

Bonifica di sito inquinato, rivalsa del proprietario incolpevole ed esclusione della responsabilità solidale con il responsabile dell'inquinamento

Cass. Sez. III Civ. 22 gennaio 2019, n. 1573 - V.C.O. Immobiliare s.r.l. (avv. Cavasola) c. Conser V.C.O. S.p.A. (avv. Masini, Ferraris e Robaldo). (*Conferma App. Torino 7 settembre 2016*)

In tema di bonifica del sito inquinato, il proprietario non responsabile dell'inquinamento che abbia spontaneamente provveduto alla sua bonifica ha diritto di rivalersi nei confronti del medesimo inquinamento per le spese sostenute a condizione che sia stata rispettata per la bonifica la procedura prevista dalla legge ed indipendentemente dalla identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa.

In tema di bonifica del sito inquinato, nel caso dell'obbligazione del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute dal proprietario per la bonifica spontanea del sito inquinato, non trova applicazione la regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c., trattandosi di obbligazione ex lege di contenuto non risarcitorio ma indennitario derivante non da fatto illecito ma dal fatto obiettivo dell'inquinamento.

(*Omissis*)

CONSIDERATO che: muovendo dal ricorso principale, con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 253, comma 4, artt. 2043 e 2055 c.c., ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la ricorrente che trattandosi di danno patito in conseguenza delle azioni imputabili a più soggetti, deve trovare applicazione il principio di solidarietà di cui all'art. 2055 c.c.

Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 115 e 116 c.p.c., artt. 1815 e 2729 c.c., d.p.r. n. 917 del 1986, art. 46, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la ricorrente che il finanziamento soci è stato appostato nel bilancio di esercizio dell'anno 2011 e che mai erano state sollevate contestazioni in ordine all'onerosità del detto finanziamento.

Con il terzo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 115 e 116 c.p.c., art. 1226 c.c., ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la ricorrente, in relazione al mancato riconoscimento del lucro cessante, che la documentazione prodotta raffigurava esattamente l'operazione immobiliare programmata ed interrotta a causa dell'accertamento della contaminazione del suolo e che, quanto all'argomento relativo al crollo del mercato immobiliare a partire dal 2008, pur considerando nozione di fatto rientrante nella comune esperienza ai sensi dell'art. 115, comma 2, sulla base della scienza comune si sarebbe dovuto pervenire ad una diversa conclusione, e cioè che il crollo del mercato immobiliare non si è tradotto in un equivalente crollo dei prezzi e che gli immobili situati in località appetibili non hanno subito alcun crollo dei prezzi. Aggiunge che le circostanze dedotte avrebbero dovuto condurre ad una liquidazione in via equitativa.

Passando al ricorso incidentale, con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006, artt. 3 *quater*, 240, 242, 242 *bis*, 244, 245, 250 e 253 ed allegato 5 alla parte IV, artt. 1227, 2043, 2050 e 2058 c.c., artt. 37, 101, 345 e 382 c.p.c., art. 7 c.p.a., legge n. 241 del 1990, art. 14 *ter*, nonché omesso esame del fatto decisivo e controverso. Osserva la ricorrente in via incidentale che ove il privato incolpevole dia spontaneamente corso all'intervento di bonifica ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 245 non può esercitare il diritto di rivalsa ai sensi dell'art. 253 (non richiamato dall'art. 245), il quale postula l'accertamento da parte dell'autorità amministrativa del responsabile dell'inquinamento ed il provvedimento di imposizione dei costi di bonifica a carico del privato incolpevole, nella specie mancanti (non avendo V.T.O. attivato un procedimento per l'accertamento del responsabile ed essendo finalizzata l'attuazione spontanea della bonifica al fine di evitare che la stessa sia eseguita d'ufficio dalla pubblica amministrazione), e che nell'ipotesi in cui gli oneri da riversare su terzi siano determinati dallo stesso proprietario le disposizioni sarebbero in contrasto con gli artt. 3 e 23 Cost. perché la prestazione patrimoniale insorgerebbe in assenza di parametri volti a predeterminarla secondo criteri ragionevolmente certi. Aggiunge che la competenza esclusiva circa l'identificazione del responsabile, presupposto indefettibile della rivalsa, spetta alla pubblica amministrazione, sicché ricorre un difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario quanto a tale accertamento, e che V.C.O. ha esercitato la rivalsa senza instaurare un procedimento per l'identificazione del responsabile, ovvero attendere il pronunciamento da parte della competente Provincia, avendo attivato solo il procedimento per l'approvazione del progetto di bonifica spontanea (mentre il giudice ha recepito acriticamente le conclusioni del c.t.u. circa l'identificazione del responsabile). Osserva inoltre che V.C.O., benché dovesse presentare un progetto di bonifica che riportasse il complesso immobiliare entro i valori di CSR, economicamente più sostenibili, ha invece parametrato l'intervento sui valori CSC, prevedendo peraltro demolizioni e maggiori scavi che altrimenti non si sarebbero dovuti effettuare e che il provvedimento di approvazione del progetto non aveva preso in considerazione gli aspetti economici. Aggiunge, premesso che l'adesione alle conclusioni del c.t.u. aveva rappresentato un evidente travisamento fattuale, che Conser non era stata coinvolta nell'attività di predisposizione del progetto di bonifica volontaria, non essendo peraltro legittimata a sollevare contestazioni o eccezioni, e che il comportamento di V.C.O.,

che non aveva fatto nulla per limitare l'entità del danno, avrebbe dovuto condurre comunque ad una decurtazione di quest'ultimo ai sensi degli artt. 1227 e 2056 c.c.

Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006, artt. 212, 240, 242, 242 *bis*, 244, 245, 250 e 253 ed allegato 5 alla parte IV, artt. 1227, 1489, 2043, 2050 e 2058 c.c., legge n. 349 del 1986, art. 18, legge n. 241 del 1990, art. 14 *ter*, nonché omesso esame del fatto decisivo e controverso. Osserva la ricorrente, in via subordinata, che Conser non può essere condannata al pagamento di una somma superiore a quella prevista nella determinazione dirigenziale (Euro 306.198,16) e che i maggiori costi sono imputabili esclusivamente a scelte di V.C.O. (apodittiche e non dimostrate sono al riguardo, precisa la ricorrente, le affermazioni del giudice di appello). Aggiunge che deve essere comunque disattesa la domanda ai sensi dell'art. 2043 c.c. non essendo stata dimostrata la colpa e che i costi non potevano essere rimborsati in presenza di un procedimento in cui si era discussa solo l'approvazione del progetto presentato e non l'accertamento della responsabilità dell'inquinamento (peraltro i lavori erano stati eseguiti da società collegata a V.C.O. Immobiliare non abilitata a svolgere lavori di bonifica).

Il primo motivo del ricorso principale ed il ricorso incidentale possono essere trattati congiuntamente e sono infondati. Va premessa una succinta ricognizione della pertinente disciplina prevista dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

In base agli artt. 239 segg. del citato testo legislativo gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati possono essere eseguiti, oltre che dal responsabile dell'inquinamento, obbligato a provvedervi, dal proprietario del sito (o altro soggetto interessato), che a differenza del responsabile ha facoltà e non l'obbligo di intervenire (come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa - Cons. Stato, Ad. plen. 25 settembre 2013, n. 21; Sez. 6, 5 ottobre 2016, n. 4099) oppure dalla competente pubblica amministrazione, nel caso in cui il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato. L'obbligo previsto per il proprietario non responsabile è quello di cui all'art. 245, comma 2, in base al quale «fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla Provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242», cui consegue l'attivazione da parte della Provincia per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. Il proprietario non responsabile risente poi della disciplina di cui all'art. 253, in base alla quale gli interventi di bonifica costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente e le spese sostenute per gli interventi sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi dell'art. 2748 c.c., comma 2. Sempre in base alla medesima disposizione il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità.

Il perno fondamentale dell'intera disciplina è che gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale seguono le procedure previste dalla legge, dovendo il progetto di bonifica essere assentito dalla competente autorità amministrativa all'esito di un'articolata procedura. Il positivo assolvimento della detta procedura costituisce anche il presupposto di legittimità dell'esercizio del diritto di rivalsa del proprietario del sito nei confronti del soggetto responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute nel caso che egli abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato (art. 253, comma 4). Prevede infatti l'art. 245, comma 2, ultima parte che «è comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità». Contrariamente a quanto affermato nel ricorso incidentale, l'art. 245, comma 2, e l'art. 253, comma 4, contemplan, per ciò che concerne lo spontaneo intervento del proprietario non responsabile, la medesima fattispecie, riguardando la rivalsa l'intervento volontario che «in qualunque momento» il proprietario è abilitato a compiere. L'inciso «in qualunque momento» chiarisce che, fermo l'obbligo di comunicazione all'autorità amministrativa non appena rilevi il superamento o il pericolo del superamento della concentrazione soglia di contaminazione, il proprietario non deve attendere l'identificazione del soggetto responsabile da parte della competente amministrazione ma può «in qualunque momento» procedere agli interventi di bonifica ed esercitare successivamente il diritto di rivalsa. Condizione, necessaria e sufficiente, di legittimità sia della condotta sul piano amministrativo che dell'esercizio del diritto sul piano privatistico è la sottoposizione dell'intervento del proprietario alla procedura prevista dalla legge.

Una volta che la bonifica sia stata eseguita dal proprietario a proprie spese in base alle forme previste dalla legge può essere promossa l'azione per la rivalsa, indipendentemente dalla circostanza se l'amministrazione abbia identificato o meno il responsabile dell'inquinamento. Al riguardo va precisato che rientra nella cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria l'accertamento della qualità di responsabile dell'inquinamento, oltre che della congruità dell'importo per il quale sia esercitata la rivalsa. Elemento costitutivo della fattispecie della rivalsa, fissato dalla pubblica amministrazione, è solo quello dell'intervento di bonifica nelle forme assentite dalla competente autorità. Sul punto la cognizione del giudice è limitata all'accertamento fattuale se l'intervento si sia svolto in base alla procedura prevista dalla legge. L'identificazione del responsabile dell'inquinamento, una volta instaurata la controversia, ricade nel giudizio di fatto del giudice che procede e l'eventuale identificazione che sia intervenuta per opera dell'amministrazione rileva sul piano esclusivamente probatorio, da valutare insieme alle altre prove, non essendo previsto che l'identificazione amministrativa del responsabile faccia stato nel processo giurisdizionale, come previsto

invece dal d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3, art. 7, comma 1 («attuazione della direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea»), per il quale «ai fini dell'azione per il risarcimento del danno si ritiene definitivamente accertata, nei confronti dell'autore, la violazione del diritto della concorrenza constatata da una decisione dell'autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla l. 10 ottobre 1990, n. 287, art. 10, non più soggetta ad impugnazione davanti al giudice del ricorso» (mentre ai fini della natura e portata della violazione la decisione dell'autorità costituisce prova, valutabile con le altre prove). L'accertamento giurisdizionale del responsabile dell'inquinamento e dell'ammontare del credito vantato, unitamente alla sottoposizione della legittimità della rivalsa al rispetto della procedura di bonifica prevista dalla legge, sgombrano il campo dai dubbi di legittimità costituzionale della normativa insinuati dalla ricorrente in via incidentale.

Venendo più in dettaglio agli elementi costitutivi della fattispecie di rivalsa, va evidenziato che soggetto passivo dell'obbligazione prevista dalla legge è il «responsabile dell'inquinamento». La qualifica di «responsabile» attiene non al giudizio di valore della condotta sotto il profilo soggettivo del requisito psicologico (dolo o colpa), ma al giudizio eziologico relativo al profilo oggettivo dell'aver meramente dato causa all'inquinamento. Depongono in questo senso sia i riferimenti nelle disposizioni in esame all'«evento» di contaminazione (in base all'art. 242 il responsabile dell'inquinamento dà avvio alle previste procedure operative e amministrative al mero «verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito»; in base all'art. 244 la Provincia svolge le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e diffida il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere al ripristino ambientale), sia la logica indennitaria che presiede al sistema normativo in esame, secondo il quale il responsabile del procedimento è tenuto a tenere indenne l'amministrazione o il proprietario del sito delle spese sopportate per la bonifica e conseguenti al fatto obiettivo dell'inquinamento. Essendo eseguito il ripristino ambientale sulla base dell'evento di inquinamento, la ripetizione delle spese viene esercitata sul presupposto del mero evento, senza connotazioni soggettive di valore quanto alla condotta del responsabile. Vi è nella fattispecie legale una responsabilità per pura causalità non riconducibile neanche alla responsabilità civile di tipo oggettivo, la quale contempla pur sempre una forma di imputazione soggettiva dell'evento dannoso di natura «posizionale», dipendente cioè dalla particolare collocazione del soggetto reso responsabile rispetto alla causa del danno, tale da renderlo come il soggetto che meglio di chiunque altro può prevenire tale pregiudizio (ne è un esempio, proprio nel d.lgs. n. 152 del 2006, la responsabilità per danno ambientale prevista dall'art. 311, comma 2, in relazione al tipo di attività svolta dall'operatore). Ai fini della disciplina in esame la responsabilità dell'inquinamento non corrisponde a responsabilità per danno ma a responsabilità dell'evento, cui la legge collega un complesso di effetti giuridici (detto altrimenti, ciò che rileva è solo la causalità materiale - la relazione fra condotta ed evento -, e non anche la causalità giuridica di cui all'art. 1223 c.c. - la relazione fra l'evento e le conseguenze pregiudizievoli). La logica puramente indennitaria che presiede all'azione di rivalsa nei confronti del responsabile, esercitata dall'autorità amministrativa o dal proprietario del sito, sottrae la fattispecie della rivalsa all'illecito aquiliano. Il carattere volontario dell'esborso sopportato dal proprietario, e l'adempimento di funzione pubblica per ciò che concerne le spese sostenute dalla pubblica amministrazione, escludono che la rivalsa possa acquistare il contenuto della reintegrazione di una perdita patrimoniale determinata da un illecito. La ripetizione delle spese è conseguenza così di un'obbligazione di fonte legislativa i cui presupposti di fatto, per ciò che concerne il proprietario del sito, sono l'esecuzione della bonifica nel rispetto delle procedure operative e amministrative e la spontaneità o volontarietà dell'intervento di bonifica. Trattasi di obbligazione *ex lege*, di contenuto indennitario e non risarcitorio, soggetta quindi all'ordinario termine di prescrizione decennale ed alle regole dell'onere probatorio in materia di obbligazioni non derivanti da fatto illecito. L'esclusione della regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c. non deriva quindi dall'applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 311, comma 3, («nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale»), norma i cui limiti di operatività sono comunque segnati da Cass. 6 maggio 2015 n. 9012 e che riguarda il risarcimento del danno ambientale e dunque un'ipotesi di illecito aquiliano (integrante peraltro, come si è detto, un'ipotesi di responsabilità oggettiva dipendente dal tipo di attività svolta dall'operatore, mentre dolo e colpa restano criteri di attribuzione della responsabilità per gli altri soggetti - art. 311, comma 2). Non vige la responsabilità solidale perché la norma contempla un'obbligazione di carattere non risarcitorio derivante pertanto non da fatto illecito, ma da un altro fatto idoneo a produrla secondo l'ordinamento giuridico (cfr. art. 1173 c.c.). Il riferimento nell'art. 253, comma 4, all'eventuale maggior danno subito («nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito») non è da intendere nei termini del danno ingiusto che connota l'illecito aquiliano (non a caso la norma adopera il semplice termine «danno» privo della qualifica di ingiusto), ma come voce ulteriore di spesa che sia da porre in relazione causale diretta ed immediata con la bonifica spontanea.

Si esce invece dall'obbligazione *ex lege* di cui all'art. 253 nel caso in cui il proprietario del sito non esegua spontaneamente la bonifica ma sia attinto dal provvedimento dell'autorità competente che eserciti nei suoi confronti il privilegio e la ripetizione delle spese per l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto (o di infruttuosità dell'azione): la rivalsa è invero contemplata dalla legge solo nel caso di spontanea bonifica da parte del proprietario non responsabile dell'inquinamento. Estraneo alla rivalsa di cui all'art. 253 è anche il danno ingiusto in senso tecnico, quale la lesione alla salute o al buon nome commerciale in conseguenza dell'inquinamento (cfr. Cass. 6 luglio 2017, n. 16654 relativa al concorso di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale nel caso di acquisto di immobile

che sia risultato inquinato ed abbia avuto bisogno di opere di bonifica). In tali casi si ritorna nell'orbita dell'art. 2043 c.c., con i relativi termini prescrizionali ed oneri probatori, oltre che dei requisiti soggettivi della fattispecie in termini di dolo o colpa dell'autore dell'inquinamento. La stessa causalità acquista un'ulteriore dimensione, perché ciò che viene in rilievo, nel caso del danno ingiusto in senso tecnico, come è evidente, è non solo la causalità materiale, ma anche la causalità giuridica. In questo quadro non può sfuggire, nell'intendimento del legislatore, il carattere premiale della rivalsa prevista dall'art. 253, che consente al proprietario del sito di esercitare in giudizio più agevolmente il diritto a ripetere le somme necessarie per la bonifica ove si attivi egli stesso, spontaneamente, per l'esecuzione delle relative opere.

Va in conclusione affermato che «il proprietario non responsabile dell'inquinamento che abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute a condizione che sia stata rispettata per la bonifica la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa»; «non trova applicazione la regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c. nel caso dell'obbligazione del responsabile dell'inquinamento avente ad oggetto il rimborso delle spese sostenute dal proprietario per la bonifica spontanea del sito inquinato poiché trattasi di obbligazione *ex lege*, di contenuto non risarcitorio ma indennitario, derivante non da fatto illecito ma dal fatto obiettivo dell'inquinamento».

Le ulteriori ragioni di censura sollevate nel ricorso incidentale attengono a profili afferenti al giudizio di fatto riservato al giudice di merito e censurabile nella presente sede di legittimità esclusivamente nei limiti della denuncia del vizio motivazionale, nella specie non ritualmente proposta nelle forme disegnate dalla giurisprudenza (Cass. Sez. Un. 7 aprile 2014, n. 8053).

Il secondo ed il terzo motivo del ricorso principale, da valutare unitariamente, sono inammissibili. Essi attengono al giudizio di fatto del giudice di merito, sindacabile nella presente sede di legittimità mediante la denuncia di vizio motivazionale, nella specie non proposta. Circa il riferimento alla non contestazione nel secondo motivo va poi precisato che l'onere di contestazione sussiste soltanto per i fatti noti alla parte, non anche per quelli ad essa ignoti (Cass. 18 luglio 2016, n. 14652; 13 febbraio 2013, n. 3576), sicché non può dedursi il carattere incontrovertito della circostanza senza dedurre la conoscenza in capo alla controparte della circostanza medesima.

La censura al fatto notorio posto alla base della decisione, e cioè il crollo del mercato immobiliare a partire dal 2008, contenuta nel terzo motivo, è inammissibile sotto un duplice profilo. In primo luogo difetta di decisività, in quanto la decisione di rigetto dell'appello incidentale ha una duplice *ratio decidendi*, l'assenza di elementi da cui evincere i ricavi netti dell'operazione e l'argomento tratto dal crollo del mercato immobiliare a partire dal 2008: la permanenza della prima ratio rende non decisiva la censura della seconda ratio. In secondo luogo non viene contestata l'inesatta nozione di notorio, che è il profilo censurabile in sede di legittimità (fra le tante Cass. 18 maggio 2007, n. 11643), ma l'inferenza desunta dal fatto notorio e costituente giudizio di fatto.

Va disposta la compensazione delle spese stante la reciproca soccombenza.

(*Omissis*)

Bonifica di sito inquinato, rivalsa del proprietario incolpevole ed esclusione della responsabilità solidale con il responsabile dell'inquinamento

1. *Il caso.* La Corte di cassazione, Sez. III Civ., con ordinanza 22 gennaio 2019, n. 1573, occupandosi di un caso di inquinamento ambientale e dei conseguenti obblighi di bonifica e responsabilità per le relative spese, ha affermato il seguente principio *«il proprietario non responsabile dell'inquinamento che abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute a condizione che sia stata rispettata per la bonifica la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa»; «non trova applicazione la regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c. nel caso dell'obbligazione del responsabile dell'inquinamento avente ad oggetto il rimborso delle spese sostenute dal proprietario per la bonifica spontanea del sito inquinato poiché trattasi di obbligazione ex lege, di contenuto non risarcitorio ma indennitario, derivante non da fatto illecito ma dal fatto obiettivo dell'inquinamento».*

Il fatto che ha dato origine a tale pronuncia è così sintetizzabile: una società a responsabilità limitata «A» cita in giudizio la società «B», dalla quale aveva acquistato un complesso immobiliare, per ottenere la rifusione dei costi sostenuti per la bonifica del complesso immobiliare medesimo ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), art. 253, comma 4, ed altresì gli interessi maturati sul finanziamento erogato dai soci per far fronte ai costi di bonifica ed il risarcimento del lucro cessante.

Il Tribunale adito accoglie in parte la domanda proposta da «A», escludendo il lucro cessante perché non provato.

La società «B» propone appello principale, la società «A» appello incidentale.

La Corte di appello, dando atto che, a seguito dell'istruttoria, si accertava che l'inquinamento era imputabile per due terzi alla società venditrice e per un terzo alla simile attività svolta da una terza società, precedente proprietaria dei terreni, in parziale riforma della sentenza impugnata, condanna la società «B» limitatamente alla quota dei due terzi di inquinamento imputabile alla stessa; rigetta per mancanza di prova l'appello incidentale proposto da «A» avente ad oggetto il riconoscimento del lucro cessante e degli interessi.

La società «A» propone ricorso per Cassazione, denunciando violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 253, comma 4, artt. 2043 e 2055: trattandosi di danno patito in conseguenza delle azioni imputabili a più soggetti, secondo la società ricorrente, deve trovare applicazione il principio di solidarietà di cui all'art. 2055 c.c.; la società sostiene, inoltre, che il finanziamento risultava dal bilancio del 2011 e che mai vi erano state sollevate contestazioni in ordine alla onerosità dello stesso; che la documentazione prodotta dava prova del lucro cessante, da liquidarsi quantomeno in via equitativa.

La società «B» propone ricorso incidentale, osservando che il privato incolpevole che effettua spontaneamente l'intervento di bonifica ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 245 non può esercitare il diritto di rivalsa ex art. 243 in assenza dell'accertamento da parte dell'autorità amministrativa (la Provincia) del responsabile dell'inquinamento, ricorrendo un difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario quanto all'accertamento medesimo; a sostegno della propria tesi, rileva che la società «A» si era limitata ad attivare solo il procedimento per l'approvazione del progetto di bonifica spontanea, senza instaurare il procedimento per l'identificazione del responsabile, che il giudice aveva individuato recependo acriticamente le conclusioni del c.t.u.

Aggiunge che essa società non poteva essere condannata al pagamento di una somma superiore a quella prevista nella determinazione dirigenziale, in quanto i maggiori costi erano imputabili solo a scelte della società «A» e che, quanto al riconoscimento del lucro cessante, non era stata dimostrata la colpa dato che

il procedimento attivato da «A» aveva ad oggetto solo l'approvazione del progetto di bonifica e non l'individuazione del responsabile dell'inquinamento.

2. Le previsioni del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. La disciplina applicabile alla fattispecie sottoposta all'attenzione della Cassazione nella ordinanza in commento è contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006.

In base al combinato disposto degli artt. 242, 244, 250 e 253, l'ordinamento impone le misure di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale al responsabile dell'inquinamento (art. 242), come viene definito nella normativa in oggetto, in conformità al principio comunitario «*chi inquina paga*» contenuto nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e negli obiettivi della direttiva 2004/35/CE sull'azione europea in materia ambientale.

Pertanto, a carico del proprietario dell'area inquinata non responsabile della contaminazione non grava alcun obbligo di porre in essere gli interventi ambientali ripristinatori, ma questi ha solo la facoltà di eseguirli, per evitare le conseguenze previste dal citato art. 253 in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare.

Il Consiglio di Stato¹, occupandosi di una vicenda oggetto della precedente disciplina contenuta nel d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ha precisato che, accanto alle responsabilità dell'inquinatore si collocano, ad ulteriore garanzia dell'esecuzione degli interventi previsti, quelle del proprietario del sito inquinato; le due responsabilità hanno, tuttavia, presupposti giuridici e natura differenti. Infatti, la responsabilità dell'autore dell'inquinamento costituisce una vera e propria forma di responsabilità oggettiva per gli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale conseguenti alla contaminazione delle aree inquinate, che prescinde dall'esistenza di qualsiasi elemento soggettivo doloso o colposo in capo all'autore dell'inquinamento; ma necessita pur sempre del rapporto di causalità tra l'azione (o l'omissione) dell'autore dell'inquinamento e il superamento – o pericolo concreto ed attuale di superamento – dei limiti di contaminazione, in coerenza con il principio comunitario «*chi inquina paga*».

Sensibilmente diversa si presenta, invece, la posizione del proprietario del sito, per cui, come si è detto, gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale costituiscono onere reale sulle aree inquinate e le spese sostenute per detti lavori sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, esercitabile anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile.

Ne deriva che, anche il soggetto che subentra nella proprietà o nel possesso del sito contaminato, pur se non è responsabile della violazione e anche se non ne abbia avuto preventiva conoscenza, succede negli obblighi connessi all'onere reale di cui al citato art. 253, ed è tenuto a sostenere i costi per gli interventi di bonifica, se intende evitare le conseguenze dei vincoli previsti dalla legge.

Quella posta in capo al proprietario è, quindi, una responsabilità «da posizione», non solo svincolata dai profili soggettivi del dolo o della colpa, ma che non richiede neppure l'apporto causale del proprietario al superamento o pericolo di superamento dei valori limite di contaminazione; proprio per questo, «*il proprietario del suolo – che non abbia apportato alcun contributo causale, neppure incolpevole, all'inquinamento – non si trova in alcun modo in una posizione analoga od assimilabile a quella dell'inquinatore, essendo tenuto a sostenere i costi connessi agli interventi di bonifica esclusivamente in ragione dell'esistenza dell'onere reale sul sito*».

3. La giurisprudenza amministrativa sul tema. Nella giurisprudenza amministrativa, al riferito orientamento espresso dal Consiglio di Stato con la citata decisione del 2010 si è contrapposto un orientamento minoritario² in base al quale gli oneri ripristinatori possono essere posti direttamente a carico del proprietario dell'area contaminata, anche senza che sia accertato un suo coinvolgimento nell'inquinamento e salva la rivalsa nei confronti dell'effettivo responsabile.

¹ Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4561, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 515, con nota di F. CASTOLDI, *La responsabilità dei soggetti coinvolti nelle operazioni di bonifica*.

² Tra le più importanti, T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 14 marzo 2011, n. 2263, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 3, 837 con nota di V. CINGANO, *La responsabilità nei confronti della pubblica amministrazione per contaminazione di un sito: l'individuazione degli oneri che gravano sul proprietario*.

Il contrasto ha portato, nel 2013, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato a rimettere all'esame della Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale: «*se i principi dell'Unione europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 (artt. 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo 'considerando') – in particolare, il principio "chi inquina paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli artt. 244, 245, 253 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica*»³.

La Corte di giustizia (Sez. III) con la sentenza del 4 marzo 2015, causa C-534/13⁴ dichiarava che «*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, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi*».

Peraltro, già con precedenti pronunce la Corte di giustizia⁵ aveva osservato che l'accertamento del nesso di causalità fra la condotta del responsabile e la contaminazione riscontrata può avvenire anche in via presuntiva: conformemente al principio «*chi inquina paga*», per poter presumere l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'autorità deve disporre di indizi plausibili in grado di dare fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. I successivi interventi della giurisprudenza amministrativa hanno fatto proprio l'orientamento dell'Adunanza plenaria espresso nella citata ordinanza e della Corte di giustizia dell'UE in materia ed hanno affermato che, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure ripristinatorie, l'autorità competente non può imporre la bonifica del sito contaminato al proprietario dei terreni che non sia responsabile dell'inquinamento, ma può solo chiedere a quest'ultimo il rimborso delle spese di bonifica nei limiti del valore del terreno, sussistendo in capo al proprietario incolpevole una mera responsabilità patrimoniale limitata al valore dei terreni, esigibile a seguito degli interventi di bonifica.

Recentemente, i giudici di Palazzo Spada⁶ hanno ribadito che «*La decisione conferma quindi la legittimità, alla luce dei principi desumibili dal diritto europeo di matrice unionale, dell'impianto del Codice dell'ambiente che esclude l'imposizione, a carico del proprietario estraneo all'inquinamento del sito, di misure di prevenzione o di riparazione, fatta eccezione per quelle che il soggetto intraprenda spontaneamente ai sensi dell'art. 245 cit.*».

Argomentando dal particolare rilievo riconosciuto al diritto di proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (cfr. art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU), la dottrina che si è occupata della materia ha rilevato come «*una sua eccessiva compromissione, seppure in ragione dell'interesse generale a individuare immediatamente un soggetto onerato dalla realizzazione degli interventi di bonifica, per garantire la tutela dell'ambiente e della salute, potrebbe così determinare una violazione dell'art. 117 Cost. Tale compromissione del diritto di proprietà*

³ Cons. Stato, Ad. plen. 25 settembre 2013, n. 21 ord., in *Riv. giur. edil.*, 2013, 5, I, 835. Analoga questione è stata sollevata da Cons. Stato, Ad. plen. 13 novembre 2013, n. 25 ord., in *Foro amm. C.d.S.*, 2013, 11, 2946.

⁴ Reperibile all'indirizzo <http://www.diritto2000.it/aggiornamenti/aggammii/CorteUE4marzo2015inquinamentoproprietariomonresp.htm>.

⁵ Corte di giustizia UE, Grande Sez. 9 marzo 2010, causa C-378/08, reperibile all'indirizzo <http://appaltiecontratti.uniroma2.it/wp-content/uploads/2011/06/1.-sentenza-n.-378.08.pdf>.

⁶ Cons. Stato, Sez. VI 7 novembre 2016, n. 4647, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 1, I, 172.

deriverebbe dall'elisione dell'accertamento anche del nesso causale per imporre gli oneri di bonifica ai sensi dell'art. 242, Codice dell'ambiente»⁷.

E, invece, come evidenzia la citata dottrina, la compatibilità del meccanismo previsto dall'art. 253 con tutto il sistema viene provato dalla considerazione che, attraverso l'operare dell'art. 253, gli oneri di ripristino ambientale gravano sostanzialmente non sull'amministrazione o sulla collettività, ma sul proprietario dell'area, seppure nei limiti di valore dell'area medesima e salva la rivalsa nei confronti dell'effettivo responsabile. Ciò costituisce «una sorta di spinta indiretta per il proprietario medesimo ad attivarsi spontaneamente, al fine di evitare che sul terreno gravino l'onere reale ed il privilegio speciale (senza che tale spinta indiretta possa tradursi in un potere per l'amministrazione di imporre, a chi non sia responsabile dell'inquinamento, l'effettuazione di interventi di bonifica). Qualora non esistesse tale coinvolgimento del proprietario, l'eliminazione del danno si tradurrebbe in un arricchimento senza causa per lo stesso, grazie ai costi sostenuti dalla collettività (egualmente incolpevole e danneggiata)»⁸.

Anche per la Cassazione⁹ in capo al proprietario non autore della violazione non sussiste l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica, ma solo l'onere di farlo per evitare le eventuali conseguenze derivanti dai vincoli gravanti sull'area.

In considerazione delle numerose richieste di chiarimenti circa la gestione dei procedimenti di competenza, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con l'«indirizzo comune» n. 1495 del 23 gennaio 2018, ha ritenuto necessario fornire un chiarimento sui temi in oggetto, al fine di garantire omogenei livelli di tutela ambientale e sanitaria nel territorio nazionale dei procedimenti di bonifica. Per quel che ai fini del presente commento rileva, l'«indirizzo comune» riporta la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui i soggetti responsabili dell'inquinamento devono essere identificati in coloro che hanno «in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità (cfr. Cons. Stato, n. 4119/16 e n. 3756/15)», chiarendo che per l'individuazione del soggetto responsabile, per ciò tenuto all'attuazione degli interventi di bonifica, trova applicazione la regola probatoria, codificata nel processo civile¹⁰, del «più probabile che non».

In ogni caso, il proprietario o gestore, ancorché non responsabile dell'inquinamento, è tenuto a porre in essere adeguate misure di prevenzione, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 240, comma 1, lett. l) e 245, comma 2 del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'«indirizzo comune» dà atto di un recente orientamento del Consiglio di Stato espresso con la sentenza 8 marzo 2017, n. 1089¹¹ in cui è stato chiarito che anche «la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa (...) l'affermazione dell'obbligo del proprietario di adottare misure di prevenzione per eliminare/ridurre rischi sanitari e ambientali derivanti dalla contaminazione è conforme al regime giuridico vigente (cfr., in questi termini, Cons. Stato, Sez. V 14 aprile 2016, n. 1509; Cons. Stato, Sez. VI 15 luglio 2015, n. 3544)».

Come è stato osservato in dottrina¹², l'«indirizzo comune» del suddetto Ministero del gennaio 2018 non prende una precisa posizione sul punto, limitandosi a richiamare la pronuncia del Consiglio di Stato n.

⁷ In tal senso, V. CINGANO, *Rimozione dei rifiuti e bonifica fra tutela della proprietà e tutela dell'ambiente*, reperibile all'indirizzo web http://www.ptpl.altervista.org/dottrina_contributi/2015/cingano_valentina_29072015_rimozione_dei_rifiuti_e_bonifica.pdf.

⁸ In tal senso, V. CINGANO, *Rimozione dei rifiuti e bonifica fra tutela della proprietà e tutela dell'ambiente*, cit.

⁹ Cass. Sez. III Civ. 28 giugno 2018, n. 17045, reperibile all'indirizzo <http://www.ambientediritto.it/home/giurisprudenza/corte-di-cassazione-civile-sez-3-28062018-sentenza-n17045> che richiama Cass. Sez. II Civ. 28 dicembre 2017, n. 31005, reperibile all'indirizzo http://www.studiolegalegiuliano.eu/new/images/Corte_di_Cassazione__sentenza_n._31005.2017.pdf.

¹⁰ Cfr. su tutte Cass. Sez. Un. Civ. 11 gennaio 2008, n. 581, in *Ragiusan*, 2008, 289-290, 214.

¹¹ In *Foro amm.*, 2017, 3, 570.

¹² R. BERTUZZI - A. TEDALDI, *La responsabilità ambientale e gli obblighi gravanti sui proprietari di siti contaminati ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale alla luce della nota MATTM n. 1495 del 23 gennaio 2018*, reperibile all'indirizzo web http://www.anvu.it/wp-content/uploads/2018/03/51_responsabilit%C3%A0-ambientali-proprietario-sito-contaminato.pdf. Gli autori danno atto anche del recente orientamento in tema di responsabilità del proprietario in caso di locazione, riportando anche un precedente della Corte

1089/2017 citata. La stessa dottrina dà atto delle difficoltà che sorgono in riferimento ai fenomeni di inquinamento generati da una pluralità di soggetti: a tal proposito richiama l'orientamento giurisprudenziale, ritenendolo più rispondente al principio «*chi inquina paga*», secondo cui ciascuno dei responsabili deve rispondere unicamente dell'inquinamento da lui provocato, non sussistendo un'obbligazione solidale di ripristino ambientale fra i soggetti coinvolti nella compromissione del medesimo ambito territoriale¹³.

4. *Le argomentazioni della Cassazione...* L'ordinanza in commento si pone nel solco del citato orientamento giurisprudenziale.

La Cassazione, richiamando la giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato, ritiene che, ai sensi dell'art. 245, comma 2 del Codice dell'ambiente, il proprietario incolpevole possa *in qualunque momento* intervenire per effettuare gli interventi di bonifica ed *in qualunque momento* possa agire in rivalsa nei confronti del responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 253, comma 4 del Codice dell'ambiente.

Il proprietario non deve cioè attendere l'identificazione del soggetto responsabile da parte della competente autorità amministrativa, pur essendo tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2 citato, ad effettuare le comunicazioni sul superamento o pericolo di superamento della concentrazione soglia funzionali a consentire una sollecita individuazione del responsabile medesimo. L'unico presupposto di legittimità dell'esercizio del diritto di rivalsa è che gli interventi di bonifica e ripristinatori posti in essere dal proprietario incolpevole seguano le procedure previste dalla legge e, in particolare, che il progetto di bonifica sia assentito dalla competente autorità amministrativa.

Soggetto passivo dell'azione di rivalsa è il responsabile dell'inquinamento, cioè colui che, come rilevato sulla base della giurisprudenza in precedenza richiamata, ha causato, con il suo apporto eziologico, l'inquinamento, indipendentemente da una connotazione soggettiva della sua condotta in termini di dolo o colpa.

Quella del responsabile dell'inquinamento è, sulla base dell'argomentare della Cassazione, una responsabilità per pura causalità, una responsabilità per l'evento (l'inquinamento) diversa pure dalla responsabilità civile di tipo oggettivo (che, secondo la Cassazione, prevede pur sempre una forma di imputazione soggettiva dell'evento dannoso di natura «*posizionale*», dipendente cioè dalla particolare collocazione del soggetto reso responsabile rispetto alla causa del danno e dipendente dal tipo di attività svolta dall'operatore), invece recepita nell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La Cassazione ravvisa una logica indennitaria nel sistema normativo previsto dall'art. 253, per cui il responsabile dell'inquinamento deve *tenere indenne* l'amministrazione o il proprietario del sito delle spese sopportate per la bonifica e conseguenti al fatto obiettivo dell'inquinamento; eseguita la misura di ripristino ambientale, la ripetizione delle spese viene esercitata sul presupposto del mero evento, senza connotazioni soggettive di valore quanto alla condotta del responsabile. La logica puramente indennitaria posta a base dell'azione di rivalsa nei confronti del responsabile, esercitata dall'autorità amministrativa o dal proprietario del sito, sottrae, quindi, la fattispecie all'illecito aquiliano.

La ripetizione delle spese è conseguenza così di un'obbligazione di fonte legislativa i cui presupposti di fatto, per ciò che concerne il proprietario del sito, *sono l'esecuzione della bonifica nel rispetto delle procedure operative e amministrative e la spontaneità o volontarietà dell'intervento di bonifica*.

La Cassazione conclude che, trattandosi di obbligazione *ex lege*, di contenuto indennitario e non risarcitorio, derivante non da fatto illecito ma dal fatto obiettivo dell'inquinamento, non trova applicazione la regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c.

5. (segue) *a confronto con il Consiglio di Stato*. Si segnala sull'argomento la decisione del Consiglio di Stato,

di giustizia UE, Sez. II 13 luglio 2017, in causa C-129/16, reperibile all'indirizzo <http://www.dirittifondamentali.it/media/2037/cgue-129-16.pdf>. Interessanti considerazioni sui risvolti penali del tema si trovano in G. AMENDOLA, *Rijuti e proprietario del terreno. Quando la responsabilità penale è incerta*, in questa Riv., 2019, 1.

¹³ In tal senso, R. BERTUZZI - A. TEDALDI, *La responsabilità ambientale e gli obblighi gravanti sui proprietari di siti contaminati ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale alla luce della nota MATTM n. 1495 del 23 gennaio 2018*, cit.

Sez. V 30 luglio 2015, n. 3756¹⁴; richiamando i precedenti della Corte di giustizia (e segnatamente la citata pronuncia del 4 marzo 2015, in concausa C-534/13 su rinvio pregiudiziale proposto dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 21 del 25 settembre 2013) che prevedono che per il principio «*chi inquina paga*» l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento, il Supremo Consesso ritiene che non possa condividersi la «*tesi dell'amministrazione che ritiene la responsabilità solidale più confacente alla tutela del pubblico interesse finalizzato a garantire un celere intervento di messa in sicurezza del bene e lascia impregiudicata l'azione di regresso nei confronti degli altri obbligati, atteso che non possono trovare ingresso, in ragione della specialità della materia, i principi civilistici in materia di concorso nella causazione del danno che impongono l'obbligo della solidarietà risarcitoria (art. 2055 c.c.)*».

6. L'obbligo della Provincia di attivarsi per la individuazione del responsabile. Anche la questione affrontata dalla Cassazione circa l'esistenza dell'obbligo per la Provincia di attivarsi per la individuazione del responsabile è stata affrontata dalla giurisprudenza amministrativa.

Secondo i giudici amministrativi¹⁵ dal combinato disposto degli artt. 245 e 253 del Codice dell'ambiente, può argomentarsi l'esistenza di un obbligo per la Provincia di individuare comunque il responsabile dell'inquinamento anche qualora il proprietario non responsabile si sia spontaneamente attivato adottando le misure di bonifica.

L'obbligo trova fondamento, innanzitutto, nella considerazione che l'intervento dei terzi non responsabili avviene su base volontaria e può essere interrotto senza alcun potere coercitivo da parte della P.A. Proprio l'art. 245, poi, che come si è detto prevede la facoltà del proprietario dell'area inquinata di procedere di sua iniziativa alla bonifica, precisa che quest'ultimo o, comunque, il gestore dell'area, qualora rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione deve darne comunicazione alle P.A. competenti per l'identificazione del soggetto responsabile.

Il compimento della predetta attività non è solo obbligatorio ma è anche condizione necessaria per l'attivazione del privilegio speciale e dell'onere reale che, a norma dell'art. 253, possono essere azionati solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità (art. 253, comma 3).

La sussistenza dell'obbligo in capo alla amministrazione di attivarsi per l'identificazione del responsabile ha fonte nel principio «*chi inquina paga*», di matrice pubblicistica, che implica che i costi del ripristino ambientale gravino sul responsabile dell'inquinamento; l'individuazione del responsabile da parte dell'amministrazione è diretta anche a salvaguardare l'effettivo esercizio del diritto di rivalsa del proprietario incolpevole nell'ipotesi in cui quest'ultimo effettui spontaneamente la bonifica.

In assenza di tale obbligo si determinerebbe una situazione che se da un lato favorisce la tutela della posizione dell'amministrazione attraverso la previsione dell'onere reale e del privilegio speciale, dall'altro pregiudica quella del proprietario incolpevole in quanto «*sarebbe rimessa alla sua autonoma iniziativa processuale, attraverso l'esperimento dell'azione di rivalsa, nei confronti di un soggetto di cui lo stesso proprietario dovrebbe dimostrare, in sede processuale civile, la responsabilità ai fini dell'inquinamento. In tal modo, anche la salvaguardia dell'interesse, di chiara matrice pubblicistica, sotteso al principio "chi inquina paga" risulterebbe subordinata alla spontanea attivazione del*

¹⁴ Reperibile all'indirizzo <http://www.osservatorioentilocali.unirc.it/images/documenti/giurisprudenza/CDS/3756.pdf>. V. L. BUTTI, *Danno da inquinamento quale responsabilità?*, reperibile all'indirizzo <https://www.buttiandpartners.com/wp-content/uploads/2017/02/Danno-da-inquinamento-quale-responsabilit%C3%A0.pdf>.

¹⁵ T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 15 aprile 2015, n. 940, reperibile all'indirizzo https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento?idDatabank=4&idDocMaster=4587367&idUnitDoc=0&nVigUnitDoc=1&isCorrelazioniSearch=true. Sull'argomento, v. anche V. CAVANNA, *La Provincia ha l'obbligo di attivarsi per individuare il responsabile dell'inquinamento (nota a T.A.R. Lombardia n. 940/2015)*, reperibile all'indirizzo http://www.ptpl.altiervista.org/dottrina_contributi/2015/a_s_7_2015_la_provincia_ha_l_obbligo_di_attivarsi_per_individuare.pdf; S. MAGLIA - G. GUAGNINI, *Bonifiche quali responsabilità per il proprietario incolpevole?*, reperibile all'indirizzo <https://www.tuttoambiente.it/casestudies/bonifiche-responsabilita-proprietario-incolpevole/>.

proprietario incolpevole e all'effettiva possibilità da parte di costui di individuare il responsabile dell'inquinamento in vista dell'esercizio dell'azione di rivalsa».

L'approccio garantista espresso dalla menzionata sentenza del T.A.R. Lombardia in difesa delle ragioni del proprietario incolpevole non può legittimare, tuttavia, l'orientamento che, in assenza dell'attivazione del procedimento per l'individuazione del responsabile da parte della autorità amministrativa competente, il proprietario incolpevole non possa azionare il diritto di rivalsa in giudizio, non riuscendo così a traslare sull'effettivo responsabile, in coerenza con il principio «*chi inquina paga*», l'onere economico derivante dal fatto obiettivo dell'inquinamento.

Più specificamente, con considerazioni condivisibili la Corte di cassazione, nella ordinanza in commento, ha ritenuto priva di pregio giuridico la tesi della società «B» che prospettava sul punto un difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario. Infatti, precisando che per tale aspetto la cognizione del giudice è limitata all'accertamento fattuale se l'intervento si sia svolto in base alla procedura prevista dalla legge, ritiene comunque che rientri nella cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria l'accertamento della qualità di responsabile dell'inquinamento oltre che della congruità dell'importo per il quale sia esercitata la rivalsa; aggiunge poi che «*l'eventuale identificazione che sia intervenuta per opera dell'amministrazione rileva sul piano esclusivamente probatorio, da valutare insieme alle altre prove, non essendo previsto che l'identificazione amministrativa del responsabile faccia stato nel processo giurisdizionale*», diversamente da quanto accade in altri settori dell'ordinamento (come nelle ipotesi di azioni per risarcimento del danno per violazioni del diritto della concorrenza, richiamato dalla Corte di cassazione).

7. *A proposito del fondamento dell'assenza della responsabilità solidale.* Dal combinato esame dei principi «*chi inquina paga*», di precauzione, di prevenzione, di ripristino emerge un modello di responsabilità per danno all'ambiente diverso, in termini di specialità, dal modello «*generale*» della responsabilità aquiliana¹⁶.

In particolare il principio «*chi inquina paga*», impone che l'obbligo di riparazione gravi in capo al responsabile in misura corrispondente al contributo dato da ciascuno nella causazione dell'evento.

La logica del principio «*chi inquina paga*» è stata recepita dall'art. 311, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 che prevede «*Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale*», consegnando un regime di responsabilità «proporzionale» e «parziaria» nel caso in cui l'evento dell'inquinamento sia il risultato di una pluralità di soggetti. Il citato criterio, oltre che conforme al sopra menzionato principio comunitario, risponde anche all'esigenza di una corretta allocazione delle conseguenze dell'illecito in una materia particolare quale quella ambientale. La previsione avrebbe il pregio, infatti, di evitare una responsabilità estesa all'intero danno, insostenibile per la singola impresa, nell'ipotesi in cui questa abbia fornito un contributo modesto e minoritario all'evento dell'inquinamento ed in una situazione nella quale le sarà preclusa anche l'azione di rivalsa verso i coresponsabili, certamente esistenti ma non individuati¹⁷.

Vero è che l'art. 311 si colloca nella parte VI, titolo II, concernente la tutela risarcitoria contro i danni ambientali; ma la diversa collocazione dell'art. 311 rispetto all'art. 253 non sembra legittimare, a parere di chi scrive, l'argomentare della Cassazione che differenzia un regime di responsabilità per danno nel caso dell'art. 311 – che dà origine ad un'obbligazione risarcitoria da fatto illecito – da un regime di responsabilità per l'evento nel caso dell'art. 253, di contenuto indennitario, fonte di un'obbligazione derivante da un altro fatto idoneo a produrla secondo l'ordinamento giuridico ai sensi dell'art. 1173 c.c., l'evento di inquinamento, appunto.

Infatti, per giustificare la dualità del sistema, la Corte di cassazione è costretta a precisare che il riferimento contenuto nell'art. 253, comma 4 al «*maggior danno subito*», deve intendersi in senso atecnico, non nel senso di *danno ingiusto* ma come ulteriore voce di spesa, da porre in relazione causale diretta ed immediata con la bonifica spontanea.

¹⁶ In tal senso, F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, reperibile all'indirizzo web http://www.cedam.com/Shared/redirectDownLoad.aspx?NomeFile=P75_de.pdf.

¹⁷ In tal senso, F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, cit.

La Cassazione deve, poi, spiegare che nell'ipotesi dell'art. 311 rileva sia la causalità materiale – relazione tra condotta ed evento – che giuridica – relazione tra evento e conseguenze pregiudizievoli ai sensi dell'art. 1223 c.c. –, mentre nell'ipotesi dell'art. 253 rileva solo la causalità materiale.

Si deve, altresì, precisare che si passa dalla logica indennitaria, per ritornare alla logica risarcitoria, quando il proprietario incolpevole non esegue spontaneamente la bonifica ma sia gravato dall'onere reale e dal privilegio speciale ai sensi dell'art. 253; che, del pari, è estraneo alla rivalsa di cui all'art. 253 anche il danno ingiusto in senso tecnico, quale la lesione alla salute o al buon nome commerciale in conseguenza dell'inquinamento a cui torna ad applicarsi l'art. 2043 c.c. e dove viene in rilievo non solo la causalità materiale ma anche la causalità giuridica.

La Corte giustifica la propria soluzione interpretativa argomentando «*In questo quadro non può sfuggire, nell'intendimento del legislatore, il carattere premiale della rivalsa prevista dall'art. 253, che consente al proprietario del sito di esercitare in giudizio più agevolmente il diritto a ripetere le somme necessarie per la bonifica ove si attivi egli stesso, spontaneamente, per l'esecuzione delle relative opere*».

Va, tuttavia, considerato come il carattere farraginoso del meccanismo che residua dalla ordinanza in commento e le numerose eccezioni e precisazioni che la Corte di cassazione è costretta a porre in essere per motivare l'esistenza del predetto regime duale, risarcitorio ed indennitario, fanno propendere per la soluzione offerta sull'argomento dal Consiglio di Stato con la richiamata decisione del 2015.

Infatti, quando il proprietario incolpevole effettua volontariamente e spontaneamente la bonifica, sostenendone i relativi costi, si sostituisce al responsabile dell'inquinamento nel compimento di un'attività richiesta al responsabile dell'inquinamento medesimo; se la citata attività di bonifica, quando è compiuta dal responsabile dell'inquinamento, ha certamente natura risarcitoria perché è reintegrazione della situazione che si sarebbe avuta in assenza dell'illecito, allora l'attività ripristinatoria di bonifica non può che avere la medesima natura risarcitoria anche se compiuta volontariamente da un soggetto diverso, cioè il proprietario incolpevole, in sostituzione del responsabile dell'inquinamento.

Non è, dunque, condivisibile la considerazione della Cassazione «*Ai fini della disciplina in esame la responsabilità dell'inquinamento non corrisponde a responsabilità per danno ma a responsabilità dell'evento, cui la legge collega un complesso di effetti giuridici (detto altrimenti, ciò che rileva è solo la causalità materiale – la relazione fra condotta ed evento –, e non anche la causalità giuridica di cui all'art. 1223 c.c. – la relazione fra l'evento e le conseguenze pregiudizievoli)*».

Neppure convince la ricostruzione fatta propria dalla Cassazione con la ordinanza in esame di una logica indennitaria e non risarcitoria nel meccanismo dell'art. 253 perché, come si è visto, sul responsabile dell'inquinamento graverebbe l'obbligo di *tenere indenne* l'amministrazione e il proprietario per le spese sopportate per la bonifica e conseguenti al fatto obiettivo dell'inquinamento, rilevando per colui che causa l'inquinamento una responsabilità per pura causalità diversa dalla responsabilità oggettiva civilistica propria di talune ipotesi di responsabilità da illecito, speciali rispetto alla regola dell'art. 2043 c.c.

All'orientamento che si sostiene può ricondursi la decisione del Consiglio di Stato del 2010 secondo cui la responsabilità dell'inquinamento ha natura oggettiva e la giurisprudenza chiamata a qualificare la responsabilità del proprietario incolpevole come ipotesi di responsabilità *ex art. 2051 c.c.*: la citata giurisprudenza, seppure richiamando l'art. 2051 c.c. con esiti diversi, dà atto comunque della specialità della materia ambientale¹⁸.

¹⁸ La citata decisione n. 17045 della Cassazione del 2015 è interessante anche perché precisa che «*Il ricorso risulta inammissibile anche con riferimento alla lamentata violazione dell'art. 2051 c.c., atteso che i ricorrenti non censurano né l'affermazione della Corte veneziana secondo cui la disciplina dettata dalla normativa speciale è derogatoria rispetto a quella generale, né l'ulteriore argomentazione della sentenza impugnata secondo cui le opere di bonifica asseritamente omesse dalla Fassa S.p.A. esulano dagli obblighi di custodia imposti al proprietario del bene ex art. 2051 c.c.*». Anche il T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 21 febbraio 2018, n. 291, in *Foro amm.*, 2018, 2, 273 rileva che «*In buona sostanza, si tratta pertanto di una disciplina esaustiva della problematica che non può certo essere integrata dalla sovrapposizione di principi (come quello previsto dall'art. 2051 c.c.) desunti da diversa normativa e che determinerebbero la sostanziale alterazione di un contenuto normativo improntato a ben diversi principi*». Mentre per il Tribunale Ferrara 17 gennaio 2013, n. 65, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 3-4, 451, con nota di F. VANETTI *Responsabilità del proprietario incolpevole e obbligo di custodia*, si prevede che il principio «chi inquina paga» può essere invocato dal proprietario di un sito inquinato esclusivamente a sostegno dell'azione di rivalsa nei confronti dell'effettivo

Difficile è, per la verità, anche discettare di indennizzo, che evoca una responsabilità da fatto lecito ma dannoso, nell'ipotesi dell'inquinamento quale presupposto per la misura ripristinatoria della bonifica, prima, e della rivalsa, poi. Sembra, pertanto, più condivisibile la soluzione a cui giunge il Consiglio di Stato con la decisione del 30 luglio 2015, n. 3756 che, nella premessa della natura risarcitoria dell'obbligazione nascente dal fatto illecito dell'inquinamento posto in essere dal responsabile dell'inquinamento, rilevata la specialità della materia per l'operatività del principio «*chi inquina paga*» di fonte comunitaria, ritiene inapplicabile l'art. 2055, prevedendo che, nell'ipotesi ambientale, non si applichi il principio della responsabilità solidale bensì quello della responsabilità parziaria.

Libera Lamola

responsabile dell'inquinamento ma non lo esonera dall'obbligazione pecuniaria nei confronti della p.a. conseguente alle opere di bonifica, in base al principio generale fissato dall'art. 2051 c.c. che non è derogato da alcuna disciplina di settore.