



Giustizia amministrativa  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato  
Tribunali Amministrativi Regionali

**News n. 29 del 2 marzo 2023  
a cura dell'Ufficio del massimario**

Le sezioni unite chiariscono alcuni aspetti dell'assetto della responsabilità del proprietario/gestore del sito di cui sia stato accertato l'inquinamento o che esprima una minaccia di inquinamento.

L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la 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. Il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento è tenuto ad adottare le misure di prevenzione ma non le misure di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica.

**Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° febbraio 2023, n. 3077– Pres. Virgilio, Est. Ferro**

**Ambiente – Inquinamento –Adozione delle misure di messa in sicurezza di emergenza - Proprietario non responsabile dell'inquinamento - Esclusione**

*L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), cod. amb., in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la 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; così che, come ancora ribadito, il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica di cui alle lett. m) e p) (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna le sezioni unite della Corte di cassazione – all’esito dell’impugnazione della sentenza Tribunale superiore delle acque pubbliche 11 novembre 2020, n. 119 di rigetto delle domande di annullamento di provvedimenti che obbligavano il privato alla messa in sicurezza d’emergenza (m.i.s.e.) di falde acquifere contaminate – ha tracciato il perimetro degli obblighi a carico del proprietario non responsabile dell’inquinamento, affermando che:

- a) gli effetti a carico del proprietario incolpevole sono limitati a quanto espressamente previsto dall’art. 253 d. lgs. n. 152 del 2006, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, risultando in tal senso 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;
- b) il proprietario ‘non responsabile’ dell’inquinamento è tenuto, ai sensi dell’art. 245, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, ad adottare le misure di prevenzione di cui all’art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica di cui alle lett. m) e p).

II. – L’iter argomentativo delle Sezioni unite si è così articolato:

c) sul versante della disciplina eurounitaria:

- c1) la disciplina multilivello in tema di prevenzione e riparazione del danno ambientale esprime (art. 3 comma 3 Trattato UE e art. 191 TFUE): I) il principio del mantenimento di un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione; II) il principio di precauzione e dell’azione preventiva della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente; III) la regola del “*chi inquina paga*”;
- c2) la direttiva n. 2004/35/CE : I) ha determinato l’applicazione negli ordinamenti interni del principio “*chi inquina paga*” (artt. 1 e 7, All. II), sancendo che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale (considerando n. 2); II) ha privilegiato nettamente l'obiettivo della eliminazione in natura del danno ambientale rispetto alla prospettiva risarcitoria (per equivalente); III) ha attribuito rilevanza alle attività professionali che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente (considerando n. 8); IV) ha determinato la regola secondo cui è l'operatore che provoca un danno ambientale o una minaccia imminente di tale danno a dover di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione, mentre il costo dell'intervento di supplenza dell'autorità competente andrebbe posto a carico dell'operatore – *id est*: il soggetto che esercita o controlla un'attività professionale o al quale sia delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività

– includendo il costo della valutazione del danno e della valutazione della minaccia imminente (considerando 18 e secondo la definizione dell'art. 2 comma 16);

c3) l'imporre al soggetto inquinatore l'obbligo di riparare il danno o, in alternativa, quello di tenere indenne la comunità territoriale che l'abbia evitato o rimosso, significa: I) addossare le esternalità negative (conseguenti alla produzione o al commercio di beni e servizi) a carico del soggetto cui sia riferibile l'attività, evitando alterazioni di mercato (per qualità dei prodotti e livelli di concorrenza), senza oneri per la collettività ovvero costi assunti in via definitiva dall'ente pubblico; II) scongiurare – conseguentemente – ogni scenario di alternativa monetizzazione dell'inquinamento, declinandosi il principio riassuntivo 'chi inquina paga' nella riparazione più diretta del danno ambientale ad opera dell'autore (operatore in attività classificata pericolosa o terzo imputabile ad altro titolo) o, in sua vece e con recupero dei costi, a cura dell'ente pubblico;

c4) il criterio d'imputazione della responsabilità proprio della direttiva è ricavabile: I) per un verso dal consentire modelli di responsabilità mista, come forme eccezionali di esonero se il danno è riconducibile ad una terza fonte e nonostante ogni misura di sicurezza o per effetto di un ordine dell'autorità (art. 8 comma 3); II) dal principio della colpa del soggetto agente, come previsto dall'art. 8, comma 4 lett. a) e b), per il quale l'operatore può essere escluso dal sostenere i costi delle azioni di riparazione assunte secondo la direttiva se provi che non gli sia attribuibile un comportamento doloso o colposo; III) per altro verso, la mancata elencazione di un'attività professionale tra quelle pericolose determina che il danno o la sua minaccia implicino una responsabilità solo ai sensi di un preciso criterio d'imputazione psicologico della relativa condotta, nell'ulteriore presupposto di una prova del nesso causale tra attività svolta dall'operatore, come in premessa definito dalla direttiva e perciò individuabile e danno ambientale;

d) sul versante della disciplina interna:

d1) il testo del d.lgs. n. 152 del 2006, anche a seguito di due procedure d'infrazione comunitaria, ha previsto, allineandosi alla citata direttiva, le reazioni ordinamentali al danno ambientale come effettivo ripristino (riparazione primaria) o riparazione complementare e compensativa conformemente ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "*chi inquina paga*" (art. 3-ter);

d2) la Corte di cassazione (cfr. sentenze sez. III, 13 agosto 2015, n. 16806 in *Danno e resp.*, 2016, 639, con nota di COVUCCI; 6 maggio 2015, n. 9012, in *Danno e resp.*, 2016, 646, con nota di COVUCCI) ha chiarito detti criteri risarcitori: I) così, la riparazione primaria, ha lo scopo di riportare le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle condizioni

- originarie; II) quella complementare, ove essi non tornino alle condizioni originarie, tende a compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati; III) la riparazione compensativa pareggia la perdita temporanea di risorse dalla data di verifica del danno a quella in cui la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo;
- d3) la definitiva armonizzazione della disciplina italiana rispetto a quella UE ha reso esplicito il conseguente principio per cui *“non residua alcun danno ambientale economicamente quantificabile e quindi risarcibile - né in forma specifica, né a maggior ragione per equivalente - ogniqualvolta, avutasi la riduzione al pristino stato, non persista la necessità di ulteriori misure sul territorio reso oggetto dell'intervento inquinante o danneggiante, soltanto il costo (ovvero il rimborso) delle quali potrà essere oggetto di condanna nei confronti dei danneggianti: misure che vanno ora tutte verificate alla stregua della nuova normativa”*, con l'importante applicazione d'ufficio e retroattiva ai giudizi pendenti per fatti anteriori proprio della onnicomprensività del nuovo criterio riparatore che supera quello per equivalente (cfr. Cass. civ. sez. III, 4 aprile 2017, n. 8662, in *Danno e resp.*, 2017, 481, con nota di BALDASSARRE, PARDOLESI; *Riv. giur. ambiente*, 2017, 704 (m), con nota di POZZO; *Corriere giur.*, 2018, 31, con nota di SALANITRO; *Urbanistica e appalti*, 2018, 39, con nota di LO SAPIO; Cass. civ., sez. I, 20 luglio 2016, n. 14935, in *Danno e resp.*, 2017, 203, con nota di TINTINELLI; Cass. civ., sez. I, 7 marzo 2013, n. 5705 sui criteri di liquidazione del danno);
- d4) l'art. 311 d. lgs. n. 152 del 2006 dunque fissa la responsabilità oggettiva di chi esercita specifiche attività professionali e quella imputabile e soggettiva (per colpa o dolo) in capo a chiunque altro cagioni un danno ambientale (comma 2);
- d5) l'azione di risarcimento del danno ambientale, inteso come bene pubblico di carattere unitario, costituente autonomo diritto fondamentale, diverso dalla salute (Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1424, con nota di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO; 23 luglio 2009, n. 233, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, I, 1310, con nota di DE LEONARDIS; in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 941 (m), con nota di DI DIO, CIOFFI 210 del 1987; 233 del 2009; 85 del 2013) diviene così un'azione di reintegrazione in forma specifica, di competenza esclusiva del Ministero dell'ambiente;
- d6) a sua volta, l'art. 298-bis distingue, nell'applicazione del codice, danno ambientale o minaccia imminente risalenti ad una delle attività professionali (all. n. 5 della parte sesta, che include la gestione dei rifiuti) ovvero ad un'attività diversa, per la seconda richiedendo il caso di comportamento doloso o colposo (comma 1, lett.b);
- d7) per *“operatore”*, poi, l'art. 302 comma 4, intende qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività

professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività;

- d8) in adesione testuale al dettato della direttiva, 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 sesta se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: I) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; II) 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);
  - d9) 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 sesta 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: I) un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione di cui all'allegato 5 della parte sesta applicabili alla data dell'emissione o dell'evento e in piena conformità alle condizioni ivi previste; II) 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;
  - d10) resta impregiudicata la responsabilità e l'obbligo risarcitorio del trasgressore interessato;
  - d11) a tali 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';
- e) sul rapporto tra la disciplina UE e la disciplina interna in materia:
- e1) già nella sentenza Corte di giustizia UE, 9 marzo 2010, C-378/08 in mancanza di un criterio univoco per accertare la catena causale fra danni e attività di plurimi operatori, era stato riconosciuto che: I) da un lato la discrezionalità degli Stati membri nel ricostruire la predetta relazione (da determinarsi in sede nazionale quale strumento di necessaria attuazione delle norma UE), eventualmente rendendo rilevante la vicinanza dell'attività dell'operatore all'area ovvero alla corrispondenza tra sostanze inquinanti rinvenute e quelle del processo produttivo, anche con ricorso (così, Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1742) a presunzioni secondo il criterio del 'più probabile che non'

(peraltro superabili dal soggetto interessato); II) dall'altro lato, tale pregnanza deve pur sempre rispondere al bisogno di fissare l'obbligo di riparazione (cioè la più matura reazione ordinamentale al danno o al pericolo di danno) secondo il contributo causale comunque accertato nel produrre il pregiudizio ambientale o la relativa minaccia; III) ne consegue che a maggior ragione va esclusa una indicazione UE alla riparazione del danno – almeno e già per questa via – a carico di chi non abbia svolto l'attività professionale di operatore, bensì venga chiamato a rispondervi nella veste di titolare di diritti dominicali o addirittura con un nesso eziologico escluso dallo stesso giudice, non potendo la mera enunciazione di indizi di posizione, per un'attività non classificata dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 a rischio d'inquinamento, sostituire di per sé la prova del predetto necessario nesso causale;

- e2) proprio la citata sentenza della Corte di giustizia UE aveva già chiaramente precisato che spetta all'autorità ricercare preventivamente l'origine dell'accertato inquinamento, disponendo *“di un potere discrezionale in merito alle procedure e ai mezzi da impiegare, nonché alla durata di una ricerca siffatta”* e dovendo però dimostrare *“in base alle norme nazionali in materia di prova, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento”*;
- e3) parimenti, una lettura oggettiva del principio UE 'chi inquina paga', collegando i costi di riparazione ambientale all'attività produttiva inquinante, tende a svalutare altre forme relazionali meramente indirette, imperniate ad esempio sull'appropriazione dei vantaggi economici permessi al soggetto per la sua posizione non di sfruttamento dei beni e dunque con attività condotta sugli impianti, bensì di mero diritto sul sito su cui essi insistono;
- e4) la nozione di operatore di cui all'art. 2 comma 6 della direttiva appare sufficientemente chiara nel suo collegamento ad una attività, esercitata o controllata o anche alla titolarità di un potere economico però decisivo sul funzionamento tecnico dell'iniziativa;
- e5) per quanto detto, richiamando nella sua interezza l'art. 191, comma 2, TFUE, una lettura coordinata del principio 'chi inquina paga' ne esige la declinazione integrata con quelli di precauzione e dell'azione preventiva, nonché della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, potendo così fungere il primo non solo da criterio selettivo della responsabilità, ma anche – come invocato in dottrina – quale limite alla discrezionalità dei pubblici poteri, tutte le volte in cui si intenda limitare attività potenzialmente inquinanti e al fine di tutelare l'ambiente;
- e6) la conseguente affermazione di un equilibrio che giustifichi in modo proporzionale la stessa limitazione della libertà economica, in ragione

degli obiettivi non altrimenti perseguibili, oltre a giustificare procedimenti a base partecipativa dei soggetti incisi dai provvedimenti dell'autorità pubblica e a porne le ragioni di una necessaria motivazione, interferisce pertanto sul perimetro di discrezionalità applicativa che, nella materia, la stessa direttiva altresì consente agli Stati membri;

- e7) come chiarito dalla Corte di giustizia UE nella successiva, e parimenti fondamentale, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, MATTM c. Fipa Group Srl, la citata direttiva *“non osta a una normativa nazionale [...] 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”* (così poi ancora Corte di giustizia UE, ordinanza 6 ottobre 2015, C-592/13);
- e8) va valutato allora quale sia lo spazio d'intervento del diritto nazionale che ospiti invece, una legislazione più restrittiva, secondo l'opzione esplicitamente consentita dall'art. 16 direttiva: la norma infatti ha cura di precisare che non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili;
- e9) si tratta tuttavia di una clausola di salvaguardia, ispirata al principio *“chi inquina paga”* e che deriva dalla traslazione dell'art. 191, comma 2, TFUE, per il quale la politica UE in materia ambientale mira a un livello elevato di protezione e però si limita a definire gli obiettivi generali, mentre l'art. 192 TFUE attribuisce alla procedura legislativa ordinaria il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi (così, proprio sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, MATTM c. Fipa Group Srl, cit.); la stessa citata pronuncia, peraltro, precisa per un verso che i privati non possono sottrarsi all'applicazione di una normativa nazionale impositiva di oneri ambientali se non sia applicabile nessuna normativa UE adottata in base all'art. 192 TFUE, così come lo stesso art. 191 comma 2 nemmeno può però, per altro verso, essere invocato dalle *“autorità competenti in materia ambientale per imporre misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale”*;
- e10) se dunque il presupposto di tale assetto è che il principio *“chi inquina paga”* può trovare applicazione nelle controversie domestiche nei limiti in cui è attuato dalla direttiva, si può altresì aggiungere che, per quanto l'art. 193 TFUE consenta che i provvedimenti di protezione adottati in

virtù dell'art. 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore, nemmeno il riepilogo dei principi dell'art. 192, comma 2, anch'esso aperto alla ricognizione di misure efficaci, sia sul piano territoriale che temporale, giustifica il far discendere da tali norme ispiratrici e quale primario il valore della responsabilità ambientale in termini anche oggettivi ed in capo a soggetto proprietario non autore della condotta inquinante;

- e11) quei principi, per come posti, esigono piuttosto che gli interventi delle P.A., di prevenzione ed immediata misura, trovino diretta ed esaustiva coerenza in un'interpretazione appunto diretta e derogatoria del codice nazionale in materia, cioè *"un fondamento giuridico nazionale"* (sentenza 4 marzo 2015, C-534/13, MATTM c. *Fipa Group Srl*, cit.);
- e12) è infatti già dubbio che la citata relazione con il diritto nazionale (secondo la rubrica dell'art. 16 della direttiva) consenta *de plano* che la prevenzione e la riparazione del danno ambientale, in caso di estensione della responsabilità eventualmente scelta da uno Stato membro, trascini con sé per le fattispecie nazionali così individuate gli stessi principi della direttiva o non implichi, piuttosto e soltanto, la possibilità per gli ordinamenti di mere discipline aggiuntive a quelle di necessaria armonizzazione, sempre allo scopo di realizzare un quadro più efficace di prevenzione e riparazione del danno ambientale e però nel rispetto del principio 'chi inquina paga' (secondo l'art. 1, richiamato nel testo dal perimetro concessivo dell'art. 16);
- e13) non casualmente la disposizione enuncia la possibile fissazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione, locuzione che, per quanto priva dell'aggettivo *"professionale"* di cui agli artt. 2 comma 7 e 3 comma 1 lett. a) e b), confligge con una nozione statica di rapporto con l'area da parte del soggetto che, essendone solo proprietario, difficilmente rientra nell'ipotizzato perimetro estensivo lasciato agli Stati membri dall'art. 16;
- e14) parimenti, il principio 'chi inquina paga' condiziona la eventuale individuazione di altri soggetti responsabili, cui ancora la disposizione rimanda, ove manchi una connessione dinamica con la produzione del danno ambientale, per la cui prevenzione e riparazione non appare invocabile un legame più immateriale e non anche dispositivo rispetto all'attività esercitata o esercitabile sull'area interessata;
- e15) in sequenza, va pertanto chiarito se l'interpretazione dell'assetto normativo italiano, al fine conseguente alla progressiva armonizzazione con la direttiva n. 2004/35/CE e in sé considerata sia di per sé idonea, per elementi istituzionali originari ed aggiuntivi rispetto al diritto UE, a giustificare una responsabilità del proprietario in quanto tale;

- e16) allo stato, il confronto va reso rispetto alla giurisprudenza sia civile che amministrativa la quale tuttavia ha spesso escluso, dal diritto ambientale italiano, la sussistenza in via automatica, a titolo di responsabilità oggettiva per fatto altrui, di una responsabilità del proprietario dell'area inquinata e da bonificare, se non si dimostri che questi abbia provocato o contribuito a provocare il danno ambientale;
- e17) in particolare, con le pronunce del Consiglio di Stato Ad. plen. ordinanza 25 settembre 2013, n. 21 (in *Giornale dir. amm.*, 2014, 365 (m), con nota di SABATO) e sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4119 (in *Ambiente*, 2016, 827) e n. 4099 (in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 889 (m), con nota di RUSSO), è stato precisato che il Ministero non può imporre al proprietario di un'area contaminata (non responsabile dell'inquinamento) l'obbligo di eseguire le misure di messa in sicurezza di emergenza (m.i.s.e.) e di bonifica, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto previsto dall'art. 253 d. lgs. n. 152 del 2006 in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari (rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nei limiti del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione):
- e18) a tale assetto, si è pervenuti in forza della citata progressiva armonizzazione legislativa e, poi, all'esito di una serrata dialettica tra la giurisprudenza amministrativa e quella comunitaria in ordine alla portata del principio 'chi inquina paga'; nel frattempo, la disciplina domestica si è arricchita di fattispecie d'intervento, variamente dettagliate dalle norme tecniche di corredo e ricostruite nelle sedi giudiziali;
- e19) va innanzitutto osservato, che il d.lgs. n. 152 del 2006, attuando gli obblighi di risultato stabiliti dalla direttiva n. 2004/35/CE, realizza comunque una legge speciale, tendenzialmente regolativa delle fattispecie di responsabilità per danni all'ambiente;
- e20) si tratta dunque di quelle due nozioni che, già *prima facie*, impongono uno scrutinio degli adempimenti ipoteticamente gravanti sul proprietario incolpevole che non può focalizzarsi, sulla mera portata sostanziale di una misura d'intervento, la cui astratta applicabilità a qualunque soggetto, proprio perché attività pratica, appare dallo stesso codice in realtà chiaramente intermediata di necessità dalla previsione soggettiva che, nei testi citati ed almeno, correla l'operatore ad una determinata iniziativa economica/attività sull'area, così imputando in modo diverso la compromissione delle matrici ambientali; questa seconda tesi, cui deve aderirsi, emerge nella sua maggiore plausibilità proprio dall'adeguamento graduale della giurisprudenza amministrativa a quella comunitaria, agevolando la prima e da oltre un decennio, nonostante oscillazioni, la ricognizione

di un formante che, selettivamente, si dà carico di non despecializzare le molte e distinte fattispecie del codice ambientale;

- e21) in tal modo, viene evitato che una riqualificazione oggettiva nei termini della sola funzionalità di una qualunque misura volta a fronteggiare il danno ambientale imminente o attuale traghetti, nella disciplina italiana, una nozione così lata di responsabilità incolpevole e di posizione da svuotare il margine identitario del più sicuro raccordo tra azione contaminante e riparazione alla base del principio per cui 'solo chi inquina paga';
- e22) a tale regola comunque deve prestare ossequio anche una disciplina domestica più severa e che però non intenda dilatare senza confini il precetto, così come solennemente l'apertura del titolo V (bonifica di siti contaminati) afferma in esordio all'art. 239; così che il testo del successivo art. 245 (incluso nel titolo), nel dettare gli obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione per un verso fa salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242, mentre, quanto al proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), prescrive in via primaria un ben diverso obbligo di: I) comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti; II) attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242;
- e23) per il primo obbligo, il codice è coerente con l'art. 6 comma 4 della direttiva, avendo a mente le persone sul cui terreno si dovrebbero effettuare le misure di riparazione;
- e24) per il secondo obbligo, si tratta di un rinvio, in realtà, ad un sistema organizzativo (procedure operative ed amministrative) che richiamano quale soggetto destinatario diretto il ben diverso responsabile dell'inquinamento, tenuto in modo più stringente e sempre, ai sensi dell'art. 242, e già nelle prime 24 ore, a porre in essere le misure necessarie di prevenzione e poi in prosieguo gli altri interventi; il richiamo è dunque ad una procedura (dettata primariamente per altra tipologia soggettiva) ed esso non innova, quanto al proprietario incolpevole, le misure che potrebbero essergli imposte, perché viene mantenuta per questi la formula delle misure di prevenzione; l'art. 245 non vanifica la analitica del precedente art. 240, che definisce le misure di prevenzione (lett. i), riparazione (lett. l), messa in sicurezza d'emergenza (lett. m) e poi operativa (lett. n) e permanente (lett. o);
- e25) in particolare, la m.i.s.e. si definisce come 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 (lett. m), art. 240 comma 1 cod. amb.);

- e26) a sua volta la lettera i) ancora dell'art. 240 definisce invece le misure di prevenzione come le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia;
- e27) inoltre, con riguardo allo stato di conservazione di una specie, anche l'art. 302 comma 8, d. lgs. n. 152 del 2006 nel riprendere più da vicino la nozione di misure di prevenzione dell'art. 2 comma 10 della direttiva, le ridefinisce come quelle prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno;
- e28) la non assimilabilità delle m.i.s.e. alle misure di prevenzione, nonostante anche le prime possano materialmente assolvere ad una finalità di contenimento del danno ambientale, sembra 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, insieme alle nozioni di impedimento al realizzarsi della minaccia;
- e29) la m.i.s.e., invece, appare giustificata all'altezza di condizioni di emergenza (ex lett. t), cioè con eventi verificatisi e dunque necessità di interventi) tali da imporre, finalisticamente, il contrasto ad eventi di contaminazione repentini, dunque con pregiudizio ambientale in itinere, per il quale la misura volge al contenimento, a limitare la diffusione delle relative sorgenti, ad impedire contatti con altre matrici contaminative del sito, in attesa di bonifica o messa in sicurezza di là da venire ma di cui la m.i.s.e. stessa mostra di essere già una prima parte;
- e30) né può essere accolta l'assimilazione della m.i.s.e. alla più ampia categoria della prevenzione sul presupposto di un'identica funzionalità strumentale rispetto al danno ambientale, poiché: I) tale tratto, da un canto, non spiega la cesura concettuale rispetto alla riparazione (lett. l) art. 240 codice) e alle varie misure di messa in sicurezza (lett. m), n) e o) art. cit.) che paiono accomunate dal presupposto di un fenomeno di danno già iniziato e non solo temuto; II) d'altro canto, la circostanza per cui la condizione di emergenza (lett.t) imponga una strutturazione provvisoria della misura denuncia, anch'essa, non solo un'ontologica distinzione rispetto ai presupposti di

un'azione preventiva (per sua natura anteriore al danno-fenomeno) ma nemmeno può dirsi 'strumentale ad interventi successivi, tant'è che la citata lett. m) espressamente li ipotizza come eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente, con ciò ammettendo che una pronta ed efficace m.i.s.e. possa avere pertanto assunto ben ipotizzabile piena portata bonificatrice; III) in questo senso, non va ragionevolmente escluso, stando alla sequenza delle misure di cui all'art. 240 che già una m.i.s.e. di successo, a danno in corso, esaurisca l'intervento come operazione necessaria e anche definitiva, connotandosi allora anche la immediatezza su piano diverso rispetto alla prevenzione;

- e31) al di là dei limiti di armonizzazione della disciplina sulla bonifica dei siti contaminati con quella sul danno ambientale, sono enucleabili taluni elementi tipizzanti e distintivi; tra essi, l'immediatezza (entro 24 ore) e l'entità molto limitata (per complessità tecnica e onere economico) degli interventi di prevenzione, che anche il proprietario incolpevole deve porre in atto, in presenza di una minaccia imminente di danno ambientale, ancora non verificato e riconoscibile, nonché la tempestività della m.i.s.e., quale intervento progressivamente necessario ed urgente che solo il responsabile della contaminazione deve realizzare, in presenza dei presupposti;
- e32) coerentemente con tali premesse, parte della giurisprudenza amministrativa – in adesione a dottrina maggioritaria – ha sovente escluso un coinvolgimento coattivo del proprietario, per il fenomeno di inquinamento non ascrivibile alla sua sfera, dalle attività di rimozione, prevenzione e messa in sicurezza di emergenza (Cons. Stato, sez. VI, 7 novembre 2016, n. 4647; 9 febbraio 2016, n. 550; 10 settembre 2015, n. 4225, in *Riv. giur. ambiente*, 2015, 433 (m), con nota di PRATI); in precedenza, in molte occasioni le amministrazioni, per non dover far fronte ai costi, anche ingenti, del risanamento ambientale, hanno esteso gli obblighi esigibili dal proprietario incolpevole, imponendogli l'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale ed una parte delle pronunce dei giudici amministrativi aveva asseverato tale estensione;
- e33) si trattava invero di contrasti, culminati nella sottoposizione, da parte dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e nel corso del 2013, di due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia (ordinanza 13 novembre 2013, n. 25 e 25 settembre 2013, n. 21, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 365 (m), con nota di SABATO) sulla ostatività o meno dei principi UE in materia ambientale ad una normativa, come ricostruita, che – in caso di accertata contaminazione del sito e impossibilità di individuare il soggetto responsabile ovvero ottenere da quest'ultimo l'esecuzione degli interventi di riparazione – non consenta alla P.A. di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al

proprietario non responsabile, prevedendo, a suo carico, solo una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica;

- e34) è all'esito di questa complessa elaborazione che la Corte di giustizia UE (nella citata sentenza 4 marzo 2015, C-534/13), ha chiarito che la direttiva n. 2004/35/CE deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale 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;
- e35) la rimessione è avvenuta sulla base dell'indirizzo giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2011, n. 2376, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 1305; sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885, in *Urbanistica e appalti*, 2009, 1328, con nota di DIMA; *Riv. giur. ambiente*, 2010, 152 (m), con nota di FRIGERIO, PERES; sez. II, parere 30 aprile 2012, n. 2038; e poi sez. V, 7 giugno 2017, n. 2724; con aperture, sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089; sez. VI, 7 novembre 2016 n. 4647, cit.; sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4099, cit.; sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756, in *Danno e resp.*, 2015, 1087) di continuità rispetto alla "unica interpretazione compatibile con il tenore letterale delle disposizioni in esame" (Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 13 novembre 2013, n. 25; 25 settembre 2013, n. 21, citt.);
- e36) la descritta ricostruzione dell'istituto, a sua volta, appare recepita in altra più recente giurisprudenza amministrativa, per quanto non univoca, come precisato nella pronuncia Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2021, n. 5742 per la quale l'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), d. lgs. n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la 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; così che, come ancora ribadito, il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica di cui alle lett. m) e p) (Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2021, n. 8702, in *Ambiente*, 2021, 126);

- e37) altre pronunce, tuttavia, pur generalmente negando che a carico del proprietario incolpevole possano essere addossati oneri di bonifica (stante la rispettiva natura sanzionatoria), ammettono, con il richiamo al principio di precauzione, l'inerenza anche delle misure di messa in sicurezza d'emergenza tra quelle preventive, potenzialmente gravanti sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale senza necessità di accertarne il dolo o la colpa (Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2022, n. 5863 e n. 5864; 2 maggio 2022, n. 3426); viene al contempo ribadito che il vigente quadro normativo nazionale non ammette peraltro un criterio di imputazione basato sulla responsabilità di posizione a carico del proprietario incolpevole, restando escluse ipotesi di responsabilità svincolata persino da un contributo causale alla determinazione del danno (Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630);
- e38) la Corte di cassazione, applicando la direttiva n. 2004/35/CE ed i suoi principi derivati nel d. lgs. n. 152 del 2006, in una vicenda relativa ai compiti attribuibili al titolare di una concessione di derivazione di acque ad uso irriguo, ha ritenuto che legittimamente rientrano in un'attività di prevenzione quelle, con i correlativi costi, di monitoraggio della qualità delle acque e le operazioni di sospensione della captazione, ove sia rilevato un superamento della CSC, ma va escluso che allo stesso soggetto, *“in quanto sicuramente non responsabile del potenziale inquinamento, possa prescrivere, come invece fatto... nel provvedimento impugnato, di adottare tecniche di rimozione dei fattori inquinanti”*; ciò laddove esse, *“in quanto implicanti misure di riparazione primaria, debbono far carico unicamente al responsabile della contaminazione, ove individuato, in forza del principio «chi inquina paga»”* (Cass. civ, sez. un., ordinanza 16 settembre 2021, n. 25039);
- e39) l'ultima asserzione, per quanto circoscritta ad una condizionalità particolarmente sintetica e però netta, espone così il monito, rivolto agli ordinamenti degli Stati membri, di non supportare innanzitutto sistemi amministrativi in cui sia direttamente la condotta delle autorità ad imporre regimi più stringenti, vale a dire misure diverse da quelle di prevenzione nei confronti del proprietario incolpevole, essendo l'eventuale previsione di spettanza del solo legislatore;
- e40) se già tale indicazione soddisfa garantisticamente un requisito di tassatività della responsabilità ambientale in capo al soggetto non autore del danno, il profilo selettivo che la sostiene può agevolare, ermeneuticamente, anche l'indagine sulle norme positive che, come nel nostro ordinamento, lascino il dubbio di fattibilità dell'estensione – all'insegna dei principi di precauzione, azione preventiva e correzione in via prioritaria alla fonte, oltre che del principio ‘chi inquina paga’ – di una diversa regola attrattiva;

- e41) proprio l'intima correlazione del principio da ultimo descritto (di sicura impostazione nella direttiva) con gli altri di codificazione italiana ex artt. 3-ter e 301 d. lgs. n. 152 del 2006 e con anticipazione programmatica all'art. 191 par.2 Trattato CE, che dunque non dovrebbero con esso entrare in collisione, induce – anche per questa via – a risolvere l'interrogativo evitando che l'instaurazione di obblighi più restrittivi sia perseguita, oltre che con scarsa chiarezza di fattispecie nelle rispettive misure, conducendo ad una possibile sostituzione generalizzata all'effettivo responsabile del danno del diverso soggetto-proprietario non colpevole;
- e42) ne consegue che 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 Corte di giustizia UE 4 marzo 2015, cit., 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;
- e43) va osservato altresì che anche la direttiva n. 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente fissa l'esigenza di sanzioni maggiormente dissuasive per le attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo (considerando 3, art. 3): si tratta di locuzione più volte ripetuta, come per il caso di qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto (art. 3 comma 1 lett. h) e risulta coerente anche quando responsabilizza le persone giuridiche per carenze nella sorveglianza o nel controllo in relazione causale con la commissione di un reato (art. 6 comma 2);
- e44) a propria volta, un quadro altrimenti vago circa l'accertamento di quali siano gli obblighi di bonifica stabiliti per legge o per ordine dei giudici e delle amministrazioni costituisce circostanza ostativa ad un corretto funzionamento circolare del sistema delle tutele ambientali, posto che esso appare oggi presidiato altresì penalmente, con l. 22 maggio 2015, n. 68 e tra i reati mediante la fattispecie di omessa bonifica; secondo l'art. 452-terdecies c.p. la punizione, salvo che il fatto costituisca più grave reato, concerne la condotta di chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi; ne discende come una puntuale definizione degli obblighi da attribuire al responsabile della contaminazione e, rispettivamente, al proprietario incolpevole, agevoli il percorso ricognitivo, con le distinte responsabilità, altresì di un assetto dell'intera materia meglio e doverosamente predicibile;
- e45) in precedenza, e come accennato, già Corte di giustizia UE 9 marzo 2010, C-378/08, aveva rinviato al diritto nazionale, per le ipotesi di

responsabilità ambientale non direttamente previste dalla direttiva, ma imponendo, con la doverosa sussistenza del requisito perché voluto dal principio 'chi inquina paga', la plausibilità degli indizi che diano fondamento alla presunzione, quali: I) la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato; II) la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività; con ciò, era affermata la imprescindibilità dell'accertamento del nesso causale;

e46) i principi così emersi, per come qui riassunti e a loro volta, scongiurano poi il dubbio di perplessità costituzionale, pur alla stregua della modifica della Costituzione, artt. 9 e 41 attuata con la l. 11 febbraio 2022, n. 1: I) quanto al primo, non appare allo stato irragionevole il sistema distributivo della responsabilità ambientale tuttora vigente, imperniato proprio sul perseguimento della riparazione e fino alla estrema attuazione dell'intervento pubblico sostitutivo rispetto all'inerzia o non individuazione del responsabile, quest'ultimo censito in base all'attività potenzialmente contaminante o al nesso causale di altre parimenti interferenti; II) quanto alla seconda disposizione, la perplessità appare superabile già in ragione del dato testuale che, disciplinando i limiti – oggetto di riserva di legge – dell'iniziativa economica, contraddice un ipotizzabile immediato richiamo altresì ad una situazione soggettiva non contraddistinta da attività a quella riconducibile, posta la staticità della condizione giuridica del proprietario in quanto tale; in realtà, la riserva di legge non solo orienta ad una soluzione coerente con il precetto del giusto processo ex Cost., art. 111 comma 1, ma risulta ricompresa, ai fini di causa, nella matrice legale di ogni prestazione ex Cost., art. 23 oltre che nella latitudine dei limiti gravanti sulla proprietà ex Cost., art. 42 concorrendo ad innalzare, con la certezza del diritto, e dunque sicurezza della medesima decisione anche amministrativa per casi uguali, la cennata prevedibilità della stessa decisione giudiziaria;

f) sull'applicabilità degli artt. 2050 e 2051 cod. civ.:

f1) l'inapplicabilità degli artt. 2050-2051 c.c. discende direttamente dalla natura interamente speciale propria del codice dell'ambiente;

f2) si è cioè di fronte, dopo l'introduzione della direttiva n. 2004/35/CE, ad un corpo normativo appositamente dedicato, come chiarito in dottrina, alla tutela dell'illecito ecologico, ormai slegato dal sistema regolativo dell'illecito civile ordinario di cui agli artt. 2043 e s. c.c., come si evince dalla minuta descrizione tanto del regime di responsabilità quanto dei soggetti responsabili – e tra essi, primariamente, gli operatori professionali – e soprattutto del perimetro di applicazione della disciplina, il quale viene escluso nei casi di fenomeni naturali di carattere eccezionale, incontrollabili o inevitabili;

- f3) ne discende l'insussistenza di una comunanza operativa fra il regime di responsabilità per danno ambientale di cui alla Parte VI d. lgs. n. 152 del 2006 e quello per cose in custodia di cui all'art. 2051 c.c., mentre la nozione di attività pericolosa dell'art. 2050 c.c. appare piuttosto trasfigurata nel codice, per altri fini, nella nozione di attività professionale di cui all'art. 298bis;
- f4) anche la giurisprudenza amministrativa, valorizzando i compiti di realizzo delle opere di bonifica in capo alle amministrazioni e nella prospettiva dell'attribuzione ad esse del privilegio sul fondo a carico del proprietario incolpevole, ha escluso il possibile ricorso alla responsabilità da custodia a carico di costui (Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 556 (m), con nota di BERTOLINI; sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2376, in *Ragiusan*, 2012, 338, 123; con chiarezza rinviando ad una nozione di sussidiarietà, Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756, cit.);
- g) sui precedenti giurisprudenziali recanti i medesimi principi ma su tematica diversa dalla derivazione idrica: anche per Cass. civ., sez. III, 28 giugno 2018, n. 17045 (in *Riv. giur. ambiente*, 2018, 562 (m), con nota di MASCHIETTO, UVA) in capo al proprietario non autore della violazione andava escluso l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica, diversa essendo la facoltà di intervenire volontariamente per evitare le eventuali conseguenze derivanti dai vincoli gravanti sull'area.

#### IV. - Per completezza si segnala:

- h) l'approdo esegetico delle sezioni unite della Corte di cassazione si mostra:
- h1) in parziale contrasto con l'orientamento espresso da Cons. Stato, Ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10 (in *Foro it.*, 2019, III, 637 e oggetto della *News US* in data 29 ottobre 2019), secondo cui *“La bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento”*. La Plenaria nell'affermare detto principio, che in ipotesi di trasmissione delle passività ammette l'intervento del soggetto materialmente non responsabile, afferma che il danno all'ambiente è inquadrabile nella fattispecie generale di illecito civile ex art. 2043 cod. civ. e che la sua natura di illecito permanente consente di ritenere il relativo responsabile soggetto agli obblighi, risarcitori ed *in primis* di reintegrazione o ripristino dello stato dei luoghi, da esso derivanti; diversamente, la sentenza in rassegna rileva che dopo l'introduzione della direttiva n. 2004/35/CE, la normativa dedicata alla

tutela dell'illecito ecologico è ormai slegata dal sistema regolativo dell'illecito civile ordinario di cui agli artt. 2043 ss. c.c.;

- h2) in totale contrasto con la più recente giurisprudenza della sez. IV del Consiglio di Stato la quale – con le pronunce di seguito riportate – ha elaborato i seguenti principi: I) sentenza 12 luglio 2022, n. 5863, secondo cui *“Fermo il principio secondo cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. I) d.lgs. n. 152/2006 e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale, ad esso fa tuttavia eccezione l'ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile né obbligato, abbia attivato volontariamente questi ultimi interventi, 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”*; II) sentenza 6 giugno 2022, n. 4588, secondo cui *“in materia ambientale 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 semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione”*; III) sentenza 2 maggio 2022, n. 3426, secondo cui *“In materia di inquinamento, l'impossibilità di imporre le misure di bonifica al proprietario non responsabile della contaminazione si giustifica, in sintesi estrema, per la natura sanzionatoria di questa misura. Diverso discorso si deve fare invece per le misure di messa in sicurezza di emergenza, le quali, così come le misure di prevenzione, non hanno questa natura, ma costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale senza necessità di accertarne il dolo o la colpa”*; IV) sentenza 2 maggio 2022, n. 3424, in *Ambiente*, 2022, 425, secondo cui *“Vi è l'impossibilità di imporre le opere di bonifica al proprietario di un terreno inquinato non responsabile del relativo inquinamento che è stata affermata a partire dalla nota sentenza della corte di giustizia Ue, sez. III, 4 marzo 2015, causa C 534-13, cit. (su ordinanza di rinvio pregiudiziale dell'Adunanza plenaria 13 novembre 2013, n. 25, cit.); la sentenza della corte in questione, alla lettera, stabilisce che «La dir. 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»; la successiva giurisprudenza nazionale ha però precisato l'assunto, e afferma che l'impossibilità di imporre le misure di bonifica al proprietario non responsabile della contaminazione si giustifica, in sintesi estrema, per la natura sanzionatoria di questa misura; diverso discorso si deve fare invece per le misure di messa in sicurezza di emergenza, le quali, così come le misure di prevenzione, non hanno questa natura, ma costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale, senza necessità di accertarne il dolo o la colpa [...]»; IV) sentenza 2 dicembre 2021, n. 8032, secondo cui "Posta la trasmissibilità mortis causa dell'obbligo di bonifica dei siti inquinati, gli eredi subentrano nella posizione del de cuius in universum jus, sì che non rileva la circostanza che essi non abbiano mai avuto un collegamento con l'area di cava destinata al deposito di rifiuti inquinanti, né abbiano tratto benefici economici dall'utilizzo di detta cava. Infatti, pur non potendo essere loro direttamente imputato un comportamento commissivo od omissivo in relazione all'inquinamento del sito, per non avere mai compiuto attività potenzialmente inquinanti sul terreno, l'ampiezza della responsabilità debitoria degli eredi non è limitata dalla conoscenza o conoscibilità dei debiti del de cuius e, dunque, proprio secondo il principio comunitario «chi inquina paga», se ad inquinare è stato anche il de cuius, coloro che gli sono subentrati in universum jus sono personalmente tenuti alla bonifica"; V) sentenza 30 giugno 2021, n. 4926 secondo cui: "la partecipazione al procedimento amministrativo non costituisce un comportamento coercibile o obbligatorio, ed avviene nell'interesse di chi vi prende parte.[...] Ove vi fosse stata una qualche «imposizione» antecedente alla conclusione del procedimento (come pure sembra emergere dalla prospettazione dell'appellante, ove scrive "Il piano di caratterizzazione qualcuno doveva prepararlo. I carotaggi qualcuno doveva farli. La verifica della situazione ambientale dell'area era un atto dovuto"), tale «imposizione», assumendo la natura di un atto autoritativo, avrebbe potuto (e dovuto) essere oggetto di impugnativa innanzi alla competente autorità giudiziaria"; VI) sentenza 26 febbraio 2021, n. 1658, secondo cui "L'impossibilità di imporre le misure di bonifica al proprietario non responsabile della contaminazione si giustifica, in sintesi estrema, per la natura sanzionatoria di questa misura. Diverso discorso si deve fare invece per le misure di messa in sicurezza di emergenza, le quali, così come le misure di prevenzione, non hanno questa natura, ma costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale, senza

*necessità di accertarne il dolo o la colpa”; VII) sentenza 17 novembre 2020, n. 7117, secondo cui “L’approvazione del Piano di caratterizzazione produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell’inquinamento e contesti in radice l’obbligo di dovervi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all’esecuzione di talune delle opere inserite nel Piano, approvato ai sensi dell’art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006”; VIII) sentenza 6 aprile 2020, n. 2301, in *Ambiente*, 2020, 479, con nota di CAVANNA, *Danno e resp.* 2021, 117, con nota di TOMEI, PANERAI, secondo cui “È applicabile la concezione sostanzialistica d’impresa contemplata dalla giurisprudenza comunitaria, secondo cui è possibile applicare il principio della prevalenza dell’unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, per cui, per gli illeciti commessi dalle società operative, la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e, quindi, da escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse. Il principio sostanzialistico, pertanto, impone di non fermarsi a verificare chi abbia materialmente messo in essere la condotta inquinante. Tale principio è volto a verificare se soggetti che non abbiano materialmente inquinato abbiano, comunque, avuto un ruolo direzionale, decisionale e di controllo sulla situazione inquinante e sul soggetto agente; e se tale soggetto abbia tratto dei vantaggi o degli utili dall’attività inquinante, quali distribuzioni di dividendi o risparmio di spesa. Non rileva il fatto che la società con poteri di controllo e direttivi, individuata quale responsabile dell’inquinamento, in epoca posteriore ai fatti inquinanti abbia ceduto la società a terzi”; IX) sentenza 24 gennaio 2020, n. 567, in *Foro it.*, 2020, III, 213, con nota di ZAMPETTI, secondo cui “Ove il proprietario non responsabile dell’inquinamento si vincoli volontariamente ad eseguire gli interventi di bonifica e messa in sicurezza, gli obblighi derivanti dall’adesione all’accordo di programma non sono legati da un rapporto sinallagmatico con l’erogazione dei contributi pubblici previsti a sostegno di tali interventi”;*

h3) in continuità con la giurisprudenza della sezione V del Consiglio di Stato la quale, in particolare, con sentenza 25 febbraio 2015, n. 933 ha affermato che: I) “il proprietario «incolpevole del terreno inquinato è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione consistenti nelle adeguate iniziative per contrastare un evento, un atto o un’omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l’ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia”; II) “gli interventi di riparazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile l’inquinamento; in materia di responsabilità civile da danno all’ambiente sono tassative le ipotesi di responsabilità oggettiva e deve escludersi che sia

*configurabile una responsabilità «da posizione» del proprietario”; III) “se il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultassero necessari sono adottati dall’Amministrazione competente”; IV) “le spese sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi tra l’altro l’impossibilità di accertare l’identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l’impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell’esecuzione degli interventi medesimi”; V) “a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare”;*

i) sulla normativa nazionale che stabilisce la responsabilità solidale del proprietario del fondo sul quale l’inquinamento è stato generato e della persona che causa l’inquinamento: Corte di giustizia UE, sez. II, 13 luglio 2017, C-129/16 (non citata nella sentenza in esame), secondo cui:

i1) *“le disposizioni della 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, lette alla luce degli articoli 191 e 193 TFUE devono essere interpretate nel senso che, sempre che la controversia di cui al procedimento principale rientri nel campo di applicazione della direttiva 2004/35, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, esse non ostano a una normativa nazionale che identifica, oltre agli utilizzatori dei fondi su 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, a condizione che tale normativa sia conforme ai principi generali di diritto dell’Unione, nonché ad ogni disposizione pertinente dei Trattati UE e FUE e degli atti di diritto derivato dell’Unione”;*

i2) *“l’articolo 16 della direttiva 2004/35 e l’articolo 193 TFUE devono essere interpretati nel senso che, sempre che la controversia di cui al procedimento principale rientri nel campo di applicazione della direttiva 2004/35, essi non ostano a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, ai sensi della quale non solo i proprietari di fondi sui quali è stato generato un inquinamento illecito rispondono in solido, con gli utilizzatori di tali fondi, di tale danno ambientale, ma nei loro confronti può anche essere inflitta un’ammenda dall’autorità nazionale competente, purché una normativa siffatta sia idonea a contribuire alla realizzazione dell’obiettivo di protezione rafforzata e le modalità di determinazione dell’ammenda non eccedano la misura necessaria per raggiungere tale obiettivo, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare”;*

j) sul riparto di competenze Stato-Regioni in tema di bonifiche ambientali: Corte cost., 13 giugno 2018, n. 126, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 891, secondo cui:

j1) *“Nel caso di specie, l'intervento del legislatore statale, in quanto teso al risanamento e alla bonifica di un sito d'interesse nazionale, può essere certamente ricondotto, in via prevalente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A tale titolo di legittimazione, infatti, questa Corte ha più volte ascritto la disciplina dei rifiuti [...], anche con particolare riferimento alla bonifica dei siti inquinati [...].”*

j2) *“Spetta dunque allo Stato disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati [...].”*

j3) *“già l'ordinaria disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati (artt. da 239 a 253 del d.lgs. n. 152 del 2006) tiene conto della necessaria incidenza sul «governo del territorio», poiché gli interventi ivi previsti sono strettamente connessi alla destinazione urbanistica delle singole aree da bonificare. In particolare, per i siti d'interesse nazionale si stabilisce la competenza dell'amministrazione statale alla bonifica, qualora a ciò non provvedano il responsabile dell'inquinamento (o lo stesso non sia individuabile), il proprietario o altro soggetto interessato. Ed in base a tale disciplina l'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi costituisce esplicitamente variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (art. 252, comma 6)”;*

j4) *“dunque, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica dell'area interessata, la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze”;*

k) sulla rivalsa del proprietario dopo la bonifica spontanea:

k1) Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630, citata nella sentenza in rassegna, secondo cui: I) *“l'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, con scelta confermata dal Codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, prevede una responsabilità solo patrimoniale del proprietario del suolo contaminato pur incolpevole, salvi gli oneri relativi agli interventi di urgenza e la facoltà di eseguire spontaneamente gli interventi di bonifica ambientale”;* II) *“Non è cioè 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 causale colpevole al danno ambientale riscontrato”;* III) *“dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 22 del 1997, successivamente traslate nel d.lgs. n. 152 del 2006, possono dunque ricavarsi i seguenti principi”:*

- *“gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l’inquinamento”;*
- *“ove il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultino necessari sono adottati dalla P.A. competente”;*
- *“le spese sostenute per effettuare tali interventi potranno essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi, tra l’altro, l’impossibilità di accertare l’identità del soggetto responsabile, ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto, ovvero la loro infruttuosità), a mezzo di azione in rivalsa verso il proprietario, che risponderà nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell’esecuzione degli interventi medesimi”;*
- *“a garanzia del diritto di rivalsa, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare”;*

k2) Cass. civ., sez. III, ordinanza 22 gennaio 2019, n. 1573, in *Rass. dir. civ.*, 2021, 333, con nota di CORRIERO, secondo cui *“in tema di bonifica spontanea di sito inquinato, il proprietario ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell’inquinamento per le spese sostenute, a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall’identificazione del responsabile dell’inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, senza che, in presenza di altri responsabili, trovi applicazione il principio della solidarietà”;*

l) sui principi UE in materia di danno ambientale:

11) sulla responsabilità personale, Cass. civ., sez. I, 20 luglio 2016, n. 14935, citata nella sentenza in rassegna, secondo cui: I) *“in materia di responsabilità per danno ambientale, la regola di cui del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 311, comma 3, penultimo periodo, nel testo modificato, da ultimo, della L. 6 agosto 2013, n. 97, art. 25 - per la quale «nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale» mira ad evitare la responsabilità anche per fatti altrui, sicché opera nei casi di plurime condotte indipendenti”;* II) *“il giudice della domanda di risarcimento del danno ambientale ancora pendente alla data di entrata in vigore della L. 6 agosto 2013, n. 97, essendo ormai esclusa la liquidazione per equivalente di quello, può ancora conoscere della domanda in applicazione del nuovo testo del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 311 come modificato prima dal d.l. n. 135 del 2009, art. 5-bis, comma 1, lett. b), cit. e poi dalla L. n. 97 del 2013, art. 25 cit., individuando le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, determinandone il costo, da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti obbligati”;*

12) sull’esercizio, da parte del giudice penale, di funzioni riservate all’autorità amministrativa nel dare indicazioni sulle modalità tecniche di esecuzione di una bonifica: Cass. pen., sez. III, 12 aprile 2019, n.

28175, in *Foro it.*, 2019, II, 645, secondo la quale ponendosi il potere del giudice di ordinare la bonifica (ed il ripristino dello stato dei luoghi) in parallelo all'autorità amministrativa titolare di autonomo potere, deve affermarsi che tale misura abbia natura di sanzione amministrativa irrogata dal giudice penale;

- m) sulla legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale e legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno: Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126, in *Riv. giur. ambiente*, 2016, 455 (m), con nota di TANZARELLA; *Giur. cost.*, 2016, 1509, con nota di BETZU, ARU, che ha ritenuto infondata la correlata questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, 1° comma, d.lgs. n. 152 del 2006;
- n) sulla natura del danno ambientale: Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641 (in *Foro it.* 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO; *Foro it.*, 1988, I, 1057 (m), con nota di PONZANELLI; *Giur. cost.*, 1987, I, 3788, con nota di MILETO; *Corriere giur.*, 1988, 234, con nota di GIAMPIETRO; *Riv. amm.*, 1988, 220, con nota di ARRIGONI; *Riv. giur. polizia locale*, 1988, 299, con nota di BERTOLINI; *Foro amm.*, 1988, 1, con nota di TALICE; *Regioni*, 1988, 525, con nota di FERRARI; *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93, con nota di POSTIGLIONE, CARAVITA; *Dir. regione*, 1988, 83, con nota di ANGIOLINI) secondo cui:
- n1) *“l’ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell’insieme, sono riconducibili ad unità”*;
- n2) *“Il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l’ordinamento prende in considerazione”*;
- n3) *“l’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto”*;
- n4) *“Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente”*;
- n5) *“l’ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme”*;
- n6) *“non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli”*;

- n7) *“alle varie forme di godimento é accordata una tutela civilistica la quale, peraltro, trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l’iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.)”*;
- n8) *“è, inoltre, specificamente previsto il danno che il bene può subire (art. 18 n. 1). Esso è individuato come compromissione (dell’ambiente) e, cioè, alterazione, deterioramento o distruzione, cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse”*;
- n9) *“le dette violazioni si traducono, in sostanza, nelle vanificazioni delle finalità protettive e per se stesse costituiscono danno”*;
- n10) *“la responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell’ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.)”*;
- n11) *“questa Corte [...] ha già ritenuto possibile il ricorso all’art. 2043 cod. civ. in tema di lesione della salute umana, dell’integrità dell’ambiente naturale e di danno biologico”*;
- n12) *“Si è così in grado di provvedere non solo alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato ma anche a prevenire ed a sanzionare l’illecito. Il tipo di responsabilità civile ben può assumere, nel contempo, compiti preventivi e sanzionatori”*;
- n13) *“questa Corte ha messo in rilievo la nuova valenza del citato art. 2043 cod. civ., a seguito e per effetto dell’entrata in vigore della Costituzione, come strumento per la protezione dei valori che essa prevede ed assicura, tra cui ha rilievo precipuo il principio della solidarietà, nonché la stretta relazione che ne deriva tra la detta norma e i precetti costituzionali, al fine della determinazione dell’illecito e della riparazione che consegue alla violazione del precetto”*;
- n14) *“lo stesso principio del neminem laedere, che era il supporto della responsabilità aquiliana, assume una nuova e diversa rilevanza e soprattutto un contenuto diverso, siccome comprensivo anche della riparazione alle menomazioni di beni di valore assoluto e primario”*;
- n15) *“l’art. 2043 cod. civ. va posto in correlazione con la disposizione che prevede il bene giuridico tutelato attraverso la posizione del divieto primario”*;
- n16) *“la sanzione risarcitoria è conseguenza della lesione della situazione giuridica tutelata. E l’illecito è fatto consistere nella violazione della norma e dei provvedimenti adottati in base ad essa”*;
- n17) *“in tal modo si tiene esattamente conto della realtà e si pone rimedio a tutta la gamma delle conseguenze dannose che derivano dalla violazione effettuata”*;
- n18) *“Risultano rimedi a tutta la indefinita e sterminata serie degli eventi lesivi che l’uomo quotidianamente si inventa utilizzando anche, in maniera distorta e a proprio esclusivo vantaggio, il progresso tecnologico. In tal modo il giudice poggia la sua decisione su dati certi e applica regole di sicura conoscibilità”*;
- n19) *“il danno è certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la*

*distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici";*

n20) *"la tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore di scambio del bene. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo";*

n21) *"consentono di misurare l'ambiente in termini economici una serie di funzioni con i relativi costi, tra cui quella di polizia che regolarizza l'attività dei soggetti e crea una sorveglianza sull'osservanza dei vincoli; la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali. Si possono confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero; si possono valutare i costi del danneggiamento. E per tutto questo l'impatto ambientale può essere ricondotto in termini monetari. Il tutto consente di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico";*

n22) *"lo schema seguito, però, porta a identificare il danno risarcibile come perdita subita, indipendentemente sia dal costo della rimessione in pristino, peraltro non sempre possibile, sia dalla diminuzione delle risorse finanziarie dello Stato e degli enti minori";*

n23) *"risulta superata la considerazione secondo cui il diritto al risarcimento del danno sorge solo a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, cioè della lesione del patrimonio dell'ente, non incidendosi su un bene appartenente allo Stato";*

o) in dottrina:

o1) sulla quantificazione del danno ambientale, S. PATTI, *La quantificazione del danno ambientale*, in *Resp. civ.*, 2010, 7, 485, dove è evidenziato come da circa trent'anni si cerca di affrontare il problema della tutela dell'ambiente naturale in collegamento con la salute della persona umana e tra gli strumenti di tutela si è indicato anche il risarcimento del danno, con tutti i dubbi e difficoltà emersi sin da subito circa gli aspetti centrali della fattispecie, soprattutto la quantificazione del danno;

o2) sugli strumenti privatistici e strumenti pubblicistici per la riparazione del danno ambientale in chiave comparatistica: I) M. ALBERTON, *La valutazione e la riparazione del danno ambientale nell'esperienza dell'Unione Europea e degli Stati Uniti: problemi, soluzioni, prospettive a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2010, 3-4, 867; II) E. MOSCATI, *Dall'art. 18 alle modifiche del t.u. ambientale. Una fisiologica evoluzione legislativa ovvero lo stravolgimento della responsabilità per danno ambientale?*, in *Europa e diritto privato*, 2022, 3, 581, laddove è tra l'altro evidenziato

che “*Studi condotti secondo il metodo dell’analisi economica del diritto hanno dimostrato che, attraverso la tecnica risarcitoria, è possibile operare, sulle imprese che svolgano attività pericolose, una pressione economica tale da favorire un’opportuna razionalizzazione delle scelte imprenditoriali in vista del perseguimento di finalità di interesse generale. In particolare, in questa prospettiva, la responsabilità civile — e, dunque, la logica del mercato ad essa sottesa — consentirebbe l’internalizzazione delle diseconomie esterne connesse con lo svolgimento di attività pericolose e, dunque, un’opportuna riduzione del rischio ambientale attraverso l’adozione di misure di sicurezza appropriate, la riduzione del livello di pericolosità, se non, addirittura, la sua stessa cessazione*”;

- o3) sui criteri di distinzione tra bonifiche e danno ambientale: E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, 1, laddove dopo una sintetica disamina della disciplina positiva, con sottolineatura dei principi di fondo che costituiscono l’impalcatura del blocco di norme codicistiche sulle bonifiche ambientali, sono evidenziati i temi ‘di scenario’ come il ravvicinamento rispetto alla disciplina sul danno ambientale, la qualificabilità delle attività di bonifica come servizio pubblico e l’emersione, quale categoria autonoma e comprensiva, della funzione di ripristino;
- o4) sui rimedi alle alterazioni e sui danni alla risorsa “ambiente”: D. BARBIRATO, *La nuova tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, 2016, 6, 2039b.