

L'ACCERTAMENTO CAUSALE PROBABILISTICO E LA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI: PROFILI DOGMATICI E CRITICITÀ APPLICATIVE

Probabilistic Causal Assessment and the Remediation of Contaminated Sites: Dogmatic Profiles and Practical Critical Issues

FEDERICO PALUMBO

Abstract (IT): Il presente saggio offre un'analisi critica della responsabilità ambientale alla luce della recente pronuncia del Consiglio di Stato (n. 4045/2026). Si esamina la dialettica istruttoria e il riparto dell'onere della prova, con particolare attenzione al punto 9.2 della sentenza e al dovere di diligenza processuale dell'impresa. Focalizzandosi sullo standard probatorio del "più probabile che non", l'autore analizza le ragioni dell'orientamento presuntivo della giurisprudenza amministrativa, tra asimmetria informativa ed effettività della tutela ambientale (art. 191 TFEU). Il saggio propone una razionalizzazione sistematica degli obblighi di bonifica, della successione d'impresa e delle tutele del proprietario incolpevole, evidenziando la necessità di un corretto bilanciamento tra ecologia e mercato.

Abstract (EN): The essay provides a critical analysis of environmental liability following the recent Council of State ruling (no. 4045/2026). It examines the evidentiary dialectic and the burden of proof, focusing on paragraph 9.2 of the judgment and the business's procedural diligence duty. By focusing on the "more likely than not" standard of proof, the author analyzes the rationale behind the presumptive approach of administrative courts, addressing information asymmetry and the effectiveness of environmental protection (art. 191 TFEU). The paper proposes a systematic rationalization of remediation obligations, corporate succession, and innocent owner protections, emphasizing the need for a correct balance between ecology and market.

Parole chiave: responsabilità ambientale; bonifica dei siti contaminati; nesso di causalità; principio "chi inquina paga"; prova presuntiva; proprietario incolpevole.

Keywords: environmental liability; remediation of contaminated sites; causal link; polluter pays principle; presumptive evidence; innocent owner.

SOMMARIO: 1. Introduzione: la tensione tra effettività della tutela ambientale e garanzie dell'operatore economico. - 2. Il caso di specie e la dialettica istruttoria nel processo amministrativo (Cons. Stato, Sez. IV, n. 4045/2026). - 3. La ricostruzione dogmatica degli obblighi di bonifica: prevenzione, ripristino e distinzione rispetto al danno ambientale. - 3.1. Il carattere permanente della contaminazione e la successione negli obblighi di bonifica (Ad. Plen. n. 10/2019). - 4. Il nesso di causalità e lo standard del "più probabile che non": le ragioni dell'orientamento presuntivo della giurisprudenza. - 5. La prova contraria dell'operatore tra "probatio diabolica" e onere di diligenza processuale. - 6. Le vicende traslative e riorganizzative dell'impresa di fronte alle passività ambientali sopravvenute. - 7. La posizione sussidiaria del proprietario incolpevole e i confini della responsabilità da custodia. - 8. Osservazioni conclusive: verso un modello procedimentale partecipato e di compliance integrata.

1. Introduzione: la tensione tra effettività della tutela ambientale e garanzie dell'operatore economico.

Lo studio della responsabilità per l'inquinamento di siti industriali e delle conseguenti obbligazioni ripristinatorie costituisce, a tutt'oggi, uno degli snodi maggiormente complessi e dibattuti del diritto amministrativo dell'ambiente. Il fulcro teorico attorno a cui ruota l'intero impianto normativo, tanto di derivazione eurounitaria quanto di matrice interna, risiede nell'inossidabile principio del "chi inquina paga", la cui portata precettiva e la cui idoneità a fungere da parametro interpretativo generale non accennano a diminuire, pur a fronte di mutevoli approdi pretori. Tale principio, codificato a livello sovranazionale originariamente dall'Atto Unico Europeo e poi cristallizzato nell'art. 191¹, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), impone che i costi della prevenzione, della riduzione e dell'eliminazione dell'inquinamento debbano essere, in linea di massima, sopportati dal soggetto responsabile dell'evento lesivo.

Tuttavia, la declinazione pratica di siffatta clausola generale nell'ambito dell'ordinamento nazionale, e segnatamente nella trama del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (il cosiddetto codice dell'ambiente, di seguito anche d.lgs. n. 152/2006 o *cod. amb.*), ha generato una copiosa casistica giurisprudenziale, tesa a tracciare il perimetro esatto degli obblighi facenti capo ai diversi soggetti astrattamente coinvolgibili. La *ratio* del menzionato paradigma normativo è, in apparenza, lineare: si mira a internalizzare le diseconomie esterne negative generate dalle attività produttive, impedendo che i costi della bonifica ambientale vengano traslati sulla collettività generale e sul bilancio pubblico².

Eppure, l'accertamento dell'effettiva riconducibilità di una contaminazione storica o in atto a un determinato operatore economico si scontra inesorabilmente con la natura latente, multifattoriale e sovente risalente nel tempo dei fenomeni di inquinamento. Nei complessi poli industriali, in cui si succedono nel corso dei decenni plurime gestioni aziendali, molteplici processi produttivi e svariate tipologie di sostanze chimiche trattate, l'individuazione del nesso eziologico materiale tra la condotta di una specifica società e l'alterazione delle matrici ambientali assume i contorni di una *probatio diabolica*. Di fronte all'inadeguatezza degli stringenti canoni causali penalistici fondati sulla certezza processuale oltre ogni ragionevole dubbio, la giustizia amministrativa ha progressivamente affinato strumenti ermeneutici alternativi, mutuando dal processo civile regole di giudizio meno rigorose, ma ritenute maggiormente idonee a garantire la protezione del preminente bene giuridico salute-ambiente.

Proprio l'introduzione e la pervasiva applicazione della regola probatoria del "più probabile che non", innestata sul meccanismo delle presunzioni semplici disciplinato dagli artt. 2727 e 2729 del codice civile, ha segnato un momento di cesura fondamentale nell'evoluzione del diritto ambientale. Se da un lato l'alleggerimento dell'onere probatorio in capo alle amministrazioni competenti (province, ministeri, agenzie regionali per la protezione dell'ambiente) ha consentito di fronteggiare efficacemente le inerzie dei soggetti inquinatori, garantendo un'applicazione vigorosa della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, dall'altro lato non possono sottacersi i rischi di un potenziale sconfinamento. Sotto tale profilo, l'eccessiva dilatazione dello standard probabilistico

¹ Sui principi del diritto ambientale europeo e sulla *ratio* del "chi inquina paga", v. V. CAVANNA, *Bonifica del sito inquinato, incorporazione e responsabilità per fatti della società originaria*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, p. 893 ss.

² Sull'evoluzione della disciplina nell'ordinamento italiano e sul tentativo di internalizzazione delle diseconomie esterne, si veda V. CAVANNA, *Il principio 'chi inquina paga' e la concezione sostanzialistica di impresa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2016, p. 563 ss.

finisce per attrarre nella sfera della responsabilità operatori economici la cui unica “colpa” risiede talvolta nella mera vicinanza topografica al sito contaminato o nel fisiologico impiego, ancorché in circuiti chiusi e autorizzati, di sostanze analoghe a quelle rinvenute nei suoli o nelle acque sotterranee.

Il rischio, paventato da attenta dottrina e che permeerà l’analisi del presente saggio, è la surrettizia metamorfosi della responsabilità ambientale: da responsabilità correlata al fatto antigiusdittico (ancorché svincolata dall’elemento soggettivo per i soli profili ripristinatori) a un’anomala forma di “responsabilità di posizione” o da rischio di impresa assoluto ³. Una responsabilità, cioè, che aggira l’indagine sulla reale dinamica dei fatti, accontentandosi di indizi labili e scaricando sul privato l’intero onere probatorio volto a fornire cause alternative dotate di maggiore credibilità razionale.

Tali dinamiche, di straordinaria rilevanza teorica e applicativa, trovano un’emblematica manifestazione nella recente pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione Quarta, del 20 maggio 2026, n. 4045 ⁴. Attraverso lo scrutinio critico di questa decisione, si intende perlustrare la tenuta dogmatica del sistema vigente, interrogandosi sulla persistente validità della dicotomia tra responsabilità e obbligazione oggettiva per le bonifiche, nonché sulle ricadute sistemiche di una giurisprudenza sempre più propensa a far gravare sul presunto inquinatore i costi del disinquinamento, sfumando i contorni del principio di causalità materiale a favore di una logica sostanzialistica di tutela del bene ambiente.

In questa prospettiva, la transizione dal classico modello di polizia amministrativa - tradizionalmente preposto alla rimozione dei pericoli concreti e attuali in base a una logica sanzionatorio-ripristinativa lineare - verso il moderno diritto della prevenzione e gestione dei rischi ecologici complessi gioca un ruolo concettuale fondamentale ⁵. Se la tutela classica presupponeva un danno visibile e una causa identificabile in modo univoco, la regolazione ambientale odierna si muove nel terreno dell’incertezza scientifica e della latenza degli effetti lesivi. Il principio di precauzione, operando come parametro ermeneutico trasversale, impone di anticipare la soglia di tutela anche in assenza di certezze causali assolute, legittimando l’adozione di misure ripristinatorie repentine sul presupposto di indici di verosimiglianza probabilistica. Questa evoluzione dogmatica giustifica l’allentamento del rigore causale a favore della tutela, ma rischia di tradursi in una deresponsabilizzazione istruttoria dell’amministrazione qualora non bilanciata da adeguate garanzie procedurali per l’operatore economico.

2. Il caso di specie e la dialettica istruttoria nel processo amministrativo (Cons. Stato, Sez. IV, n. 4045/2026).

L’orizzonte problematico sin qui tratteggiato trova un formidabile banco di prova fattuale e giuridico nella vicenda esaminata dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato, culminata con la pronuncia n. 4045 del 20 maggio 2026. L’arresto giurisprudenziale in esame trae origine dall’impugnazione avverso una complessa ordinanza della provincia di Frosinone, con cui un’amministrazione locale aveva cristallizzato la responsabilità per inquinamento storico e attuale in capo a una specifica società operante nel comparto chimico, intimandole l’immediata esecuzione delle

³ Il rischio della degradazione in “responsabilità di posizione” è evidenziato in S. ROVETA, *La società incorporante risponde per l’inquinamento dell’incorporata?*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 7/2019, p. 525 ss., ove si sottolinea come l’imposizione di gravosi oneri a privati per attività ad essi non riferibili intacchi i più generali principi di certezza del diritto e affidamento.

⁴ Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 20 maggio 2026, n. 4045, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵ Sul passaggio dal classico modello di polizia amministrativa alla gestione preventiva del rischio in materia ambientale, si rimanda a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell’amministrazione di rischio*, Milano, 2005, p. 74 ss. Cfr. anche M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, p. 410 ss.

rigorose e dispendiose misure di messa in sicurezza, caratterizzazione e bonifica dei siti, come imposte dal reticolo normativo della Parte IV del codice dell'ambiente.

Il perimetro fattuale della vertenza appare paradigmatico rispetto alle fisiologiche complessità afferenti all'accertamento causale nei grandi insediamenti industriali. La società ricorrente, avente quale oggetto sociale la produzione e la trasformazione di solfato di allume, oltre che di qualsivoglia altro composto chimico, gestisce uno stabilimento industriale in Ferentino, insistente su due lotti contigui, l'uno di sua proprietà, l'altro condotto in locazione. All'esito degli accertamenti eseguiti dai Carabinieri forestali e dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) del Lazio - estesi tanto al sito produttivo quanto ai fondi limitrofi, appartenenti però a soggetti terzi - è emersa una potenziale contaminazione da metalli, con superamento di diversi valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC).

Il dato merita una precisazione che si rivelerà decisiva nell'economia del ragionamento del Collegio. Se, in una prospettiva d'insieme, l'accertamento ha censito un quadro composito - alluminio, arsenico, zinco, idrocarburi pesanti, stagno, ferro, manganese, nichel e selenio -, la contestazione mossa all'operatore economico si è appuntata su un perimetro assai più circoscritto: nella sola matrice delle acque sotterranee dell'area di sedime del proprio stabilimento, ove sono immesse le acque di processo aziendali, sono stati rilevati valori anomali di quattro sostanze soltanto, ossia alluminio, ferro, manganese e nichel, eccedenti le soglie previste dalla Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del d.lgs. n. 152/2006, relativa per l'appunto alle acque sotterranee. Le sostanze rinvenute nei lotti limitrofi, così come il superamento delle soglie riferite alla matrice suolo e sottosuolo (Tabella 1 del medesimo Allegato), sono rimasti estranei all'imputazione e, come si vedrà, il Consiglio di Stato li dichiarerà espressamente esulanti dal *thema decidendum*⁶.

Dinanzi alla statuizione provinciale, corroborata *in executivis* dai referti analitici e dalla conseguenziale pronuncia di reiezione emessa dal giudice di prime cure (T.A.R. Lazio, sezione staccata di Latina, Sez. I, 7 novembre 2024, n. 708), l'appellante ha incardinato il proprio gravame innanzi a Palazzo Spada su un duplice, serrato binario argomentativo. Sotto un primo, dirimente profilo, la difesa societaria ha contestato la granitica sussistenza del nesso causale, eccependo con forza l'estromissione di qualsivoglia contributo antropico all'inquinamento ravvisato: secondo la tesi propugnata dall'operatore economico, e suffragata finanche da richiami a studi settoriali indipendenti del consiglio nazionale delle ricerche (CNR), le difformità geochimiche riscontrate nelle matrici ambientali avrebbero trovato la loro genesi eziologica nel c.d. "fondo naturale", ossia in una fisiologica e immanente ricchezza mineraria dei terreni della valle interessata, inidonea a radicare un'ipotesi di contaminazione imputabile all'attività d'impresa.

Sotto un secondo, concorrente profilo, la ricostruzione difensiva ha aggredito il costruito logico-presuntivo eretto dall'amministrazione e validato in primo grado. Più nel dettaglio, si è censurata la connessione tracciata tra le sostanze rinvenute nella falda (quali ferro, manganese e nichel) e il nucleo essenziale del processo produttivo della società (circoscritto alla lavorazione dell'alluminio), lamentando un difetto strutturale di istruttoria procedimentale. Ad avviso dell'appellante, l'ente

⁶ Sul piano dogmatico e terminologico, il d.lgs. n. 152/2006 distingue nettamente lo status di "sito potenzialmente contaminato" - qualificato dal semplice superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e che attiva l'obbligo di caratterizzazione - dallo status di "sito contaminato", che presuppone l'avvenuto accertamento del superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) calcolate tramite l'analisi di rischio sito-specifica. Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, p. 415.

provinciale si sarebbe di fatto “appiattito” su una lettura tralaticia e superficiale dell’oggetto sociale dell’impresa, omettendo una disamina in concreto della reale impiantistica e surrogando l’assenza di evidenze probatorie dirette con una inversione dell’onere della prova in sfregio ai dettami costituzionali sanciti dagli artt. 97 e 111 della Costituzione e della cornice ordinamentale tracciata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. In sintesi, la società lamentava l’applicazione di un modello di imputazione dell’illecito non dissimile da una vera e propria responsabilità oggettiva o, ancor peggio, “di posizione”⁷.

Il Consiglio di Stato, rigettando l’appello con rigorosa fermezza dogmatica, ha inteso ribadire - consolidandoli ulteriormente - i principi cardine in tema di istruttoria ambientale, escludendo recisamente tanto la fondatezza delle doglianze difensive quanto la necessità di integrare il materiale cognitivo tramite verificazioni o consulenze tecniche d’ufficio. I giudici di Palazzo Spada, nel percorrere la motivazione della decisione appellata, hanno avallato integralmente il ragionamento sillogistico fondato su “presunzioni gravi, precise e concordanti”, sussumendo la vicenda concreta entro le maglie del criterio probabilistico del “più probabile che non”, per come forgiato dalla più autorevole giurisprudenza della medesima adunanza plenaria (cfr. sent. 22 ottobre 2019, n. 10).

Tuttavia, altro aspetto interessante della pronuncia risiede nel confronto con la dialettica processuale ed istruttoria svoltasi tra le parti, e in particolare nel passaggio contenuto al punto 9.2 della motivazione. In tale snodo, i giudici di Palazzo Spada evidenziano come la ricorrente non si sia in alcun modo “*premura di procurarsi alcuna perizia di parte o qualsiasi altro documento in grado di illustrare né il proprio processo produttivo, in modo da confutare l’impiego delle sostanze rinvenute nella matrice acque sotterranee del suo stabilimento, né le caratteristiche geomorfologiche del sito, onde dimostrare la naturale presenza delle sostanze*”. Ancor più gravemente, sotto il profilo processuale, la società ha “*omesso addirittura di produrre in primo grado lo studio del CNR che, a suo dire, attesterebbe che i terreni sono già ricchi dei metalli rinvenuti*”, pretendendo di introdurlo solo in grado di appello in aperta violazione del divieto di *nova* stabilito dall’art. 104 del codice del processo amministrativo.

Questo passaggio motivazionale rivela come l’esito della controversia non possa essere liquidato come la meccanica applicazione di una sanzione da posizione, bensì come il portato di un deficit di allegazione e prova in cui è incorsa l’impresa. Il Consiglio di Stato chiarisce che la P.A. ha assolto l’onere probatorio primario dimostrando la presenza degli inquinanti nei pozzi dello stabilimento e l’afferenza degli stessi all’oggetto sociale dell’azienda (produzione e trasformazione di composti chimici e solfato di allume). A fronte di questo quadro indiziario qualificato, la traslazione dell’onere di fornire la prova contraria non costituisce un’indebita inversione, bensì il fisiologico operare del nesso causale presuntivo, che l’operatore economico ha il dovere di confutare attivamente. L’inazione processuale dell’impresa e la mancata produzione tempestiva di perizie o studi scientifici hanno quindi consolidato le presunzioni dell’amministrazione, precludendo al giudice di sostituirsi alla parte nell’acquisizione delle prove.

3. La ricostruzione dogmatica degli obblighi di bonifica: prevenzione, ripristino e distinzione rispetto al danno ambientale.

⁷ Sul punto, la giurisprudenza comunitaria ha da tempo precisato che la direttiva sulla responsabilità ambientale non legittima meccanismi automatici di imputazione, richiedendo pur sempre l’effettiva incidenza causale della singola operazione (Corte di giustizia UE, cause riunite C-378/08, ERG e altri).

Se l'esito della vicenda esaminata trova la propria giustificazione nel deficit probatorio e allegativo dell'impresa, le ragioni più profonde che consentono all'amministrazione di avvalersi di un tale alleggerimento dell'onere della prova risiedono nella peculiare natura, oggettiva e non sanzionatoria, dell'obbligo di bonifica. È a tale premessa dogmatica - spesso trascurata o data per scontata - che occorre ora volgere l'attenzione.

L'intelaiatura concettuale su cui poggia l'impalcatura argomentativa del giudice amministrativo, infatti, non può prescindere da una preliminare ricognizione della marcata divaricazione dogmatica esistente, nel sistema del diritto dell'ambiente nazionale, tra due figure intimamente contigue ma strutturalmente eterogenee: l'istituto del risarcimento del danno ambientale, cristallizzato all'art. 311 del d.lgs. n. 152/2006, e la costellazione degli obblighi di messa in sicurezza e bonifica, governati con autonoma pervasività dagli artt. 242, 244 e seguenti del medesimo *corpus* normativo.

Per comprendere appieno la traiettoria che ha condotto alla giurisprudenza in rassegna, occorre fare chiarezza su un punto centrale, spesso oggetto di imprecisioni concettuali. La responsabilità per danno ambientale ex art. 311 cod. amb. (che recepisce la Direttiva 2004/35/CE) non è costruita *tout court* ed esclusivamente sul paradigma della colpa aquiliana ex art. 2043 cod. civ.; al contrario, l'ordinamento eurounitario e quello nazionale prevedono un regime a doppio binario. Un primo binario, di responsabilità oggettiva e dunque disancorato dal dolo o dalla colpa, opera per i danni arrecati all'ambiente nell'esercizio di una delle attività professionali ritenute particolarmente pericolose e tassativamente individuate dall'art. 298-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, mediante rinvio all'Allegato 5 alla Parte Sesta del medesimo codice dell'ambiente (in attuazione dell'allegato III della direttiva 2004/35/CE): vi rientrano, fra le altre, le attività industriali soggette ad autorizzazione integrata ambientale, la gestione dei rifiuti, gli scarichi industriali e la lavorazione di sostanze chimiche pericolose, e dunque, a pieno titolo, lo stabilimento per la produzione di solfato di allume oggetto del caso di specie. Un secondo binario, di responsabilità per dolo o colpa, residua invece per le attività professionali diverse da quelle dell'allegato III, e opera nel solo caso di danno cagionato alle specie e agli habitat protetti⁸.

A differenza dell'azione risarcitoria ex art. 311 cod. amb., che ha per oggetto il ristoro (prioritariamente in forma specifica e solo sussidiariamente per equivalente) del danno cagionato alla risorsa ambientale considerata nella sua dimensione pubblica e collettiva⁹, le misure di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica ex artt. 242 e 244 cod. amb. configurano obbligazioni di fare di carattere spiccatamente preventivo, precauzionale e ripristinatorio. La loro genesi non risiede nella commissione di un illecito civile, bensì nella mera sussistenza di una minaccia di contaminazione o di

⁸ Sulla distinzione tra illecito aquiliano e responsabilità ambientale oggettiva e a doppio binario, si veda la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Cfr. anche V. CAVANNA, *Bonifica del sito inquinato, incorporazione e responsabilità per fatti della società originaria*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, p. 893 ss., che traccia un accurato parallelismo tra l'art. 2043 cod. civ., l'art. 311 cod. amb. e l'obbligazione ripristinatoria permanente; in materia di compliance e responsabilità, cfr. A. NIETO MARTÍN, *Responsabilidad penal de las personas jurídicas y programas de cumplimiento*, Madrid, 2025, p. 607 ss.

⁹ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 9 ottobre 2007, n. 5283, in cui si evidenzia come la bonifica costituisca rimedio per il ripristino materiale dello status quo ante, svincolato dall'accertamento della colpevolezza e dunque connotato di profonda valenza reintegrativa oggettiva. Per approfondimenti sui rimedi e sulla tassonomia della riparazione del danno ecologico, si veda M. GORGONI, *Ripristino, bonifica, risarcimento in forma specifica: dei vari volti della riparazione del danno all'ambiente*, in *Liber Amicorum* per Francesco D. Busnelli, Giuffrè, Milano, 2008, p. 335 ss.; V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, p. 657 ss.; F. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Aracne, Roma, 2009, p. 13 ss.

un superamento delle CSC in un determinato sito, a prescindere dall'accertamento dell'elemento psicologico del dolo o della colpa in capo al soggetto inquinatore.

Si tratta di obblighi ripristinatori oggettivi, volti alla rimozione fisica della contaminazione a tutela della salute pubblica e dell'ecosistema locale. L'evento inquinante e l'efficienza causale della condotta assumono dunque il monopolio della scena giuridica: si è tenuti ad eseguire la bonifica non perché rimproverabili, ma in quanto si è causato il pericolo o l'inquinamento nello svolgimento di un'attività economica che è fonte di utilità per l'operatore, secondo la logica dell'internalizzazione delle diseconomie esterne.

Sotto il profilo dei rimedi civili ed ecologici, la specificità dell'azione risarcitoria ex art. 311 cod. amb. emerge con chiarezza allorquando la si confronti con l'istituto civilistico del ripristino in forma specifica ex art. 2058 cod. civ.¹⁰. Mentre quest'ultimo mira a ricostituire la situazione patrimoniale del singolo soggetto danneggiato ripristinando lo *status quo ante* del bene privato leso, il risarcimento del danno ambientale persegue la reintegrazione di una risorsa naturale pubblica e collettiva, intesa come valore ecologico intrinseco e non patrimoniale. Ne consegue che il risarcimento per equivalente monetario ex art. 311 cod. amb., lungi dal rivestire una funzione compensativo-patrimoniale privatistica (che comporterebbe un arricchimento dello Stato-amministrazione), assume una natura squisitamente finalizzata: i proventi derivanti dalla condanna pecuniaria dell'inquinatore sono tassativamente vincolati dal legislatore alla realizzazione di misure di riparazione complementare o compensativa nel sito contaminato o, in via sussidiaria, nelle aree limitrofe. La bonifica ex artt. 242-244 cod. amb. si configura perciò come il nucleo materiale e primario di tale ripristino, rispetto al quale l'azione risarcitoria statale svolge una funzione complementare e di chiusura del sistema rimediale ecologico.

3.1. Il carattere permanente della contaminazione e la successione negli obblighi di bonifica (Ad. Plen. n. 10/2019).

L'assenza di una qualificazione sanzionatoria per gli obblighi di bonifica e l'enfasi sulla funzione reintegrativa e "conservativa" dell'istituto riverberano profondamente sul regime della successione d'impresa. Uno dei corollari più significativi dell'obbligazione ambientale oggettiva risiede, invero, nella perdurante ultrattività della contaminazione delle matrici ambientali del sito (da non confondersi con la permanenza del danno risarcitorio), connotata - finché non subentra il materiale asporto o l'inertizzazione degli agenti inquinanti - dal crisma della "permanenza"¹¹.

In tale ambito, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, segnatamente con la sentenza del 22 ottobre 2019, n. 10, ha sciolto i nodi legati all'imputazione degli obblighi ripristinatori in ipotesi di alterazioni stratificate nel tempo, originatesi anche precedentemente all'entrata in vigore del c.d. decreto Ronchi (decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22) e succedutesi a mezzo di complesse operazioni societarie straordinarie, quali le fusioni per incorporazione. La Plenaria ha affermato la trasmissibilità *in universum ius* in capo alla società incorporante degli obblighi ambientali sorti in capo

¹⁰ Sulla specificità rimediale dell'azione ex art. 311 cod. amb. e sulla sua distinzione rispetto al ripristino in forma specifica ex art. 2058 cod. civ., v. F. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Aracne, Roma, 2009, p. 45 ss. Cfr. anche V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, in Riv. dir. civ., 2009, p. 660 ss.

¹¹ Sul carattere permanente del danno ambientale, perdurante sino all'eliminazione del fattore inquinante, e sulla sua inidoneità a soggiacere alle ordinarie preclusioni successorie, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 5 marzo 2015, n. 1109. Cfr. ampiamente Consiglio di Stato, ad. plen., sentenza 22 ottobre 2019, n. 10.

alla società incorporata (storica autrice dell'inquinamento), quantunque l'incorporazione fosse antecedente all'introduzione normativa dell'obbligo espresso di bonifica.

L'insegnamento di tale arresto si basa su un postulato logico-giuridico stringente: il fatto generatore, seppur *ante tempus*, non esaurisce i suoi effetti nel momento in cui viene posto in essere, perpetuando un *vulnus* ambientale tuttora attuale¹². Conseguentemente, per il principio compendiato nel brocardo *cuius commoda eius et incommoda*, la società subentrante, che incamera l'*universum ius* e i vantaggi dell'operazione societaria pregressa, non può esimersi dal sopportare il fardello ripristinatorio. Ne deriva che, nell'ottica della giurisprudenza amministrativa, l'operatività del principio "chi inquina paga" sfonda i confini temporali e societari rigidi, espandendosi per attingere ogni soggetto sostanzialmente riconducibile all'alveo della filiera inquinante.

4. Il nesso di causalità e lo standard del "più probabile che non": le ragioni dell'orientamento presuntivo della giurisprudenza.

Se le premesse dogmatiche relative all'oggettività degli oneri di bonifica si palesano consolidate, il baricentro del dibattito si è irreversibilmente spostato sul terreno probatorio, e più precisamente sull'accertamento del nesso di causalità materiale tra l'esercizio dell'attività d'impresa e la degradazione delle matrici ambientali. La sentenza in commento conferma la praticabilità in ambito amministrativo della regola causale del "più probabile che non", escludendo la necessità di una dimostrazione causale intessuta di assoluta certezza scientifica.

La giustizia amministrativa, posta dinanzi alla conclamata difficoltà per le autorità pubbliche di ricostruire l'eziologia di inquinamenti spesso pluridecennali e sommersi, ha scientemente rinunciato a pretendere la *probatio* diretta dell'immissione contaminante, applicando il meccanismo delle presunzioni semplici disciplinato dagli artt. 2727 e 2729 cod. civ.¹³. In siffatto schema inferenziale, la coincidenza spazio-temporale e la corrispondenza merceologica tra le sostanze rinvenute e quelle impiegate nel ciclo produttivo assurgono al rango di indizio grave, preciso e concordante, reputato di per sé sufficiente a fondare l'imputazione della responsabilità ripristinatoria. L'adesione a questo paradigma probabilistico (la c.d. "verosimiglianza prevalente"), avallata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr. sentenze 9 marzo 2010, C-378/08, ERG, e 4 marzo 2015, C-534/13, Fipa Group), poggia su solide ragioni di sistema che meritano di essere analizzate.

Asimmetria informativa: La pubblica amministrazione e gli enti di controllo (quali le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente) operano "dall'esterno" e non dispongono di una conoscenza diretta e quotidiana dei flussi industriali, della gestione interna degli impianti e della memoria storica dello stabilimento. L'operatore economico possiede invece il controllo esclusivo delle fonti

¹² Il principio è stato compiutamente affermato da Consiglio di Stato, ad. plen., sentenza 22 ottobre 2019, n. 10. Si riprende, in tale sede, l'autorevole spunto di dottrina sull'estensione degli obblighi ambientali ante tempus (V. CAVANNA, op. cit., p. 895, e S. ROVETA, op. cit., p. 527).

¹³ Sull'applicazione della regola del "più probabile che non" e sulla legittimità delle presunzioni semplici fondate su vicinanza e corrispondenza di sostanze, la sentenza fa proprio un orientamento costante della giurisprudenza amministrativa. A tacer d'altro, si veda Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 4 dicembre 2017, n. 5668 e la successiva pronuncia di Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 22 luglio 2024, n. 6596. Per la ricostruzione civilistica originaria del nesso di causalità e delle presunzioni, cfr. A. VISINTINI, voce *Responsabilità civile e danni ambientali*, in Enc. del dir., Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1012. Sulla formale reiezione del concetto di responsabilità "di posizione" a livello nomofilattico, si vedano le pronunce di Consiglio di Stato, ad. plen., sentenza 26 gennaio 2021, n. 3 e Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 27 dicembre 2023, n. 11208.

documentali, delle procedure operative e dello stato di manutenzione delle condotte e dei serbatoi, detenendo il monopolio delle informazioni necessarie per la ricostruzione causale.

Effettività e principio di prevenzione (art. 191 TFUE): Se la pubblica amministrazione fosse gravata dall'onere di fornire una prova causale diretta e inconfutabile (analoga allo standard penalistico dell'oltre ogni ragionevole dubbio), la stragrande maggioranza dei procedimenti di bonifica rimarrebbe paralizzata. Ciò lascerebbe i siti contaminati privi di interventi di messa in sicurezza per tempi indefiniti, con grave rischio per la salute e l'ambiente, scaricando alla fine i formidabili costi del risanamento sulla collettività (bilancio pubblico) in palese violazione del principio "chi inquina paga".

Natura latente e complessa dell'inquinamento: I fenomeni di inquinamento, specialmente nelle aree industriali complesse, si caratterizzano per la loro natura cumulativa, multifattoriale e per la dilazione temporale degli effetti lesivi. Le sostanze sversate nel suolo o nella falda acquifera si muovono secondo dinamiche idrogeologiche complesse e si mescolano a contaminazioni storiche. Pretendere l'individuazione e la prova dell'esatto momento storico dello sversamento o della specifica goccia di inquinante immessa in falda da un determinato gestore equivarrebbe a rendere impossibile qualsiasi azione di disinquinamento.

Il ricorso alle presunzioni e alla probabilità prevalente risponde dunque a un'esigenza di giustizia correttiva ed ecologica. Questa impostazione trova un solido e costante conforto nella giurisprudenza amministrativa recente, che ha progressivamente precisato i confini e i presupposti di operatività delle presunzioni. Si vedano, in particolare: *Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 luglio 2024, n. 6596*: che conferma come la prova della responsabilità possa essere data mediante presunzioni semplici, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento e la corrispondenza merceologica tra le sostanze rinvenute e quelle impiegate dall'impresa; *Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172*: in cui si rileva che nel processo amministrativo il nesso causale va accertato secondo lo standard di probabilità prevalente ("più probabile che non"), escludendo l'applicabilità delle rigide regole causali penalistiche; *Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668*: che statuisce come l'amministrazione sia tenuta a fornire elementi indiziari idonei a fondare una seria probabilità del nesso causale, dopodiché spetta all'impresa offrire elementi di valenza paritaria per vincere tale presunzione; e *Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10*: che ha chiarito la natura oggettiva-preventiva dell'obbligo di bonifica, giustificando la semplificazione dell'onere probatorio per la P.A. in nome del preminente bene giuridico ambientale.

Tuttavia, l'applicazione concreta di questo standard probabilistico da parte degli organi provinciali rischia talvolta di sfociare in un automatismo sbrigativo, che oblitera la necessità di un'adeguata istruttoria. La corrispondenza merceologica non dovrebbe tradursi in una presunzione assoluta e unilaterale: l'amministrazione è comunque tenuta a ricostruire un quadro indiziario serio e coerente, che colleghi in modo plausibile la condotta del privato (anche solo in termini di rischio) all'alterazione ambientale, senza appiattirsi su considerazioni puramente astratte.

Questo allentamento del rigore causale determina una significativa deviazione rispetto ai canoni ordinari della responsabilità civile aquiliana¹⁴. Nel processo civile comune, lo standard del "più probabile che non" opera in un contesto di parità delle parti, volto a distribuire equamente il rischio dell'incertezza eziologica tra danneggiato e danneggiante. La giurisprudenza di legittimità esige pur

¹⁴ Sulla deviazione dei canoni causali dell'illecito ambientale rispetto alle ordinarie regole civilistiche della responsabilità aquiliana, si veda A. VISINTINI, voce *Responsabilità civile e danni ambientali*, in Enc. del dir., Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1015 ss. Cfr. anche Cass. civ., Sez. Un., sentenza 11 gennaio 2008, n. 576.

sempre una seria indagine sulla sussistenza del nesso causale materiale, precludendo l'imputazione del danno in presenza di mere coincidenze temporali o congetture indiziarie.

Al contrario, nell'ambito del processo amministrativo ambientale, la giurisprudenza di Palazzo Spada sembra talvolta degradare i requisiti di gravità, precisione e concordanza richiesti per le presunzioni semplici dagli artt. 2727 e 2729 cod. civ. La corrispondenza merceologica tra le sostanze rinvenute nel suolo e l'oggetto sociale dell'impresa viene elevata a indizio quasi autosufficiente, riversando di fatto sull'operatore economico l'onere di dimostrare la reale dinamica degli sversamenti. Questa asimmetria processuale si giustifica in nome della tutela di un bene primario, ma solleva perplessità allorquando l'amministrazione si esime dal condurre verifiche elementari sullo stato degli impianti o sulle concrete modalità di esercizio dell'attività industriale, surrogando l'accertamento empirico con un sillogismo logico-deduttivo.

Tale problematica assume connotati di estrema complessità operativa nell'ambito dei siti di interesse nazionale (S.I.N.), aree in cui la stratificazione storica degli inquinamenti e la compresenza di molteplici insediamenti industriali rendono la determinazione causale un compito quasi insormontabile. In questi contesti, la giurisprudenza amministrativa ha elaborato la nozione di "causalità cumulativa" o "additiva"¹⁵. Secondo tale impostazione, quando più operatori industriali insistono sul medesimo territorio e utilizzano o hanno utilizzato nel proprio ciclo produttivo le medesime sostanze inquinanti rinvenute nelle matrici ambientali, la pubblica amministrazione non è tenuta a ripartire con esattezza le rispettive percentuali di contribuzione in sede di adozione dell'ordinanza di bonifica.

L'autorità provinciale o ministeriale può legittimamente imporre l'obbligo di caratterizzazione e bonifica in solido a ciascun operatore che abbia concorso, anche solo in via indiziaria o parziale, al rischio di contaminazione. Questa scelta di politica del diritto mira a garantire l'immediatezza e la celerità dell'intervento di risanamento, spostando al di fuori del procedimento amministrativo e del processo di impugnazione la successiva e complessa ripartizione interna dei costi tra i co-inquinatori. Si vedano, sul punto, Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 7 marzo 2023, n. 2354, e Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 18 dicembre 2020, n. 8145, che confermano la legittimità di ordinanze di bonifica rivolte in solido a più imprese operanti nello stesso polo petrolchimico o industriale, sul presupposto che la solidarietà passiva trovi applicazione anche in materia ambientale al fine di evitare la paralisi dei ripristini.

5. La prova contraria dell'operatore tra "probatio diabolica" e onere di diligenza processuale.

La saldatura tra l'oggettività dell'obbligo ripristinatorio e la svalutazione del nesso causale, ridotto a "probabilità prevalente" e accertato in via indiziaria, alimenta nella dottrina e negli operatori economici il timore di uno scivolamento silente verso una responsabilità oggettiva "di posizione"¹⁶. Si paventa, cioè, la creazione di un modello imputativo in cui lo *status* di gestore o proprietario di un

¹⁵ Sulla causalità cumulativa e sulla solidarietà passiva tra co-inquinatori nei siti industriali complessi, si veda V. CAVANNA, *Bonifica del sito inquinato, incorporazione e responsabilità per fatti della società originaria*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, p. 893 ss. Cfr. anche Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 7 marzo 2023, n. 2354 e Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 18 dicembre 2020, n. 8145.

¹⁶ In ordine alla figura del subentrante e al limite presuntivo che lo circonda, si rinvia alla disamina critica di M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 3, 2023, p. 579 ss., nonché, più diffusamente, ad A. PIEROBON, *Passaggi di proprietà e attività: inquinamento, bonifica, oneri*, in *Azienditalia*, n. 8-9, 2022, p. 1400 ss. Cfr. anche Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 22 luglio 2024, n. 6596.

impianto industriale in un'area contaminata attragga su di sé l'obbligo di finanziare e realizzare le opere di bonifica, indipendentemente dall'effettiva causazione materiale del danno.

In questa prospettiva, la prova liberatoria posta a carico del privato - consistente nel dimostrare l'origine naturale della contaminazione ("fondo naturale"), l'intervento esclusivo di un fattore eccezionale o la condotta dolosa o colposa del terzo - viene spesso definita come una vera e propria *probatio diabolica*. Dimostrare scientificamente, a distanza di anni o decenni, che una determinata sostanza inquinante presente in falda proviene esclusivamente da aree limitrofe o da processi geologici naturali, escludendo qualsiasi apporto del proprio impianto, richiede indagini tecniche complesse e costi ripristinatori proibitivi.

Né l'analisi del punto 9.2 della sentenza del Consiglio di Stato n. 4045/2026 vale, di per sé, a fugare il rilievo sistemico appena illustrato: l'istruttoria amministrativa qui condotta - l'accertamento della presenza degli inquinanti nei pozzi dello stabilimento e la loro afferenza alle attività dell'azienda - ripropone infatti il medesimo schema indiziario di "presenza più corrispondenza merceologica" di cui si è appena segnalata la potenziale fragilità. Ciò che il caso di specie consente di isolare, su un piano distinto e certamente molto utile nell'ottica processuale, è che l'esito sfavorevole all'operatore economico non dipende, in ultima istanza, dalla tenuta di quello schema presuntivo, bensì da una circostanza autonoma e a essa non riconducibile.

Tale circostanza è, nel caso di specie, la grave e perdurante inottemperanza dei doveri di diligenza probatoria da parte dell'impresa: anche a voler predicare, con la dottrina più esigente, la necessità di riscontri istruttori ulteriori rispetto alla sola corrispondenza merceologica, l'esito del giudizio non sarebbe mutato, stante l'inerzia processuale della ricorrente. La società ricorrente si è infatti limitata ad avanzare allegazioni indimostrate (come la tesi del funzionamento a circuito chiuso dell'impianto in fase di fermo produttivo), omettendo di produrre perizie tecniche specifiche sul proprio processo produttivo o indagini geomorfologiche del sito in primo grado. Ancor più sintomatica è stata l'omissione dello studio del CNR: la parte ha evitato di produrre in primo grado il documento che reputava dirimente per dimostrare l'origine naturale dei metalli nei terreni, depositandolo solo in appello.

Questo comportamento processuale contrasta con i canoni di lealtà e tempestività della difesa e con il principio del contraddittorio procedimentale ex l. n. 241/1990. Il divieto di presentare nuovi elementi probatori in appello ex art. 104 c.p.a. risponde a precise esigenze di ordine e stabilità del giudizio, impedendo che il privato utilizzi in modo strumentale o negligente le proprie risultanze tecniche. La prova contraria non è dunque una chimera dogmatica, ma richiede un'attiva, tempestiva e qualificata partecipazione del privato fin dalle prime fasi del procedimento amministrativo e del giudizio di primo grado. L'operatore economico non può trincerarsi dietro la denuncia della gravosità dell'onere probatorio, ma deve farsi carico di una "allegazione tecnica qualificata" in grado di scardinare la plausibilità della ricostruzione indiziaria dell'amministrazione.

Sotto questo profilo, la giurisprudenza di merito ha progressivamente precisato i requisiti di scientificità e tempestività richiesti per la prova del cosiddetto "fondo naturale"¹⁷. La contestazione circa l'origine geochimica naturale delle sostanze rinvenute nei suoli o nelle acque sotterranee non può limitarsi all'allegazione di studi bibliografici astratti, relazioni geologiche di carattere generale o macro-regionale, o a semplici tesi difensive non supportate da dati empirici. L'impresa che intende

¹⁷ Sulla prova scientifica del fondo naturale e sui requisiti delle perizie idrogeologiche in sede processuale, v. M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 3, 2023, p. 579 ss. Cfr. anche T.A.R. Toscana, sez. II, sentenza 14 giugno 2022, n. 789.

avvalersi della prova liberatoria del fondo naturale ha l'onere di condurre una specifica e analitica caratterizzazione idrogeologica del sito, mediante la realizzazione di *piezometri* e carotaggi posizionati a monte e a valle idraulici del proprio stabilimento.

Solo dimostrando che i valori di concentrazione delle sostanze (quali metalli pesanti o arsenico) registrati nei punti di campionamento a monte (ossia in ingresso nel sito rispetto al flusso di falda) sono equivalenti o superiori a quelli registrati a valle (in uscita), l'operatore può scientificamente provare che la contaminazione è estranea al proprio ciclo industriale.

Nel caso oggetto della pronuncia n. 4045/2026, la ricorrente è incorsa in un duplice deficit: non ha condotto indagini idrogeologiche *in situ* dirette a isolare i flussi di falda e ha omesso di produrre tempestivamente lo studio del CNR, privando così l'amministrazione e il giudice di prime cure di elementi geochimici concreti da porre in comparazione con i campionamenti eseguiti dall'ARPA. L'onere di allegazione tecnica qualificata si configura dunque come un dovere di diligenza procedimentale e processuale ineludibile per l'impresa che intenda superare la verosimiglianza del nesso causale presuntivo.

6. Le vicende traslative e riorganizzative dell'impresa di fronte alle passività ambientali sopravvenute.

Al netto di tale specifica vicenda processuale, il principio "chi inquina paga" trova un ulteriore e delicatissimo banco di prova in occasione delle operazioni straordinarie d'impresa e delle vicende traslative che interessano i siti industriali contaminati. L'imputazione dei costi di bonifica rischia di infrangersi contro la rigidità formale degli schemi del diritto societario, allorché la separazione patrimoniale o le riorganizzazioni aziendali vengano utilizzate per schermare gli effettivi centri di interesse economico dall'onere del risanamento. Di fronte a questo rischio, la giurisprudenza - sollecitata dalla matrice eurounitaria - ha elaborato un "approccio sostanzialistico"¹⁸, teso a sollevare il velo societario per individuare il "centro economico unico di riferimento" ed estendere la responsabilità a chi detiene il controllo sostanziale della fonte inquinante.

Questo orientamento acquisisce una portata dirompente in materia di scissione societaria, con particolare riguardo alle passività ambientali latenti o sopravvenute, ossia a quei costi di bonifica o risarcimenti che, pur traendo origine da fatti anteriori all'operazione straordinaria, emergono o vengono quantificati solo successivamente alla stessa. La Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, con la sentenza del 29 luglio 2024, C-713/22 (relativa alla nota vicenda Snia-LivaNova), ha fornito un'interpretazione estensiva delle tutele eurounitarie, affermando che la responsabilità solidale delle società beneficiarie della scissione si estende anche alle passività indeterminate o potenziali di natura ambientale, a condizione che il fatto generatore (la contaminazione) si sia verificato prima della scissione¹⁹.

¹⁸ L'urgenza di oltrepassare la mera "geometria del diritto" per cogliere l'essenza sostanziale dei fenomeni societari è fortemente perorata da A. PIEROBON, *Passaggi di proprietà e attività: inquinamento, bonifica, oneri*, in *Azienditalia*, n. 8-9, 2022, p. 1400 ss. L'Autore evidenzia come l'adesione a canoni formalistici possa agevolare manovre elusive, frustrando l'esigenza di assicurare una copertura patrimoniale per il ripristino delle aree compromesse. Per un commento sul superamento del formalismo, cfr. anche F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 47 ss.; sul coinvolgimento coattivo dei soggetti in un'ottica di "oggettivizzazione" della tutela ambientale, v. R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del "chi inquina paga" al criterio oggettivo del "chi è proprietario paga"?*, in *Riv. giur. edil.*, 2015, I, p. 12 ss.

Tale orientamento, volto ad impedire manovre elusive o segregative del passivo ambientale a scapito della tutela ecologica, riversa tuttavia sulle imprese beneficiarie e sui loro creditori un elevato grado di incertezza. Per far fronte a questi rischi e bilanciare la durezza delle regole di solidarietà permanente, assume un ruolo centrale la *compliance* preventiva e la strutturazione di rigorosi *audit* e *due diligence* ambientali prima di qualsiasi operazione societaria straordinaria.

In questo contesto si inseriscono gli standard europei sul dovere di diligenza delle imprese, recentemente formalizzati dalla direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* (CSDDD)²⁰. Sebbene la direttiva abbia subito significativi ridimensionamenti nelle fasi finali del negoziato (attraverso il pacchetto *Omnibus I* e l'innalzamento delle soglie dimensionali per l'assoggettamento degli operatori), essa sancisce l'irreversibile transito della *due diligence* ambientale da adempimento puramente volontario o legato alla responsabilità sociale d'impresa a vero e proprio obbligo giuridico di prevenzione e mitigazione degli impatti ecologici negativi lungo la catena del valore.

¹⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 29 luglio 2024, C-713/22. Il dictum dei giudici di Lussemburgo valorizza, in materia di scissione, la preminenza dell'interesse collettivo alla riparazione del danno rispetto al tenore testuale del progetto. Sul punto, per un'ampia e acuta disamina critica: A. DE PRA, *Elementi del passivo sopravvenuti, danno ambientale e interpretazione del progetto di scissione*, in *Le Società*, n. 3, 2025, p. 269 ss. Sui profili di stretta responsabilità, si veda anche Cass. civ., ordinanza 14 ottobre 2022, n. 30184, con nota di A. PICCIAU, *La Corte di cassazione conferma la revocatoria (ordinaria) della scissione: plurimi dubbi su un orientamento che va consolidandosi*, in *Le Società*, 2023, p. 1071 ss. La sentenza comunitaria in esame è commentata brevemente anche da M. S. SPOLIDORO, *Gruppi e responsabilità solidale delle società partecipanti alla scissione per sanzioni e altre passività derivanti da illeciti antitrust*, in *Le Società*, 2024, p. 1076 ss. Una dettagliata ricostruzione delle ricadute pratiche si trova altresì in L. GIAMPIETRO, *Passività derivanti da oneri di bonifica e danni ambientali in caso di scissione parziale d'impresa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2023, p. 77 ss. In argomento v. anche E. RIMINI, *Gli strumenti di enforcement degli obblighi di Due Diligence*, in *Dialoghi dir. econ.*, 2025, II, p. 743 ss. Cfr. inoltre Cass. civ., sentenza 7 marzo 2016, n. 4455, con nota di M. URBANI, *La responsabilità delle società partecipanti alla scissione: sussidiarietà e limiti del valore effettivo del patrimonio netto*, in *Le Società*, 2016, p. 800 ss. Sul ruolo dei conti d'ordine e le passività potenziali, si veda G. STRAMPELLI, *La rappresentazione contabile delle operazioni fuori bilancio: i conti d'ordine*, in *Riv. Società*, 2013, p. 678.

²⁰ La progressiva affermazione di un dovere di diligenza in materia di diritti umani e ambiente lungo le catene globali del valore è analizzata compiutamente da S. B. TAVERRITI, *A Clockwork Sustainability. Il nuovo volto della Direttiva UE 2024/1760: la due diligence in materia di diritti umani e ambiente alla prova della concorrenza*, in *Le Società*, n. 4, 2026, p. 455 ss. L'Autrice pone in evidenza l'articolata genesi della direttiva. Sulla complessa genesi della normativa, senza pretesa di completezza, v. A. BONFANTI, *Corporate sustainability due diligence directive: A human rights-based assessment*, in *Dir. comm. int.*, 2024, p. 857 ss.; A. BONFANTI - M. FASCIGLIONE, *La futura direttiva europea sulla corporate sustainability due diligence: un'introduzione*, in *Dir. um. dir. int.*, 2023, p. 655 ss.; E. CORCIONE, *La tutela dei diritti umani nelle catene globali del valore*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 187 ss.; G. DI VETTA, *La responsabilità da reato degli enti nella dimensione transnazionale*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 72 ss.; F. LAUS, *Corporate Sustainability Due Diligence e amministrazione del rischio*, in *Le Società*, 2024, p. 913 ss. Sull'influenza degli standard normativi, v. A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford, 2020. Cfr. anche N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva europea sul dovere di diligenza*, in *Dir. um. dir. int.*, 2023, p. 660 ss. Sui riflessi societari e di governance, si rimanda a A. STABILINI, *La futura direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence: profili di diritto societario*, in *Dir. um. dir. int.*, 2023, p. 731 ss. Sui riflessi sanzionatori e il rischio chilling effect, cfr. S. B. TAVERRITI, op. cit., p. 460 ss., e J. FINCO, *La grande impresa azionaria tra sostenibilità e competitività: dal Green Deal al pacchetto Omnibus*, in *Le Società*, 2025, p. 1013 ss. Per un inquadramento generale sul chilling effect, cfr. A. GALLUCCIO, *Chilling effect*, in *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 1261 ss. Per ulteriori approfondimenti sul dovere di diligenza in Italia, v. A. PIEROBON, *Passaggi di proprietà e attività: inquinamento, bonifica, oneri*, in *Azienditalia*, n. 8-9, 2022, p. 1402 ss.

La *due diligence* preventiva non è quindi un mero strumento procedurale di corporate governance, ma costituisce lo scudo di *compliance* indispensabile per l'impresa: consente di mappare preventivamente le passività ambientali latenti e i rischi di contaminazione dei siti prima delle transazioni societarie o immobiliari; permette di regolare in modo equo e trasparente le garanzie contrattuali, le manleve e le clausole di indennizzo tra le parti contraenti; evita che operazioni straordinarie di riorganizzazione aziendale (fusioni, scissioni, cessioni di ramo d'azienda) si trasformino in veicoli di responsabilità solidale involontaria per inquinamenti storici sconosciuti, tutelando l'affidamento del mercato e la continuità aziendale.

L'estensione della responsabilità solidale in caso di scissione operata dalla Corte di giustizia con la sentenza Snia-LivaNova evidenzia una profonda divergenza tra le categorie del diritto societario interno e i principi del diritto dell'ambiente eurounitario ²¹. Se sul piano del diritto civile nazionale la scissione si configura come uno strumento di riorganizzazione societaria volto a ripartire elementi attivi e passivi ben individuati in nota integrativa, a tutela dei creditori e dei terzi in buona fede, nell'ottica di Lussemburgo prevale la nozione economica di "impresa" intesa come unità economica funzionale.

La Corte di giustizia afferma che l'autonomia patrimoniale delle società beneficiarie non può essere opposta all'amministrazione precedente qualora l'operazione straordinaria determini, nei fatti, la segregazione e l'evaporazione delle passività ambientali latenti sorte anteriormente alla scissione. Il principio "chi inquina paga" assume un valore gerarchico superiore rispetto al principio di certezza dei rapporti societari: le passività ecologiche latenti, pur non quantificate al momento dell'operazione, seguono il patrimonio d'impresa in capo alle beneficiarie a titolo di solidarietà permanente. Ciò costringe gli investitori e le società a strutturare complessi accordi contrattuali di garanzia e a inserire nei conti d'ordine e nella nota integrativa stime prudenziali e disclosure dettagliate circa il rischio di contaminazione storica delle aree industriali coinvolte.

7. La posizione sussidiaria del proprietario incolpevole e i confini della responsabilità da custodia.

Se la ricerca del "centro economico unico" mira a garantire l'efficacia del disinquinamento estendendo la platea dei responsabili, di segno opposto è lo sforzo ermeneutico volto a tutelare chi, pur vantando un diritto reale sul bene contaminato, risulta estraneo alla causazione del danno. Il dibattito sulla responsabilità del "proprietario incolpevole" si è nutrito per decenni di profonde incertezze, oscillando tra l'esigenza di assicurare comunque il risanamento del sito e la necessità di scongiurare l'imposizione di una iniqua responsabilità oggettiva da sola posizione.

Un punto fermo è stato recentemente fissato dall'intervento delle sezioni unite della Corte di Cassazione (sentenza 1° febbraio 2023, n. 3077), che ha escluso in radice che al proprietario non responsabile dell'inquinamento possano essere addossati gli obblighi di messa in sicurezza di emergenza (M.I.S.E.) e di bonifica. Tale approdo consolida e recepisce in sede nomofilattica l'orientamento già tracciato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, ad. plen., 25 settembre 2013, n. 21 e 13 novembre 2013, n. 25), confermando che la mera titolarità di diritti dominicali sul sito non è idonea a configurare una "posizione di garanzia" o una responsabilità sussidiaria per gli oneri ripristinatori attivi, i quali gravano esclusivamente sull'inquinatore reale. Ai

²¹ Sulla portata di tale divergenza tra le categorie del diritto societario interno e i principi del diritto dell'ambiente eurounitario, v. ampiamente supra, nota 19, e la ivi citata Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, C-713/22, Snia-LivaNova.

sensi dell'art. 245 cod. amb., il proprietario incolpevole è tenuto soltanto all'adozione delle misure di prevenzione (in presenza di una minaccia imminente) e, in caso di esecuzione d'ufficio della bonifica da parte dell'ente pubblico, subisce esclusivamente una limitazione patrimoniale sussidiaria nei limiti del valore di mercato del sito post-bonifica, garantito dall'onere reale e dal privilegio speciale immobiliare sul bene²².

L'orientamento delle sezioni unite respinge con fermezza anche i tentativi di talune amministrazioni di evocare la custodia civilistica ex art. 2051 cod. civ. (o l'esercizio di attività pericolose ex art. 2050 cod. civ.) per imporre al proprietario non responsabile il rimborso dei costi di bonifica. La disciplina speciale del codice dell'ambiente, conforme alla Direttiva 2004/35/CE, ripudia la custodia e la mera posizione quali titoli autonomi di imputazione dell'obbligo di bonifica, ancorando l'intera materia al principio causale "chi inquina paga" ed escludendo che regole di diritto comune possano essere applicate in via analogica o estensiva per aggirare le tutele del proprietario estraneo all'illecito²³.

Questa rigorosa distinzione si riflette anche sui profili sanzionatori e di responsabilità penale legati all'omessa esecuzione delle procedure di bonifica, punita come reato contravvenzionale dall'art. 257 cod. amb. (e intersecata con i delitti di inquinamento e disastro ambientale introdotti dalla l. n. 68/2015). Si assiste a un pericoloso cortocircuito allorquando la qualifica di "responsabile" presunto in sede amministrativa si traduce nell'apertura di procedimenti penali per inottemperanza materiale.

Tuttavia, coerentemente con la natura personale della responsabilità penale ex art. 27 della Costituzione, la giurisprudenza di legittimità penale ribadisce l'estraneità del proprietario incolpevole a tali fattispecie sanzionatorie. Il reato di omessa bonifica non può configurarsi in capo al proprietario non responsabile, poiché l'ordinanza provinciale di bonifica non costituisce nei suoi confronti un provvedimento legittimo e vincolante in termini di obblighi di fare. L'inadempimento del proprietario incolpevole non integra alcuna violazione penalmente rilevante, restando il delitto circoscritto a colui che ha attivamente causato la contaminazione²⁴.

²² Cfr. Cass. civ., Sez. Un., sentenza 1° febbraio 2023, n. 3077. Sulla portata demolitoria di tale statuizione avverso le spinte estensive della giurisprudenza amministrativa, si legga l'acuto commento di M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 3, 2023, p. 579 ss. Si consideri inoltre che la dottrina aveva già in passato evidenziato il distacco dalla disciplina generale; sul punto si rinvia, *ex multis*, a V. TOMMASINI, *Codice dell'ambiente e tutela della persona tra diritti individuali e interessi collettivi*, Firenze University Press, Firenze, 2008, p. 367 ss.; E. GIOVA, *Ambiente e responsabilità civile: la direttiva 2004/35/CE nell'ordinamento italiano*, in *Responsabilità per danno ambientale*, a cura di E. D'Amico, ESI, Napoli, 2006, p. 7 ss. L'art. 253 d.lgs. n. 152/2006 onera il proprietario incolpevole al solo sopporto dell'onere reale e privilegio speciale immobiliare nei limiti del valore del fondo, creandovi un delicato equilibrio.

²³ Sul divieto di impiego dell'art. 2051 cod. civ. quale grimaldello per aggirare l'esclusione della responsabilità del proprietario incolpevole, si veda diffusamente M. GALLETTI, *op. cit.*, p. 582, il quale ripercorre la genesi e le coordinate logiche della responsabilità oggettiva speciale in ambito ecologico, distaccandola nettamente dai canoni della custodia civilistica.

²⁴ Per le delicate interferenze tra accertamento presuntivo amministrativo e conseguenze penalistiche derivanti dall'inadempimento, un'analisi dettagliata si rinviene in M. MASPERO, *Omessa bonifica: alcune riflessioni sulla responsabilità penale del proprietario incolpevole*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, n. 3-4, 2022, p. 516 ss., e in A. R. DI LANDRO, *I problemi relativi al delitto di omessa bonifica-ripristino. In particolare, quali responsabilità per l'autore del danno ambientale e quali per gli altri soggetti?*, *ivi*, n. 1-2, 2018, p. 355 ss.: entrambi gli Autori pongono l'accento sulla sovrapposizione tra piani giurisdizionali disomogenei. Tali frizioni ostacolano il raggiungimento di intese deflative tra privati e amministrazione, frustrando l'obiettivo della bonifica celere, su cui insiste l'attenta angolazione teorica di L. SIRACUSA, *La complessa relazione tra giustizia riparativa, reati ambientali e responsabilità degli enti alla luce della legislazione vigente*, *ivi*, n. 1-2,

Analogamente, per quanto concerne le dinamiche di *restorative justice* (giustizia riparativa) e i meccanismi deflattivi del contenzioso penale, la bonifica spontanea o concordata (ravvedimento operoso ambientale) rappresenta uno strumento di definizione agevolata e di estinzione dei reati che può essere attivato solo dall'effettivo inquinatore. Il proprietario incolpevole, essendo estraneo sia alla condotta causativa sia all'obbligo giuridico di bonifica, non ha alcun interesse o dovere di accedere a tali percorsi riparatori, potendo legittimamente limitarsi a difendere l'integrità del proprio patrimonio immobiliare dinanzi ad ordinanze illegittime della P.A.

La posizione di favore riconosciuta al proprietario incolpevole trova un importante parallelismo e, al contempo, una significativa differenziazione dogmatica nella disciplina della rimozione e dello smaltimento dei rifiuti ex art. 192 del d.lgs. n. 152/2006²⁵. Ai sensi del menzionato art. 192, l'obbligo di rimozione dei rifiuti abusivamente abbandonati grava in solido sul proprietario del suolo al quale l'abbandono sia imputabile a titolo di dolo o colpa, richiedendosi un accertamento in concreto della sua negligenza nella custodia del bene o di una condotta agevolatrice dell'illecito. In quel contesto, la responsabilità del proprietario è di natura soggettiva ed esige la dimostrazione della colpevolezza da parte dell'amministrazione procedente.

Al contrario, nel sistema della bonifica dei siti contaminati, la tutela del proprietario non responsabile è ancora più radicale sul piano degli obblighi di fare: egli è esente da qualsiasi obbligo attivo di bonifica a prescindere da ogni indagine sulla sua colpa o diligenza nella custodia, subendo unicamente la limitazione reale sul valore del fondo post-intervento officioso. Questa asimmetria rimediale risponde a una precisa scelta del legislatore ambientale, finalizzata a canalizzare i formidabili e complessi costi della bonifica (spesso non quantificabili *ex ante*) esclusivamente sull'operatore economico che ha generato il rischio industriale, evitando di esporre il proprietario incolpevole a sacrifici patrimoniali sproporzionati che si risolverebbero in una espropriazione sostanziale di fatto, priva di indennizzo e incompatibile con le garanzie costituzionali del diritto di proprietà ex art. 42 della Costituzione.

La limitazione della responsabilità patrimoniale del proprietario incolpevole entro i confini del valore di mercato del sito post-bonifica (onere reale ex art. 253 cod. amb.) costituisce la "valvola di sicurezza" costituzionale del sistema di tutela ambientale²⁶. Se tale limite non fosse operativo, l'imposizione di obblighi economici di bonifica (spesso eccedenti il valore commerciale dello stesso terreno) a un soggetto estraneo alla contaminazione si risolverebbe in una sanzione patrimoniale irragionevole ed espropriativa, in aperta violazione degli artt. 3, 23 e 42 Cost. e del principio di proporzionalità stabilito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) a presidio del diritto di proprietà.

L'onere reale e il privilegio speciale immobiliare consentono di contemperare l'esigenza pubblica di risanamento del territorio con la salvaguardia della sfera giuridica del proprietario non responsabile:

2025, p. 49 ss. Cfr. anche C. PIERGALLINI, *Globalizzazione dell'economia, rischio-reato e responsabilità ex crimine delle multinazionali*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2020, p. 152 ss.

²⁵ Sul parallelismo tra l'art. 192 e gli artt. 242-244 cod. amb., e sulle differenti coordinate imputative della responsabilità del proprietario del suolo, si rimanda a M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 412 ss. Cfr. anche Consiglio di Stato, ad. plen., sentenza 26 gennaio 2021, n. 3, che traccia i confini tra la responsabilità da abbandono rifiuti e gli obblighi ripristinatori delle bonifiche.

²⁶ Sulla tutela del proprietario incolpevole e sui profili di legittimità costituzionale ed eurounitaria dell'onere reale, v. M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 3, 2023, p. 584 ss. Cfr. anche Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 2018, n. 102 (in relazione ai limiti patrimoniali della solidarietà ecologica).

quest'ultimo non è tenuto a un *facere* ripristinatorio attivo, ma subisce passivamente la decurtazione del valore di mercato del fondo nei limiti dell'arricchimento conseguito grazie all'intervento dell'ente pubblico. Ogni tentativo di estendere per via interpretativa la qualifica di responsabile al proprietario per la sola custodia della cosa (art. 2051 cod. civ.) finisce per scardinare questo delicato equilibrio costituzionale, trasformando surrettiziamente una misura ripristinatoria oggettiva in una sanzione patrimoniale inflitta in assenza di condotta illecita.

8. Osservazioni conclusive: verso un modello procedimentale partecipato e di *compliance* integrata.

Tirando le fila dell'argomentare scaturito dalla disamina della sentenza del Consiglio di Stato n. 4045/2026, e volgendosi alla complessità dell'intero quadro normativo eurounitario e nazionale - profondamente segnato dall'istituto della responsabilità e dagli obblighi ripristinatori - emerge nitidamente come il sistema di riparto della responsabilità ambientale stia attraversando una fase di delicato riassetto.

Da un lato, l'imperativo categorico di bonificare i siti contaminati e di presidiare la salubrità delle matrici ambientali (valori ora solennemente consacrati nel novellato articolo 9 della Costituzione) giustifica l'applicazione del criterio probabilistico del "più probabile che non" e dello schema delle presunzioni semplici da parte della P.A. per superare l'asimmetria informativa e garantire l'effettività della tutela. Tuttavia, questo *favor* per l'amministrazione non degenera in un automatico sconfinamento nella responsabilità da posizione o da rischio d'impresa assoluto a una duplice condizione: che l'amministrazione non si esima dal ricostruire un quadro indiziario serio e non meramente correlativo, evitando l'automatismo segnalato *supra* (§ 4); e che il privato, per converso, eserciti con diligenza e tempestività i propri doveri di allegazione e prova nel contraddittorio procedimentale e processuale, come illustrato dall'analisi del punto 9.2 della pronuncia in commento (§ 5).

Dall'altro lato, la rigida distinzione dogmatica tra obblighi di bonifica preventiva e risarcimento del danno ambientale (da intendere correttamente alla luce del regime a doppio binario eurounitario), unitamente alla tutela del proprietario incolpevole e all'esclusione di sanzioni penali a suo carico, preserva il sistema da derive distributive inique che sacrificerebbero l'affidamento delle imprese e la certezza del diritto sull'altare dell'emergenza ecologica.

In una prospettiva *de iure condendo*, la via da percorrere non risiede nel paradosso di un allentamento delle tutele per il privato o nell'irrigidimento unilaterale delle presunzioni, bensì nell'edificazione di un modello partecipato e di *compliance* integrata. Occorre valorizzare la cooperazione istruttoria tra imprese e amministrazioni pubbliche, incoraggiando l'adozione preventiva di *audit* ambientali e di *diligence* societarie, e garantendo che il processo amministrativo rimanga la sede per un confronto tecnico e laico, in cui la diligenza difensiva del privato e la serietà indiziaria della P.A. trovino il loro giusto e necessario punto di equilibrio.