



UGO SALANITRO

Professore ordinario di diritto privato – Università di Catania

RESPONSABILITÀ AMBIENTALE: QUESTIONI DI CONFINE, QUESTIONI DI SISTEMA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Danno all'ambiente. – 3. Tra interpretazione estensiva e analogia. – 4. La responsabilità ambientale. – 5. La bonifica dei siti contaminati. – 6. Interessi collettivi e interessi individuali.

1. – La ricerca sul tema dei suoli contaminati, evocando le discipline della bonifica e della responsabilità per danno ambientale, si presta a uno studio interdisciplinare: coinvolge, infatti, le competenze dei cultori delle diverse branche del diritto pubblico e del diritto privato, perché le azioni giudiziali sono “doppiate” da procedure amministrative funzionali alle logiche risarcitorie e perché gli interessi pubblici si sovrappongono a – e si intrecciano con – gli interessi privati.

Sul piano metodologico sarebbe auspicabile che la riflessione non sia limitata agli specialisti, nonostante la tecnicità della materia, dovuta alla complessità delle discipline e alla creatività della giurisprudenza: il coinvolgimento del giurista “generalista” si rivela particolarmente proficuo perché le argomentazioni e le soluzioni offerte dalle analisi puntuali – in questo campo, forse più che altrove – richiedono di essere sottoposte a verifica da chi possa volgere uno sguardo al sistema nel suo complesso e alla logica degli istituti fondamentali che vengono di volta in volta richiamati.

Il rinvio al sistema non vuole evocare una trita dommatica, né pretendere di ricondurre le regole speciali nel solco dei principi generali o di respingerle ai margini del discorso giuridico: piuttosto intende offrire gli strumenti adeguati per una lettura che colga il senso delle peculiarità e al contempo faccia emergere le loro potenzialità espansive.

In queste pagine, mi limiterò a indicare, senza particolari approfondimenti, alcuni profili qualificanti delle discipline speciali contenute nel codice dell'ambiente, sulle qua-



li il confronto di idee non può prescindere dal controllo consapevole delle categorie generali.

2. – Sin dalle prime riflessioni la dottrina si è domandata cosa sia il danno all'ambiente. Anzi, ha posto due domande: cosa è l'ambiente? Quando si può considerare danneggiato?

Sulla nozione di danno all'ambiente si sono fronteggiate almeno due diverse opinioni.

L'una, volta a negare oggettività alla nozione di ambiente, riducendo il danno alla violazione delle regole di condotta limitatrici delle attività imprenditoriali; ovviamente di quelle regole di condotta che siano poste a protezione di interessi ambientali (salvo poi porsi il problema di quali interessi si possano definire ambientali). Per cui il risarcimento non sarebbe altro che una sanzione civile – che andrebbe ad aggiungersi alle sanzioni amministrative e/o penali – il cui ammontare sarebbe determinato in base a criteri equitativi (gravità della colpa, costo del ripristino, profitto del trasgressore). Opinione che ha avuto successo in dottrina e che è stata accolta anche da una giurisprudenza minoritaria, ma che non appare più sostenibile oggi, dopo l'adozione di una disciplina articolata come quella della direttiva europea 2004/35/CE, nella quale è evidente la natura ripristinatoria e non sanzionatoria del rimedio.

L'altra, che accoglie l'idea della materialità del danno¹: non quindi la materialità dell'ambiente (che anzi è definito quale concetto relazionale, indicativo di quelle caratteristiche delle cose qualificabili come ambientali perché volte a garantire determinate condizioni di vita per l'uomo); quanto piuttosto la non giuridicità del danno, perché non collegato alla lesione di un interesse soggettivo giuridicamente protetto, ma rilevante per la mera distruzione o alterazione delle qualità ambientali.

Prospettiva quest'ultima che coglie certamente meglio il senso della tecnica rimediale, richiedendo che si dimostri, quale presupposto per l'attivazione del rimedio, un peggioramento oggettivo, o comunque una modifica materiale, delle condizioni ambientali²: ma che resta legata a una visione della disciplina della responsabilità per danno ambientale quale modello eccentrico, in cui il soggetto legittimato non sarebbe il titolare dell'interesse giuridicamente protetto, ma un mero attore processuale, che faccia valere un interesse "adespota".

Si può dubitare, tuttavia, che tale lettura sia corretta e non partecipi alla reazione dot-

¹ Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 2006, 737 ss.

² Al riguardo va segnalata un'opinione, accolta anche in giurisprudenza, secondo la quale sarebbe sufficiente una modifica delle condizioni ambientali, ancorché non peggiorativa, per giustificare la richiesta di risarcimento del danno: Cass. Civ. 4.4.2017, n. 8662, in *Corr. giur.* 2018, 31 ss., con nota di Salanito.



trinale e giurisprudenziale all'invasione di campo da parte del legislatore³: mi sembra più congrua la tesi secondo la quale in un ordinamento in cui lo Stato ha assunto il compito di salvaguardare e conservare le risorse ambientali (e quindi di ripristinarle, ove distrutte o alterate) – in tal senso è l'art. 2 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, nel cui articolo 18 si trova per la prima volta la disciplina risarcitoria, ma non può escludersi che in determinate materie la competenza possa essere stata sancita anche in precedenza – l'interesse giuridicamente rilevante alla conservazione e al ripristino del bene ambientale non possa che essere riferibile direttamente allo Stato e la lesione di siffatto interesse debba legittimare l'attivazione del rimedio⁴.

L'idea che il danno ambientale non leda un interesse giuridicamente rilevante potrebbe piuttosto essere declinata in un senso diverso, per cui l'ambiente non sarebbe destinatario di tutela per le sue caratteristiche oggettive, essendo considerato inevitabile il suo deterioramento quale conseguenza delle attività antropiche e dello sviluppo economico. Concezione che sarebbe stata certamente condivisibile al momento dell'approvazione della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, nel quale il risarcimento del danno si poneva a valle di una regolazione amministrativa caratterizzata dalla protezione modale dei valori ambientali, il cui sfruttamento era consentito senza limiti oggettivi, seppure soltanto nel rispetto di determinate condotte: il risarcimento, pertanto, in quel tempo, presupponeva un danno materiale accompagnato da un illecito di condotta, in cui non era sufficiente la colpa, ma occorreva una specifica violazione di legge.

Tale lettura, tuttavia, essendo legata a una disciplina embrionale funzionale a non ostacolare lo sviluppo economico del tempo, si rivela superata dall'evoluzione normativa più recente, nella quale la direttiva europea sulla responsabilità ambientale si inserisce con coerenza: evoluzione normativa che prevede, accanto alle norme di condotta e agli standard di emissione (la cui violazione resta rilevante quale presupposto per le sanzioni amministrative e penali), anche standard e obiettivi di qualità, che definiscono oggettivamente i valori tutelati, la cui lesione comporta la risarcibilità del danno⁵.

³ Perché tendeva a mettere in discussione l'idea, che si andava diffondendo a quel tempo in dottrina e nella giurisprudenza ordinaria, che potesse configurarsi un diritto soggettivo all'ambiente o comunque un interesse giuridicamente rilevante in capo ai soggetti privati. Inoltre la disciplina incontrava anche l'ostilità di chi considerava un passo indietro la sottrazione della competenza della responsabilità ambientale alla giurisprudenza contabile. Sferzante (ma a mio avviso erroneo) il giudizio di Lina Bigliazzi Geri: "un mostriciattolo!".

⁴ Salanitro, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, 472 ss.; ma la tesi è ripresa e precisata in scritti successivi.

⁵ Salanitro, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2013, 794 ss.



3. – Ambedue le letture tradizionali della nozione di danno ambientale, pur essendo tra loro molto diverse, pervengono all'idea dell'eccentricità della disciplina speciale rispetto all'istituto della responsabilità civile e tendono conseguentemente a considerare la responsabilità ambientale quale norma eccezionale, insuscettibile di applicazione analogica: tanto più che entrambe le impostazioni, sotto la vigenza dell'art. 18 l. 349\1986, pervengono alla conclusione che la disciplina rimediale sia caratterizzata da una *allure* punitiva, nella misura in cui riconoscono, oltre al ripristino, anche un risarcimento dei danni per equivalente⁶. Con due conseguenze di rilievo, tra loro non troppo congruenti: la prima, volta a ricondurre nella nozione di ambiente una pluralità di interessi collettivi eterogenei, tra i quali il paesaggio e la gestione del territorio (riprendendo in effetti una tradizione autorevole discendente direttamente dalla tripartizione di M.S. Giannini, che includeva nell'ambiente, oltre alle componenti di salubrità, anche il paesaggio e la gestione del territorio), in modo da eludere il problema dell'estensione analogica della disciplina rimediale in caso di lesione di siffatti interessi collettivi; l'altra, volta a circoscrivere l'applicazione della disciplina speciale, sostenendo che, al di fuori degli specifici limiti di quella, le funzioni rimediali restino di competenza della disciplina generale della responsabilità civile, ex art. 2043 c.c., applicabile pertanto anche a fatti illeciti precedenti l'approvazione della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente.

Questa situazione si ripresenta, in termini ancora più rilevanti, con le discipline contenute nel codice dell'ambiente (bonifica dei siti contaminati, disciplina attuativa della direttiva europea), rispetto alle quali si deve registrare una complicazione ulteriore, che non chiama in causa la dogmatica del diritto privato, quanto piuttosto quella del diritto

⁶ Idea molto diffusa che trovava conferma, secondo la dottrina, anche nei criteri di quantificazione del danno, considerato per sua natura incalcolabile: ma che non mi sembra corretta (già in Salanitro, *Quantificazione del danno ambientale e prescrizione: il punto della Cassazione tra vecchia e nuova disciplina*, in *Danno e responsabilità*, 2011, 820 ss). L'idea che il risarcimento del danno fosse punitivo, ogni qualvolta il ripristino fosse già stato effettuato non teneva in considerazione le c.d. perdite temporanee tra il momento dell'illecito e il completamento del ripristino (il valore della sottrazione alla balneazione di un tratto di spiaggia): perdite che non possono essere altrimenti compensate se non con un risarcimento per equivalente. Risarcimento per equivalente di un danno che può essere stimato con una certa approssimazione, ma che richiede sovente, per una determinazione precisa, una scelta equitativa: è nell'ambito di questa scelta equitativa tra le diverse forbici della stima che si sarebbero dovuti utilizzare i criteri equitativi (più è grave la condotta e più è alto il profitto dell'inquinatore, maggiore sarà il risarcimento; più è alto il costo del ripristino sopportato dall'inquinatore, minore sarà il risarcimento). Ma la giurisprudenza di merito, muovendo dalla logica punitiva teorizzata in dottrina, si è mossa in senso completamente diverso, riconoscendo risarcimenti esuberanti e irragionevoli, derivanti dalla sommatoria del costo del ripristino, del profitto dell'inquinatore e di un quid per punire la gravità della colpa: contro questa prassi interpretativa è infine intervenuta la giurisprudenza di legittimità che ha interpretato un dato legislativo ambiguo nel senso della retroattività della nuova disciplina di determinazione del danno.



pubblico. Le tecniche rimediali, pur mantenendo una funzione essenzialmente ripristinatoria, non sono rimesse più, o non sono rimesse soltanto, allo strumentario civilistico del risarcimento del danno, in quanto si preferisce ricorrere a procedure amministrative, a volte di tipo ingiuntivo: ponendosi il problema se tali procedure trovino i propri limiti nella disciplina dell'art. 23 Cost. e, in questa prospettiva, non possano essere applicate al di fuori degli ambiti specificamente previsti dalla legge, né tantomeno con efficacia retroattiva⁷.

La questione assume particolare rilevanza pratica.

La disciplina della responsabilità per danno ambientale, in attuazione della direttiva europea, ha un ambito di applicazione circoscritto (biodiversità, acque, suolo) e non si estende al paesaggio o alla gestione del territorio (dove la competenza alla protezione non è peraltro del Ministero dell'ambiente), né all'aria⁸: ciononostante è ricorrente il tentativo, in parziale contrasto con il dato testuale⁹, di interpretare la nozione di ambiente in senso estensivo¹⁰, forse proprio per evitare di doversi confrontare con il tema della lacuna e dell'applicazione analogica. Ma al di là del dato testuale, l'interpretazione estensiva della disciplina della responsabilità ambientale incontra la difficoltà di spiegare come si concilia l'applicazione diretta (non analogica) di una norma che prevede la legittimazione attiva e comunque la competenza del Ministero dell'ambiente (art. 311 codice ambiente), con l'esigenza di riconoscere un ruolo, ad es. in caso di lesione del paesaggio, al Ministero dei Beni culturali o in materia urbanistica, agli enti locali o alle regioni; né è chiaro come possa operare in casi non coperti dalle direttive comunitarie la c.d. *permit*

⁷ In tema tra gli altri Goisis, *La natura dell'ordine di bonifica e ripristino ambientale ex art. 17 d. lgs. n. 22 del 1997: la sua retroattività e la posizione del proprietario non responsabile della contaminazione*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2004, n. 2, 567 ss.

⁸ La ragione per cui l'aria è sottratta alla disciplina della responsabilità ambientale attiene alla logica rimediale della normativa speciale, specificamente volta alla riparazione della risorsa naturale: l'aria per le sue caratteristiche non si contamina, ma è un vettore per i contaminanti che poi andranno a depositarsi nel suolo, nell'acqua o negli ecosistemi. La protezione dell'aria può richiedere perciò rimedi di tipo inibitorio, ma non riparatorio.

⁹ Secondo l'art. 300 comma 1 codice ambiente "È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". Nel secondo comma si specifica che "ai sensi della direttiva 2004/35 CE è danno ambientale il deterioramento in confronto alle condizioni originarie provocato: alle specie e agli habitat (...); alle acque interne (...); alle acque costiere (...); al terreno (...).

Sul piano testuale l'ambito del primo comma non diverge da quello del secondo comma se per intendere il significato di risorsa naturale si rinvia alla definizione dell'art. 302 comma 10: "Per risorse naturali si intendono habitat naturali protetti, acqua e terreno".

¹⁰ Da ultimo, estende la disciplina della responsabilità ambientale all'inquinamento dell'aria Cass. Pen., sez. III, 3.7.2018, n. 51475, in *Jus explorer*.

JUS CIVILE



defence, esimente prevista limitatamente agli eventi autorizzati in conformità alle direttive ambientali espressamente richiamate (cfr. art. 308 comma 5 lettera b) e il rinvio all'allegato V della parte sesta del codice ambiente).

Poiché la disciplina della responsabilità ambientale è azionabile anche davanti al giudice ordinario, va considerata, a tutti gli effetti, una disciplina di diritto civile (art. 311 comma 1 codice ambiente): per cui si può prospettare l'idea, che appella la competenza dello studioso del sistema della responsabilità civile, se possa essere estesa in via analogica alla tutela di altri interessi collettivi per i quali l'ordinamento abbia individuato un soggetto funzionalmente deputato alla conservazione e al ripristino dei valori protetti. Si potrebbe ritenere, cioè, che la disciplina sulla responsabilità ambientale, lungi dal costituire un modello eccentrico, esprima lo sviluppo coerente, nell'ambito della tutela dei c.d. beni comuni, della logica della responsabilità civile, vincolata a un disegno soggettivistico, ma suscettibile di espansione rispetto a valori che siano stati a loro volta soggettivizzati (seppure in base ad un'impostazione funzionalistica, come a me sembra preferibile; oppure di tipo esponenziale, secondo una concezione diffusa, ma che non mi convince perché tende a eludere il collegamento della tecnica risarcitoria con l'obbligo di riparazione della risorsa lesa).

Tuttavia, l'approvazione del codice dell'ambiente, con la conseguente attuazione della direttiva europea sulla responsabilità ambientale, ha introdotto due nuove procedure amministrative, l'una tradizionale (art. 305 codice ambiente), l'altra ingiuntiva (art. 313 codice ambiente), che si pongono in alternativa con il giudizio civile. Ove fosse ammessa l'estensione analogica della disciplina civilistica della responsabilità ambientale, resterebbe da porsi la domanda se, essendo tali procedure amministrative alternative a una disciplina civilistica di responsabilità, si possa estendere analogicamente anche il loro ambito di applicazione – in quanto deputate a pervenire al medesimo risultato, ancorché con strumenti autoritativi – ovvero se anche in questa particolare circostanza si incontrino i limiti che i giudici europei e i nostri giudici costituzionali traggono dai principi sovraordinati: dubbio per il quale il naturale interlocutore è lo studioso del sistema europeo, costituzionale e amministrativo.

Questioni ancora più complesse si pongono per la disciplina delle bonifiche dei suoli e delle acque, la quale è tradizionalmente riferita, nelle intenzioni legislative e nelle applicazioni giurisprudenziali, alle contaminazioni storiche, avvenute in tempi risalenti: ma proprio l'applicazione retroattiva, sia contro l'inquinatore, sia contro il proprietario incolpevole, è criticata da chi la considera in contrasto con il dato costituzionale. Chi ritenga che la disciplina della bonifica sia espressione delle logiche proprie della normati-



va dei rifiuti, sarà tentato di fare valere il principio generale per cui è responsabile dei rifiuti sia chi li produce, sia chi li detiene, secondo modelli risalenti alle prime direttive in materia di smaltimento dei rifiuti: per cui l'obbligo di bonifica si limiterebbe a delimitare e articolare la portata di un obbligo generale discendente direttamente dalle normative settoriali in tema di rifiuti. Chi preferisce avvertire che la disciplina della bonifica sia anch'esso un rimedio risarcitorio, analiticamente regolato nei diversi passaggi, ma pur sempre funzionale al ripristino, può adottare i medesimi percorsi argomentativi che sono stati illustrati per l'estensione analogica della disciplina della responsabilità ambientale, dovendo tuttavia farsi carico di riferire il rimedio risarcitorio non solo all'inquinatore, ma anche al proprietario incolpevole.

Un percorso divergente, anch'esso non privo di difficoltà, è seguito invece da chi sostiene che l'illecito ambientale non vada circoscritto al tempo in cui è avvenuto, ma permanga sino al momento in cui non sia stata rimossa la contaminazione, per cui la regola di responsabilità ambientale e quella della bonifica sarebbero applicabili a fatti risalenti come se fossero avvenuti al momento in cui si avvia il procedimento.

4. – Solo nel dialogo con la dottrina civilistica della responsabilità civile, si possono cogliere le peculiarità della disciplina della responsabilità ambientale sui criteri di imputazione e di individuazione delle tecniche rimediali.

I criteri di imputazione sono articolati secondo due modelli: per i danni causati da imprenditori che svolgono attività pericolose per la salute e per l'ambiente, si applica un criterio di responsabilità oggettiva, con alcune esimenti; per i danni causati da altri imprenditori e da soggetti non qualificati vale il criterio di imputazione soggettivo. Non si tratta di un modello eccentrico rispetto a quello generale della responsabilità civile, perché sembra riprodurre le logiche delle discipline speciali (e se si vuole dell'art. 2050 c.c.)¹¹ per le attività pericolose, e dell'art. 2043 c.c. per le altre attività¹².

Le esimenti, che riguardano il danno da sviluppo e la c.d. *permit defence*, sono declinate con prudenza, negandone la rilevanza ogni qualvolta il soggetto avrebbe potuto rendersi conto in concreto, secondo un criterio di diligenza professionale, dei rischi per l'ambiente e non sia intervenuto per bloccare le attività e/o contenere i danni in via preventiva. Non si tratta, come qualcuno ha ipotizzato di un'inversione dell'onere della pro-

¹¹ Castronovo, *Responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2018, 837 ss.

¹² Salanitro, *Impatto ambientale dell'impresa ed analisi economica del diritto*, in AA.VV. *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi*, ESI Napoli, 2015, 203 ss.



va della colpa, perché la responsabilità resta oggettiva: ad es., nel caso di danni da incidenti – che non sono per definizione autorizzabili – non si applica la *permit defence*, per cui l'imprenditore risponde senza limiti¹³; piuttosto, sono le esimenti che pretendono, per essere fatte valere, che si dimostri l'insussistenza della colpa¹⁴.

Sul piano delle tecniche rimediali, è stato definitivamente abbandonato il risarcimento per equivalente¹⁵, in quanto il modello di riferimento è il risarcimento in forma specifica¹⁶.

La tecnica ripristinatoria prevede che il danneggiante possa essere condannato a ricondurre l'ambiente allo stato originario (riparazione primaria), ovvero a ricondurlo ad uno stato equivalente a quello originario (riparazione complementare). Il risarcimento per equivalente, negato nella sua forma monetaria, trova una diversa declinazione nel giudizio di equivalenza tra i valori ambientali da introdurre e quelli che si sono perduti: giudizio di equivalenza che è espressione al contempo della cultura ecologica, consapevole della difficoltà di pervenire allo stato originario, e della logica efficientista, preoccupata di in-

¹³O meglio, non risponde, coerentemente con il modello di responsabilità oggettiva, solo se dimostra che il danno sia stato causato da atti di conflitto armati, sabotaggi, atti di ostilità, guerra civile o insurrezione, ovvero da fenomeni naturali di carattere eccezionale, inevitabili e incontrollabili (art. 303, comma 1, lettera a, codice ambiente) o che sia stato causato da comportamento incontrollabile di un terzo estraneo o sia conseguenza dell'osservanza dell'ordine di un'autorità (art. 308, comma 4, codice ambiente).

¹⁴A differenza di quanto solitamente si trova scritto in tanti commenti, il dato normativo è nel senso che la c.d. *permit defence* non discende dall'autorizzazione complessiva dell'attività imprenditoriale, ma dall'autorizzazione dello specifico consenso all'evento o all'emissione (art. 308 comma 5, lettera a, codice ambiente): ogni autorizzazione di attività inquinanti consente ad es. delle emissioni minime che costituiscono quello che in economia è chiamato l'inquinamento (o la esternalità) ottimale. La *permit defence*, in quegli Stati dove è ammessa (tra i quali l'Italia), esime da responsabilità per i danni causati dalle emissioni permesse: ma l'imprenditore, per avvalersi dell'esimente, deve dimostrare di non essere in colpa. Non è facile indicare in dettaglio come l'imprenditore debba dimostrare la propria assenza di colpa: a mio avviso, in primo luogo deve segnalare alle autorità competenti le informazioni di cui è a conoscenza – o che sono conoscibili secondo l'ordinaria diligenza professionale nella comunità imprenditoriale di riferimento – al fine di individuare il limite ottimale delle emissioni al momento dell'autorizzazione; successivamente, deve controllare l'effetto delle emissioni nei limiti della diligenza professionale, monitorando le incidenze più rilevanti, raccogliendo e valutando le segnalazioni dei cittadini, avvertendo le autorità ogni qualvolta venga a conoscenza (o siano conoscibili) di scoperte scientifiche su nuove relazioni causali tra quelle emissioni e i pregiudizi ambientali. Al riguardo, si tenga presente che nella direttiva è previsto che la *permit defence* non valga nel caso in cui sorga l'obbligo per l'imprenditore di avviare misure di prevenzione per evitare danni ambientali, essendo l'esimente limitata alle misure riparatorie: per cui si può affermare conclusivamente che ogni qualvolta colposamente l'imprenditore abbia violato l'obbligo preventivo, non potrà avvalersi della *permit defence*.

¹⁵Abbandono che in giurisprudenza è stato esteso, seppure sulla base di argomentazioni discutibili, anche ai fatti illeciti precedenti l'entrata in vigore del codice dell'ambiente: Cass. 27.9.2018, n. 23195; Cass. Civ. 4.4.2017, n. 8662, in *Corr. giur.* 2018, 31 ss., con nota di Salanitro, dove ulteriori precedenti.

¹⁶D'Adda, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in D'Adda, Nicotra e Salanitro (eds), *Principi europei e illecito ambientale*, Torino, Giappichelli, 2013, 39 ss.



individuare soluzioni ottimali sia per il sistema produttivo, sia per la qualità ambientale.

Coerente con la disciplina generale della responsabilità civile è la compensazione delle perdite temporanee che subisce l'ambiente tra l'illecito dannoso e il ripristino (riparazione compensativa): perdite in termini di risorse, ma anche di utilità che la collettività trae dalle risorse. La tecnica rimediale è ancora una volta quella in forma specifica, l'introduzione di risorse e utilità sostitutive di quelle perdute, da individuare anche in questo caso secondo il giudizio di equivalenza.

Appare evidente da questa sintetica illustrazione, che l'ordinamento adotta un modello rimediale che appare specificamente rivolto a fornire una tutela congrua con la natura degli interessi rilevanti, i c.d. "beni comuni", per cui le risorse e le utilità perdute dalla collettività sono sostituite da nuove risorse e utilità che sono rese disponibili alla collettività nel suo insieme, in modo da potere essere godute e fruite secondo un modello diverso da quello esclusivo, tipico del diritto privato. Non è prevista, invece, la compensazione monetaria degli individui o di singole componenti della collettività, che abbiano subito danni economici o morali: si evita in tal modo che determinati soggetti si appropriino singolarmente di risorse e di utilità, sottraendole alle esigenze comuni.

Va infine segnalato che, in caso di pluralità di debitori responsabili per il danno ambientale, la giurisprudenza di legittimità, riprendendo una tesi dottrinale (Minervini, Orlandi), ha interpretato la disposizione per cui "nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale" (art. 311 comma 3 codice ambiente) nel senso di applicare la regola della parziarietà solo ai danni derivanti da distinti fatti dannosi (più industrie che danneggiano lo stesso corso d'acqua), mantenendo la regola generale della solidarietà ogni qualvolta diversi soggetti partecipano al medesimo fatto produttivo di danno.

5. – Questioni altrettanto delicate si pongono per la disciplina della bonifica dei siti contaminati.

Anche qui vi è un problema preliminare, ponendosi il dubbio se questa disciplina sia conforme alla direttiva europea e sia pertanto applicabile anche alle contaminazioni successive l'entrata in vigore del codice dell'ambiente, visto il concorso con la disciplina della responsabilità ambientale di cui agli artt. 300 ss. del codice dell'ambiente.

La questione è incerta, dopo le modifiche inserite con la legge europea del 2013¹⁷:

¹⁷ Cfr. Salanitro, *La novella sulla responsabilità ambientale nella legge europea del 2013*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2013, 1309 ss.



ma il punto cruciale non è se la disciplina della bonifica sia applicabile ai fatti illeciti successivi all'entrata in vigore della novella del 2013, quanto piuttosto se la disciplina della bonifica sia una procedura eminentemente nazionale e quindi trovi una legittimazione nelle scelte del legislatore italiano, ovvero sia attuazione di principi e scelte poste dal legislatore europeo e pertanto sia condizionata dall'evoluzione dell'ordinamento europeo.

Contrariamente alla tesi più diffusa, a mio avviso, la disciplina della bonifica dei siti contaminati è diretta espressione della regola della direttiva comunitaria in tema di rifiuti che prevede, in applicazione del principio chi inquina paga, che la responsabilità per lo smaltimento dei rifiuti spetta solidalmente al produttore e al detentore del rifiuto, salvo che non sia diversamente previsto, con deroghe contenute entro limiti rigorosi, dalla legislazione degli stati membri. Tesi la quale presuppone: che un immobile possa essere considerato rifiuto; che la contaminazione del suolo sia conseguentemente produzione di rifiuto; che il proprietario del suolo contaminato non sia soltanto una vittima dell'illecito, ma sia anche un detentore di rifiuti.

Se si adotta questa impostazione¹⁸, la disciplina sulla bonifica dei suoli contaminati si rivela quale deroga alla regola per cui tutti i soggetti coinvolti nella catena dei rifiuti sono responsabili: l'inquinatore, quale produttore di rifiuti è sempre responsabile; ove non si trovi un inquinatore, il proprietario del suolo contaminato, quale detentore del rifiuto, è limitatamente responsabile delle spese di decontaminazione affrontate dalle autorità competenti nei limiti del valore dell'immobile. Quest'ultima regola, per cui il proprietario è responsabile della riparazione nei limiti del valore del fondo, non è espressione del principio generale dell'arricchimento senza causa: perché se fosse espressione di questo principio, il proprietario dovrebbe essere responsabile nei limiti dell'aumento del valore dell'immobile prodotto dalla decontaminazione. È evidente pertanto che tale regola è espressione di una logica diversa da quella civilistica: logica che si ritiene che debba essere individuata nell'applicazione peculiare che il principio chi inquina paga assume nella materia dei rifiuti, volta a coinvolgere nella responsabilità chiunque entri in contatto con il rifiuto stesso, anche senza colpa.

Il proprietario del suolo, in base al dato testuale, ha anche l'obbligo di provvedere alle misure di prevenzione, al fine di evitare che la contaminazione si propaghi: qui non dovrebbe valere il limite del valore del fondo (che è previsto espressamente solo per le mi-

¹⁸Cfr. Salanitro, *La responsabilità per lo smaltimento dei rifiuti*, in Carbone, Napolitano e Zoppini (eds), *La disciplina della gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato, Annuario di diritto dell'energia*, Bologna, Il Mulino, 2018, 371 ss.



sure di riparazione). Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁹, invece, l'obbligo del proprietario è sempre limitato al valore del fondo e le misure di prevenzione non possono mai estendersi agli oneri propri della misura tipizzata (e sovente molto costosa) che va sotto il nome di “messa in sicurezza del sito”: è su questo profilo che si consuma il contenzioso tra autorità competenti e proprietari incolpevoli dei siti contaminati. Il Consiglio di Stato si fa forte dell'autorità di una pronuncia della Corte di Giustizia del 2015 (Case C-534/13 Fipa Group), la quale ha negato che il principio chi inquina paga, come declinato dalla direttiva sulla responsabilità ambientale, imponga al proprietario l'obbligo di assumere il costo della “messa in sicurezza del sito” oltre il valore dell'immobile: ma la risposta della Corte di Giustizia è dipesa dal modo in cui la questione pregiudiziale è stata formulata dal giudice amministrativo italiano. Se la domanda fosse stata se l'obbligo potesse discendere dalla rilevanza del principio chi inquina paga nella disciplina europea dei rifiuti, come ha notato il procuratore generale della Corte di Giustizia nel suo parere preliminare, la risposta sarebbe potuta essere diversa (come dimostra una più recente pronuncia sulla quale ci soffermiamo più avanti).

Una volta ammesso che la disciplina della bonifica dei siti contaminati sia attuazione del principio chi inquina paga come declinato dalla direttiva dei rifiuti, ne discende che essa non può che restare coinvolta dall'evoluzione dell'ordinamento comunitario: la più recente direttiva in tema di rifiuti (2008), infatti, nella nuova formulazione sembra che debba essere interpretata nel senso che il suolo contaminato non sia più un rifiuto, anche alla luce della circostanza che la materia della contaminazione del suolo è adesso regolata dalla direttiva sulla responsabilità ambientale²⁰.

Ne consegue che la disciplina della bonifica dei siti contaminati non è più da considerare, per le nuove contaminazioni, attuazione delle regole sui rifiuti. Per cui o si nega che sia applicabile al di fuori dei casi di contaminazioni storiche, oppure si ammette che debba essere considerata quale disciplina nazionale che preveda regole attuative, e eventualmente integrative, della direttiva della responsabilità ambientale. Se si propende per il secondo corno dell'alternativa, va valutato se la disciplina posta nei confronti del proprietario del sito contaminato, nella misura in cui sia considerata applicabile alle future contaminazioni, sia compatibile con la direttiva sulla responsabilità ambientale e quale interpretazione debba essere preferita nel nuovo contesto ordinamentale. A mio avviso,

¹⁹Tra le tante: C. St., sez. V, 1.10.2018, n. 5604; C. St., sez. VI, 25.1.2018, n. 502; C. St., sez. IV, 14.12.2017, n. 5668, in *Jus explorer*.

²⁰Cfr. Fogleman, *Landowner's liability for remediating contaminated land in the EU: Eu or national law?*, in *Env. Liability*, 2015, 6 ss., 42 ss.



la soluzione rigorosa che ho già prospettato in base ai principi della disciplina sui rifiuti resta compatibile con il nuovo sistema²¹: al riguardo va ricordato che una recente pronuncia della Corte di Giustizia (Turkevei TK case – 2017) ha ammesso la legittimità di una regola statale ungherese, in quanto coerente con il principio di ragionevolezza, che considera solidalmente responsabile con l'inquinatore il proprietario dell'immobile sul quale si è verificato il fatto illecito contaminante²². L'idea che il proprietario sia responsabile delle spese di messa in sicurezza del sito, nella misura in cui queste siano funzionali a evitare ulteriori contaminazioni, infine, non dovrebbe risultare eccentrica al culture della responsabilità civile italiana, che potrebbe ritrovare il principio già nella regola dell'art. 2051 c.c.

Se si accoglie l'idea illustrata in questo paragrafo, si comprende in che senso vada interpretata la riforma del criterio di imputazione della responsabilità dell'inquinatore nell'ambito della disciplina della bonifica (dove è stata eliminata la regola della responsabilità anche accidentale, senza indicare un nuovo criterio): non si può più applicare il previgente criterio di responsabilità assoluta basato sul nesso causale²³, perché espressione del principio di *responsibility* che permea la direttiva sui rifiuti; né ha senso la soluzione, pur diffusa, di chi sostiene che si debba rinviare al criterio generale dell'art. 2043 c.c.; piuttosto mi sembra consono con l'assetto delineato in sede europea reputare che si debba rinviare ai criteri di imputazione, illustrati nel precedente paragrafo, della

²¹ Soluzione alla quale ancora ha aderito un orientamento minoritario della giurisprudenza amministrativa (tra i quali: C. St., Sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509; C. St., sez. V, 8.3.2017, n. 1089, entrambe in *Jus explorat*) e che è stata di recente ripresa da una circolare del Ministero dell'ambiente del 23.1.2018: sul punto, per una prospettiva critica, cfr. V. Giampietro, *MISE, MISU e misure di prevenzione: l'incertezza delle nozioni mette a rischio il proprietario incolpevole*, in *Amb. e svil.*, 2018, 391 ss., 395.

²² CGUE, sez. II. 13.7.2017 n. 129/6, in *Foro it.*, 2017, IV, 496 s., con la seguente motivazione: “*To the extent that, without affecting the liability in principle of the operator, such national legislation seeks to prevent a lack of care and attention on the part of the owner, as well as to encourage the owner to adopt measures and develop practices likely to minimise the risk of damage to the environment, it contributes both to the prevention of such damage and, as a result, to the attainment of the objectives of Directive 2004/35. The effect of this national legislation is that the owners of land in the relevant Member State are deemed to monitor the conduct of those using their property and to report such users to the competent authority in the event of environmental damage or the threat of environmental damage, failing which, the owners will themselves be held jointly and severally liable*”

²³ Meli, *Il principio chi inquina paga e il costo delle bonifiche*, in D'Adda, Nicotra e Salanitro, *Principi europei cit.*, 59 ss.

Si tenga anche presente che secondo Cass. 22.1.2019, n. 1573, in caso di diritto di rivalsa da parte del proprietario o della pubblica amministrazione, sussisterebbe una logica indennitaria per cui il responsabile dell'evento risponderebbe dei costi sostenuti spontaneamente e secondo i criteri di legge, in base al mero criterio causale.



disciplina della responsabilità ambientale (responsabilità oggettiva con esimenti per le attività pericolose; responsabilità per dolo o colpa per le attività non pericolose)²⁴.

6. – Il ruolo di associazioni e cittadini interessati, secondo la disciplina speciale, non è diretto, ma è collegato con l'esercizio discrezionale del potere dell'autorità competente di individuare le misure di riparazione appropriate per salvaguardare in modo equilibrato tutti gli interessi rilevanti: singoli e associazioni possono sollecitare l'adozione di misure di riparazione e, in caso di omissione (ma direi anche di esercizio in eccesso di potere), agire di fronte al giudice amministrativo.

“Resta fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo del danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi”, ai sensi dell'art. 313 comma 7 codice ambiente: la disposizione, che riprende quella della direttiva, fa riferimento ai danni ingiusti, adottando una formula astrattamente compatibile sia con i sistemi tendenzialmente tipici, come quello inglese e tedesco, sia con i sistemi tendenzialmente aperti, come quello francese e italiano.

In presenza di un risarcimento del danno ambientale che comprenda anche le utilità che la collettività ha perduto a causa della perdita di risorse naturali, si pone il dubbio se il medesimo danno, o meglio “la quota individuale del danno collettivo”²⁵, possa essere riconosciuto anche a enti esponenziali della collettività o direttamente ai singoli²⁶.

La legittimazione degli enti esponenziali della collettività, un tempo ampiamente riconosciuta dalla giurisprudenza, tende ad essere esclusa, a fronte della chiara previsione di esclusiva legittimazione del Ministero dell'ambiente: in tal senso è la giurisprudenza prevalente della Cassazione²⁷, che ha trovato avallo in una recente sentenza della Corte costituzionale 1.6.2016 n. 126.

²⁴ Alla stessa conclusione pervengono dopo la novella del 2013: Leonardi, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del “chi inquina paga” al criterio oggettivo del “chi è proprietario paga”?* in *Riv. giur. edilizia*, 2015, 1 ss.; M. F. Tommasini, *La fenomenologia del rifiuto tra atti di dismissione e tutela del bene ambiente*, in *Contr. e impr.*, 2018, 424 ss., 435.

²⁵ P. Trimarchi, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, Giuffrè, 2017, 52.

²⁶ Sul punto si rinvia a Salanito, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, 246 ss.; ma si tratta di una riflessione già avviata in lavori precedenti.

²⁷ In tal senso Cass. Civ. 27.9.2018, n. 23195 (ma trattasi di decisione particolare); Cass. Pen. 22.11.2017, n. 26957; Cass. civ., 6.5.2015, n. 9012 e n. 9013, in *Danno e resp.*, 2016, 641 ss., con nota di Covucci; Cass. pen., 9.7.2014, n. 24677, in *Cass. pen.*, 2016, 354 ss.; Cass. pen., 27.5.2014, n. 24619 in



Questione più complicata si avverte a proposito delle domande dei singoli, non solo nel caso in cui il pregiudizio ambientale inficia la propria sfera di godimento (si pensi alla disciplina delle immissioni), ma anche nel caso in cui leda una sfera esterna a quella di godimento esclusivo. In un ordinamento in cui si ammetta che il diritto alla vita privata e familiare possa essere leso dal degrado dell'ambiente esterno alla propria dimora (ad es., l'insalubrità delle strade circostanti o del mercato vicino), potrebbe apparire irragionevole che non si risarcisca il danno patrimoniale causato agli operatori, ad es. ittici o turistici, dal degrado delle risorse naturali.

In entrambe le vicende, la lesione è esterna alla sfera di godimento esclusivo del singolo: la perdita di utilità ambientali, tuttavia, non implica un vero e proprio pregiudizio, quanto piuttosto il venir meno di quei vantaggi, di quelle esternalità positive, di cui il singolo ha sino a quel momento goduto senza sostenere alcun costo specifico. Per chiarire i termini del problema, si pensi ad un giardino privato, non protetto da norme ambientali, la cui presenza garantisce un microclima, bellezza e salubrità al circondario: i vicini possono chiedere il risarcimento del danno a chi lo distrugga? La risposta è tendenzialmente negativa, si ritiene, perché l'unica norma lesa è quella che protegge il diritto di proprietà, per cui il diritto ad agire spetta solo al proprietario. Dal punto di vista della deterrenza potrebbe essere opportuno che i vicini possano chiedere i danni; da altro punto di vista, è opportuno che il proprietario, in un sistema che non prevede preferenze nei diritti concorrenti dei soggetti legittimati al risarcimento del danno, sia l'unico soggetto abilitato da agire, anche perché è l'unico soggetto che ha il diritto di ripristinare quel giardino, con vantaggi indiretti per i vicini. È vero che potrebbe anche non ripristinarlo, in una logica privatistica, ma ciò non giustifica una diversa posizione dei vicini, che a monte non avrebbero strumenti per impedire al proprietario di distruggere il giardino.

Ogni qualvolta il bene è protetto da norme a tutela della collettività, la dottrina e la giurisprudenza hanno proposto una diversa impostazione, abbandonando le logiche rigorose di selezione degli interessi rilevanti e ampliando la nozione di ingiustizia del danno: il fenomeno è molto diverso da quello che ha riconosciuto la lesione del credito o i danni relazionali, ma ha partecipato di un clima culturale complessivo volto a disarticolare i confini della responsabilità civile²⁸.

www.iusexplorer.it; Cass. pen., 17.1.2012, n. 19439, in *Cass. pen.*, 2014, 619 ss.; Cass. pen., 13.4.2011, n. 21311, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 816 ss., con nota di A. Gratani; Cass., pen., 11.1.2010, n. 755. Nello stesso senso Cass. pen. 16.6.2016 n. 35610 in *www.iusexplorer.it*.

²⁸ Sul quale si rinvia ai fondamentali lavori di Busnelli.



La sensazione, tuttavia, è che tale ampliamento, in questi casi, sia conseguente alla mancata valorizzazione della disciplina speciale.

Un modello razionale di tutela delle risorse collettive, si prefiggerebbe l'obiettivo di concentrare i proventi delle azioni risarcitorie, a fronte del rischio di incapacienza del patrimonio del responsabile, in capo a quel soggetto ritenuto idoneo a ripristinare la capacità del bene comune di produrre nuovamente esternalità positive: si tratta di un modello che, coerentemente con la natura collettiva delle utilità lese, garantisce la compensazione delle perdite temporanee non ai singoli privati danneggiati, ma alla collettività nel suo complesso. Tanto più che in questi casi il soggetto legittimato avrebbe l'obbligo, o quantomeno il dovere discrezionale, di ripristinare la risorsa collettiva, con vantaggi indiretti per i terzi.

Se si tiene fermo questo modello argomentativo²⁹, le interpretazioni ampliative del diritto alla vita privata e familiare al di fuori della sfera di esclusività – e le conseguenti estensioni delle sfere di protezione degli interessi degli operatori economici – potrebbero essere limitate a quelle vicende in cui la disciplina della responsabilità ambientale non fosse direttamente applicabile: il degrado ambientale per la presenza costante di rifiuti nelle strade non è suscettibile, nella maggioranza dei casi, di integrare le condizioni per l'applicabilità della direttiva europea, per cui appare ragionevole che il danno alle utilità ambientali sia fatto valere – in alternativa o in concorrenza, a seconda dell'opzione che si ritenga congrua – dai residenti o da un ente esponenziale della collettività interessata. Si tratterebbe di un modello succedaneo, volto a sostituire la tecnica consona per il ripristino delle risorse collettive ogni qualvolta la disciplina della responsabilità ambientale non sia chiamata a operare: modello succedaneo, nel quale l'estensione della tecnica della responsabilità civile ad ambiti inappropriati si giustificerebbe con l'esigenza di colmare la grave lacuna assiologica derivante dall'evoluzione normativa e dall'acquisita preminenza dei valori ambientali.

Ma tali questioni, lungi dall'essere riservate allo specialista, interferiscono con i modelli correnti di lettura della disciplina della responsabilità civile, chiamando la dottrina civilistica a una riflessione su risultati e percorsi argomentativi che, in mancanza di queste sollecitazioni, potrebbero essere considerati già consolidati.

²⁹Ma modelli argomentativi alternativi sono illustrati in Salanitro, *op. ult. cit.*