

l'Adunanza plenaria sul punto, che ha individuato nel responsabile della contaminazione il soggetto onerato agli interventi di bonifica. Contestualmente tuttavia - con riferimento ai rapporti con le disposizioni comunitarie - è stata sottoposta una questione interpretativa alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, in ordine alla quale si attende una decisione.

Venendo al caso di specie, la parte ricorrente, proprietaria di un'area industriale contaminata nell'ambito di un sito di interesse nazionale, ha impugnato provvedimenti ministeriali volti a impartire la caratterizzazione e successiva bonifica dell'area in questione, deducendo il fondamentale assunto dell'assenza di responsabilità in ordine alla contaminazione riscontrata. Le ragioni di parte ricorrente, già accolte in sede cautelare (sia dal TAR sia dal Consiglio di Stato), vengono confermate dal Collegio chiamato a giudicare nel merito, che coglie l'occasione per richiamare anche i più recenti e autorevoli arresti giurisprudenziali sul punto.

Tre le sostanziali conclusioni del TAR Lombardia, peraltro già proprie di molteplici decisioni del Consiglio di Stato citate in sentenza:

- *la prima, l'illegittimità di un ordine di bonifica posto in capo a un soggetto diverso dal responsabile della contaminazione; in capo a questo soggetto - chiarisce il Collegio - sussiste una mera facoltà di porre in essere interventi di bonifica ai sensi dell'art. 245, D.Lgs. n. 152/2006;*
- *la seconda, la sussistenza di un preciso obbligo, posto in capo alle amministrazioni procedenti, di ricercare e individuare, mediante puntuale istruttoria, il responsabile della contaminazione; anche in questo caso, il Collegio richiama il disposto degli artt. 242 e 244, D.Lgs. n. 152/2006 sul punto;*
- *in ultimo, la sussistenza, a fronte delle spese sostenute dall'amministrazione chiamata a intervenire ai sensi dell'art. 250, D.Lgs. n. 152/2006, di un privilegio speciale immobiliare sul fondo, a tutela del credito per gli interventi di bonifica realizzati, e la qualificazione degli interventi relativi come onere reale sul fondo (art. 253, D.Lgs. n. 152/2006), destinato a essere trasmesso in funzione della proprietà del fondo stesso.*

In particolare, il ragionamento circa l'onere reale, in funzione del quale l'amministrazio-

ne resistente aveva - secondo quanto emerge in sentenza - sostenuto la sussistenza di un onere di diretto intervento da parte del proprietario non responsabile, conduce il Collegio al richiamo delle recenti e chiare statuizioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (una su tutte, la sentenza 25 settembre 2013, n. 21), secondo cui «in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuarne il soggetto responsabile o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, il Ministero dell'Ambiente non può imporre al proprietario non responsabile dell'inquinamento - che ha solo una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica - l'esecuzione delle misure di messa in sicurezza e di bonifica».

La sentenza in commento si inserisce, dunque, nel filone giurisprudenziale oggi fatto proprio dal Consiglio di Stato in Adunanza plenaria, in attesa, peraltro, degli esiti della questione interpretativa sottoposta alla Corte di Giustizia dell'Unione europea con le citate ordinanze e volta a ottenere chiarimenti circa la compatibilità di siffatte conclusioni con i principi comunitari in materia ambientale.

RB

Bonifiche. Fusioni societarie. Permanenza obbligo

*TAR Veneto, sezione III,
25 febbraio 2014, n. 255,
Pres. Di Nunzio, Est. Mielli*

Siti contaminati - Bonifica - Fusione per incorporazione - Contaminazione - Illecito permanente - Acque emunte - Destinazione d'uso

Anche nel regime precedente alla modifica dell'art. 2504-bis c.c. a opera del D.Lgs. n. 6/2003, la fusione per incorporazione di una società determinava una situazione giuridica corrispondente alla successione universale con la contestuale sostituzione nella titolarità di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi. Ne consegue un obbligo di bonifica e ripristino ambientale corrispondente a quello che sarebbe spettato alla società incorporata se non si fosse estinta.

L'inquinamento è una situazione permanente, in quanto perdura fino a quando non ne siano rimosse le cause e i parametri ambientali siano riportati entro limiti accettabili, con la conseguenza che le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 22/1997, vanno applicate a qualunque sito risultino inquinato a prescindere dal momento nel quale possa essere avvenuto il fatto o i fatti generatori della contaminazione.

Non vi è alcuna irragionevolezza nel prevedere che, nel corso di interventi di bonifica, debbano essere considerati i limiti di accettabilità propri della destinazione d'uso di futura realizzazione prevista dai piani regolatori vigenti. È legittima la prescrizione di trattare come rifiuti le acque di falda emunte, in assenza della prova da parte della ricorrente della sussistenza di tutti i requisiti per invocare la più favorevole disciplina degli scarichi industriali.

NOTA

Con la sentenza in commento, il TAR Veneto interviene su diversi aspetti concernenti un procedimento di bonifica di un'area industrializzata sin dai primi anni del '90 e acquisita dalla società ricorrente a seguito di incorporazione per fusione dell'azienda in precedenza insediata nell'area.

Molte e diversificate le questioni affrontate dal Collegio sia sul piano processuale che nel merito, peraltro nell'ottica tanto della normativa previgente (D.Lgs. n. 22/1997) quanto del D.Lgs. n. 152/2006, avendo il ricorso introduttivo e i relativi motivi aggiunti riguardato provvedimenti emanati sia in precedenza sia successivamente l'entrata in vigore di quest'ultimo decreto.

Nel merito, tra i molteplici temi trattati dai Giudici veneti, emergono, in quanto oggetto - oggi o in passato - di altalenanti orientamenti giurisprudenziali, i seguenti:

- fusione per incorporazione e relativi riflessi in tema di onere di bonifica;
- teoria dell'inquinamento quale illecito permanente;
- individuazione dei parametri limite per i suoli in funzione della destinazione d'uso;
- qualifica (scarichi o rifiuti) delle acque di falda emunte.

Numerose ulteriori questioni vengono af-

frontate dal Collegio le quali, tuttavia, per esigenze di sintesi e in quanto in gran parte concernenti aspetti estremamente peculiari del caso di specie, non sono, in questa sede, oggetto di sintetico commento.

I primi due temi citati - entrambi ancora oggi oggetto di dibattito giurisprudenziale - sono trattati, nella sentenza in commento, pressoché congiuntamente. Due le deduzioni di parte ricorrente che emergono dalla sentenza. Da un lato, il fatto che l'incorporazione per fusione non determinasse prima della riforma intervenuta con D.Lgs. n. 6/2003, una continuità dei rapporti giuridici rispetto all'azienda incorporata. D'altro canto - e a prescindere dalla prima valutazione - il fatto che in ogni caso l'incorporazione non potesse costituire titolo di responsabilità dell'incorporante per inquinamenti antecedenti l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/1997, cui l'incorporante non avesse successivamente fornito alcun apporto. Nel disattendere le tesi di parte ricorrente, il Collegio prende le mosse da un precedente filone giurisprudenziale, giungendo a statuire - quanto al primo aspetto - che «anche nel regime precedente alla modifica dell'art. 2504-bis c.c. a opera del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, la fusione di una società determinava una situazione giuridica corrispondente alla successione universale con la contestuale sostituzione nella titolarità di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi». Ciò premesso, i Giudici entrano nel merito dei caratteri dell'illecito consistente nell'inquinamento delle matrici ambientali. Il Collegio identifica l'inquinamento quale "illecito permanente", perdurante sin tanto che non ne siano rimosse le cause e non si rientri nei limiti previsti dalla normativa, e ciò a prescindere dalla data in cui si collochi la causa dell'inquinamento e dal fatto che - come accertato nel caso di specie - non vi siano più fonti attive di contaminazione e la ricorrente non vi abbia fornito apporto. Sulla base delle conclusioni raggiunte nell'interpretazione dal Collegio è, dunque, legittimamente riscontrabile un onere di bonifica in capo alla ricorrente, in quanto subentrata negli oneri di intervento che sarebbero spettati alla società incorporata in relazione alla pregressa condotta commissiva da questa tenuta.

Venendo all'ulteriore tema affrontato dai Giudici, nel caso di specie si trattava di individuare i limiti tabellari di riferimento per la contaminazione dei suoli in funzione della destinazione d'uso dell'area. Ciò, in quanto l'area oggetto di discussione, in origine industriale, è stata successivamente indirizzata dal piano regolatore a una destinazione di tipo verde urbano e residenziale. Due le essenziali conclusioni raggiunte nella sentenza in commento.

In primo luogo, il Collegio - seppur con riferimento alle disposizioni del D.Lgs. n. 22/1997, in particolare dell'art. 17, comma 6 - giunge a determinare che debbano essere tenuti in considerazione, quale parametro di valutazione, i limiti previsti per la destinazione d'uso individuata negli strumenti urbanistici vigenti, indipendentemente dall'originaria destinazione del sito. Ciò, tuttavia, ove con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sostenibili sia effettivamente possibile raggiungere questi obiettivi; in difetto, dovranno essere identificate idonee soluzioni alternative che tengano conto di tale aspetto.

Secondariamente, il Collegio ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata da parte ricorrente per manifesta irragionevolezza della normativa sul punto (oggi, con riferimento all'art. 242, D.Lgs. n. 152/2006). Nell'interpretazione del Collegio, sarebbe, invece, irragionevole parametrare gli interventi in relazione a una destinazione d'uso che - seppur nei fatti sussistente, trattandosi di area con presenza di apparati industriali - è diversa da quella della pianificazione urbanistica vigente.

Venendo, in ultimo, alla qualifica delle acque emunte nel corso di interventi di messa in sicurezza e bonifica (scarichi o rifiuti), occorre premettere che il tribunale amministrativo decide in ordine a provvedimenti emanati prima della recente modifica dell'art. 243, D.Lgs. n. 152/2006 a opera del "decreto del fare", applicando, dunque, la previgente disposizione. Va, peraltro, anticipato come le statuizioni del Collegio possano, oggi, dirsi "superate" dall'intercorsa evoluzione normativa, come si avrà modo di chiarire.

In estrema sintesi, come è noto, il dibattito sulla qualifica delle acque di falda emunte

ha interessato - nell'ultimo decennio - tanto numerosi tribunali amministrativi regionali quanto il Consiglio di Stato; quest'ultimo, in passato (si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5256) pronunciandosi per l'assimilazione delle acque emunte a scarichi idrici, di recente ha fatto registrare - pur sempre con riferimento alla previgente formulazione dell'art. 243 - un "cambio di rotta" con la conseguente riconduzione delle acque di falda emunte al regime dei rifiuti (si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 6 dicembre 2013, n. 5857). Evidentemente influenzati dal recente mutato orientamento del Consiglio di Stato, la cui ultima giurisprudenza è specificamente richiamata, i giudici aderiscono alla tesi della riconducibilità delle acque emunte a rifiuti. In motivazione, tuttavia, il Collegio si limita a richiamare, tra le ragioni addotte nell'ambito del filone giurisprudenziale seguito, soltanto quella dell'esistenza di codici CER per le acque emunte, aspetto di per sé non rilevante né idoneo a sostenerne la qualifica quali rifiuti.

L'aspetto rilevante della sentenza in commento appare, invece, diverso. È, infatti, lo stesso Collegio a chiarire che le conclusioni raggiunte sono determinate dall'«assenza della prova da parte della ricorrente della sussistenza di tutti i requisiti per invocare la più favorevole disciplina» degli scarichi idrici. In cosa consista tale "prova" emerge dall'analisi delle deduzioni di parte ricorrente, ritenute non adeguatamente provate da parte dei giudici. Queste deduzioni appaiono, infatti, come emerge in sentenza, incentrate sulla sussistenza di un collegamento diretto tra il punto di emungimento e quello di scarico nel corpo ricettore, senza soluzione di continuità, aspetto questo dirimente ai fini dell'individuazione di uno scarico idrico. Questo profilo, già valorizzato in passato da attenta giurisprudenza nell'ambito di entrambi i divergenti filoni giurisprudenziali, è oggi, peraltro, confluito nella nuova formulazione dell'art. 243, D.Lgs. n. 152/2006. L'assimilazione delle acque di falda emunte alle "acque reflue industriali" è, dunque, oggi affermata in modo esplicito e la nuova norma applica dunque la nozione di scarico, valorizzando la continuità tra emungimento e immissione. ■