

# Responsabilità per danno ambientale e azioni di rivalsa nelle bonifiche\*

Valentina Cingano\*\*

**SOMMARIO:** 1. Inquadramento della prospettiva di indagine. – 2. La tipicità delle obbligazioni individuate *ex lege* dal codice dell’ambiente e i soggetti coinvolti (amministrazione, proprietario, responsabile). – 2.1. Obbligazioni di *facere*: la distinzione fra “*mise*” e misure di prevenzione. – 2.2. Le conseguenze economiche per il proprietario incolpevole. – 2.3 L’attivazione volontaria del proprietario incolpevole e la prosecuzione del suo intervento. – 3. Imputazione oggettiva e soggettiva della responsabilità dell’evento. – 3.1. La lettura tradizionalmente soggettiva degli artt. 239 ss. c. amb. – 3.2. La lettura coordinata della Parte IV con la Parte VI del codice. – 4. Il rapporto trilaterale responsabile/amministrazione/proprietario e la fonte legale delle obbligazioni. – 5. Le azioni di rivalsa del proprietario incolpevole nei confronti del responsabile. – 5.1. La rivalsa *ex art.* 253 c. 4 codice ambiente come azione speciale e la ripetizione delle spese come obbligazione *ex lege*. – 5.2. Altre azioni di rivalsa esperibili dal proprietario. – 5.3. Le rivalse del proprietario ricondotte ad una disciplina unitaria. – 6. La rivalsa dell’amministrazione nei confronti del responsabile (art. 253 comma 3). – 7. La disciplina dell’azione di rivalsa: fra tipicità del sistema ambiente e applicabilità residuale della responsabilità civile. – 8. Conseguenze su onere della prova, limiti temporali, parziarietà dell’obbligazione. – 9. Per concludere.

**ABSTRACT:**

Per individuare il regime applicabile alle azioni di rivalsa nei confronti del responsabile della contaminazione, esercitabili dal proprietario incolpevole e dall’amministrazione che, d’ufficio, abbia sostenuto i costi per le misure di bonifica, si propone di inquadrare in modo coordinato ed unitario la disciplina del titolo V della parte IV del codice dell’ambiente (dedicata alle bonifiche) rispetto alla disciplina della parte VI, sul risarcimento del danno ambientale. Ne vengono così tratte le conseguenze con riferimento non solo alla disciplina delle obbligazioni *ex lege* di bonifica, ma anche

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Magistrato ordinario.

sul punto del criterio di imputazione della responsabilità e regime delle azioni di rivalsa (non solo ai sensi dell'art. 253 del codice dell'ambiente), termine di prescrizione applicabile e parziarietà dell'obbligazione in caso di più responsabili.

*This work focuses on environmental protection rules in Italian and European Law, and therefore on the identification of the legal regime applicable to the right of redress against the person responsible for an environmental contamination. The analysis is aimed at unifying, inside the Environmental Code, the disciplines of pollution reinstatement and environmental damage liability, with the final goal of creating a unique and effective system for environmental protection. The consequences of the study are thus drawn with reference to reinstatement obligation discipline, liability attribution, right of redress, limitation period, and joint liability in case of several responsible subjects.*

## 1. Inquadramento della prospettiva di indagine

Nell'applicazione pratica della disciplina speciale del codice dell'ambiente ad episodi o a situazioni di inquinamento, lo stato dell'interpretazione si sta consolidando nella descrizione degli oneri procedurali che gravano sulla pubblica amministrazione che deve individuarne il responsabile, al fine di imporgli la realizzazione delle necessarie misure di bonifica o di addossargli gli inerenti costi.

Specularmente, risulta piuttosto definita anche la (non) responsabilità di mera posizione del proprietario del sito interessato dalla contaminazione. Nel senso che, in applicazione del codice dell'ambiente, vengono delimitate le obbligazioni di *facere* che possono essere imposte al proprietario (solo in via di prevenzione), qualora non sia dimostrato anche un suo coinvolgimento nella causazione dell'evento.

Emergono, tuttavia, nuovi profili trasversali di indagine che meritano di essere approfonditi, non solo nell'ottica speciale del codice dell'ambiente, ma anche in quella generale del diritto civile, proprio prendendo le mosse dagli approdi che – ad oggi – paiono maggiormente avallati nella prassi giudiziaria e nella teoria di sistema elaborata dalla dottrina. Si tratta, in particolare, dell'individuazione degli strumenti cui possa ricorrere l'amministrazione per rivalersi – sul responsabile o sul proprietario – dei costi che abbia direttamente dovuto sostenere, e di quali siano le concrete possibilità per il proprietario di recuperare i costi che – legittimamente – abbia dovuto (o anche solo voluto) sostenere.

In quest'ottica, obiettivo della presente indagine è quello di verificare, a legislazione vigente, quali caratteristiche (civilistiche) assumano le azioni di rivalsa cui fa riferimento il codice dell'ambiente in materia di bonifica, e se il complesso rapporto amministrazione/responsabile/proprietario possa essere letto anche alla luce della disciplina della responsabilità civile e delle obbligazioni *ex lege* plurisoggettive, o se debba rimanere confinato alle norme dettate dal codice dell'ambiente (quale sistema speciale, autonomo ed in sé chiuso, ma – vi sarebbe da aggiungere – necessariamente coordinato nelle sue diverse parti).

## 2. La tipicità delle obbligazioni individuate *ex lege* dal codice dell'ambiente e i soggetti coinvolti (amministrazione, proprietario, responsabile)

La giurisprudenza sta consolidando un'interpretazione uniforme degli obblighi gravanti sul proprietario incolpevole (in quanto non responsabile dell'inquinamento), in applicazione degli artt. 239 ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, noto anche come codice dell'ambiente, e dei principi euro-unitari (in particolare, del *polluter pays principle*, come declinato nella Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale)<sup>1</sup>.

È principio ricorrente nella giurisprudenza in materia che, ai sensi degli artt. 242 e 244, d.lgs. n. 152/2006, l'obbligo di bonifica sia in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare<sup>2</sup>, mentre il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento – o altri soggetti interessati – hanno solo la facoltà di effettuare interventi di bonifica (art. 245). Nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (art. 253), non essendo configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto (almeno)<sup>3</sup> causale al danno ambientale riscontrato<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> In generale, sul principio “*chi inquina paga*” si vedano, fra gli altri, D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Padova, Cedam, 2013, pp. 233 ss.; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario “chi inquina paga” nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm. CDS*, 2009, pp. 2711 ss.; M. MELI, *Le origini del principio “chi inquina paga” e il suo accoglimento da parte della Comunità europea*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, pp. 217 ss.; Id., *Il principio “chi inquina paga” nel codice dell'ambiente*, in *Danno e resp.*, 2009, pp. 811 ss.; M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e “chi inquina paga”*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, pp. 656 ss.; B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1, 1 ss. Per un approfondimento dei principi europei in materia ambientale, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema, complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, pp. 238 ss.; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, pp. 13 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA, M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, I, 2014, pp. 171 ss.; M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2009, pp. 649 ss.

<sup>2</sup> In dottrina, V. CAVANNA, *La Provincia ha l'obbligo di attivarsi per individuare il responsabile dell'inquinamento?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, n. 7, pp. 436.

<sup>3</sup> Che tale apporto debba altresì essere colpevole è questione che verrà specificamente esaminata *infra*.

<sup>4</sup> Così *ex pluribus* e fra le più recenti Cons. Stato, Sez. IV, 28 agosto 2024 n. 7274; id., Sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630; id., Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25, in *Giur. it.*, 2014, n. 4, p. 947, con nota di P. VIPIANA, *La figura del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: la parola definitiva dell'Adunanza Plenaria sull'interpretazione della normativa*

Ne segue che l'oggettiva contaminazione (da intendersi in termini di superamento dei valori di concentrazioni soglia di contaminazione, CSC)<sup>5</sup> non è da sola sufficiente a legittimare l'adozione di ordinanza nei confronti del proprietario, dovendo l'amministrazione – secondo il dettato dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 – dinanzi al superamento dei valori soglia, svolgere opportune indagini per individuare il responsabile, cui ingiungere la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale del sito contaminato.

L'amministrazione competente, qualora il responsabile non sia individuabile o non provveda agli adempimenti dovuti, deve adottare d'ufficio gli accorgimenti necessari e, se del caso, recuperare le spese sostenute attraverso un'azione di rivalsa verso il proprietario, il quale risponde nei soli limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi<sup>6</sup>. A garanzia di tale diritto di rivalsa, infatti, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare.

### 2.1. Obbligazioni di *facere*: la distinzione fra “*mise*” e misure di prevenzione

I profili che più risultano articolati nella prassi attengono all'individuazione del contenuto delle misure di *facere* che – solo in via di prevenzione – possono essere imposte al proprietario, a prescindere dall'accertamento in capo allo stesso di una responsabilità per la contaminazione ed in quanto soggetto che, immediatamente individuabile, presuntiva-

---

*italiana*). L'impossibilità di imporre le opere di bonifica al proprietario di un terreno inquinato non responsabile del relativo inquinamento è stata affermata a partire dalla nota sentenza Corte di giustizia UE, sez. III, 4 marzo 2015 C 534-13 (su ordinanza di rinvio pregiudiziale dell'Adunanza plenaria 13 novembre 2013, n. 25). La sentenza della Corte di giustizia, in particolare, ha chiarito 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». In linea con questa decisione, la successiva sentenza della Corte di Giustizia, sentenza 13 luglio 2017 (C-129/16), in *Urbanistica e appalti*, 2017, n. 6, p. 815, con nota di C. CARRERA, *La posizione di garanzia del proprietario del sito alla luce del principio “chi inquina paga”*, nel valutare la compatibilità delle norme vigenti nell'ordinamento ungherese, basate sul principio della responsabilità oggettiva, in via solidale, del proprietario dell'area, anche in assenza di un nesso causale tra la sua condotta e il danno verificatosi, ha chiarito che l'art. 16, Dir. 2004/35/CE e l'art. 193 TFUE debbano essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale che identifica oltre gli utilizzatori dei fondi di cui è stato generato l'inquinamento illecito un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, ossia i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato. In dottrina, cfr. C. PAGLIAROLI, *Corte di Giustizia dell'Unione Europea ed estensione della responsabilità ambientale: le conferme contenute in una recente pronuncia* (CGUE, Sez. II, 13 luglio 2017, causa C-129/16), in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 2017, n. 6, pp. 1235 ss.; E. MASCHIETTO, *La Corte di Giustizia conferma l'ammissibilità delle normative derogatorie “in peius” al principio del “chi inquina paga”: il caso dell'Ungheria*, nota a CGUE, Sez. II, 13 luglio 2017 (causa C-129/16), in *Riv. giur. amb.*, 2017, III, pp. 490 ss. Cfr. altresì G. ATZORI, *Chi (non) inquina, paga? La giurisprudenza più recente sugli obblighi del proprietario incolpevole*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, n. 10, p. 557.

<sup>5</sup> Come definiti dall'art. 240, comma 1, lett. b) del codice dell'ambiente.

<sup>6</sup> Tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502; id., Sez. V, 10 ottobre 2018, n. 5604.

mente potrebbe disporre del bene ed intervenire rapidamente su di esso), e delle caratteristiche dell'onere reale gravante *ex lege* sul bene<sup>7</sup>.

L'unica obbligazione di *facere* che può essere imposta al proprietario (senza previo accertamento della sua responsabilità) è quella riferita alle misure di prevenzione<sup>8</sup> (oltre che l'obbligo di dare comunicazione della rilevata contaminazione all'amministrazione competente, ai sensi dell'art. 245 comma 2 c. amb).

A fronte di un più risalente orientamento,<sup>9</sup> che si era consolidato nel ritenere legittima l'imposizione al proprietario sia delle misure di messa in sicurezza d'emergenza (*mise*)<sup>10</sup> sia delle misure di prevenzione, che presuppongono una minaccia di danno ambientale (ancora non verificato), il più recente orientamento ha escluso la legittimità della imposizione delle *mise* in capo al proprietario non responsabile dell'inquinamento, potendo quest'ultimo essere obbligato solo all'adozione di misure di prevenzione, a cui non possono essere assimilate le *mise*<sup>11</sup>. Ciò in quanto «*la non assimilabilità delle mise alle misure di prevenzione, nonostante anche le prime possano materialmente assolvere ad una finalità di contenimento del danno ambientale, sembra allora e con evidenza correlarsi al fatto che solo le seconde -significativamente all'inizio dell'elenco delle iniziative perseguibili- implicano un danno ancora non presente, su tale senso convergendo le formule della minaccia imminente, il rischio sufficientemente probabile, lo scenario di un futuro prossimo,*

<sup>7</sup> Sulla posizione del proprietario incolpevole, cfr. G. SPINA, *Gli obblighi del proprietario non responsabile dell'inquinamento: le indicazioni della Cassazione*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2023, n. 12.

<sup>8</sup> Le «*misure di prevenzione*» adottabili dal soggetto non responsabile dell'inquinamento consistono in quelle iniziative per contrastare un evento che ha creato una «*minaccia imminente per la salute o per l'ambiente*», intendendo tale minaccia come «*rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo*», con la finalità di «*impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia*» (art. 240, comma 1, lett. i), cod. amb.). La legge pone in capo al proprietario o al gestore dell'area che rilevi un superamento (o un pericolo, concreto e attuale, di superamento) della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) l'obbligo di «*attuare le misure di prevenzione*» (art. 245, comma 2) secondo una precisa procedura consistente nell'adozione di tali misure entro 24 ore dalla verifica dell'evento, con onere di immediata comunicazione (art. 242, comma 1) agli enti territoriali competenti di tutti gli aspetti pertinenti della situazione (art. 304, comma 2).

<sup>9</sup> La giurisprudenza nazionale successiva alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, Sez. III, 4 marzo 2015 (C 534/13), si era andata consolidando nel senso di qualificare le misure di messa in sicurezza d'emergenza nell'ambito della categoria delle «*misure di prevenzione*», con la conseguenza di ritenere legittima la loro imposizione anche al proprietario non responsabile dell'inquinamento. Cfr. ad esempio Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3426.

<sup>10</sup> Consistenti, ai sensi dell'art. art. 240, lett. m), c. amb. in «*ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente*».

<sup>11</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2024, n. 9397; id., 17 luglio 2023, n. 6957; Cass. Civ., ss.uu., 1 febbraio 2023, n. 3077, in *Ambiente e sviluppo*, 2023, n. 6, p. 406, con nota di G. SPINA, *Corte di cassazione civile. Principio chi inquina paga*; in *Nuova Giur. Civ.*, 2023, n. 3, p. 579, con nota di M. GALLETTI, *Responsabilità Ambientale del proprietario incolpevole*; ma già Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21, in *Urbanistica e Appalti*, 2014, p. 432, con nota di C. CARRERA, *Chi non inquina deve pagare?*. In dottrina, cfr. altresì M. MANGANO, *Messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati: il revirement del Consiglio di Stato sulla distinzione fra misure di messa in sicurezza e misure di prevenzione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2024, n. 3, p. 368.

*insieme alle nozioni di impedimento al realizzarsi della minaccia»<sup>12</sup>. La conclusione cui giunge la Suprema Corte, quindi, è nel senso di ritenere che il «considerare le misure di messa in sicurezza di emergenza alla stregua di una sottoclasse delle misure di prevenzione espone ad un contrasto con la stessa sentenza CGUE del 4 marzo 2015 posto che tale assimilazione produrrebbe l'effetto di imporre, nella sostanza, un obbligo di riparazione di un danno già in essere a carico di un soggetto non responsabile della contaminazione che l'ha determinato»<sup>13</sup>.*

## 2.2. Le conseguenze economiche per il proprietario incolpevole

Il proprietario non responsabile, quindi, pur non potendo essere costretto ad un *facere*, può dover comunque rispondere dei costi degli interventi di bonifica. Gli effetti a carico del proprietario incolpevole sono delimitati da quanto espressamente previsto dall'art. 253 del codice dell'ambiente, in tema di onere reale e privilegio speciale immobiliare<sup>14</sup>.

Pertanto, il proprietario incolpevole non è tenuto a porre in essere gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, ma ha solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area libera da pesi (art. 245).

Solo dopo che gli interventi siano eseguiti d'ufficio dall'autorità competente, le conseguenze sono poste a carico del proprietario anche incolpevole, e tanto trova giustificazione proprio nel vantaggio economico che il proprietario ricava dalla bonifica dell'area inquinata. A fronte delle spese sopportate dalle amministrazioni tenute alla sostituzione del soggetto responsabile della contaminazione, il credito restitutorio è garantito da privilegio speciale immobiliare sul fondo interessato dall'intervento; inoltre, per effetto dell'adempimento

<sup>12</sup> Cass. civ., sez. un., 1 febbraio 2023, n. 3077, cit., punto 28.

<sup>13</sup> *Ivi*, punto 35.

<sup>14</sup> La dottrina ha fortemente criticato il riferimento all'obsoleto onere reale nell'ambito dell'art. 253 c. amb., quale forma di atipica prestazione patrimoniale ex art. 23 Cost., anche considerato che l'art. 864 c.c. -proprio in materia di bonifica- ha dismesso tale qualificazione: «Il ricorso a tale obsoleta figura – per tale espressamente qualificata, e con ragione, dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (n. 21/2013) – si rivela un escamotage verbale per camuffare quel che si evince dalla relativa disciplina. Se infatti si trattasse davvero di onere reale, la relativa prestazione (che, però, a regola di classificazione dogmatica, avrebbe dovuto avere carattere continuativo o periodico) non avrebbe dovuto esser subordinata ad altro evento rispetto alla mera constatazione, da chiunque effettuata (sebbene logica vorrebbe, come si è avuto occasione di accennare, che risultasse da una sistematica attività di censimento da parte dell'amministrazione), della contaminazione del sito e, pertanto, della corrispondenza del concreto bene alla fattispecie generale che determina il costituirsi del peso fatto gravare sul proprietario: acclarata tale condizione, l'amministrazione medesima avrebbe potuto intimare direttamente al proprietario di dare corso alle opere di bonifica, per quanto di sua competenza. Che non si tratti di onere reale in senso tecnico è del resto rivelato dalla stessa formulazione dell'art. 253, d. lgs. n. 152/2006, che prevede come fatto genetico la effettuazione d'ufficio delle opere di bonifica da parte dell'autorità competente. Ciò che parrebbe significare che esso ha per oggetto il pagamento della somma di danaro equivalente alle spese sostenute dall'Amministrazione, ma nel limite del valore di mercato del sito, determinato a seguito della esecuzione degli interventi in parola. In altri termini, tale onere darebbe luogo ad una sorta di sanzione a carico del proprietario per la sua mancata attivazione "spontanea" ai sensi degli art. 242 e art. 245, d. lgs. n. 152/2006». In questo senso, M. ESPOSITO, *Il groviglio delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati: il proprietario incolpevole ne fa le spese*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2021, n. 8-9, p. 1936. L'Autore critica anche il riferimento al privilegio speciale, in assenza di indicazione della relativa gradazione.

mento sostitutivo è costituito un onere reale sul medesimo fondo inquinato (art. 253 cod. ambiente).

In particolare, è stato precisato che la scelta del legislatore di evocare la figura dell'onere reale «*non valga a far diventare obbligatorio ciò che (l'intervento di bonifica) poco prima (art. 245) il legislatore ha qualificato in termini di una mera facoltà, quanto, piuttosto, a far gravare il fondo del rimborso delle spese sostenute dall'autorità che abbia provveduto d'ufficio all'intervento (e, quindi, semmai, a far diventare quella facoltà un onere)*»<sup>15</sup>.

Vi sarebbe da chiedersi se il proprietario, per non sopportare i costi, possa rinunciare alla titolarità del bene<sup>16</sup>. Una delle ragioni che possono indurre alla rinuncia del diritto di proprietà, infatti, è quella eminentemente economica e ravvisabile laddove il bene comporti, per il titolare dello stesso, costi di gestione di gran lunga maggiori rispetto ai guadagni ritraibili dall'utilizzo del medesimo, fino al punto da rendere inappetibile l'acquisto del bene foss'anche a titolo gratuito. In linea astratta tale facoltà non parrebbe ammissibile, stante la necessità di tutelare la collettività rispetto agli effetti economicamente dannosi che potrebbero conseguire all'abbandono del bene, destinato ad essere acquistato dallo Stato giusto il disposto dell'art. 827 c.c.<sup>17</sup>.

### 2.3. L'attivazione volontaria del proprietario incolpevole e la prosecuzione del suo intervento

A fronte delle conseguenze che possono gravare sul bene *ex art. 253*, il codice dell'ambiente prevede la facoltà del proprietario – proprio al fine di evitare i pesi sul bene ed ancorché non responsabile né obbligato – di attivarsi volontariamente per realizzare gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale (presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area *sub specie* di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie)<sup>18</sup>.

Il codice dell'ambiente prevede espressamente che tali procedure «*possono essere comun-que attivate su iniziativa degli interessati non responsabili*» (art. 245, comma 1, cod. amb.), sancendo inoltre il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile dell'inquinamento da parte del proprietario non responsabile che abbia «*spontaneamente provveduto alla boni-*

<sup>15</sup> Ad. Plen. n. 21/2013, cit., punto 17.

<sup>16</sup> La rinuncia abdicativa alla proprietà -quale negozio unilaterale preordinato alla pura e semplice dismissione della titolarità di un bene- si presenta, con lemma mutuato dalle scienze sociali dalla dottrina, antisistemica. In questo senso, N. SCARANO, *La rinuncia abdicativa al diritto di proprietà (esclusiva) sui beni immobili: osservazioni sui più recenti orientamenti e prospettive comparate*, in *Contratto e Impresa*, 2021, n. 3, p. 959.

<sup>17</sup> Anche ad ammettere la rinuncia alla proprietà immobiliare, d'altra parte, il negozio dovrebbe essere considerato illegittimo se preordinato esclusivamente a liberarsi di un peso che – a seguito del trasferimento dell'immobile vacante allo Stato *ex art. 827 c.c.* – finisca per gravare sulla collettività. L'ammissibilità della rinuncia abdicativa è stata rimessa alla valutazione della Corte di cassazione, con ordinanza del Tribunale dell'Aquila 15.1.2024, attraverso rinvio pregiudiziale.

<sup>18</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 12 luglio 2022, n. 5863; id., 26 luglio 2021, n. 5542; id., 15 settembre 2020, n. 5447).

*fica del sito inquinato»* (art. 253, comma 4, cod. amb.). Si ribadisce 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 in disponibilità» (art. 245, comma 2, cod. amb.).

La volontaria iniziativa – secondo la giurisprudenza – genererebbe un onere per il proprietario di portare a compimento gli interventi spontaneamente intrapresi<sup>19</sup>.

Interessante notare come tale assunto sia sostenuto anche attraverso il rinvio all'istituto della gestione di affari altrui: nel senso che l'assimilazione fra la spontanea iniziativa del privato e la *negotiorum gestio* imporrebbe di onerare il privato della prosecuzione degli interventi, in quanto l'art. 2028 c.c. impone a colui che, scientemente e senza esservi tenuto, assume la gestione di un affare altrui, l'obbligo di proseguirla fino a quando l'interessato possa provvedervi da sé stesso.

In precedenza, ma sempre nell'ottica di integrazione della disciplina delle bonifiche con il rinvio a quella codicistica, si era sostenuto che l'esecuzione spontanea della bonifica da parte del proprietario incolpevole è qualificabile in termini di adempimento di un'obbligazione naturale (art. 2034 c.c.), intesa come dovere sociale di sostenere i costi della bonifica del sito contaminato, di cui si è proprietari al fine di non correre il rischio di sopportare le conseguenze che normativamente derivano dalla propria eventuale inerzia, che possono culminare nell'espropriazione dell'area<sup>20</sup>.

In ogni caso, l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario dell'area non eliderebbe il potere/dovere dell'amministrazione di individuare il responsa-

<sup>19</sup> In questo senso Cons. Stato, Sez. VI, 4 agosto 2021, n. 5542. La successiva giurisprudenza ha anche avuto modo di chiarire anche il fondamento normativo della regola sopra enunciata (obbligatorietà della prosecuzione dell'intervento), stabilendo che la fonte legale dell'obbligazione avente ad oggetto la prosecuzione delle attività spontaneamente intraprese deve rinvenirsi nell'istituto civilistico della gestione di affari altrui di cui all'art. 2028 c.c. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1110, in *Ambiente e Sviluppo*, 2024, n. 12, p. 794, con commento critico di S. D'ANGIULLI, *Avvio di bonifica volontaria: per il Consiglio di Stato è gestione di affari altrui*). Peraltro, con specifico riferimento alla spontaneità dell'intervento, la stessa giurisprudenza amministrativa aveva escluso l'applicabilità dell'istituto della gestione di affari altrui nei casi in cui sia ravvisabile una fonte negoziale degli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3426, cit., punto 29.3), con particolare riguardo allo strumento dell'accordo di programma espressamente previsto dall'art. 246 d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto ciò comporta la mancanza del requisito della spontaneità dell'intervento, essendo necessario a tal fine che il soggetto abbia agito "senza esservi obbligato" (art. 2028 c.c.). Cons. Stato, Sez. IV, 22 novembre 2024, n. 9397, cit., ha così ritenuto carente la spontaneità dell'intervento quando l'iniziativa sia comunque dovuta all'attuazione di un obbligo di legge, avuto riguardo alle allegazioni in giudizio ad opera delle parti (ad esempio con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro). In dottrina, R. CARRANO, *Gli obblighi del proprietario non responsabile dell'inquinamento: il caso della gestione di affari altrui*, in *Urbanistica e Appalti*, 2024, n. 4, p. 503, sostiene la compatibilità dell'applicazione dell'istituto civilistico di cui all'art. 2028 c.c. con la disciplina pubblicistica del codice dell'ambiente. In precedenza, ma in senso critico, M. BENOZZO, *L'intervento volontario del terzo nelle attività di bonifica tra libertà di interruzione, obbligo di precauzione e gestione di affari altrui*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 2023, n. 3. In senso contrario, però, T.A.R. Milano, Sez. IV, 15 aprile 2015, n. 940; id., 8 luglio 2014, n. 1768. In dottrina, L. PRATI, *La bonifica avviata volontariamente si può sempre interrompere*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2014, n. 10, p. 703 (che, in senso contrario, richiama T.A.R. Toscana, Sez. II, 22 giugno 2010, n. 2035).

<sup>20</sup> In dottrina, V. CORRIERO, *La "responsabilità" del proprietario del sito inquinato*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, n. 12, p. 2440; F. VANETTI, *Bonifica da parte del proprietario incolpevole, è un obbligo o una facoltà?*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, pp. 660 ss.

bile dell'inquinamento, né eliderebbe il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso<sup>21</sup>.

L'identificazione del responsabile ad opera dell'amministrazione costituisce, infatti, un'attività doverosa posta a presidio del principio "*chi inquina paga*" e del primario interesse alla rimozione della fonte dell'inquinamento. Pertanto, finché siffatto che siffatto interesse non trovi piena soddisfazione con la completa rimozione delle passività ambientali, permane il dovere, sancito dall'art. 244, co. 2, cod. amb., di identificare il soggetto autore della contaminazione<sup>22</sup>.

### 3. Imputazione oggettiva e soggettiva della responsabilità dell'evento

Rimane da chiarire, in tale contesto, come debba e possa essere accertata l'eventuale responsabilità in capo al proprietario (da parte dell'amministrazione).

Le norme riferite alla bonifica fanno riferimento al "*responsabile*" dell'inquinamento, senza precisare se tale responsabilità debba emergere in termini solo oggettivi o anche soggettivi.

Diversamente, ad esempio, l'art. 192 c. amb. – con riferimento all'abbandono dei rifiuti – espressamente prevede che la violazione debba essere imputabile "*a titolo di dolo o colpa*".

#### 3.1. La lettura tradizionalmente soggettiva degli artt. 239 ss. c. amb.

Nell'interpretazione delle norme sulle bonifiche, l'orientamento tendenzialmente prevalente riteneva necessaria la dimostrazione (con onere di prova a carico dell'amministrazione competente) non solo del nesso di causa (accertato almeno in via presuntiva e secondo

<sup>21</sup> In questo senso, Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195; id., Sez. VI, 4 agosto 2021, n. 5742; nel medesimo senso. T.A.R. Milano, Sez. IV, 15 aprile 2015, n. 940; id., 2 luglio 2015, n. 1529; T.A.R. Brescia, Sez. I, 21 ottobre 2022, n. 984.

<sup>22</sup> Cfr. anche T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 18 luglio 2023, n. 1879. L'esigenza di individuare il responsabile nonostante la pendenza di un procedimento di bonifica è rafforzata dall'orientamento secondo cui la volontaria iniziativa del proprietario incolpevole permane fintanto che vi sia la sua adesione, di tal che, ove sopravvenisse l'indisponibilità del proprietario, la procedura di bonifica si arresterebbe senza che l'amministrazione preposta alla tutela ambientale disponga di poteri coercitivi delle misure di ripristino, queste potendo essere imposte solamente al responsabile dell'inquinamento. Al contempo, il dovere dell'amministrazione di provvedere in proprio alla bonifica dell'area contaminata scatta unicamente quando il responsabile non sia individuabile o non provveda, sempre che non vi abbia provveduto il proprietario del sito né altro soggetto interessato (art. 244, co. 4, cod. amb.). Pertanto, alla luce del carattere volontario dell'intervento del proprietario incolpevole e della natura residuale della bonifica ad opera della pubblica amministrazione, la mancata identificazione del responsabile determinerebbe la frustrazione sia del principio "*chi inquina paga*", sia, ancor più in radice, dell'interesse pubblico alla rimozione dell'inquinamento.

il criterio del “*più probabile che non*”)<sup>23</sup> fra il comportamento e l’origine ovvero l’aggravamento dell’inquinamento, ma anche almeno – della colpa<sup>24</sup>.

Tale lettura implica il riferimento alla clausola generale della responsabilità aquiliana di cui all’art. 2043 c.c., la quale richiede la sussistenza dell’elemento soggettivo quale suo elemento costitutivo essenziale<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Premesso che la nozione di “*causa*” rilevante ai fini della concreta attuazione del principio “*chi inquina paga*” rileva in termini di aumento del rischio, nel senso di contribuzione al rischio di verificarsi dell’inquinamento (C.G.U.E. in causa C-188/07), è unanimemente condiviso l’indirizzo secondo cui «*l’accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti – accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati – si basa sul criterio del “più probabile che non”, ovvero richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall’autorità competente sia più probabile della sua negazione*» (Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 10964, che richiama Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019 e Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172). In materia ambientale, nell’accertamento del nesso di causalità non trova quindi applicazione il criterio penalistico dell’“*oltre ogni ragionevole dubbio*”. Nel corso del procedimento di individuazione del soggetto responsabile – e in particolare nell’accertamento del nesso di causalità – il criterio del “*più probabile che non*” consente all’amministrazione di avvalersi delle presunzioni semplici ai sensi dell’art. 2727 c.c. (di recente cfr. T.A.R. Veneto Venezia, Sez. IV, 11 marzo 2024, n. 458; T.A.R. Brescia, sez. I, 14 giugno 2023, n. 522). Vale a dire che la prova della contaminazione può essere data anche in via indiretta. Al riguardo, la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha affermato che «*l’autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar 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. Quando disponga di indizi di tal genere, l’autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l’inquinamento diffuso rilevato. Conformemente all’art. 4, n. 5, della direttiva 2004/35, un’ipotesi del genere può rientrare pertanto nella sfera d’applicazione di questa direttiva, a meno che detti operatori non siano in condizione di confutare tale presunzione*» (C.G.U.E., 4 marzo 2015, in causa C- 534/13). Laddove l’amministrazione abbia fornito elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sebbene in via presuntiva, l’ascrivibilità dell’inquinamento a un soggetto, spetta a quest’ultimo l’onere di fornire una prova liberatoria, per la quale non è sufficiente ventilare genericamente il dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un’incidenza di eventi esterni alla propria attività, bensì è necessario provare - con pari analiticità - la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell’inquinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668; T.A.R. Milano, Sez. III, 15 ottobre 2021, n. 2236; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 18 luglio 2023, n. 1879).

<sup>24</sup> In questo senso, di recente, Cons. Stato, Sez. IV, 2 febbraio 2023, n. 1168: «*in tema di inquinamento, è necessario – affinché possa affermarsi la responsabilità per suolo contaminato del proprietario – dimostrare il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato, giusta anche principio di matrice euro-unitaria in materia ambientale per cui chi inquina paga*»; conforme, Cons. Stato Sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630, cit.

<sup>25</sup> In dottrina, il collegamento fra una lettura soggettiva della responsabilità e l’art. 2043 c.c. è proposta da M. MANGANO, *Messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati: il revirement del Consiglio di Stato sulla distinzione fra misure di messa in sicurezza e misure di prevenzione*, in *Urbanistica e Appalti*, cit.. L’Autore osserva «*il legislatore italiano, a differenza di altri Stati dell’UE, non ha optato, come avrebbe potuto ai sensi dell’art. 16 della Dir. 2004/35, per un sistema basato sulla piena responsabilità solidale oggettiva del proprietario o del gestore del sito non responsabile della contaminazione, richiedendo invece, a tal fine, non solo la sussistenza di un nesso di derivazione causale tra la condotta del proprietario dell’area e il danno, ma anche dell’elemento soggettivo del dolo o della colpa. È evidente che siffatta scelta legislativa affonda le proprie radici nella tradizionale impostazione derivante dalla clausola generale della responsabilità aquiliana di cui all’art. 2043 c.c., la quale richiede la sussistenza dell’elemento soggettivo quale suo elemento costitutivo essenziale, anche se a partire dal d. lgs. n. 22/1997 e del successivo D.M. n. 471/1999 la responsabilità da contaminazione ambientale si era andata configurando in termini oggettivi, secondo paradigmi prossimi al modello disegnato dagli artt. degli artt. 2050 e 2051 c.c., affermandosi un orientamento a sostegno della tesi secondo la quale il responsabile dell’inquinamento deve realizzare gli interventi di bonifica sulla base di una responsabilità di tipo oggettivo, a prescindere dalla sua colpevolezza e solo sulla base dell’esistenza del nesso causale tra condotta, commissiva ovvero omissiva, e il danno. In tal senso, una volta verificatosi il danno, l’ente competente diffidava il responsabile affinché attuasse a proprie spese le necessarie misure di prevenzione, di messa in sicurezza e di bonifica del sito inquinato*».

Tale lettura, tuttavia, fino alla riforma introdotta dalla legge n. 97/2013 nella Parte VI del codice dell'ambiente (dedicata alla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente), manteneva altresì un parallelismo fra il regime delle bonifiche e quello della responsabilità per danno ambientale. L'art. 311 prevedeva, infatti, nella sua versione originaria, un criterio soggettivo di responsabilità, alla stregua del previgente art. 18 della legge n. 349/1986 (ove il criterio di imputazione della responsabilità era soggettivo e sulla base di un danno effettivo, mentre la previgente disciplina concernente la bonifica dei siti contaminati di cui all'art. 17, d.lgs. n. 22/1997 era fondata su un criterio di responsabilità oggettiva e poteva applicarsi anche in assenza di danno, anche in ipotesi di "pericolo di danno", con funzione preventiva).

In quest'ottica, dunque, sotto il profilo soggettivo, l'indagine si spostava sulla necessità di chiarire fossero sufficienti per qualificare il comportamento del proprietario come (necessariamente) colposo la violazione di un dovere di diligenza media (che è alla base della stessa nozione di colpa e che impone, nei limiti della ragionevolezza e della esigibilità minima, una adeguata, anche se non costante, vigilanza al fine di impedire ad estranei di penetrare nell'area e di abbandonarvi i rifiuti), o la mera consapevolezza circa la presenza di una contaminazione (come nel caso di avvenuto acquisto di terreno già contaminato), ovvero ancora l'omessa vigilanza sul titolare di diritto di godimento sul bene (come ad esempio nel caso di avvenuta stipula di un contratto di locazione o di affitto).

Così, in questa lettura soggettiva, ricorreva l'affermazione che il proprietario del terreno risponde della bonifica effettuata sul suolo di sua proprietà – nel senso che anch'egli è tenuto ad effettuarla – solidalmente con colui che ha concretamente determinato il danno, pur se affittuario, a titolo di dolo, qualora abbia celato i rifiuti, o di colpa, nell'ipotesi in cui non abbia adottato le cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, ovvero non denunciando, dopo esserne venuto a conoscenza, il fatto alle competenti autorità<sup>26</sup>.

Proprio muovendo dal presupposto della natura soggettiva della responsabilità, la giurisprudenza riferita specificamente alla materia delle bonifiche solleva fare riferimento anche agli orientamenti formati sull'art. 192 del codice dell'ambiente, per sostenere che deve essere distinta la fattispecie nella quale si ravvisa una diretta responsabilità del proprietario da quella nella quale al proprietario viene fondatamente contestato un omesso controllo<sup>27</sup>, per non aver approntato le cautele necessarie a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Cons. Stato Sez. IV, 28 giugno 2022, n. 5384; id., 16 giugno 2022, n. 4923.

<sup>27</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 27 giugno 2024, n. 5694, che si riallaccia a Cass. civ., Sez. III, n. 14612/2020 e Cons. St., Sez. V, 17 luglio 2014, n. 3786.

<sup>28</sup> Così, Cons. Stato, Sez. III, 21 febbraio 2024, n. 1725, ha ribadito che «Per giurisprudenza pacifica sia il proprietario locante che colui che conduce in locazione possono risultare responsabili per l'inquinamento dei suoli e il requisito

### 3.2. La lettura coordinata della Parte IV con la Parte VI del codice

Fermo restando che non sono mancate pronunce che abbiano inteso in termini oggettivi la responsabilità per la bonifica<sup>29</sup>, una ponderata valutazione sistematica delle riforme che hanno interessato la Parte VI del codice dell'ambiente e la valorizzazione di una lettura unitaria della disciplina di contrasto alla contaminazione ambientale potrebbero suggerire una diversa lettura della responsabilità nelle bonifiche, quale mezzo di ripristino della matrice ambientale contaminata, integrante una prima modalità di risarcimento in forma specifica del danno cagionato all'ambiente.

Bonifica e risarcimento possono essere intesi come due forme complementari di riparazione al danno ambientale<sup>30</sup>.

---

*della colpa postulato dall'art. 14 d.lgs. 22/1997 e dall'art. 192 d.lgs. 152/2006 può consistere anche nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per un'efficace custodia e protezione dell'area e per evitare l'indebito deposito di rifiuti nocivi (Cons. Stato, Sez. V, 25 febbraio 2016, n. 765; id, 17 luglio 2014, n. 3786 e 2 agosto 2018, n.4781; Sez. IV, 7 giugno 2018, n.3430). Il requisito della colpa postulato dall'art. 192, del d. lgs. n. 152/2006, infatti, consiste oltre che nella commissione di condotte positivamente orientate all'abbandono dei rifiuti, anche nell'omissione di quei doverosi controlli che potrebbero distogliere o impedire che terzi soggetti compiano le condotte sanzionate dalla norma (Cons. Stato Sez. IV, 19/03/2021, n. 2399)». Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2024, n. 7439, con riferimento alla posizione del proprietario incolpevole in relazione all'ordinanza emessa ex art. 192 c. amb., ha invece escluso che una società conduttrice di un'immobile concesso in locazione possa considerarsi responsabile di un'attività di deposito illecito dei rifiuti per violazione degli obblighi derivanti dal contratto, i quali non possono essere estesi all'attività autonomamente svolta dal conduttore nell'immobile locato. Il contratto non impone alcun obbligo di vigilanza e controllo sull'attività che il conduttore svolge nell'immobile, ponendo siffatti obblighi esclusivamente «sullo stato di conservazione delle strutture edilizie e sull'efficienza degli impianti», in considerazione della circostanza che il locatore conserva un "potere fisico" sull'entità immobiliare locata. Ne consegue che, se è vero che i predetti obblighi di vigilanza che residuano in capo al proprietario sono giustificati dalla speciale relazione che questi ha con la *res locata*, appare evidente come i medesimi debbano essere circoscritti alla cosa stessa nella sua materialità, essendo riferibili, per l'appunto, soltanto alle "strutture edilizie" e alla "efficienza degli impianti", senza poter essere estesi alle attività che il conduttore svolge autonomamente nell'immobile locato, le quali – in assenza di elementi concreti che consentano di ricondurle anche al locatore – restano imputabili esclusivamente al conduttore. Diversamente opinando, infatti, si configurerebbe non già una vigilanza sulla cosa, bensì un inammissibile controllo generalizzato sull'attività di terzi. Cfr. altresì Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2020, n. 7657, che ha precisato che l'omessa recinzione del suolo inquinato non costituisce *ex se* un indice di negligenza nella vigilanza sul fondo da parte del proprietario.*

<sup>29</sup> T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 18 luglio 2023, n. 1879, ha ritenuto che sia indifferente la sussistenza, in capo al responsabile, dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa: «Nonostante l'utilizzo, anche nella parte IV del codice, del termine responsabile possa ingenerare confusione, il concetto di responsabilità rilevante ai fini della disciplina sulla bonifica va distinto da quello funzionale all'imputazione dell'obbligo risarcitorio del danno ambientale. Del resto, l'unico riferimento normativo al dolo o alla colpa è contenuto all'art. 311 d. lgs. n. 152 del 2006, afferente - per l'appunto - al risarcimento del danno ambientale. Diversamente, l'identificazione del responsabile ai fini della bonifica ex art. 244, co. 2, d. lgs. n. 152 del 2006 presuppone soltanto l'accertamento del nesso causale tra l'attività del soggetto e la contaminazione, senza che possa pretendersi dall'amministrazione la prova che questi conoscesse o dovesse conoscere e prevenire la portata inquinante della propria attività, prova del resto inesigibile rispetto alle contaminazioni storiche, rispetto alle quali la disciplina della parte IV del codice trova applicazione». Sulla responsabilità per danno ambientale come ipotesi di responsabilità oggettiva, A. SACCHI, *Profili civilistici*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, I, Cedam, Padova, 2012, pp. 331 ss..

<sup>30</sup> Le operazioni materiali necessarie per la bonifica di un sito inquinato coincidono con gli interventi necessari al risarcimento in forma specifica del danno ambientale, anche se non li esauriscono nell'ipotesi in cui all'esito della bonifica permanga un danno. Infatti, l'avvio delle attività di bonifica era previsto espressamente dall'art. 303, comma 1, lett. i), del codice dell'ambiente, come causa di esonero dalla responsabilità risarcitoria. Tale norma è stata abrogata per adeguarsi alla procedura di infrazione 2007/4679, con cui la Commissione europea ha contestato, tra l'altro, che l'art. 4 della direttiva non considera la bonifica come fattispecie in grado di dispensare in via generale dagli obblighi di riparazione.

La tutela risarcitoria rimane di stampo civilistico, mentre quella ripristinatoria è connotata da profili spiccatamente pubblicistici, i quali si estrinsecano nel coinvolgimento procedimentale di poteri autoritativi della p.a. Dunque, allorché pure nell'art. 242 del codice si faccia riferimento al responsabile dell'inquinamento, si può considerare tale colui che è responsabile ai sensi dell'art. 311 del codice dell'ambiente<sup>31</sup>.

E poiché ormai l'art. 311 accoglie – nella Parte VI – un criterio misto di imputazione della responsabilità, tale criterio deve essere applicato anche alle bonifiche.

D'altra parte, che sussista una circolarità omogenea di concetti fra Parte IV e Parte VI del codice risulta anche dall'art. 313 del codice, che espressamente prevede che – qualora all'esito dell'istruttoria di cui all'art. 312 sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale ed il “responsabile” non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte quarta del decreto oppure ai sensi degli artt. 304 ss. – il Ministro dell'ambiente, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati “responsabili” il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato.

Come sostenuto in alcune pronunce<sup>32</sup>, a fronte degli artt. 242 e 244 del codice dell'ambiente, che individuano nel responsabile della contaminazione il soggetto nei cui confronti è possibile disporre l'obbligo di bonifica, senza però indicare quale sia il titolo di imputazione (di carattere soggettivo o oggettivo) della responsabilità a cui si riferiscono le norme, si può proporre una lettura coordinata con le disposizioni di cui alla Parte VI del codice dell'ambiente, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Le disposizioni della Parte VI infatti distinguono in quali casi sia ravvisabile un titolo di imputazione di tipo soggettivo o oggettivo, così potendo svolgere una funzione integrativa delle norme degli articoli 242 e 244, che si riferiscono genericamente al responsabile della contaminazione. A seguito della procedura di infrazione 2007/4679, il

---

I presupposti soggettivi che giustificano l'obbligo di bonifica devono coincidere con i presupposti soggettivi che giustificano l'obbligo di risarcimento in forma specifica, tenuto conto della tendenziale sovrapposibilità degli interventi di ripristino ambientale necessari ad ottenere il raggiungimento degli obiettivi della bonifica e del risarcimento in forma specifica.

<sup>31</sup> Gli oneri di bonifica possono essere valutati quale risarcimento in forma specifica che grava sul responsabile dell'inquinamento. Di fronte ad una contaminazione ambientale, il responsabile è gravato in primo luogo degli obblighi di riparazione in forma specifica (*sub specie* di interventi di bonifica) e, in subordine, degli obblighi di risarcimento per equivalente. Si era già così sostenuto – quale proposta interpretativa – che tanto gli oneri di bonifica quanto la responsabilità per danno fanno sorgere a carico dell'autore dell'illecito ambientale obbligazioni risarcitorie (in forma specifica e, in subordine, per equivalente) con natura riconducibile a quella aquiliana. Il rinvio sia consentito a V. CINGANO, *Bonifica e Responsabilità per Danno all'Ambiente nel Diritto Amministrativo*, Cedam, Padova, 2013. Cfr. A. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in A. D'ADDA, I. NICOTRA, U. SALANITRO, *Principi europei e illecito ambientale*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 39 ss.

<sup>32</sup> In questo senso, in particolare, il riferimento è alla motivazione di T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. IV, 11 marzo 2024, n. 458. Anche Cass. 3077/2023, tuttavia, espressamente valuta la natura mista del modello di responsabilità ed il distinguo operato dalla Direttiva 2004/35/CE in funzione della natura pericolosa o meno dell'attività esercitata dall'operatore. La dottrina affronta con consapevolezza la problematica, E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2021, n. 1, p. 3.

legislatore nazionale – che nel recepire la direttiva comunitaria inizialmente aveva previsto un criterio di imputazione di tipo soggettivo anche per le attività pericolose – ha modificato gli artt. 298 *bis* e 311 del codice dell'ambiente<sup>33</sup>, distinguendo il titolo di responsabilità (di tipo oggettivo non assoluto<sup>34</sup> e soggettivo) a seconda che il danno ambientale sia causato o meno da un'attività pericolosa.

Pertanto, laddove gli articoli 242 e 244 del codice dell'ambiente individuano il soggetto obbligato alla bonifica dei siti contaminati nel “*responsabile*” dell'inquinamento devono essere integrati con i criteri di imputazione di derivazione comunitaria recepiti dalla Parte VI del medesimo codice, i quali implicano la necessaria distinzione tra attività pericolose ed attività non pericolose.

Alla luce di tali premesse, anche ai fini della legittima adozione di un ordine di bonifica di un sito inquinato, si può affermare che – in caso di attività pericolose – è sufficiente che l'amministrazione accerti in termini oggettivi la responsabilità di un operatore nella contaminazione di un sito, provando l'evento della contaminazione e, secondo il principio del “*più probabile che non*”, l'esistenza di un nesso causale tra la condotta attiva o omissiva dell'operatore e l'inquinamento riscontrato, senza essere tenuta a dimostrare l'elemento soggettivo del dolo o della colpa<sup>35</sup>. L'operatore, alla luce dell'inversione dell'onere della prova prevista dalla norma, può dimostrare, fornendone la prova rigorosa, che sussistono

<sup>33</sup> Con l'art. 25 della legge n. 97 del 2013, rubricato “*Modifiche alla parte sesta del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. Procedura di infrazione 2007/4679*”. Per un approfondimento D. COVUCCI, *Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la Legge Europea 2013*, in *Danno e Responsabilità*, 2016, n. 6, p. 638; U. SALANITRO, *La novella sulla responsabilità ambientale nella «legge europea» del 2013*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2013, pp. 1309 ss.; M. FERMEGLIA, *Chi inquina, ripara: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la legge europea 2013*, in *Resp. civ. e prev.*, 2015, n. 5, pp. 1591 ss.

<sup>34</sup> L'art. 308 esclude a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte VI se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore (comma 4); inoltre, l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte VI qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da: a) un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità Europea di cui all'allegato 5 della parte VI, applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità alle condizioni ivi previste; b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività (comma 5); resta impregiudicata la responsabilità e l'obbligo risarcitorio del trasgressore interessato (comma 6). A queste ipotesi di esimenti (cui si aggiungono le calamità naturali, il conflitto armato) va accostato il pari valore che viene assunto dal cd. inquinamento diffuso, una circostanza che tendenzialmente elide il nesso di causalità tra attività e danno e dunque esclude l'attualità del principio “*chi inquina paga*” (cfr. Cass. 3077/2023, punto 16).

<sup>35</sup> Come ha chiarito la sentenza dell'Adunanza plenaria 3/2021, sulla scorta di altra giurisprudenza della medesima Adunanza Plenaria (sentenza n. 10/2019) in tema di prevenzione il principio “*chi inquina paga*” non richiede, nella sua accezione comunitaria, anche la prova dell'elemento soggettivo, in considerazione del fatto che la direttiva n. 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità (non di posizione), ma, comunque, oggettiva.

le circostanze ed i presupposti che elidono il nesso causale o le esimenti contemplate dall'art. 308, commi 4 e 5, del codice<sup>36</sup>.

Solo nel caso di attività non pericolose, e quindi non comprese tra quelle contemplate dall'allegato 5 alla Parte VI, l'amministrazione, nell'individuare il responsabile dell'inquinamento destinatario dell'ordine di bonifica, deve provare non solo l'evento della contaminazione e, secondo il principio del *"più probabile che non"*, l'esistenza di un nesso causale tra la condotta attiva o omissiva dell'operatore e l'inquinamento riscontrato, ma anche l'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

#### 4. Il rapporto trilaterale responsabile/amministrazione/proprietario e la fonte legale delle obbligazioni

Per proporre un primo bilancio dell'analisi fin qui svolta, si può osservare come dalle obbligazioni regolate dagli artt. 239 ss. del codice dell'ambiente per la bonifica risulti un complesso rapporto soggettivo trilaterale fra:

- responsabile dell'evento di inquinamento (cui compete la realizzazione dei necessari interventi e sul quale gravano i relativi costi), ove effettivamente individuato (a seguito di accertamento del nesso di causa e -almeno per le attività non pericolose - della colpa),
- pubblica amministrazione<sup>37</sup>, sulla quale grava l'onere di individuare il responsabile dell'inquinamento e di far eseguire i necessari interventi volti alla bonifica del sito, ma che -almeno in linea astratta - non dovrebbe rimanere onerata altresì dei relativi costi, dovendo rivalersi sul responsabile o - nei limiti di cui all'art. 253- sulla proprietà del bene,
- proprietario incolpevole, il quale solo per la sua posizione non è tenuto a porre in essere interventi diversi dalle misure di prevenzione, ma che potrebbe comunque

<sup>36</sup> E ragionevolmente, in questo contesto, l'assenza di contestazioni circa il mancato rispetto dell'autorizzazione legittimante l'esercizio dell'attività potrebbe essere idonea ad escludere solo la colpa specifica (riscontrabile, come è noto, in caso di inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline), ma non essere idonea ad escludere la colpa generica riscontrabile nel caso di mancanza di diligenza, prudenza o perizia, da valutare secondo il criterio della diligenza qualificata esigibile da chi svolga professionalmente una attività che rientra nel novero di quelle pericolose, e deve pertanto assicurare che la stessa non rappresenti un danno o un pericolo di danno per l'ambiente e non determini un aggravamento del danno già prodotto. Né d'altra parte l'interessato non potrebbe invocare a proprio favore la circostanza che, nel momento in cui è stata posta in essere la condotta commissiva o omissiva dalla quale è derivato l'inquinamento, la normativa allora vigente ammettesse lo svolgimento dell'attività senza l'adozione di alcuna forma di protezione ambientale (in questo senso, T.A.R. Veneto Venezia, Sez. IV, 7 febbraio 2024, n. 210).

<sup>37</sup> Per quanto concerne la specifica individuazione dell'amministrazione competente, come recentemente chiarito da Corte cost. 26 luglio 2024, n. 151, l'art. 250 cod. ambiente attribuisce alla regione un potere di sostituzione del comune per l'ipotesi in cui detto ente non provveda, in via suppletiva, all'esecuzione diretta delle operazioni di bonifica di cui all'art. 242 cod. ambiente, ove il responsabile della contaminazione si sia reso inadempiente o non sia individuabile, e neppure il proprietario del sito e gli altri soggetti interessati abbiano messo in opera gli interventi necessari al ripristino ambientale.

spontaneamente attivarsi, e che, in ogni caso, risponde economicamente nei limiti del valore del fondo in forza dell'onere reale, ma che – a sua volta – può agire in rivalsa nei confronti dell'effettivo responsabile.

Con riferimento ad entrambe le azioni di rivalsa (attivabili dall'amministrazione e dal proprietario), il responsabile dovrebbe essere individuato a seguito di accertamento di un nesso di causa fra la sua condotta e l'evento, oltre che della colpa (ove ritenuta normativamente necessaria, almeno per le attività non pericolose).

Nell'ambito di questo complesso rapporto, devono essere ulteriormente analizzati gli oneri o le obbligazioni di fonte legislativa che gravano su ognuno dei soggetti (pubblici e privati) coinvolti, quali siano i reciproci rapporti e chi debba sopportare – in definitiva – i costi necessari per la bonifica.

Per dipanare l'intreccio di questioni, in sé assai articolato e che necessariamente sconta in concreto la complessità fenomenica di ogni singola situazione, conviene muovere dalle norme speciali dettate dal codice dell'ambiente (specificamente sulle bonifiche, nella Parte IV), con l'attenzione (fin d'ora) al fatto che l'analisi di questo rapporto trilaterale sconta altresì la necessità – già emersa nell'analisi del criterio di imputazione della responsabilità – di chiarire se le obbligazioni che trovano la loro fonte nel codice dell'ambiente debbano essere definite solo attraverso lo stesso codice (sul presupposto che questo costituisca un sistema autonomo di definizione delle responsabilità) oppure se la relativa disciplina possa essere integrata anche con l'applicazione dei principi sulla responsabilità civile (non solo in punto onere probatorio di accertamento del nesso di causa e della colpa, ma anche in punto definizione dell'azione esperibile e inerente regime).

## 5. Le azioni di rivalsa del proprietario incolpevole nei confronti del responsabile

Il codice dell'ambiente prevede espressamente che il soggetto che abbia sostenuto spontaneamente i costi di bonifica (se diverso dall'effettivo responsabile) possa recuperarli attraverso la rivalsa (da azionarsi nei confronti dell'effettivo responsabile).

Ai sensi dell'art. 253, comma 4, cod. amb., infatti, nel caso di bonifica spontanea del sito inquinato, il proprietario ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito, indipendentemente dall'avvenuta identificazione del responsabile da parte della competente autorità amministrativa<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> L'inciso "in qualunque momento" contenuto nell'art. 245 del codice dell'ambiente 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 spontaneamente agli interventi di

La giurisprudenza ha 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<sup>39</sup>. 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 (ordinario) 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.

### 5.1. La rivalsa ex art. 253 c. 4 codice ambiente come azione speciale e la ripetizione delle spese come obbligazione ex lege

La Corte di cassazione, nell'interpretare la rivalsa di cui al comma 4 dell'art. 253, ha inteso la relativa disciplina in termini di specialità, sotto il profilo dell'onere della prova, dell'individuazione del termine di prescrizione e del regime di (non) solidarietà, sul presupposto che la relativa azione non sia riconducibile al *genus* della responsabilità aquiliana, ma abbia natura di obbligazione indennitaria *ex lege*.

In particolare, secondo Cass. n. 1573/2019, soggetto passivo dell'obbligazione prevista dalla legge è il “*responsabile dell'inquinamento*”. La qualifica di “*responsabile*” attiene, per la Suprema Corte, 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<sup>40</sup>. 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 sarebbe nella fattispecie legale una responsabilità per

---

bonifica ed esercitare successivamente il diritto di rivalsa, fermo restando che il responsabile – una volta individuato – potrebbe non subire passivamente le scelte progettuali già elaborate dall'amministrazione o dal proprietario incolpevole e potrebbe contestare tali scelte anche sotto il profilo della congruità dei costi sostenuti. Come chiarito da Cass. civ., Sez. III, ord., 22 gennaio 2019, n. 1573, in *Corriere Giuridico*, 2019, n. 10, p. 1242, con nota di U. SALANITRO, *Bonifica ambientale e azione di rivalsa*, condizione, necessaria e sufficiente, di legittimità sia della condotta sul piano amministrativo sia dell'esercizio del diritto sul piano privatistico è la sottoposizione dell'intervento del proprietario alla procedura prevista dalla legge.

<sup>39</sup> Ancora Cass. civ., Sez. III, ord., 22 gennaio 2019, n. 1573, cit.

<sup>40</sup> Secondo Cass. n. 1573/2019 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 la 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.

pura causalità non riconducibile neppure 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. Ai fini della disciplina in esame la responsabilità dell'inquinamento non corrisponderebbe allora 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).

Come conseguenza, secondo la Suprema Corte, la logica puramente indennitaria che presiede all'azione di rivalsa nei confronti del responsabile, esercitata dall'autorità amministrativa o dal proprietario del sito, sottrae quindi 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».*

Da tale premessa, la Corte trae due conseguenze di disciplina in punto durata del termine di prescrizione (decennale) ed esclusione della solidarietà. In particolare, *«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"), ... 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.)».*

Prendendo le mosse dai principi espressi da Cass. n. 1573/2019, la successiva Cass. n. 32142/2019 ha ulteriormente osservato come non sia chiarito dal legislatore se il proprietario faccia valere in via di surrogazione il diritto spettante alla pubblica amministrazione (creditore originario), ovvero se eserciti un proprio diritto, secondo il modello dell'azione di regresso; di conseguenza, è controverso quale sia il contenuto del suo onere probatorio, cioè non è pacifico se egli debba dimostrare gli elementi su cui si fonda la responsabilità dell'inquinatore. Ove si accogliesse questa seconda opzione, sarebbe giustificata una disciplina autonoma sia per la prescrizione, sia sul regime dell'obbligazione plurisoggettiva, differenziata da quella che avrebbe potuto fare valere la pubblica amministrazione contro il responsabile. Ma anche ove si accedesse a questa opzione, chi agisce in rivalsa dovrebbe dimostrare la sussistenza di quegli elementi della fattispecie che avrebbero consentito al creditore originario di prevalere in giudizio: sarebbe irragionevole infatti che il soggetto che agisca in rivalsa non sia tenuto a provare fatti, quali ad esempio quelli che accertano i

criteri di imputazione della responsabilità, che sarebbe stato onere del creditore originario dimostrare<sup>41</sup>. La richiamata (e precedente) Cass. n. 1573/2019, valorizzando la logica indennitaria, dimostra però di aderire alla tesi secondo cui il proprietario fa valere lo stesso diritto che avrebbe potuto esercitare la pubblica amministrazione, cioè il proprietario non chiede il risarcimento del danno extracontrattuale, ma il rimborso delle spese necessarie all'espletamento di una pubblica funzione, con conseguente inapplicabilità dello statuto disciplinare proprio dell'illecito civile, tanto in ordine alla prova della ricorrenza degli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità quanto con riferimento alla prescrizione ed alla solidarietà<sup>42</sup>.

## 5.2. Altre azioni di rivalsa esperibili dal proprietario

La Corte di cassazione, dopo aver così definito l'azione di rivalsa *ex art. 253* comma 4 del codice dell'ambiente, l'ha distinta dalle ulteriori azioni eventualmente esperibili dal proprietario nei confronti del responsabile, sul presupposto che queste ultime non sono espressamente previste dal codice dell'ambiente<sup>43</sup>: la rivalsa è contemplata dal codice dell'ambiente solo nel caso di spontanea bonifica da parte del proprietario non responsabile dell'inquinamento. Si esulerebbe dunque dall'obbligazione *ex lege* di cui all'art. 253 qualora 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 a sua volta azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto (o di infruttuosità dell'azione)<sup>44</sup>.

A livello di disciplina, in tali casi si ritornerebbe 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<sup>45</sup>. In questo quadro non può sfuggire, secondo Cass. 1573/2019, 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»*.

<sup>41</sup> U. SALANITRO, *Bonifica ambientale e azione di rivalsa*, cit.

<sup>42</sup> Cass. civ., Sez. III, 10 dicembre 2019, n. 32142.

<sup>43</sup> L'impostazione dogmatica è ancora quella proposta da Cass. n. 1573/2019.

<sup>44</sup> Estraneo alla rivalsa di cui all'art. 253 c. amb. sarebbe quindi 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).

<sup>45</sup> La stessa causalità acquisterebbe così un'ulteriore dimensione, perché ciò che viene in rilievo, nel caso del danno ingiusto in senso tecnico, è non solo la causalità materiale, ma anche la causalità giuridica (così Cass. n. 1573/2019).

### 5.3. Le rivalse del proprietario ricondotte ad una disciplina unitaria

In definitiva, secondo la Suprema Corte, l'art. 253 del codice dell'ambiente regolerebbe una sola (e speciale) azione di rivalsa (di carattere indennitario e riconducibile ad obbligazioni *ex lege*), mentre la (diversa) azione di rivalsa del proprietario nei cui confronti sia stato esercitato l'onere reale, in quanto non espressamente citate dall'art. 253, dovrebbero rientrare nell'alveo della responsabilità aquiliana, con applicazione della inerente disciplina anche in punto oneri probatori e termini prescrizionali.

Pare potersi sostenere, con cauta prudenza, che l'assunto non possa essere interamente condiviso, nella misura in cui – da un lato – crea una differenza nelle condizioni dell'azione che il proprietario potrebbe esercitare per rivalersi dei costi sostenuti, a fronte di un dettato normativo che – è vero – fa cenno all'azione di rivalsa solo per il caso di attivazione spontanea, ma – in ogni caso – non ne detta il regime.

Anche qualora agisca per recuperare i costi sostenuti -ad esempio- a seguito di esercizio dell'onere reale (ma dovrebbe potersi prevedere anche l'azione di recupero dei costi sostenuti anche a seguito dell'adozione di misure di prevenzione, che sono cogenti per il proprietario), il proprietario attiva – come sembra – una azione di rivalsa (analoga a quella citata dall'art. 253) e può rivolgersi soltanto nei confronti del “responsabile”. Tale responsabilità dovrebbe essere accertata – dal giudice civile – secondo gli stessi criteri di responsabilità contemplati dagli artt. 239 ss. del codice dell'ambiente.

La Corte invece – scindendo nettamente presupposti e condizioni delle azioni di rivalsa esperibili dal proprietario – e sussumendole in discipline distinte (quali obbligazioni *ex lege* e quale illecito aquiliano<sup>46</sup>) non pare valorizzare la necessità di coordinare la disciplina delle bonifiche con quella della Parte VI del codice dell'ambiente (sulla responsabilità per danno ambientale).

Qualora sia invece accolta una lettura sistematica, si potrebbe proporre un regime unitario non solo di individuazione del responsabile (con conseguente uniformità degli oneri probatori in capo al proprietario)<sup>47</sup>, ma anche di disciplina fra tutte le azioni di rivalsa esperibili dal proprietario in questo ambito (quale che sia stata la fonte e la natura dei costi che abbia dovuto o voluto sostenere), anche quanto a prescrizione e solidarietà<sup>48</sup>.

D'altra parte, come osservato da attenta dottrina, la soluzione proposta da Cass. n. 1573/2019, collocandosi in una prospettiva conforme al modello di *responsability rule*

<sup>46</sup> Come se la prima fosse una forma di surroga e la seconda invece di regresso (con conseguente applicazione del regime soggettivo della responsabilità civile). Relativamente alle differenze tra surroga e regresso, D. BUSNELLI, *L'obbligazione soggettivamente complessa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 1974; A.M. BENEDETTI, *Delle obbligazioni, Commento sub art. 1299 c.c.*, in E. Gabrielli (a cura di U. Carnevali), *Commentario del codice civile*, 2013; A.M. BENEDETTI, *Alle fonti della solidarietà: la ragion d'essere dell'art. 1294 c.c.*, in *Contratti*, 2013, n. 1, pp. 9-15.

<sup>47</sup> Secondo il regime misto di cui alla Parte VI che, in applicazione della disciplina europea, distingue il titolo di imputazione in funzione dell'attività esercitata (se pericolosa o non pericolosa). Su questi aspetti, cfr. *supra*.

<sup>48</sup> Specificamente su questi aspetti, v. *infra*.

della disciplina per lo smaltimento dei rifiuti, appare superata dall'evoluzione dell'ordinamento europeo in tema di responsabilità ambientale<sup>49</sup>.

V'è poi un argomento, utilizzato da Cass. n. 1573/2019, che troverebbe una smentita nella lettera dell'art. 253 c. amb. La Corte ha infatti ritenuto che *«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»*. Tuttavia, tale osservazione non sarebbe congrua, sia nella parte in cui pretende la qualificazione di danno ingiusto per designare un danno conseguenza, pur essendo tale endiadi tradizionalmente riservata al danno evento; sia nella parte in cui fa operare, in contraddizione con le stesse premesse da cui muove, il criterio della causalità giuridica quale elemento di selezione delle voci ulteriori di spesa, connotate dal richiamo al maggior danno eventuale<sup>50</sup>.

Deve ora ulteriormente indagarsi come l'interpretazione proposta dalla Suprema Corte con riguardo alla “speciale” azione di rivalsa del proprietario (che si sia spontaneamente attivato) sia stata richiamata anche con riferimento all'azione di rivalsa esperibile dall'amministrazione.

## 6. La rivalsa dell'amministrazione nei confronti del responsabile (art. 253 comma 3)

Il codice dell'ambiente fa, infatti, espresso riferimento ad una seconda azione di rivalsa: quella esercitabile dalla pubblica amministrazione che abbia sostenuto i costi ex art. 250, nei confronti del responsabile.

Premesso che l'intervento d'ufficio dell'amministrazione nella realizzazione delle misure di bonifica è subordinato al fatto che *«i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati»* (così l'art. 250)<sup>51</sup>, l'amministrazione – prima di esercitare il privilegio speciale e la ripetizione delle

<sup>49</sup> U. SALANITRO, *Bonifica ambientale e azione di rivalsa*, cit.

<sup>50</sup> In questo senso ancora l'Autore appena citato, il quale sulle questioni connesse al nesso causale e alla distinzione tra causalità materiale e causalità giuridica, rinvia a A. BELFIORE, *Responsabilità (struttura del giudizio e prestazione risarcitoria)*, in *Le parole del diritto, Scritti in onore di Carlo Castronovo*, III, Jovene, Napoli, 2018, pp. 1519 ss.

<sup>51</sup> Per l'intervento d'ufficio è oggi indicato *«il termine di novanta giorni dalla mancata individuazione del soggetto responsabile della contaminazione o dall'accertato inadempimento da parte dello stesso»* (tale termine è stato introdotto

spese nei confronti del proprietario incolpevole – è onerata dall'esercizio dell'azione di rivalsa nei confronti del soggetto responsabile per il recupero delle spese già effettivamente sostenute per gli interventi realizzati. Solo qualora il responsabile non sia identificabile, ovvero l'azione di rivalsa non possa essere esercitata o risulti infruttuosa, l'amministrazione potrà esercitare privilegio ed onere reale<sup>52</sup>.

Secondo la giurisprudenza, lo statuto anche di questa azione di rivalsa si ricava dalle decisioni della Corte di cassazione n. 1573/2019 e Cass. n. 32142/2019, riferite all'ipotesi di bonifica spontanea del sito inquinato da parte del proprietario incolpevole, ma che – per come chiarito dalla successiva Cass. n. 199/2024<sup>53</sup> – hanno enunciato principi che palesano una vocazione più generale.

Ne segue che soggetto passivo dell'obbligazione di rimborso è il “*responsabile dell'inquinamento*”, il quale – in ragione del mero evento della contaminazione del sito – è tenuto a tenere indenne l'amministrazione (così come il proprietario del sito che si fosse spontaneamente attivato) delle spese sopportate per la bonifica e conseguenti al fatto obiettivo dell'inquinamento.

La ripetizione delle spese è conseguenza così di una obbligazione di fonte legislativa, i cui presupposti di fatto, per ciò che concerne segnatamente la posizione dell'amministrazione sono costituiti (in linea con quanto ritenuto dalla giurisprudenza euro-unitaria) dall'accertamento di una situazione di inquinamento, dalla mancata attivazione (spontanea o) a seguito di diffida, del soggetto responsabile dell'inquinamento (cui, pertanto, l'inquinamento stesso sia solo oggettivamente riconducibile) a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento e, infine, dalla realizzazione d'ufficio, in via sostitutiva, di detti interventi (con sopportazione dei relativi costi) da parte del Comune (o, in carenza, della Regione) ove il responsabile dell'inquinamento non vi provveda. Anche in questo caso l'obbligazione del responsabile dell'inquinamento, di rimborso dell'amministrazione che abbia realizzato (per l'appunto, sostenendone i costi) gli interventi di bonifica cui era tenuto detto responsabile, è una 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, con esclusione anche della regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c.

---

dall'art. 37, comma 1, lett. f-bis), D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge. 29 luglio 2021, n. 108).

<sup>52</sup> In ogni caso, l'art. 253 c. amb. onera l'amministrazione di adottare provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, che giustifichi la ricorrenza delle condizioni per il rimborso delle spese sostenute nei confronti del proprietario.

<sup>53</sup> Cass. civ., Sez. III, 4 gennaio 2024, n. 199. In dottrina, G. SPINA, *Spese di bonifica, azione di rivalsa*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2024, n. 12, p. 826.

Ne consegue che la pubblica amministrazione, la quale, in luogo dell'obbligato responsabile dell'inquinamento, abbia provveduto d'ufficio agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, ha diritto al rimborso delle spese necessarie all'espletamento di una pubblica funzione, alla stregua di un peculiare meccanismo di sussidiarietà verticale attraverso il quale, a garanzia della tutela di un bene di interesse super-individuale e dotato di rilevanza costituzionale, è sempre assicurato il ripristino ambientale.

Anche con riferimento a tale azione, dunque, deve essere applicato il termine di prescrizione ordinario decennale di cui all'art. 2946 c.c. (non avendo la legge fissato, per la fattispecie in esame, un diverso termine), il cui *dies a quo* va individuato in date non anteriori a quelle in cui l'amministrazione ha effettuato i pagamenti per realizzare le attività preordinate alla messa in sicurezza, alla bonifica e al ripristino ambientale dell'area inquinata (e sino a che a tanto non si sia definitivamente provveduto)<sup>54</sup>, dovendo ritenersi, quindi, che l'esercizio del diritto di rivalsa non possa essere fatto valere prima del pagamento – ossia, della spesa effettivamente sostenuta per gli interventi.

## 7. La disciplina dell'azione di rivalsa: fra tipicità del sistema ambiente e applicabilità residuale della responsabilità civile

Anche la corretta definizione della disciplina delle azioni di rivalsa in materia di bonifica (così come l'individuazione del criterio di imputazione della responsabilità per l'inquinamento) sconta una opzione di fondo, rispetto alla quale non sembra che la giurisprudenza abbia ancora assunto una coerente ed univoca posizione.

Il riferimento è alla collocazione del “*sistema bonifiche*” in rapporto di specialità rispetto alla disciplina della responsabilità per danno ambientale (nell'ambito di un d.lgs. n. 152/2006 che – di per sé – può e deve costituire un autonomo riferimento), ovvero al ricondurlo alle norme generali sulla tutela risarcitoria-ripristinatoria civilistica (in specie, quella aquiliana).

Come visto sopra, l'opzione non è né teorica né neutra, ma sconta rilevanti conseguenze applicative.

A parere di chi scrive, la soluzione andrebbe elaborata in maniera unitaria, senza effettuare un inquadramento parcellizzato dei singoli istituti regolati dagli artt. 239 del codice

<sup>54</sup> Cass. civ., Sez. III, 4 gennaio 2024, n. 199, punto 30.2, ove la Corte osserva «Ciò, per l'appunto, in coerenza con la complessiva fattispecie legale che, secondo una logica indennitaria (e non risarcitoria), viene a delineare in capo al responsabile dell'inquinamento un obbligo ex lege di rimborso in favore del Comune, il quale abbia provveduto d'ufficio, in via sostitutiva, adempiendo ad una pubblica funzione, con diritto di rivalsa, dunque, per la perdita patrimoniale consistita negli esborsi a tal fine effettuati, che sarebbero dovuti gravare sullo stesso anzidetto responsabile, tenuto, per legge, a dover provvedere, a proprie spese, agli interventi di mis.b.ra.».

dell'ambiente (tutte le volte che sia necessario individuare una fonte legale integrativa della relativa disciplina), con il rischio – diversamente operando – di creare incolmabili incongruenze applicative.

Incongruenze rese potenzialmente ancora più evidenti dalla circolarità di giurisdizione che interessa la materia delle bonifiche<sup>55</sup>, e dagli effetti che possono derivare dal giudicato. L'identificazione del responsabile è resa incerta nel caso di contaminazioni risalenti nel tempo e di successione nella titolarità del bene, ponendosi ulteriori questioni di individuazione della normativa applicabile (e dei relativi criteri di imputazione della responsabilità), oltre che della effettiva imputabilità soggettiva dell'evento (soprattutto nel caso di complesse vicende societarie, eventualmente anche di natura fallimentare, con subentro del curatore nella gestione del bene). Ulteriore variabile può essere costituita dalle iniziative in concreto assunte dalla pubblica amministrazione (eventuale tramite adozione di ordinanza ai sensi degli artt. 192 c. amb. o 50 t.u.e.l., piuttosto che ai sensi deli artt. 239 ss. c. amb.) o dall'iniziativa del privato che – spontaneamente, almeno nella fase iniziale – abbia assunto l'onere di bonifica.

Si pensi all'ipotesi di un proprietario “*incolpevole*” (accertato tale dal giudice amministrativo, con sentenza in giudicato, ad esempio per carenza di colpa, pur essendo emersa la sussistenza di quel rapporto con l'evento che – secondo la Cassazione – potrebbe giustificare il sorgere delle obbligazioni *ex lege*), che decida di agire nei confronti di un terzo, ritenuto effettivo responsabile dell'inquinamento, dinnanzi al giudice civile, per recuperare i costi sostenuti – in ipotesi – non spontaneamente, ma a seguito di provvedimento indirizzato nei suoi confronti dalla pubblica amministrazione.

Avallandosi l'orientamento della Corte di cassazione, si porrebbe una prima questione interpretativa, inerente alla qualificazione della domanda proposta: quale regresso nei confronti di un eventuale co-responsabile o quale rivalsa contro l'effettivo responsabile? E in tale ultima ipotesi, quale rivalsa *ex art. 253 c. amb.* o quale rivalsa civilista (per difetto della spontaneità e quindi senza possibilità di ricondurre l'azione all'art. 253 c. amb.)?

<sup>55</sup> Secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, a Sezioni Unite, in ordine alle questioni patrimoniali in tema di interventi di bonifica ambientale sussiste in realtà sempre la giurisdizione del giudice ordinario (cfr. per tutte Cass., ss.uu., ord., 31 luglio 2018, n. 20350). Sulle questioni relative all'identificazione del responsabile dell'inquinamento e della congruità dell'importo a questi richiesto per il rimborso dei costi delle misure di messa in sicurezza e bonifica ambientali effettuate dalla pubblica amministrazione a causa della sua inerzia, sussiste, in altri termini, secondo l'indirizzo della Corte, la giurisdizione del giudice ordinario, in quanto si tratta di diritti soggettivi e, in proposito, non vi è attività discrezionale dell'amministrazione, ma attività strettamente vincolata. L'attività discrezionale riguarda esclusivamente l'individuazione delle misure di sicurezza da attuare e le modalità della loro esecuzione: esclusivamente con riguardo a questo segmento del procedimento sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, mentre sulle questioni patrimoniali (e, quindi, anche sull'individuazione del responsabile e sulla congruità degli importi spesi per le misure di messa in sicurezza e bonifica ambientale) la giurisdizione spetta sempre al giudice ordinario. In questo senso, Cass. civ., Sez. III, 23 dicembre 2021, n. 41436. Sulla discrezionalità tecnica che spetta all'amministrazione nel condurre procedimenti riguardanti casi di inquinamento ambientale, Cons. Stato, Sez. IV, 12 luglio 2022, n. 5863; id., 2 maggio 2022, n. 3424; id., Sez. II, 7 settembre 2020 n. 5379; id., Sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36; T.A.R. Veneto Venezia, Sez. IV, 11 marzo 2024, n. 458; T.A.R. Veneto, Sez. IV, 31 ottobre 2023 n. 1531.

Dalla qualificazione dell'azione (a fronte della deduzione delle medesime circostanze di fatto), discenderebbero poi le rilevanti conseguenze già viste nella prassi giurisprudenziale, in punto criterio di imputazione della responsabilità, onere della prova gravante sull'attore, durata e decorrenza del termine di prescrizione e criterio di imputazione fra più responsabili.

Se poi si considera che giudice amministrativo e giudice civile, tramite i loro Supremi Consessi, paiono muovere da un inquadramento opposto delle misure di bonifica (riconducendolo all'art. 2043 c.c.<sup>56</sup> ovvero ad obbligazioni indennitarie di fonte legale<sup>57</sup>), emerge con evidenza la necessità di promuovere – in via ermeneutica – un inquadramento unico del “*sistema bonifiche*”, nel tentativo di conciliare la disciplina speciale di cui agli artt. 239 ss. con i principi generali della responsabilità civile extracontrattuale, segnatamente della responsabilità oggettiva, e con quelli del danno “*pubblico*” ambientale di cui alla direttiva 2004/35/CE e alla Parte VI del codice dell'ambiente.

Questa lettura unitaria potrebbe essere sostenuta condividendosi la proposta lettura della responsabilità ambientale (bonifiche comprese) quale sub-sistema speciale<sup>58</sup>, con la conseguenza che – in prima battuta – la disciplina delle bonifiche andrebbe integrata mediante il riferimento alla Parte VI del codice dell'ambiente<sup>59</sup> (come *supra* proposto nell'interpre-

<sup>56</sup> Così, di recente, Cons. Stato, Sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630, cit. («*Il Collegio rileva come dalla piana lettura delle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 152 del 2006 emerga una scelta precisa del Legislatore in favore della riconduzione della responsabilità per i danni all'ambiente nel paradigma della tradizionale responsabilità extracontrattuale soggettiva (c.d. responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.), con esclusione di una qualsivoglia forma di responsabilità oggettiva...*»); Cons. Stato, a.p., 22 ottobre 2019, n. 10 («*Il danno all'ambiente è inquadrabile nella fattispecie generale di illecito civile di cui all'art. 2043 c.c. e che la sua natura di illecito permanente determina che il responsabile sia soggetto agli obblighi risarcitori ed in primis di reintegrazione o ripristino dello stato dei luoghi, da esso derivanti*»). Cfr. altresì Con. Stato, Sez. VII, 4 settembre 2024, n. 7420. In dottrina, C. VIVANI, E. SORDINI, *Siti contaminati e responsabilità civile*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, n. 6, p. 737, analizzano la questione con riferimento ad alcune problematiche interpretative particolarmente dense di ricadute che hanno contribuito a far emergere le differenze fra le due ricostruzioni teoriche in modo molto evidente: l'inquinamento diffuso e la continuità della fattispecie disciplinata dal d.lgs. n. 22/1997 prima e poi dal Titolo V della Parte IV del d.lgs. n. 152/2006 rispetto all'art. 2043 c.c.

<sup>57</sup> Nella frastagliata prassi applicativa, necessariamente condizionata dalla peculiarità della fattispecie concreta sotto esame, l'orientamento civile di legittimità ha chiaramente affermato il carattere speciale e derogatorio della disciplina di cui al previgente d.lgs. n. 22/1997 e al d.lgs. n. 152/2006, in quanto tale essenzialmente differente rispetto alla responsabilità aquiliana di cui all'art. 2043 c.c. Cfr. anche Cass. civ., Sez. III, 25 novembre 2021, n. 36651, in *Giur. it.*, 2022, con commento di C. VIVANI, *Inquinamento antecedente all'introduzione dell'istituto della bonifica dei siti contaminati: un chiarimento sui temi della (non) retroattività e continuità normativa*. Anche in dottrina, un indirizzo interpretativo ha qualificato le bonifiche quali obblighi ripristinatori di diritto pubblico, conformati dall'esercizio del potere amministrativo, e in particolare dagli atti amministrativi emanati nell'ambito della sequenza procedimentale che si attiva a seguito della constatazione del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione o del pericolo concreto e attuale di tale superamento. Cfr., ad es., R. MONTANARO, *Esecuzione d'ufficio e conseguenze patrimoniali*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *La bonifica dei siti inquinati: aspetti problematici*, Cedam, Padova, 2002, pp. 128 ss.; F. GOISIS, *La natura dell'ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 d.lg. n. 22 del 1997: la sua “retroattività” e la posizione del proprietario non responsabile della contaminazione*, in *Foro amm. CDS*, 2004, pp. 567 ss.

<sup>58</sup> «*Il sub-sistema normativo di cui al d.lgs. n. 152 del 2006*», ricalcando Cons. Stato, Sez. IV, 27 novembre 2024, n. 9525.

<sup>59</sup> «*... il d. lgs. n. 152/2006, attuando gli obblighi di risultato stabiliti dalla Direttiva 2004/35/CE, realizza comunque una legge speciale, tendenzialmente regolativa delle fattispecie di responsabilità per danni all'ambiente*», citando Cass. civ., ss. uu., n. 3077/2023, cit., punto 26.

tazione del criterio misto di imputazione della responsabilità) e – solo in seconda battuta – con riguardo al sistema della responsabilità civile<sup>60</sup>, per quanto compatibile.

## 8. Conseguenze su onere della prova, limiti temporali, parziarietà dell'obbligazione

Le conseguenze applicative di questo ragionamento, con riferimento alle (*rectius* alla) azione di rivalsa, potrebbero essere così individuate.

In primo luogo, la responsabilità dell'inquinamento (con onere della prova a carico di chi agisca in rivalsa, il quale deve dimostrare la sussistenza di quegli elementi della fattispecie che avrebbero consentito al creditore originario di prevalere in giudizio) andrebbe comunque accertata secondo il criterio misto di cui alla Parte VI (sia da parte dell'amministrazione, sia da parte del privato). In quest'ottica, in definitiva, la natura dell'azione (quale surroga con subingresso nella medesima posizione creditoria dell'amministrazione o autonomo esercizio di un diritto di regresso) non inciderebbe dunque sull'individuazione del criterio di imputazione della responsabilità.

Una precisazione in argomento. Qualora sia intervenuto un giudicato amministrativo in punto responsabilità (per affermarla ovvero negarla in capo al proprietario, ad esempio), questo giudicato potrà vincolare soltanto le parti fra le quali si sia formato (e, dunque, nell'azione di rivalsa esercitata nei confronti del responsabile da parte dell'amministrazione, i cui provvedimenti sono stati appunto impugnati dinanzi al giudice amministrativo nel giudizio definitosi con il giudicato) e, per il resto, assumerà valore meramente probatorio in ordine all'individuazione del responsabile dell'inquinamento, il cui accertamento è rimesso al giudice ordinario investito della domanda di rivalsa del proprietario (incolpevole) nei confronti del responsabile dell'inquinamento (dunque, in controversia tra privati, della quale non è parte la pubblica amministrazione che ha emesso i provvedimenti amministrativi relativi alla procedura di legge)<sup>61</sup>.

In secondo luogo, la durata del termine di prescrizione dovrebbe essere individuata non nel termine ordinario decennale *ex art. 2946 c.c.*, ma nel più breve termine quinquennale (ovvero nel maggior termine del reato, qualora il fatto sia previsto come reato<sup>62</sup>). La ra-

<sup>60</sup> La dottrina ha più volte ravvisato l'incoerenza tra il sistema complessivo della responsabilità civile e la particolare disciplina della responsabilità ambientale, considerata espressiva di una logica sanzionatoria propria del diritto pubblico. Sul punto, fra gli altri, P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 2004, p. 1079; F.D. BUSNELLI, S. PATTI, *Danno e responsabilità civile*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 155 ss.; C. VIVANI, *Il danno ambientale. Profili di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2000, pp. 63 ss.; G. MORBIDELLI, *Il danno ambientale nell'art. 18, L. 349/1986. Una introduzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pp. 614 ss.; G. ALPA, *Pubblico e privato nel danno ambientale*, in *Contr. imp.*, 1987, pp. 685 ss..

<sup>61</sup> In argomento, Cass. civ., Sez. III, 4 gennaio 2024, n. 199, cit.

<sup>62</sup> Qui il riferimento potrebbe essere non tanto (o non solo) alle contravvenzioni regolate dall'art. 257 del codice dell'ambiente, quanto soprattutto ai delitti contro l'ambiente di cui al titolo Vi bis del Libro II del codice penale (art. 452 bis

gione di ciò, tuttavia, deriverebbe non dal riconoscimento della natura aquiliana dell'azione, quanto dalla valorizzazione dell'espresso richiamo all'art. 2947 c.c. contenuto nell'art. 313, comma quinto, del codice dell'ambiente (*"5. Nei termini previsti dai commi 1 e 3 dell'articolo 2947 del codice civile, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può adottare ulteriori provvedimenti nei confronti di trasgressori successivamente individuati"*). La relativa decorrenza dovrebbe essere individuata (per il caso di azione di rivalsa) dall'avvenuto pagamento, ovvero da quando viene sostenuta la spesa che si intende recuperare<sup>63</sup>.

In terzo luogo, nel caso di più responsabili della contaminazione e, quindi, al fine di individuare il criterio di imputazione della reciproca responsabilità in caso di azione di rivalsa ovvero di successiva azione di regresso, il criterio sarebbe quello di cui all'art. 311, comma 3 c. amb. (che esclude la solidarietà<sup>64</sup>): *«Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale»*<sup>65</sup>.

La norma prevede il principio della personalità e della parziarietà dell'obbligazione risarcitoria per danno ambientale, in caso di pluralità di autori del medesimo illecito, che richiama quello in precedenza disciplinato dall'art. 18 della legge n. 349/1986 e si discosta dal criterio di responsabilità solidale invece previsto dall'art. 313 del codice.

Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza civile, l'esclusione dell'operatività dell'art. 2055 c.c. deve avvenire con cautela, poiché il criterio della solidarietà integra un principio generale in tema di responsabilità extracontrattuale e risponde ad esigenze di tutela immediata ed effettiva del danneggiato: *«è indubbio che tale esclusione di operatività mira ad evitare il rischio di una sorta di responsabilità oggettiva o per fatto altrui ed in particolare quello di ascrivere ad ogni compartecipe anche per un modesto segmento di una delle condotte sfociate in un danno ambientale complessivo la responsabilità per l'ingentissimo danno che ne è derivato, anche quanto alle specifiche conseguenze non prevedibili o perfino non controllabili perché da ascrivere alla condotta indipendente di altri [...]. Se questa è la ratio della norma di limitazione della responsabilità, essa non può operare*

ss.).

<sup>63</sup> Cfr. in termini più generali sulle azioni di rivalsa dell'erogante, per la decorrenza della prescrizione, ai sensi dell'art. 2935 cod. civ., dal momento del pagamento: tra le altre, Cass. n. 4363/1997; Cass. n. 6769/2001; Cass. n. 13600/2019; Cass. n. 16797/2019; Cass. n. 37709/2021.

<sup>64</sup> L'art. 2055 rende solidalmente responsabili gli autori di condotte illecite autonome, ma convergenti nel cagionare il (medesimo) danno patito dall'offeso.

<sup>65</sup> Il comma terzo dell'art. 311 è stato modificato dall'art. 5 bis, comma 1, lett. b), D.L. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla L. 20 novembre 2009, n. 166 e, successivamente, dall'art. 25, comma 1, lett. h), L. 6 agosto 2013, n. 97. In dottrina, D. COVUCCI, *Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la Legge Europea 2013*, cit., p. 638. Per quanto invece concerne la disciplina sulla responsabilità per danno, l'art. 313 del codice, in riferimento all'azione ministeriale, espressamente prevede una responsabilità solidale: *«l'ordinanza è emessa nei confronti del responsabile del fatto dannoso nonché, in solido, del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi, secondo l'accertamento istruttorio intervenuto, all'onere economico necessario per apprestare, in via preventiva, le opere, le attrezzature, le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili»*.

*pure nei casi di condotta unitaria, risultante dalla combinazione, quale indispensabili antefatti causali tra loro avvinti da inscindibili e reciproci nessi di consequenzialità, delle azioni colpose o dolose concorrenti di più persone: alle quali ultime sia quella complessiva condotta che quell'unitario danno allora andranno altrettanto unitariamente ascritti, in persistente applicazione – o, se si vuole, in non limitata applicazione o non estesa esclusione – della regola generale»<sup>66</sup>.*

La limitazione di responsabilità ex art. 311 c. amb. andrebbe allora circoscritta ai casi in cui le condotte causative dell'unitario evento di danno siano differenti e tra loro indipendenti; a contrario, ove l'unitario evento di danno sia causato non da una pluralità di condotte autonome od indipendenti, ma da una altrettanto unitaria condotta colposa o dolosa, però indissolubilmente ascrivibile a più soggetti tra loro indifferenziatamente e quindi a condotte concorrenti in senso stretto, potrebbe riprendere applicazione – o non soffrire la limitazione speciale suddetta – la regola generale dell'art. 2055 c.c., che pone appunto in via generalissima i criteri di imputazione degli effetti di una condotta complessiva ed inscindibile nelle componenti delle azioni od omissioni di più soggetti<sup>67</sup>.

Una siffatta lettura – che sostiene la parziarietà dell'obbligazione, salvi i casi in cui un nesso qualificato astringa le diverse condotte illecite – porrebbe la regola speciale di cui all'art. 311 del codice dell'ambiente in esame in meno netta discontinuità rispetto al modello generale della solidarietà<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Cass. civ., Sez. III, 6 maggio 2015, n. 9012. Nella stessa direzione, Cass. 4 aprile 2017, n. 8662, in *Corr. giur.*, 2018, p. 37, con nota di U. SALANITRO, *Ius superveniens e danno ambientale: una nuova prospettiva nella giurisprudenza di legittimità?* In dottrina, cfr. anche M. FERMEGLIA, *La Cassazione delinea lo statuto del "nuovo" danno ambientale*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2016, n. 7-8, p. 1109. In senso critico, invece, D. COVUCCI, *Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la Legge Europea 2013*, cit. «... il principio della parziarietà ex art. 311, comma 3, d. lgs. n. 152/2006, recepisce e traduce il principio comunitario (immediatamente precettivo) "chi inquina paga" – cui si informa anche la Direttiva – e impone di accertare l'effettiva incidenza causale dei singoli compartecipi anche quando il danno ambientale si presenti come un pregiudizio unitario. Per di più, lo stesso art. 311, comma 3, è una norma "speciale" che, evidentemente, non può essere derogata da disposizioni generali in tema di illecito plurisoggettivo (art. 2055 c.c. e art. 187 c.p.), né può essere confinata ai rapporti di regresso interni tra co-obbligati».

<sup>67</sup> La giurisprudenza amministrativa opta per l'applicazione dell'art. 2055 c.c. in forza della riconduzione della responsabilità da inquinamento al più ampio genere della responsabilità aquiliana. La responsabilità solidale sarebbe dunque esclusa solo in relazione al danno determinato da una causa che abbia avuto, da sola, efficacia sufficiente a causare l'evento. Cfr. Con. Stato, Sez. VII, 4 settembre 2024, n. 7420, cit. L'art. 311, comma 3, c. amb. 1 non dovrebbe essere inteso nel senso di sancire, in deroga all'art. 2055 c.c., il regime della responsabilità parziaria pur a fronte di un medesimo evento inquinante, bensì nel senso di riaffermare – secondo quanto già evincibile dalla disciplina generale della responsabilità aquiliana – la diversità degli obblighi ripristinatori e risarcitori per distinti e separatamente individuabili danni-conseguenza (cfr., T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 10 giugno 2022, n. 1352, in *Ambiente e Sviluppo*, 2022, n. 8-9, p. 559, con nota di C. PREVETE, *Azioni di bonifica*; id., Sez. IV, 7 febbraio 2022, n. 273; id. 15 ottobre 2021, n. 2236; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. I, 15/09/2020, n. 2174; T.A.R. Piemonte, Torino, I, 9 giugno 2017, n. 717; in termini, Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172, in *Ambiente e Sviluppo*, 2022, n. 10, p. 665, con nota di A. QUARANTA, *Esiste la responsabilità solidale in materia di bonifica dei siti contaminati?* Cfr. in argomento, A. D'ADDA, *Riflessioni sulle obbligazioni plurisoggettive: un «ritorno» alle ragioni del vincolo di solidarietà*, in *Rivista di Diritto Civile*, 2024, n. 5, p. 813.

<sup>68</sup> A. D'ADDA, *Le obbligazioni plurisoggettive tra riflessione dogmatica e nuovi problemi operativi*, in *I Contratti*, 2019, n. 3, p. 253. Secondo l'Autore, «una diversa ricostruzione, coinvolgendo nell'obbligo solidale anche soggetti che hanno contribuito a danni nitidamente distinguibili – non sembra rispondere alle ragioni ordinariamente fondative della solidarietà (risarcitoria), che appunto postulano l'idea per cui chi causa un pregiudizio non può vedere alleggerita la

## 9. Per concludere

La chiave di lettura qui proposta nell'interpretazione delle obbligazioni *ex lege* di bonifica, muove dalle criticità che emergono nella prassi (come rivelate dalla giurisprudenza intervenuta in materia), con l'obiettivo di promuovere – a livello di applicazione concreta – una garanzia di effettiva prevenzione (per quanto realizzabile dal proprietario ed a prescindere da una sua responsabilità) e di ripristino della matrice ambientale funzionale a garantire il contrasto ad eventi che possono costituire minaccia anche per la salute<sup>69</sup>, a fronte di un sistema che palesa – quantomeno – «*qualche incertezza propria di un'indubbia proliferazione di interventi, tecnici e di prescrizione amministrativa*»<sup>70</sup>. Ma nel quale devono essere individuati uniformi elementi tipizzanti e distintivi.

In quest'ottica, gli obblighi di *facere* (individuati limitatamente alle misure di prevenzione, che sono volte proprio a contrastare una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente) e le facoltà di volontario intervento a carico del proprietario risultano funzionali ad attuare il divieto di arrecare danno alla salute e all'ambiente, quali limiti alla libertà d'iniziativa economica privata. Nella stessa ottica, la reciproca integrazione fra la disciplina delle bonifiche e quella per il risarcimento del danno ambientale, così come l'identificazione di un unitario concetto di “*responsabile*”, potrebbero essere funzionali a consentire una disciplina più uniforme nell'esercizio delle azioni di rivalsa, dinnanzi al giudice civile (se condivisa fra le giurisdizioni).

D'altra parte, la stabilizzazione applicativa della disciplina sulle bonifiche – soprattutto nella prassi – consentirebbe di valorizzare anche una forma di riparazione, ripristino e risarcimento in forma specifica, quale misura tempestiva, efficace e privilegiata (rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario) di tutela dell'ambiente, con – auspicabile – deflazione del contenzioso e minimizzazione nell'impatto delle contaminazioni a carico della salute.

---

*propria obbligazione risarcitoria per il fatto che anche altre condotte si pongano come causa concorrente di un medesimo pregiudizio, cui le condotte siano realmente “vicine”. Peraltro, legittimando un'incontrollata applicazione della solidarietà anche in fattispecie in cui non pare giustificarsi quel coinvolgimento di uno degli independent tortfeasor nella riparazione di danni che, invece, lo coinvolgerebbero – per mera vicinitas – del tutto indirettamente».* Nello stesso senso, M. ORLANDI, *Concorso nel danno ambientale e teoria dell'equivalenza*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, a cura di I. NICOTRA, U. SALANITRO, Giappichelli, Torino, 2010, p. 162.

<sup>69</sup> Secondo U. SALANITRO, *La bonifica dei siti contaminati*, cit., p. 1270, «*la disciplina della bonifica si propone di eliminare ogni rischio significativo per la salute recuperando il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici, secondo una logica pubblicistica che non lascia spazio all'autonomia del proprietario che preferisca, messo in sicurezza il sito, interdirne l'accesso per garantire la salute dei terzi*».

<sup>70</sup> Così Cass., ss.uu., n. 3077/2023, cit. al par. 30.

