative all'ecosistema ed ai beni ambientali, ne ha senza dubbio rafforzato lo status costituzionale, benché tale processo sia avvenuto in via indiretta ed incompleta. Così C. ROVITO, *L'ambiente nella Costituzione italiana tra presente e futuro dopo la bocciatura del referendum costituzionale*, in www.tuttoambiente.it.

¹¹ Ai sensi dell'Art. 117 Cost., la potestà legislativa è esercitata dallo Stato in via esclusiva, tra l'altro, nella materia della “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”.

¹² Con particolare riferimento alla tutela ambientale dei siti di interesse nazionale (SIN) si stabilisce che “*La procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può avvalersi anche dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (APAT), delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente delle regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione carburanti*”.

dall'art. 244, comma 2, del Testo Unico Ambientale¹³, l'attribuzione all'Ente territoriale più vicino al luogo della contaminazione del potere di imporre misure di messa in sicurezza d'emergenza.

Ma dalla sentenza del Consiglio di Stato emergono ulteriori profili di rilevante rilievo, destinati ad incidere – nella difficile definizione di un principio di bilanciamento tra la tutela ambientale e gli altri valori costituzionali¹⁴ – nella sfera giuridica della responsabilità d'impresa, poiché, al fine di individuare il soggetto responsabile del danno da inquinamento ambientale, il Supremo organo della giustizia amministrativa è giunto ad estendere alla materia della tutela ambientale il principio sostanzialistico di impresa (di matrice comunitaria), sì da configurare, in virtù del criterio della prevalenza della unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, una vera e propria responsabilità (oggettiva o per fatto altrui)¹⁵ della capogruppo (*holding*) per gli illeciti commessi dalle società satelliti, in deroga alla previsione civilistica¹⁶ della responsabilità delle persone giuridiche in materia di obbligazioni sociali.

2 I motivi d'appello

Decidendo l'appello proposto dalla Edison s.p.a., il Consiglio di Stato ne rigetta i motivi, confermando la sentenza con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ha ordinato alla società multinazionale di provvedere alla bonifica di due siti contaminati nel Comune di Bussi sul Tirino (PE), affermando un principio che, anche per i riflessi destinati ad incidere sui criteri di individuazione del responsabile dell'illecito ambientale, costituisce un precedente giurisprudenziale di storico rilievo.

La vicenda trae origine dal ricorso proposto dalla Edison s.p.a. dinanzi al TAR di Pescara avverso l'ordinanza del 26 agosto 2018 con la quale la Provincia di Pescara, ai sensi dell'articolo 244 del d.lgs.

¹³ A tenor del quale “*Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253*”.

¹⁴ Sui problemi di bilanciamento tra i valori costituzionali della tutela dell'ambiente e della salute, da un lato, ed i valori del lavoro e dello sviluppo economico, dall'altro, si veda S. GRASSI, cit., nonché D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit..

¹⁵ Com'è noto, la Legge comunitaria 2013 (L. n. 97/2013) ha modificato profondamente la disciplina del danno ambientale, introducendo una responsabilità di tipo oggettivo per i danni arrecati all'ambiente.

¹⁶ Art. 2325, co. 1, c.c., secondo cui “*Nella società per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio*”.

n. 152 del 2006, ha ordinato al gruppo societario Edison s.p.a. *“di provvedere a continuare ed eventualmente integrare le misure di prevenzione in atto ai sensi dell' articolo 242 del titolo V della Parte Quarta del Dlgs 152/2006 nelle aree discariche 2A e 2B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) e nelle acque di falda sottostanti nel termine di 30 giorni dal ricevimento della presente ordinanza; di adottare tempestivamente le misure di messa in sicurezza ai sensi e nei termini del Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. 152/2006 nelle aree discariche 2A e 2B, aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1), nelle e per le acque di falda sottostanti; di rimuovere tutti i rifiuti depositati in modo incontrollato nelle discariche realizzate nelle aree 2A e 2B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) e rimuovere altre eventuali fonti di contaminazione sulle medesime aree ai sensi e termini del titolo V del d.lgs.152/2006; di provvedere alle ulteriori operazioni di bonifica e di ripristino ambientale che comunque si rendessero necessarie nelle aree discariche 2A e 2B e aree limitrofe (estremi catastali dettagliati nell'Allegato 1) nel rispetto dei termini e delle condizioni stabilite dalle disposizioni del Titolo V della Parte Quarta del d.lgs 152/2006”*.

Definito in primo grado il giudizio con provvedimento di rigetto dell'impugnazione¹⁷, la Edison s.p.a. ha proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato denunciando, in sintesi, il difetto di legittimazione della società quale *“presunto soggetto responsabile dell'inquinamento”*, l'incompetenza dell'ente provinciale ad avviare il *“procedimento di bonifica”* ambientale, riservato alla esclusiva competenza statale, e comunque ad adottare misure di bonifica e di prevenzione ambientale, la violazione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento, la falsa applicazione del principio, di matrice comunitaria, del *“chi inquina paga”*, la violazione, infine, dell'art. 1 del protocollo 1 alla CEDU e degli artt. 242, 240 e 244 d.lgs. n. 152 del 2006, ritenendo che, fino all'entrata in vigore del D.lgs. n. 22 del 1997 (cd. decreto Ronchi), nessuna disposizione di legge avrebbe imposto ai titolari di impianti industriali obblighi di carattere rimediabile volti ad assicurare il ripristino ambientale dei siti gestiti, sicché non sarebbe stato lecito ricondurre una condotta cessata *“prima del 1981”* nell'alveo delle ipotesi di responsabilità tratteggiate dall'art. 17 del decreto Ronchi in virtù del carattere irretroattivo della norma ivi contenuta.

Secondo la ricorrente, fino a tutto il 2006, nessuna disposizione di legge avrebbe obbligato il proprietario di un sito industriale a porre rimedio ad eventuali contaminazioni o inquinamenti derivanti da fatti verificatisi prima del 1997, se non addirittura del 1999. Inoltre, la direttiva 2004/35/CE¹⁸ non avrebbe potuto applicarsi al danno causato da un evento verificatosi prima del 30 aprile 2007 o che, pur verificatosi dopo tale ultima data, fosse causato da un'attività posta in essere antecedentemente alla

¹⁷ Sentenza del Tribunale Amministrativo per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara n. 86 del 20 marzo 2019.

¹⁸ In dottrina, cfr. B. POZZO, *“La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia”*, in Riv. Giur. Amb., 2010 e A. QUARANTA, *“L'evoluzione della politica ambientale e della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria”*, in F. GIAMPIERO, *“Responsabilità per danno all'ambiente”*, Giuffrè, Milano, 2006.

stessa, con conseguente esclusione della legittimità dell'addebito di responsabilità nei confronti di Edison s.p.a. atteso che – deduce l'appellante – la disposizione sopravvenuta risultava inapplicabile anche ove si fosse constatata ancora la presenza di effetti riconducibili a quella condotta, ritenendo in ogni caso che l'amministrazione provinciale avrebbe dovuto individuare nella società Montefluos s.p.a., poi incorporata in Ausimont s.p.a., a sua volta incorporata dalla Solvay e, quindi, in definitiva nella stessa Solvay s.p.a. l'unico soggetto giuridico responsabile, non potendo sussistere, in virtù della corretta interpretazione dell'art. 2325 c.c., secondo cui *“per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio”*, alcuna responsabilità in capo alla *holding* Montedison in relazione alle obbligazioni contratte dalla propria controllata società operativa.

3 La decisione del Consiglio di Stato

3.1 La ricostruzione storica e il nesso di causalità

Esaminando la vicenda, il Consiglio di Stato ha evidenziato, nell'ambito della ricostruzione storica degli avvenimenti sottesi alla questione prospettata, che nelle aree site a monte dello stabilimento chimico di Bussi sul Tirino sono localizzate due discariche che, sebbene autorizzate dalla Giunta Regionale d'Abruzzo¹⁹, risultano prive di opere di copertura e di messa in sicurezza e nelle quali sono stati smaltiti rifiuti diversi da quelli autorizzati; è inoltre emerso che all'intorno delle due discariche, per una estensione di circa 35.000 mq, sono stati depositati in modo incontrollato ingenti quantitativi di rifiuti, oltre all'area denominata “magazzini ex iprite”²⁰. Dalle indagini documentali archivistiche (documenti storici, planimetrie storiche, foto aeree disponibili) e dalle evidenze ricavate dalla caratterizzazione del 2004 (da parte della società proprietaria Solvay) e dalla attività di scavo e campionamento eseguite dall'ARTA nel 2007 (su disposizione della Procura della Repubblica di Pescara) nelle aree delle discariche “autorizzate” e nelle aree adiacenti (“vecchia discarica”), poste a monte dello stabilimento di Bussi, oltre che dai successivi monitoraggi è emerso che: 1) le attività di deposito incontrollato di rifiuti/scorie industriali sono state realizzate nel periodo anteriore al 1981, precedente allo stesso iter di autorizzazione delle discariche 2A e 2B; 2) i rifiuti rinvenuti nelle aree

¹⁹ La Regione Abruzzo provvedeva ad autorizzare le due discariche rispettivamente con delibera del 14 febbraio 1983 (in riferimento alla discarica 2A per rifiuti urbani e speciali, estesa per circa 12.000 mq) e con delibera del 5 maggio 1998 (in riferimento alla discarica 2B per rifiuti speciali tossici e nocivi di circa 8.000 mq).

²⁰ Tale area sarebbe stata utilizzata per stoccare la produzione del materiale bellico chimico aggressivo (gas iprite) durante il periodo prebellico e bellico della seconda guerra mondiale e, successivamente (come risulta dalla conferenza dei servizi presso il Ministero dell'ambiente in data 6 febbraio 2015), “le peci clorurate pesanti provenienti dal Reparto cloro metani unitamente ai rifiuti tossici e nocivi provenienti dal reparto clorosoda”.

adibite a discarica contenenti vari metalli (soprattutto piombo, mercurio, arsenico, rame, alluminio e ferro), composti clorurati (quali tetracloroetilene, tricloroetilene e cloroformio, idrocarburi C<12 e C>12 e IPA) sono riconducibili alle produzioni e alle sostanze impiegate durante il periodo di proprietà e gestione diretta di Montedison; la Montedison ha mantenuto la gestione delle suddette aree adibite a discarica anche dopo il 1981, ossia dopo che la proprietà del sito di Bussi era stata conferita ad Ausimont s.p.a., in quanto ha mantenuto il controllo di quest'ultima ed in generale ha continuato a gestire e coordinare le politiche ambientali di gruppo, anche in relazione al sito di Bussi; in virtù del periodo temporale, del tipo di sostanza e dei luoghi del loro rinvenimento, è stato ritenuto possibile ipotizzare un nesso di causalità tra i cicli produttivi del polo industriale di Bussi sul Tirino, i rifiuti prodotti e smaltiti, prima del 1981 e dal 1981, in violazione delle autorizzazioni regionali, nelle discariche 2A e 2B e aree circostanti e il superamento delle CSC riscontrato nei terreni e nelle acque sotterranee sottostanti alle aree suddette, in considerazione del principio del "più probabile che non". Per modo che, il suo positivo riscontro è stato fondato anche su elementi indiziari quali la tipica riconducibilità dell'inquinamento all'attività condotta nell'area dalla società Montecatini/Montedison anche per il tramite delle società controllate.

3.2 Il quadro normativo: il riparto di competenze tra ordinamento statale e substatale

Alla luce delle prospettazioni formulate dalla Edison s.p.a., il Consiglio di Stato, nel rigettare i motivi di appello, ha osservato, in primo luogo, come la dedotta eccezione di incompetenza della Provincia di Pescara ad adottare il provvedimento impugnato sia infondata. Nel ricostruire il quadro normativo, il Collegio giudicante ha, invero, osservato che l'art. 242, comma 1, del D.lgs. n. 152 del 2006, stabilisce che, al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione; la medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possono ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione. Il successivo art. 244 prevede poi che le pubbliche amministrazioni, che nell'esercizio delle proprie funzioni individuino siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione siano superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne diano comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competente, mentre, ai sensi del secondo comma, la Provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo.

Inoltre, l'art. 252 del Testo Unico ambientale prevede, al comma 1, che i Siti di Interesse Nazionale (SIN), ai fini della bonifica, sono individuabili in relazione alle caratteristiche dell'area, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali. Il successivo comma 2 indica che, all'individuazione dei Siti di Interesse Nazionale, si provvede con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate, secondo determinati principi e criteri direttivi e che, comunque, sono individuati quali siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto.

Il comma 4 dell'art. 252, inoltre, attribuisce la titolarità della procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive.

Fornendo la corretta esegesi al descritto *corpus* normativo al fine di tratteggiare il riparto di competenze²¹ tra la sfera statale (vale a dire del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), attribuito dall'art. 252, e quella locale, attribuito alla Provincia dall'art. 244, il Collegio giudicante ha ritenuto che l'interpretazione letterale e sistematica delle norme citate consenta di individuare una coesistenza, relativa ad oggetti diversi ed a differenti segmenti temporali, tra poteri statali e locali anche con riferimento ai Siti di Interesse Nazionale.

Da un lato, l'art. 252, comma 4, del Testo Unico ambientale attribuisce alla competenza esclusiva del Ministero dell'ambiente il procedimento di bonifica, mentre non reca alcun riferimento alle differenti competenze enucleate dall'art. 244 che, in assenza di una esplicita previsione derogatoria, devono ritenersi confermate in capo all'Amministrazione provinciale, cui spettano in via ordinaria. La finalità della norma di cui all'art. 252, con riferimento ai siti più rilevanti che, per questo, sono definiti di interesse nazionale, è quella di centralizzare in capo all'Autorità statale la competenza allo svolgimento del complesso delle operazioni di bonifica, laddove la fase preliminare alla bonifica, disciplinata dall'art. 244, comma 2²², afferente alla pregiudiziale individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ed alla conseguente diffida a provvedere, rimane incardinata in capo all'Ente provinciale.

²¹ Sul punto si veda in dottrina P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, Relazione al Convegno di studi su *Ambiente IN-formazione*, Roma 20 gennaio 2010, in www.giustizia-amministrativa.it; M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in www.federalismi.it, 2002.

²² Il Consiglio di Stato ha ribadito che gli "ordini di cui ai numeri 3) e 4) del dispositivo del provvedimento avverso, al pari dell'ordine di cui al numero 2), devono essere qualificati come "diffida motivata" a provvedere ai sensi dell'art. 244, comma 2, del D.lgs. n. 152 del 2006, per cui gli stessi, dovendo il loro contenuto costituire eventuale oggetto del procedimento di bonifica di competenza ministeriale, non sono dotati di immediata e diretta lesività.

In altri termini – osserva il Collegio – in relazione ai SIN tutte le attività precedenti e propedeutiche all'attività di bonifica in senso stretto sono di competenza della Provincia, mentre, una volta avviato il procedimento di bonifica, ai sensi dell'art. 242, comma 7, la competenza si radica in via esclusiva in capo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Sicchè al Ministero è riservata la competenza all'espletamento della procedura di bonifica, mentre alla Provincia è attribuita la competenza all'individuazione del responsabile della contaminazione ambientale, diffidando il responsabile individuato a provvedere alle attività previste dal titolo di bonifica dei siti contaminati, dovendo altresì comprendersi all'interno di tali attività propedeutiche anche le eventuali misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza.

Se dunque la *ratio* del rapporto tra la disposizione dell'art. 244 e dell'art. 252 del Testo Unico ambientale è quella di assicurare che l'ente più vicino al luogo della contaminazione possa agire tempestivamente²³, la Provincia, ferma restando la competenza statale esclusiva per il procedimento di bonifica, legittimamente è intervenuta individuando il responsabile dell'evento di contaminazione, ordinandogli²⁴ la adozione delle misure necessarie di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza.

3.3 *L'individuazione del soggetto responsabile dell'illecito ambientale*

Esaminando l'ulteriore motivo di gravame, con il quale la Edison s.p.a. ha dedotto la violazione del principio di irretroattività delle norme poste dal Codice dell'ambiente, il Consiglio di Stato ha affermato un principio che, anche per i contrasti giurisprudenziali emersi al riguardo, suscita perplessità in relazione alla possibilità di consentire all'amministrazione di ordinare la bonifica di siti inquinati²⁵ che abbiano avuto origine da attività industriale risalente ad epoca antecedente rispetto alla introduzione della previsione normativa dell'obbligo di bonifica e per di più nei confronti di un soggetto giuridico non direttamente responsabile dell'inquinamento (non essendone l'autore), ma da questo avente causa per effetto di successive operazioni di fusione di società per incorporazione.

Secondo la società appellante, fino all'entrata in vigore del D.lgs. n. 22 del 1997 (decreto Ronchi), nessuna disposizione di legge avrebbe imposto ai titolari di impianti industriali obblighi di carattere rimediabile volti ad assicurare il ripristino ambientale dei siti gestiti, sicché non sarebbe stato lecito ricondurre la condotta contestata nell'alveo delle ipotesi di responsabilità tratteggiate dall'art. 17 del decreto Ronchi in virtù del carattere irretroattivo della norma in esso contenuta.

²³ Per cui il fondamento della disposizione dell'art. 244 del D.lgs. n. 152 del 2006 è nel senso dell'attribuzione di poteri alla Provincia, senza che ciò determini una corrispondente sottrazione di poteri al Ministero.

²⁴ Con atto avente natura di diffida motivata a provvedere ex art. 244, comma, 2 D.lgs. 152 del 2006.

²⁵ Ex art. 244 D.lgs. n. 152 del 2006.

Richiamando i principi espressi dalla pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2019, il giudice d'appello, conformandosi all'indirizzo secondo il quale *“la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento”*, ritenendo che *“anche prima dell'introduzione dell'istituto della bonifica, con l'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997, il danno all'ambiente costituiva un illecito civile”*, ha, da un lato, rilevato che, nell'ipotesi considerata, non sussiste alcuna retroazione di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla commissione dell'illecito, trattandosi della applicazione, da parte della competente autorità amministrativa, degli istituti a protezione dell'ambiente previsti dalla legge al momento in cui si accerta una situazione di pregiudizio in atto, affermando, dall'altro, che, anche a voler prescindere da tale argomentazione, il provvedimento contestato individua una precisa responsabilità della Edison s.p.a. per specifiche violazioni, accertando un nesso di causalità tra i cicli produttivi del polo industriale di Bussi sul Tirino, i rifiuti prodotti e smaltiti prima e dopo il 1981, *“in violazione delle autorizzazioni regionali, nelle discariche 2A e 2B e aree circostanti”* e *“il superamento delle CSC riscontrato nei terreni e nelle acque sotterranee, sottostanti alle aree suddette”*.

In virtù di tale assunto interpretativo, il Supremo organo della giustizia amministrativa si spinge sino ad affermare che, ove si aderisse alla tesi difensiva proposta dalla ricorrente – secondo la quale le contaminazioni *“storiche”* non potrebbero mai porre in capo al loro autore un obbligo di bonifica – si determinerebbe la paradossale conclusione secondo cui tali necessarie attività, a tutela della salute e dell'ambiente, verrebbero a gravare sulla collettività e non sul soggetto che le ha poste in essere e ne ha beneficiato.

Pertanto, è del tutto ragionevole – conclude il Collegio – *“porre l'obbligo di eseguire le opere di bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe in passato a cagionare, avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici (sub specie, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti)”*, tanto più laddove il bene giuridico tutelato (l'ambiente), trova immediata e precettiva protezione costituzionale negli artt. 9 e 32 della Carta costituzionale, sì da imporre l'ascrizione all'area dell'illecito giuridico di ogni condotta lesiva del bene protetto, ancor più se realizzata nello svolgimento di attività già per loro natura intrinsecamente pericolose, nell'ambito di un'iniziativa imprenditoriale, che, in quanto costituzionalmente conformata dal canone del rispetto della

“utilità sociale” (art. 41), è *inter alia* vincolata alla salvaguardia della salubrità dell’ambiente, la cui compromissione è evidentemente contraria alla “utilità sociale”²⁶.

Per modo che, il danno all’ambiente²⁷ (inteso quale diminuzione della relativa integrità, anche mediante l’immissione, il rilascio o l’abbandono di sostanze non bio-degradabili) deve ritenersi, secondo tale orientamento, *ab imis* ed *ab origine* ingiusto.

Ulteriore censura la società appellante ha rivolto alla sentenza di primo grado in relazione ai criteri con cui si è pervenuti alla sua individuazione quale soggetto responsabile dell’inquinamento, sostenendosi che la Provincia avrebbe dovuto rivolgersi alla Montefluos s.p.a., poi incorporata in Ausimont s.p.a., a sua volta incorporata dalla Solvay e, quindi, alla stessa Solvay, concludendo per la esclusiva responsabilità di quest’ultima quale soggetto autore dell’illecito ambientale.

3.4 La responsabilità della holding per l’illecito ambientale commesso dalla controllata

La questione merita di essere esaminata per i riflessi che scaturiscono dalla motivazione resa sul punto dal Consiglio di Stato che, nel rigettare lo specifico motivo di appello e confermando sul punto la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale²⁸, ha confermato un principio, mutuato dal diritto

²⁶ La tutela dell’ambiente è stata considerata dalla Corte costituzionale anche come limite, al pari della sicurezza e della tutela sociale, all’iniziativa economica e al diritto di proprietà. Sul punto, cfr. S. GRASSI, cit..

²⁷ La definizione di “danno ambientale” è stata introdotta nell’ordinamento dall’art. 300, comma 1, D. Lgs. 152/2006 a tenor del quale costituisce danno ambientale “qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità assicurata da quest’ultima”. Al secondo comma di precisa che: “Ai sensi della Direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale il deterioramento in confronto alle condizioni originarie, provocato: alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale comunitaria di cui alla l. 11 febbraio 1992, n.157 (norme per la protezione della fauna selvatica) e di cui al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (regolamento recante attuazione della direttiva 94/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), nonché delle aree naturali protette di cui alla l. 6 dicembre 1991, n. 394 e successive norme di attuazione; alle acque interne, mediante azioni che incidono in modo negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo, oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate, quali definite nella Direttiva 2000/60/CE; alle acque costiere e a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali; al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi sulla salute umana, a seguito dell’introduzione nel suolo (...) di sostanze, preparati, organismi, microorganismi nocivi per l’ambiente”.

²⁸ Il TAR di Pescara, richiamando un noto precedente del Consiglio di Stato (sez. V., 5 dicembre 2008, n. 6055) – secondo cui nei provvedimenti contingibili e urgenti l’imputazione soggettiva degli obblighi di attivazione può seguire anche le diverse regole della successione c.d. “economica” “che consentono, per la migliore e immediata tutela di fondamentali interessi superindividuali, di derogare al generale principio della personalità e, in ossequio al canone del “chi inquina paga”, di onerare chi abbia beneficiato delle valenze economiche, anche latenti, di un bene-impresa dei correlativi costi dell’internalizzazione delle diseconomie esterne prodotte” – afferma il principio della prevalenza dell’unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, secondo cui per illeciti commessi dalle società operative la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazioni in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e quindi escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse. In tal modo, ad avviso del Giudice Amministrativo, verrebbe garantito in modo più efficace l’applicazione del principio comunitario “chi inquina paga”.

comunitario, che riconduce direttamente alla sfera di responsabilità della *holding* (“controllante”) i riflessi delle condotte realizzate dalle società operative “controllate”²⁹.

Ebbene, ricostruito il quadro societario del gruppo di imprese nei termini sopra indicati, il Consiglio di Stato ha ritenuto sussistente (in ragione sia degli elementi documentali acquisiti, sia del periodo temporale, sia del tipo di sostanza e dei luoghi del loro rinvenimento) il nesso di causalità tra i cicli produttivi del polo industriale di Bussi sul Tirino, i rifiuti prodotti e smaltiti prima del 1981 e successivamente a tale data in violazione delle autorizzazioni regionali nelle discariche 2A e 2B e aree circostanti e il superamento delle CSC riscontrato nei terreni e nelle acque sotterranee sottostanti alle aree suddette, in considerazione del principio del “più probabile che non”.

In particolare, con riferimento al periodo antecedente al 1981, il giudice di appello non ha nutrito dubbi sulla sussistenza della responsabilità diretta di Montedison s.p.a. (ora Edison s.p.a.), che fino a quella data ha gestito direttamente il sito di Bussi e tutte le aree esterne, mentre per il periodo successivo (al 1981) ha ritenuto che la responsabilità per la contaminazione gravasse su Montedison s.p.a. (ora Edison s.p.a.), holding del gruppo di imprese, sebbene il sito fosse stato gestito prima da Ausimont s.p.a. (partecipata al 100% da Montedison) e poi da Montefluos s.p.a. (partecipata al 100% da Ausimont s.p.a.)

E ciò ha affermato ponendo in rilievo che, su decisione della Montedison, furono istituite sei nuove società operative specializzate per settore produttivo, tra cui Ausimont s.p.a., che divenne la controllata del gruppo Montedison operante nel settore della produzione e della commercializzazione degli “intermedi e degli ausiliari chimici per l’industria”, evidenziando che, anche a seguito del conferimento del ramo d’azienda, e del sito di Bussi, alla controllata Ausimont, la capogruppo Montedison s.p.a. ha mantenuto presso di sé la direzione della politica ambientale, considerata quale settore strategico della attività del gruppo di imprese.

²⁹ Ricostruendo la storica successione degli eventi societari che hanno interessato il gruppo di imprese che nel corso degli ultimi cinquant’anni si sono succedute nella gestione dello stabilimento chimico di Bussi sul Tirino, è emerso che: nel 1966, dalla fusione per incorporazione di Montecatini in Edison, è nata la Montecatini Edison s.p.a., denominata, dal 1969, Montedison s.p.a.; fino al 31 dicembre 1980 il sito di Bussi e tutte le aree annesse sono state in proprietà e gestite da Montecatini Edison e poi da Montedison; con atto di conferimento del 31 dicembre 1980, Montedison ha trasferito, con effetto dal 1° gennaio 1981, alla controllata Ausimont (abbreviazione di Montedison Ausiliari) la proprietà e la gestione di un complesso aziendale, comprensivo del sito di Bussi e dei beni immobili di sua proprietà, comprese le cc.dd. aree esterne allo stabilimento di Bussi; da luglio 1981, Ausimont s.p.a. ha concesso in affitto alla propria controllata in via totalitaria Montefluos s.p.a. (Montedison Prodotti Fluorurati e Ossigenati s.p.a.) il sito chimico di Bussi sul Tirino, con i relativi beni immobili, tra i quali le cc.dd. aree esterne allo stabilimento di cui Ausimont s.p.a. ha continuato a detenere la proprietà; il 18 dicembre 1991, Ausimont s.p.a. ha incorporato direttamente la Montefluos s.p.a., così consolidando la proprietà e la gestione del sito chimico di Bussi sul Tirino e delle cc.dd. aree esterne allo stabilimento; dall’aprile 2002, la Montedison s.p.a. è stata denominata Edison s.p.a., la quale, nel 2003, ha incorporato anche la sub-holding Montecatini s.p.a.; a seguito del contratto di cessione di partecipazioni del 21 dicembre 2001, Montedison s.p.a. ha ceduto, con effetto dal 7 maggio 2002, la proprietà di Ausimont s.p.a. alla Solvay.

Sicchè, in virtù di una estensiva interpretazione della nozione comunitaria di impresa, sinora contemplato dalla giurisprudenza comunitaria con esclusivo riferimento all'ambito della tutela della concorrenza nel mercato interno, il Consiglio di Stato, dando rilievo alla nozione di prevalenza dell'unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate³⁰, è giunto ad affermare, delineando una sorta di responsabilità oggettiva che investe la capogruppo – la cui *ratio*, secondo il Collegio, “*mira ad impedire la irresponsabilità della holding e quindi, del gruppo unitariamente considerato quale conseguenza dell'attività di una controllata*” – il principio secondo il quale “*per gli illeciti commessi dalle società operative, la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e, quindi, da escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse*”, non potendosi escludere – osserva il Collegio – che, “*nonostante non intervenga direttamente sul mercato, una holding “non operativa” possa esercitare un'influenza determinante sulla politica commerciale delle sue controllate, in considerazione della funzione di coordinamento e di direzione finanziaria che le è propria e che l'effettività di un tale esercizio possa presumersi in presenza di una partecipazione totalitaria o quasi totalitaria di questa nel capitale della sua controllata*”.

L'estensione del “principio sostanzialistico” di impresa alla materia della tutela ambientale, la cui applicazione impone la necessità di non limitarsi, nell'accertamento delle responsabilità, all'individuazione “dell'autore materiale”³¹ della condotta di inquinamento (in genere l'entità che conduce o ha condotto direttamente l'attività inquinante) ma di estenderlo a quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali³², o che rendono comunque possibile

³⁰ Secondo questo indirizzo giurisprudenziale, infatti, deve essere affermata la prevalenza dell'unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, con la imputazione al gruppo della responsabilità per comportamenti tenuti dalle imprese facenti parte del gruppo medesimo.

³¹ Il principio secondo cui il vantaggio economico effettivo va considerato nell'attribuzione delle responsabilità ambientali è espresso anche dal Codice dell'Ambiente. Viene ad esempio in rilievo l'art.311 comma 3, del TUA, il quale, dopo avere affermato che nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale, precisa che “il relativo debito si trasmette, secondo le leggi vigenti, agli eredi, nei limiti del loro effettivo arricchimento”. Si veda sul punto, A. SCACCHI, *Profili civilistici*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012. Si veda anche L. BUTTI, *Danno da inquinamento: quale responsabilità?*, in www.ambientesicurezzaweb.it; A. FIALE, *Il risarcimento del danno ambientale e il regime delle responsabilità*, in www.giuristiambientali.it.

³² Perché un gruppo di società possa costituire un'impresa unica ai fini di una imputazione di responsabilità è tuttavia necessario, secondo giurisprudenza comunitaria, che ricorrano alcune condizioni. La semplice partecipazione maggioritaria di una società nel capitale di un'altra non è sufficiente per comportare la costituzione di un'impresa unica. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, è invece necessario anche che la società “figlia” «non decida in modo autonomo quale deve essere il suo comportamento sul mercato, ma applichi in sostanza le direttive impartite dalla società madre» (Corte di Giustizia, sentenza de. 13.7.1972, 48–57/69, Materie coloranti; si veda anche Corte di Giustizia, sentenza del 31.10.1974, Sterling e Winthrop, 15/74 e 16/74.). Peraltro, se la partecipazione raggiunge la totalità o la quasi totalità del capitale, l'esercizio effettivo del controllo può essere presunto (Corte di Giustizia, sentenza del 25.10.1983, AEG-Telefunken). Al ricorrere delle predette condizioni ne consegue che, nel caso di illeciti commessi da società operative controllate, la responsabilità si estende anche alle

la condotta illecita in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore, ha consentito al Consiglio di Stato di declinare in chiave estensiva il principio, di derivazione comunitaria, meglio noto come “*chi inquina paga*”, ossia del principio secondo cui è l'autore di un fenomeno di inquinamento, o di deterioramento dell'ambiente a dover sostenere i costi necessari ad evitare o riparare l'inquinamento o il danno ambientale causato³³.

Si tratta, come noto, di un principio riconosciuto dal Trattato UE³⁴, secondo cui l'azione comunitaria in materia ambientale deve essere informata ai principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, e del principio “*chi inquina paga*”.

La nozione sostanzialistica di impresa, in definitiva, determinerebbe l'estensione della responsabilità ambientale in capo ai soggetti che, nel corso degli anni, hanno tratto un utile (economicamente apprezzabile) dalle attività inquinanti, vuoi tramite la distribuzione di dividendi, vuoi, come accade più spesso, grazie al risparmio di spesa conseguente alla mancata adozione di adeguati presidi di sicurezza e di tutela ambientale.

D'altra parte, se attraverso un'applicazione formalistica della distinta soggettività giuridica delle imprese appartenenti ad un medesimo gruppo si consentisse l'imputazione esclusiva della responsabilità in capo a soggetti diversi dalla *holding*, quali l'acquirente del sito, la società incorporante o la società controllata, si perverrebbe alla conclusione di depotenziare il principio “*chi inquina paga*”, con sostanziale elusione dello stesso principio e con conseguente riversamento dei costi sulla intera collettività nel caso in cui il responsabile non fosse individuato o non fosse solvibile.

Una volta accertato e identificato il soggetto responsabile della contaminazione storica, individuato nella società Montedison s.p.a. (ora Edison s.p.a.), non rilevano – secondo il ragionamento del giudice

società madri con cui le società figlie abbiano un rapporto di dipendenza tale da escluderne una sostanziale autonomia decisionale.

³³ Il principio “*chi inquina paga*”, di matrice comunitaria, è stato introdotto nell'ordinamento giuridico a seguito della entrata in vigore dell'art. 18 della legge 08.07.1986 n. 349 (istitutiva del Ministero dell'ambiente). Secondo tale principio, i costi dell'inquinamento devono essere sopportati dal responsabile attraverso l'introduzione, quale forma di particolare tutela, dell'obbligo di risarcire il danno cagionato all'ambiente a seguito di una qualsiasi attività compiuta in violazione di un dispositivo di legge. Trattasi di una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale (*aquiliana*) connessa a fatti dolosi o colposi che cagionino un danno ingiusto all'ambiente. Si veda M. COSTANTINO, *Illecito civile e danno ad enti pubblici territoriali*, vol. V, *Responsabilità civile e tutela dei diritti*, in Studi in onore di P. Rescigno, Milano, 1998.

³⁴ Ai sensi dell'Art. 174, comma 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea “*La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”.* In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

d'appello – le successive vicende societarie della controllata Ausimont, sicché non può trovare applicazione, nel caso di specie, il principio di diritto formulato dalla richiamata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 2019, secondo cui la bonifica del sito può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione.

4 Conclusioni

In conclusione, la decisione del Consiglio di Stato, enunciando il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo, impone a colui che se ne sia reso autore, ove il pericolo di “aggravamento della situazione” sia ancora attuale, l'obbligo di ripristino della salubrità ambientale, non esclude il permanere dell'obbligo di attuare interventi di bonifica in capo al soggetto che, in epoca successiva agli episodi di contaminazione, abbia nel frattempo ceduto a terzi la società o il ramo d'azienda responsabile della condotta inquinante, gravando l'obbligo di eseguire le opere di bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe “storicamente” a cagionare, avendo questi beneficiato dei corrispondenti vantaggi economici e, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti.

La nozione sostanzialistica di impresa impone dunque la necessità di non limitarsi, nell'accertamento delle responsabilità, all'individuazione “dell'autore materiale” della condotta di inquinamento (in genere l'entità che conduce o ha condotto direttamente l'attività inquinante) ma di estenderlo a quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile la illecita condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il soggetto inquinatore.

In questo quadro si inserisce una nuova disciplina dell'attività di direzione e coordinamento di società, che non è disciplina dei «gruppi» in quanto tali, ma ad essi si rivolge nella misura in cui l'elemento distintivo del «gruppo» rispetto alla semplice «aggregazione societaria» sia individuato nell'attività cd. di «direzione unitaria», ossia di gestione dell'insieme delle società da parte di un soggetto come se esse costituissero un'unità economica unica³⁵.

³⁵ Il D.Lgs. n. 6/2003 ha introdotto, nel titolo V (Delle società) del libro V del codice civile, un nuovo Capo IX rubricato «Direzione e coordinamento di società», prevedendo sette nuovi articoli (da 2497 a 2497 septies) con disposizioni in materia di responsabilità, pubblicità, motivazione delle decisioni, recesso, finanziamenti nell'attività di direzione e coordinamento, presunzioni e coordinamento di società.

Alla luce degli obblighi di controllo e di diligenza che gravano sui soggetti che esercitano attività pericolose sotto il profilo ambientale, sia direttamente sia attraverso il controllo sulle società operative, dirigendo l'attività unitaria dell'impresa, appare prudente la adozione non solo di modelli organizzativi in grado di limitare la responsabilità gestoria, ma il mantenimento, anche nel caso in cui sia trasferito temporaneamente a terzi il possesso e la detenzione di un bene immobile destinato allo svolgimento di attività pericolosa ed inquinante, di "una sfera di controllo sul bene medesimo"³⁶.

Bibliografia

- Baldassarre, A. (1989). Diritti sociali (voce). *Enc. giur.*, XI, Bologna-Roma, 10.
- Barile, P., Cheli E., Grassi S. (1998). *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam
- Butti, L. (2017). *Danno da inquinamento: quale responsabilità?*, in www.ambientesicurezza.it.
- Caravita di Toritto, B., & Morrone, A. (2016). *Ambiente e Costituzione*, in Caravita di Toritto, B., Cassetti, L., Morrone, A. (a cura di). *Diritto dell'ambiente*, Parte I, Il Mulino, Bologna.
- Cecchetti, M. (2003). Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?. *Le Regioni*, 31(1), 318-336.
- Cecchetti, M. (2002). *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*. <https://www.federalismi.it/nv14/la-rivista.cfm>.
- Comporti, M. (1990). Tutela dell'ambiente e tutela della salute. *Rivista giuridica dell'ambiente*, 191.
- Cordini, G. (2009). Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana. *Rivista giuridica dell'ambiente*, (5), 611-634.
- Costantino, M. (1998). *Illecito civile e danno ad enti pubblici territoriali*, vol. V, *Responsabilità civile e tutela dei diritti*, in Studi in onore di P. Rescigno, Milano.
- Di Plinio, G., & Fimiani, P. (Eds.). (2008). *Principi di diritto ambientale*. Giuffrè, Milano.
- Ferrara R. (2010). *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. Ferrara (a cura di), *Salute e sanità*, Giuffrè, Milano.
- Fiale, A. (2004). Il risarcimento del danno ambientale e il regime delle responsabilità. www.giuristiambientali.it.
- Giocoli Nacci, P. (1999). *Costituzione e ambiente*, in Giocoli Nacci, P., Loiodice, A. *Materiali di diritto costituzionale*, Cacucci.
- Grassi, S. (2012). *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 3/2017. Amirante D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Cedam, Padova.

³⁶ E ciò anche nel caso della locazione che, per usare le parole del Giudice amministrativo, comporta "quantomeno un obbligo di verifica sull'operato del conduttore" (TAR Veneto, Sez. III, 28 ottobre 2014, n. 1347).

- Maddalena, P., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, Relazione al Convegno di studi su *Ambiente IN-formazione*, Roma 20 gennaio 2010, in www.giustizia-amministrativa.it.
- Marini, F.S. (2002) *La Corte costituzionale nel labirinto delle "materie trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*
- Martines, T. (1998). *La dimensione giuridica dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova.
- Michetti, M. (2015). *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- Montini, M. (2012) *Profili di diritto internazionale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Cedam, Padova.
- Morbidelli, G. (1996). *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, vol. 2.
- Mostacci, E. (2014). *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, in Ferrara, R., Sandulli, A.M. (a cura di). *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Giuffrè, Milano.
- Pozzo, B. (2010) *"La Direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia"*, in *Riv. Giur. Amb.*.
- Predieri, A. (1969) *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Vellecchi, Firenze.
- Principato, L. (2002). *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*
- Quaranta, A. (2006). *L'evoluzione della politica ambientale e della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria*, in Giampiero, F., *Responsabilità per danno all'ambiente*, Giuffrè, Milano.
- Rota, R. (2012). *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Cedam, Padova.
- Rovito, C. *L'ambiente nella Costituzione italiana tra presente e futuro dopo la bocciatura del referendum costituzionale*, in www.tuttoambiente.it.
- Scacchi, A., (2012). *Profili civilistici*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'Ambiente*, vol. I, Cedam, Padova.
- Simoncini A., Longo E. (2006). *Articolo 32*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano.