

L'art. 5bis, L. 20 novembre 2009, n. 166, e l'art. 25, L. 6 agosto 2013, n. 97, sono infine intervenuti per allineare il contenuto del Codice con quello della direttiva comunitaria: **è stato stabilito che il danno all'ambiente debba essere risarcito esclusivamente per il tramite delle misure di riparazione "primarie", "complementari" o "compensative"**.

Ai sensi dell'art. 311, comma 2 solo quando il responsabile dell'inquinamento abbia **omesso** o realizzato in **modo incompleto o difforme** le **misure di riparazione** alle quali era obbligato, **il Ministero può agire per ottenere il pagamento dei "costi" delle attività** ancora necessarie per completare **la messa in pristino**.

Ad oggi, quindi, l'ordinamento italiano può dirsi conforme alla normativa europea, cui preme affermare il **principio della natura riparatoria e non più sanzionatoria** del risarcimento del danno ambientale.

Non hanno, infatti, carattere punitivo ma ripristinatorio le misure (ablazioni obbligatorie) **di reintegrazione e riparazione in forma specifica in materia di danno ambientale** (artt. 305 e 311 del codice dell'ambiente) e **paesaggistico** (art. 160, TU. 42/2004).

3.6 *La questione del soggetto tenuto al ripristino: il proprietario o l'autore della contaminazione?*

Preso atto dell'intervenuta positivizzazione dell'illecito ambientale ad opera del Codice dell'Ambiente, ci si è chiesti **su quale soggetto potesse essere fatta ricadere la responsabilità** in caso di danno provocato da inquinamento collegato allo svolgimento di attività da parte di terzi.

Sul piano risarcitorio non si pongono problemi, in quanto in tal caso risponde l'autore della violazione.

La questione, invece, su cui giurisprudenza e dottrina hanno a lungo dibattuto verteva sulla **possibilità di imporre al proprietario del sito inquinato, non responsabile del danno, la bonifica dello stesso, pur in assenza di un rapporto di causalità tra condotta illecita e danno ambientale**.

A rigore, il **Codice dell'Ambiente** prevede che gli obblighi di intervento e le relative misure di ripristino siano a carico del **soggetto che ha causato la contaminazione**, senza attribuire rilevanza all'esistenza di un rapporto di proprietà con il fondo inquinato ai fini del giudizio di responsabilità.

In base al disposto di cui all'art. 244, l'Amministrazione deve effettuare un'adeguata istruttoria finalizzata all'identificazione del soggetto responsabile del danno ambientale, al fine di addebitargli le obbligazioni ripristinatorie previste per il procedimento di bonifica. Gli altri soggetti non responsabili dell'inquinamento ma aventi un collegamento giuridico con il bene contaminato, nella cui categoria è annoverato anche il proprietario "incolpevole", hanno, invece, un ruolo residuale e sussidiario. Solo nel caso in cui la P.A. non riesca ad individuare il responsabile dell'inquinamento, infatti, questi sarà chiamato a sostenere in via risarcitoria i costi degli interventi di bonifica sopportati dall'Amministrazione, nei limiti del valore del fondo (cfr. *Cons. Stato, sez. IV, 5372/2020*).

Benché questa fosse la norma, **la prassi si è declinata secondo moduli procedurali diversi**: la P.A., infatti, si è tendenzialmente rivolta al proprietario del

fondo – ancorché non responsabile – onde ottenere più facilmente l’attuazione delle misure ripristinatorie di messa in sicurezza e bonifica, razionalizzando costi e tempi.

Tale interpretazione estensiva degli obblighi gravanti sul proprietario incolpevole trova fondamento negli oneri che comunque la normativa pone, nel procedimento di bonifica, a carico del proprietario non responsabile dell’inquinamento.

In giurisprudenza, invero, **la responsabilità del proprietario incolpevole è stata interpretata in due modi diversi**: secondo un primo filone, sarebbe necessaria la valorizzazione dell’accertamento del **nesso di causalità** esistente tra la condotta inquinante e il danno ambientale prodotto; secondo un altro, invece, si configurerebbe quasi una **responsabilità da posizione del proprietario**, scissa dall’accertamento del nesso di causalità e, dunque, tesa a considerare la sola condizione di avere un certo legame col fondo inquinato.

Stante il contrasto creatosi in giurisprudenza, complice la lacunosità del dato normativo interno e la persistente prassi amministrativa di addebitare i costi del risanamento ambientale direttamente al proprietario non responsabile, **la questione era stata rimessa all’Adunanza Plenaria che, a sua volta, con ord. 25 settembre 2013, n. 21, ha sollevato una questione pregiudiziale avanti la Corte di Giustizia.**

La Sezione rimettente, infatti, aveva rilevato come in giurisprudenza si fossero registrate posizioni differenziate in ordine al **se possa farsi gravare sul proprietario dell’area “incolpevole” della contaminazione l’obbligo di realizzare gli interventi** di cui al Titolo V della Parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sia pure solamente **in solido con il responsabile** effettivo e **salvo il diritto di rivalsa** nei confronti di quest’ultimo per gli oneri sostenuti.

In base ad un **primo orientamento**, al quesito andrebbe data **risposta in senso positivo**, avuto riguardo al **principio** di matrice comunitaria compendiato nella formula “chi inquina paga”. E ciò in ragione, *in primis et ante omnia*, della **valorizzazione del dato testuale** sul coinvolgimento, anche su base volontaria *ex art. 245, D.Lgs. 152/2006*, del proprietario nell’adozione delle misure di cui agli artt. 240 e ss.; e, in secondo luogo, della lettura dei **principi comunitari di precauzione**, dell’azione preventiva e del “chi inquina paga”, sulla base dell’esigenza che le conseguenze dell’inquinamento ricadano sulla collettività; della sussistenza di specifici doveri di protezione e di custodia ricadenti sul proprietario dell’area, già integrati, peraltro, nello statuto del diritto di proprietà, come delineato nel Codice civile del 1865 e in quello vigente del 1942 ed espressione delle tradizioni giuridiche degli Stati membri, a prescindere dal suo coinvolgimento diretto ed immediato nella determinazione del fenomeno di contaminazione; nonché della particolare posizione del proprietario, il cui coinvolgimento nei più volte richiamati obblighi sarebbe svincolato da qualunque profilo di colpa, essendo qualificabile quale responsabilità “da posizione”, derivante in ultima analisi: dalla mera relazione con la *res*, dall’esistenza di un onere reale sul sito e dall’essere in condizione di realizzare ogni misura utile ad impedire il verificarsi del danno ambientale.

A questi argomenti, la Sezione aggiunge che la normativa può essere interpretata nel senso che le vicende di rilievo civilistico, similmente a quanto accade, per la tutela del territorio, quando il proprietario *pro tempore* realizza un immobile abusi-

vo, non incidono sulla operatività delle disposizioni volte alla salvaguardia dell'ambiente, anche perché altrimenti diventerebbe estremamente agevole ridurre o eludere l'applicazione della normativa di cui al D.Lgs. 152/ 2006.

Inoltre, va altresì considerato che l'**onere reale** per sua natura implica che il titolare del bene, che ne risulta oggetto, sia anche il soggetto tenuto ad adempiere quanto dovuto.

Sotto tale profilo, col richiamo all'onere reale, rispetto al quale l'obbligazione *propter rem* differisce, perché essa comporta l'ambulatorietà dell'obbligo, in assenza di un regime giuridico particolare del bene, il legislatore avrebbe esplicitato *in re ipsa* la regola che il proprietario "attuale", su cui ricade l'onere reale, è per definizione il soggetto tenuto agli obblighi che costituiscono il presupposto della stessa esistenza dell'onere reale.

Ciò non basti, da decenni la dottrina e la giurisprudenza civilistica hanno abbandonato (o comunque largamente attenuato) il **principio della colpa**, un tempo posto a base della responsabilità civile, ed hanno rilevato come tale principio sia uno dei molteplici "criteri di imputazione" del danno, al quale, in ragione del determinante rilievo dei sopra richiamati principi comunitari, che tengono conto delle esigenze di difesa dell'ambiente, della natura e della salute, si può aggiungere quello secondo il quale il proprietario di un bene immobile, così come risponde ai sensi degli artt. 2053 e 2051 c.c. della rovina di un edificio o di un'altra costruzione quale custode dell'area, risponde anche del danno (da inquinamento) che il terreno continua a cagionare pur dopo il suo acquisto, in ragione degli effetti lesivi permanenti derivanti dall'inquinamento.

Per di più, in coerenza col fondamento stesso del principio "chi inquina paga", il "chi" non andrebbe inteso solo come colui che con la propria condotta attiva abbia posto in essere le attività inquinanti o abusato del territorio immettendo o facendo immettere materiali inquinanti, ma anche colui che – con la propria condotta omissiva o negligente – nulla faccia per ridurre o eliminare l'inquinamento causato dal terreno di cui è titolare.

In base ad un **opposto orientamento**, al contrario, **non vi sarebbero**, invece, ragioni testuali o sistematiche **per far gravare in capo al proprietario dell'area gli obblighi di adozione delle misure** di cui alle disposizioni più volte citate.

I principali argomenti addotti a sostegno della tesi in questione consistono in una lettura del principio europeo "chi inquina paga" secondo le categorie tipiche del canone della responsabilità personale, con l'esclusione del ricorso ad indici presuntivi o a forme più o meno accentuate di responsabilità oggettiva; nelle disposizioni del D.Lgs. 152/2006 che andrebbero interpretate nel senso che delineano una precisa scansione nell'individuazione dei soggetti di volta in volta chiamati ad adottare le misure di protezione e ripristino ambientale, senza possibilità di individuare in modo diretto ed immediato in capo al proprietario "incolpevole" alcuno degli obblighi di cui agli artt. 240 e ss., salvi gli effetti dell'imposizione *ex lege* di particolari oneri reali e di privilegi speciali per far fronte all'ipotesi di inadempimento da parte del soggetto responsabile.

3.6.1 *La risposta della Plenaria ...*

L'Adunanza Plenaria rileva che, **sulla base del quadro normativo nazionale vigente**, alla questione sottoposta dalla Sesta Sezione debba darsi **risposta negativa**, nel senso, cioè, che **l'Amministrazione non possa imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica**, di cui all'art. 240, comma 1, lett. *m*) e *p*) del D.Lgs. 152/2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario "incolpevole" restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 del medesimo decreto legislativo in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari.

Infatti, sulla base delle **norme del Codice dell'Ambiente**, emerge che è **il responsabile dell'inquinamento il soggetto sul quale gravano**, ai sensi dell'art. 242 D.Lgs. 152/2006, **gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione**.

Il proprietario non responsabile è gravato di una specifica obbligazione di *facere* che riguarda, però, soltanto l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'art. 242, che, all'ultimo periodo del comma 1, ne specifica l'applicabilità anche alle contaminazioni storiche che possono ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.

A carico del proprietario dell'area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell'inquinamento, **non incombe alcun ulteriore obbligo di *facere***; in particolare, egli 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). Nell'ipotesi di mancata individuazione del responsabile, o di mancata esecuzione degli interventi in esame da parte dello stesso, e sempreché non provvedano spontaneamente né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le opere di recupero ambientale sono eseguite dall'Amministrazione competente (art. 250), che potrà rivalersi sul proprietario del sito, nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi (art. 253).

Quindi, **solo dopo che gli interventi siano eseguiti d'ufficio dall'autorità competente, le conseguenze sono poste a carico del proprietario anche incolpevole**, posto che vi è la specifica previsione di un onere reale sulle aree, che trova giustificazione proprio nel vantaggio economico che il proprietario ricava dalla bonifica dell'area inquinata.

Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV del D.Lgs. 152/2006 (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.

L'Adunanza Plenaria, sostanzialmente, pur riconoscendo la fondatezza giuridica delle tesi minoritarie, ha mostrato di aderire all'interpretazione maggioritaria della normativa nazionale in tema di bonifica di siti inquinati, in virtù della quale **il proprietario non responsabile** dell'attività inquinante è obbligato **solamente** a garantire il **costo delle operazioni di bonifica effettuate dalla P.A.** nei limiti dell'onere

reale *ex art.* 253 che insiste sul bene e del privilegio immobiliare che segue le spese di bonifica, ma **non ad attuare operazioni di ripristino** del bene inquinato ulteriori rispetto alle misure di prevenzione *ex art.* 242, comma 1, T.U. ambiente.

In questo sistema, **desta qualche perplessità la previsione del Codice di un’obbligazione gravante sulla *res***, ossia sul sito contaminato, e **che renderà il proprietario incolpevole**, titolare del diritto reale sul bene immobile onerato, **destinatario di fatto di obblighi di dare e di *facere* connessi alla garanzia reale che grava sul fondo**. Inoltre, **la scelta** del proprietario incolpevole di procedere alla bonifica del sito contaminato si configura spesso come una scelta **obbligata** (ulteriore contraddizione in termini) da preferire alle conseguenze dell’iscrizione dei vincoli che conseguiranno sul sito qualora l’amministrazione procedesse d’ufficio. Da qui segue il profilo di **criticità** nei confronti dell’**opportunità di addossare esclusivamente sul proprietario non responsabile i costi per la salvaguardia dell’interesse sociale alla tutela dell’ambiente, cui l’onere reale è preposto**.

Tale onere, così come proposto dal Codice, fa sorgere **dubbi di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3 e 42 Cost. ma anche in relazione al principio europeo del “*chi inquina paga*”**, il quale imporrebbe al soggetto che fa correre un rischio d’inquinamento di sostenere i costi della prevenzione e della riparazione, e, a danno avvenuto, farebbe ricadere i medesimi costi su chi avrebbe dovuto vigilare.

Parte della dottrina, per superare tali dubbi, ha proposto d’inquadrare l’onere reale come un semplice contributo alla migioria del sito contaminato, individuabile non tanto nel valore complessivamente del fondo, quanto unicamente nell’incremento di valore di quest’ultimo, direttamente connesso all’avvenuta bonifica. L’iscrizione dell’onere reale sul fondo del proprietario incolpevole varrebbe così a giustificarsi come un recupero dei costi d’intervento da parte della pubblica amministrazione, nell’alveo di un’azione d’ingiustificato arricchimento promossa da quest’ultima nei confronti del proprietario del sito e non responsabile della contaminazione.

3.6.2 ... della Corte di Giustizia dell’Unione Europea ...

La **Corte di Giustizia**, nell’esaminare le motivazioni contenute nell’ordinanza di rimessione dell’Adunanza Plenaria, ha mostrato di **condividerne la tesi**, esprimendosi, con la sent. 4 marzo 2015 (c. n. 534/2013) nei termini che seguono.

In adesione al principio del *chi inquina paga* è necessario, dunque, **accertare l’esistenza del nesso di causalità tra la condotta del singolo e il danno ambientale verificatosi** (nesso da acclarare secondo il parametro civile del “***più probabile che non***”, e non di quello penale dell’oltre ogni ragionevole dubbio).

Occorre ricordare – scrive la Corte – “*che l’art. 191, §2, TFUE afferma che la politica dell’Unione in materia ambientale mira a un livello elevato di protezione e si basa, segnatamente, sul principio “chi inquina paga”*. Tale disposizione si limita pertanto a definire gli obiettivi generali dell’Unione in materia ambientale, mentre l’art. 192 TFUE affida al Parlamento europeo e al Consiglio dell’Unione europea,

che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria, il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi».

Di conseguenza, dal momento che l'art. 191, §2, TFUE, è rivolto all'azione dell'Unione, **“detta disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale, quale quella oggetto della causa principale, emanata in una materia rientrante nella politica ambientale, quando non sia applicabile nessuna normativa dell'Unione adottata in base all'art. 192 TFUE, che disciplini specificamente l'ipotesi di cui trattasi. Parimenti, l'art. 191, §2, TFUE non può essere invocato dalle autorità competenti in materia ambientale per imporre misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale”**.

Invero, come emerge dagli artt. 4, §5, e 11, §2, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il *Considerando* 13 della stessa, affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi.

Nell'interpretare l'art. 3, §1, lett. *a*), di tale direttiva, la Corte ha considerato che **l'obbligo dell'autorità competente di accertare un nesso causale si applica nell'ambito del regime di responsabilità ambientale oggettiva degli operatori** (v. sentenza *ERG e a.*, EU:C:2010:126, punti da 63 a 65, e ordinanza *Buzzi Unicem e a.*, EU:C:2010:129, punto 45). Detto obbligo sussiste anche nell'ambito del regime della responsabilità ambientale soggettiva derivante dal comportamento doloso o colposo dell'operatore di cui all'art. 3, §1, lett. *b*), di tale direttiva nel caso di attività professionali diverse da quelle di cui all'allegato III di detta direttiva.

La particolare importanza del requisito di causalità tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale ai fini dell'applicazione del principio “chi inquina paga” e, di conseguenza, del regime di responsabilità istituito dalla direttiva 2004/35, emerge altresì dalle disposizioni di quest'ultima riguardanti le conseguenze da trarre dalla circostanza che l'operatore non abbia contribuito all'inquinamento o al rischio di inquinamento.

A tale proposito, occorre ricordare che, conformemente all'art. 8, §3, lett. *a*), della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il *Considerando* 20 della stessa, **l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione** adottate in applicazione di tale direttiva **quando** è in grado di **dimostrare** che i **danni** in questione sono **opera di un terzo** e si sono **verificati nonostante** l'esistenza di **idonee misure di sicurezza**, o sono conseguenza di un **ordine** o di un'istruzione impartiti da un'**autorità pubblica**. Allorché non può essere dimostrato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, tale situazione rientra nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale.

Ne deriva, in definitiva, che la direttiva 2004/35 deve essere interpretata nel senso che *“non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il*

responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi".

In altre parole, la Corte di Giustizia giustifica il proprio approccio ermeneutico sulla scorta della preminente considerazione che **il principio chi inquina paga gode di efficacia precettiva all'interno degli Stati membri solo in quanto mediato dalla Direttiva 35/2004/CE, che ne costituisce attuazione diretta da parte delle Istituzioni europee.**

3.6.3 ... e delle Sezioni Unite nel 2023 e del Consiglio di Stato nel 2024

Anche le Sezioni Unite si sono espresse in materia e con una sentenza del 1° febbraio 2023, n. 3077, hanno sostanzialmente **condiviso l'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa**, rilevando che dalla lettura sistematica e integrata delle disposizioni del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) e della Direttiva Europea 2004/35/CE, **non è possibile rinvenire alcun obbligo diretto ed esplicito del proprietario, ove non sia autore della condotta contaminante, ad adottare interventi di messa in sicurezza di emergenza.** Si opina, in particolare, che il proprietario non responsabile dell'inquinamento è solo tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, T.U. ambiente, ad adottare le misure (iniziali) di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. *i*), ma non le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui alle lett. *m*) e *p*) della stessa disposizione. Anche il giudice di legittimità, pertanto, ha respinto quel diverso orientamento, che, come visto, richiamandosi al principio di precauzione ammette, invece, l'inerenza (anche) di tali misure a quelle preventive (di cui alla lett. *i*)), come tali potenzialmente gravanti anche sul proprietario (o detentore), in quanto tale.

Anche il Consiglio di Stato (*2 febbraio 2024, n. 1110*), infine, nel ribadire il proprio orientamento fatto proprio, come visto, dalle Sezioni Unite, ha, tuttavia, precisato che laddove il **proprietario incolpevole abbia spontaneamente attivato tali interventi** deve **portarli a compimento**, configurandosi in tal caso l'obbligo di provvedere che trova una propria fonte nell'istituto della **gestione di affari altrui** non rappresentativa.

3.6.4 Conclusioni

Alla luce delle statuizioni sia della giurisprudenza europea che di quella nazionale **va esclusa una responsabilità di mera posizione, sganciata dal nesso di causalità tra condotta ed evento dannoso.** Ai fini dell'affermazione della responsabilità del proprietario del sito contaminato è, quindi, necessario valorizzare **l'accertamento del nesso eziologico nella responsabilità da inquinamento, non ammettendo per il proprietario incolpevole dei criteri di imputazione collegati alla posizione dominicale dallo stesso rivestita.**

Esclusa pacificamente una responsabilità senza causalità, **resta da verificare se possa basarsi solo sulla causalità e prescindere dall'elemento soggettivo.**

L'ordinamento europeo reputa sufficiente l'accertamento del nesso di causalità, ammettendo una responsabilità oggettiva per l'attività *pericolosa, ossia attività professionale non ad alto rischio* e richiedendo, invece, la colpa per le altre attività (artt. 3, §1, lett. b) della Direttiva 2004/35/CE).

Dopo la riforma di cui alla L. 97/2013, il nostro legislatore, all'art. 311, comma 2, cod. amb., ha introdotto una bipartizione simile. Infatti, – nel quadro di un illecito atipico basato sul *favor* per la riparazione specifica – si prevede che, salvo il rinvio all'obbligo di riparazione da parte degli operatori indicati nell'apposito allegato 5 alla Parte VI, la responsabilità è ancorata all'elemento soggettivo del dolo e della colpa. Il regime di responsabilità viene, quindi, integrato da un requisito soggettivo sulla scorta di una soluzione che non sembra in contrasto con il principio dell'effetto utile, garantito dall'obbligo suppletivo e finale di reintegrazione da parte dello stato e, nei limiti, del valore della “res” del proprietario.

Permangono ancora, tuttavia, dei dubbi sulla necessità dell'elemento soggettivo per i rimedi in forma specifica ex artt. 192 (rimozione dei rifiuti abbandonati) e 242 (bonifica del sito inquinato).

Secondo la tesi più rigorosa, l'art. 192 prevedrebbe una responsabilità per colpa solo per il proprietario mentre basterebbe la causalità per il responsabile del danno. In senso contrario, si è rilevato (T.A.R. Toscana, II, 13 marzo 2023, n. 270), tuttavia che «il fatto l'art. 192, comma 3 del D.Lgs. 152/2006 richieda espressamente che la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa solo con riferimento al proprietario o al titolare di diritti reali, non significa che per gli altri responsabili l'elemento soggettivo non sia richiesto, ma solo che per il proprietario che non ha commesso materialmente l'illecito, il nesso di responsabilità può essere di tipo meramente psicologico».

Va, infine, evidenziata la presenza di un regime più rigoroso sempre con riguardo all'art. 192, comma 4 del Codice dell'ambiente, norma (sull'abbandono di rifiuti) secondo cui, in caso di fatto illecito imputabile ad amministratori e rappresentanti di una persona giuridica, sono tenuti in solido la persona giuridica e i soggetti a essa subentrata.

Sempre con riferimento alla trasmissibilità dell'obbligo di bonifica, un'ulteriore questione investe l'ipotesi di successione *mortis causa*. La risposta può essere ricercata già nella *ratio* sottesa al rimedio reintegratorio in esame: l'obbligo positivo e permanente di ripristinare l'ambiente danneggiato, difatti, risponde alla necessità di “far gravare su colui che ha beneficiato economicamente di un'attività nociva i costi del ripristino” (T.A.R. Piemonte, Torino sez. I, 31 ottobre 2020, n. 653). Qualora anche gli eredi del responsabile dell'inquinamento del sito abbiano beneficiato dell'attività rivelatasi causa della contaminazione, posta in essere dal *de cuius*, ricavando dalla stessa dei profitti, non si rinviene ostacolo dogmatico o teleologico perché gli stessi ne sopportino i costi, che tuttavia restano circoscritti al limite del loro arricchimento con l'accettazione del beneficio di inventario.

3.7 *Il concorso di più persone nella causazione del danno ambientale tra solidarietà e parziarietà: l'art. 311 cod. amb. deroga al regime ex art. 2055 c.c.?*

Si è visto come la responsabilità per danno ambientale è retta dal **principio chi inquina paga**. Come opportunamente rilevato (TINTINELLI) strettamente connessa alla tematica della personalità è la questione relativa al **concorso di persone nell'evento di danno**; sul punto, l'impostazione legislativa è mutata più volte nel tempo.

Inizialmente, l'art. 18, L. 349/1986, al suo settimo comma, aveva accolto il criterio della **responsabilità parziaria**. La **versione originaria del Codice dell'Ambiente**, non esplicitando alcuna deroga all'art. 2055 c.c. sembrava, di contro, discostarsi dalla previgente impostazione e quindi seguire la regola della **solidarietà**.

L'art. 25, L. 97/2013, è intervenuto modificando l'art. 311, comma 3 che, allo stato attuale, prevede che “nei casi di concorso di persone nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria **responsabilità personale**”.

Per la Cassazione (sez. III, 6 maggio 2015, n. 9012 e 9013, sez. I, 20 luglio 2016, n. 14935) ai fini della corretta applicazione dell'art. 311, comma 3, è necessario tracciare una distinzione: la **regola della parziarietà**, sancita dal Codice, troverebbe applicazione nel **solo** caso di “**plurime condotte indipendenti**”; di contro, in caso di “**azioni od omissioni concorrenti** in senso stretto alla concretizzazione di una unitaria condotta di danneggiamento dell'ambiente”, la **responsabilità** dovrebbe considerarsi **solidale**, ex art. 2055 c.c.

Il **distinguo** operato dalla Corte di Cassazione ha diviso la **dottrina** tra **favorevoli** (V. STEFUTTI, M. FERMEGLIA) e contrari.

Quella **parte della dottrina** che fa proprie le conclusioni della Suprema Corte evidenzia **due ragioni**. In primo luogo, si richiama la **ratio** fondante il ricorso alla responsabilità solidale nella materia in esame, da individuarsi precipuamente nella **tutela della comunità lesa** in conseguenza dell'illecito ambientale, nonché nell'attuazione della copertura costituzionale per il pacifico **diritto inviolabile all'ambiente salubre** desumibile dagli artt. 9 e 32 Cost. (e *a fortiori* oggi che, come visto, tale diritto è stato espressamente positivizzato negli **artt. 9 e 41 Cost.**). In secondo luogo, alla luce della **rilevante novità** data dall'adozione, con le modifiche apportate nel 2013, di un **sistema** più che mai improntato a **tecniche** rimediali di **natura riparatoria**; sistema da cui scaturiscono in capo ai soggetti danneggianti primariamente obbligazioni di fare, di natura indivisibile e difficilmente conciliabili con l'attuazione parziaria della rispondenza al lume degli artt. 1314 e 1317 c.c. (M. FERMEGLIA).

Secondo, invece, l'**opinione dottrinale contraria**, la giurisprudenza di legittimità sembra **trascurare la specialità dell'art. 311, comma 3**, che, come tale, non dovrebbe essere derogato da disposizioni generali in tema di illecito plurisoggettivo (art. 2055 c.c.); la **regola della parziarietà**, inoltre, mira ad **impedire che ciascun danneggiante debba riparare danni ambientali** derivanti da apporti inquinanti pregressi, successivi o comunque **non dipendenti dalla sua condotta**, favorendo la corretta ripartizione della responsabilità personale e del corrispondente carico risarcitorio, secondo il criterio obiettivo del nesso di causalità. Infine, come più volte ribadito, il **principio della parziarietà recepisce** e traduce il **principio comunitario** immediatamente precettivo “**chi inquina paga**” che impone di accertare l'effet-

tiva incidenza causale dei singoli compartecipi anche quando il danno ambientale si presenti come un pregiudizio unitario. In definitiva l'impostazione seguita dalla Suprema Corte apparirebbe poco ossequiosa sia del dettato normativo che della ratio sottesa al disposto dell'art. 311, comma 3, Codice dell'Ambiente (TINTINELLI).

3.8 *Il riparto di giurisdizione*

A fronte del sistema di tutela delineato occorre definire **gli ambiti di giurisdizione del giudice ordinario, del giudice amministrativo e, infine, di quello contabile.**

Le controversie relative all'**impugnazione dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente** per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, appartengono alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** (art. 310, D.Lgs. 152/2006). Tale giurisdizione sussiste in caso sia fatto valere un **interesse legittimo**: *a) oppositivo* a un provvedimento autorizzativo di un'attività potenzialmente nociva; *b) pretensivo* da parte di associazioni o enti privati che lamentino la mancata adozione di provvedimenti finalizzati al ripristino e alla reintegrazione ambientale.

Rientrano, invece, nel sindacato del **giudice ordinario** le cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà (art. 313, comma 7, D.Lgs. 152/2006), nonché l'azione di risarcimento per equivalente avviata dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, salvo le ipotesi in cui è competente il giudice contabile.

La giurisprudenza, inoltre, ha escluso che l'eventuale conformità tra l'attività nociva e i provvedimenti autorizzativi della P.A. incida sul riparto di giurisdizione; in tal caso permane la competenza del giudice ordinario che sarà tenuto a esercitare poteri diversi: *“nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose”* (Cass., Sez. Un., 5668/2023).

Appartengono alla giurisdizione del **giudice ordinario** anche le **controversie per il risarcimento del danno non patrimoniale** conseguente a **immissioni intollerabili** di odori e polveri provenienti da un'azienda agricola privata, in caso di inerzia delle autorità pubbliche. In tal caso sussiste un comportamento materiale omissivo, lesivo del diritto alla salute del singolo (in tal senso Cass. 27 luglio 2022, n. 23436, in linea con la precedente ord. 12 novembre 2020, n. 25578).

Sussiste, invece, la giurisdizione della **Corte dei conti** qualora il danno sia stato provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile: *“in tema di danno ambientale causato da soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, l'azione contabile per il risarcimento è consentita anche laddove la notizia danni provenga da soggetti diversi dal Ministero dell'ambiente ed in particolare dalla Procura della Repubblica su segnalazione specifica, concreta e dettagliata del Corpo forestale dello Stato”* (Corte dei conti, 137/2015).

4. Una nuova tipologia di danno: il danno climatico

Nel quadro della transizione ecologica, si sta affermando una nuova figura di responsabilità, distinta dalla tradizionale responsabilità per danno ambientale: la responsabilità per **danno climatico**.

La **responsabilità per danno ambientale**, disciplinata dal D.Lgs. 152/2006 (Parte VI), si configura in presenza della lesione di un bene giuridico ambientale determinato – come nel caso dell’inquinamento di un suolo, di un corpo idrico o di un habitat naturale – ed è generalmente imputabile a soggetti privati o imprese, oltre che empiricamente verificabile. Di contro, la **responsabilità per danno climatico** si caratterizza per il suo contenuto sistemico e per l’essere tipicamente riferita allo Stato-legislatore o allo Stato-amministrazione. Essa si fonda sulla **violazione – spesso omissiva – di obblighi** derivanti da fonti costituzionali e convenzionali (artt. 9 e 41 Cost., Accordi di Parigi, art. 8 CEDU come interpretato dalla giurisprudenza recente), con particolare riguardo alla **tutela del clima** e alla **protezione intergenerazionale**.

Nei contenziosi climatici, il danno non si concretizza in un evento lesivo circoscritto e specifico, bensì in un impatto cumulativo, progressivo e generalmente futuro derivante dall’**inerzia o dall’inidonea gestione statale** nel fronteggiare i cambiamenti climatici, in quanto tale di difficile dimostrazione.

Si tratta di una responsabilità che assume spesso la forma dell’**illiceità omissiva**, e che pone delicate questioni di **riparto di giurisdizione** tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

È evidente che i contenziosi climatici rappresentano un banco di prova per la **tenuta sistemica del diritto civile** e per la sua capacità di adattarsi alle sfide poste dall’**emergenza climatica globale**, in coerenza con i principi di **solidarietà intergenerazionale** (art. 2 Cost.), di **precauzione** e di **sostenibilità ambientale**, ormai espressamente riconosciuti dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale.

4.1 *Il Tribunale di Roma nega la “responsabilità climatica” dello Stato legislatore. Le nostre perplessità*

Nel quadro dei contenziosi aventi ad oggetto la responsabilità dello Stato per l’insufficienza delle misure adottate in materia di **cambiamento climatico antropogenico**, il Tribunale di Roma (*Trib. Roma, sez. II, 26 febbraio 2024, n. 3552, caso “Giudizio universale”*) ha chiarito che le **determinazioni** concernenti le **modalità e i tempi di gestione** di tale fenomeno, implicando **valutazioni discrezionali di ordine politico**, socio-economico e tecnico, ricadono nella sfera propria degli organi rappresentativi della volontà popolare e sono **sottratte al sindacato giurisdizionale**, in applicazione del principio fondamentale della **separazione dei poteri**. In tale prospettiva, la tutela risarcitoria *ex artt. 2043 e 2051 c.c.* non può estendersi a pretese volte a sindacare scelte legislative o governative, neppure laddove esse siano ritenute inadeguate al perseguimento degli obblighi internazionali o dell’Unione europea, **salvo il solo caso**, non ricorrente, **della violazione diretta del diritto dell’Unione**. La contestazione dell’inadeguatezza delle misure statali integra, invero, un’attribuzione di **responsabilità al c.d. Stato-legislatore**, ontologicamente **incompatibile con la configurazione di diritti soggettivi** perfetti azionabili in giudizio, come co-