RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 68 Ottobre 2025

ANCORA SULLA RESPONSABILITÀ SOLIDALE PER LA BONIFICA NEL CASO DI PLURALITÀ DI INQUINATORI.

DI LUCA PRATI

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, 4 LUGLIO 2025 N. 5765

*La responsabilità per il danno ambientale, quale species di responsabilità aquiliana, ha natura solidale con la conseguenza che l'adempimento dell'obbligo risarcitorio, anche in forma specifica, può essere richiesto a ciascun corresponsabile, ferma restando la possibilità in capo al corresponsabile che abbia integralmente sostenuto le spese di rivalersi in capo agli altri corresponsabili in proporzione ai rispettivi contributi oggettivi e soggettivi di partecipazione***.**

Nella sentenza in questione il Consiglio di Stato ha rigettato il motivo di appello della ricorrente nella parte in cui ha censurato la sentenza di primo grado per avere ritenuto irrilevante, ai fini della legittimità del provvedimento impugnato, la mancata ripartizione delle rispettive quote tra i diversi soggetti individuati quali responsabili della contaminazione.

Va subito evidenziato che la sentenza dà pacificamente atto del fatto che la responsabilità per la bonifica dei siti contaminati rientri nella più ampia fattispecie relativa al danno ambientale. Del resto, che la normativa sulla bonifica dei siti contaminati costituisca una sottospecie di quella sul danno ambientale, in cui si inserisce come un cerchio concentrico, appare evidente anche dalla definizione stessa di "danno ambientale" mutuato dalla Direttiva 2004/35, che definisce "*danno alle acque"* qualsiasi danno che incida in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo e/o sul potenziale ecologico delle acque interessate, e "*danno al terreno"* qualsiasi "*contaminazione"* del terreno che crei un rischio significativo di effetti negativi sulla salute umana a seguito dell'introduzione diretta o indiretta nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi.

Il Giudice, inquadrata la fattispecie in quella del danno all'ambiente, richiama quindi la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (v. Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2025, n. 1969) per ribadire che la responsabilità per il danno ambientale, quale *species* di responsabilità aquiliana, "*ha natura solidale con la conseguenza che l'adempimento dell'obbligo risarcitorio, anche in forma specifica, può essere richiesto a ciascun corresponsabile, ferma restando la possibilità in capo al corresponsabile che abbia integralmente sostenuto le spese di rivalersi in capo agli altri corresponsabili in proporzione ai rispettivi contributi oggettivi e soggettivi di partecipazione*".

La sentenza richiama altresì la giurisprudenza civile secondo cui "*Ai fini della responsabilità solidale di cui all'art. 2055, comma 1, c.c., norma sulla causalità materiale integrata nel senso dell'art. 41 c.p., è richiesto solo che il fatto dannoso sia imputabile a più persone, ancorché le condotte lesive siano fra loro autonome e pure se diversi siano i titoli di responsabilità - contrattuale ed extracontrattuale -, in quanto la norma considera essenzialmente l'unicità del fatto dannoso, e riferisce tale unicità unicamente al danneggiato, senza intenderla come identità delle norme giuridiche violate; la fattispecie di responsabilità implica che sia accertato il nesso di causalità tra le condotte caso per caso, in modo da potersi escludere se a uno degli antecedenti causali possa essere riconosciuta efficienza determinante e assorbente tale da escludere il nesso tra l'evento dannoso e gli altri fatti, ridotti al semplice rango di occasioni*" (v. Cass. civ., SS. UU., 27 aprile 2022, n. 13143).

La posizione espressa dal Consiglio di Stato non è affatto nuova; già in precedenza la giurisprudenza amministrativa aveva affermato che "*la ritenuta parziarietà degli obblighi di bonifica potrebbe comportare l'onere, per i vari responsabili, di implementare distinte azioni solo nel caso in cui si riscontrasse che le varie condotte causative di danno hanno in concreto determinato danni-conseguenza ontologicamente distinti e distinguibili e tali da poter essere rimossi con distinte azioni di bonifica: solo in tal caso si potrebbe affermare il principio secondo il quale ciascuno dei responsabili "paga per quanto ha inquinato", essendo tenuto a porre in essere solo le azioni di bonifica necessarie e sufficienti a rimuovere i singoli danni conseguenti alle rispettive azioni causative di danno. Quando, viceversa, per qualsiasi ragione non sia possibile stabilire o riconoscere gli effetti conseguenti alle singole condotte causative di danno ambientale, allora risulta di fatto impossibile identificare singole azioni di bonifica da porre a carico di distinti responsabili. L'azione di bonifica in tal caso non potrà che tradursi in una unica azione di bonifica, che dal punto di vista esecutivo non potrà che gravare in modo solidale tra tutti i responsabili, fermo restando il principio per cui dal punto di vista economico la relativa spesa dovrà essere suddivisa, nei rapporti interni, secondo le rispettive percentuali di responsabilità*" (Cons. Stato. n. 172/2021).

L'orientamento ormai consolidato e fatto proprio dalla sentenza che si commenta si traduce in una lettura minimalista dell'art. 311, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, in forza del quale «*nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale*». Si tratta di una formulazione che, contrariamente alle posizioni espressa dalla giurisprudenza sopra citata, farebbe effettivamente ritenere che il legislatore, in relazione al danno ambientale, abbia optato per una responsabilità parziaria tra gli eventuali corresponsabili di quest'ultimo.

Come si è visto, la giurisprudenza amministrativa afferma invece che si potrebbe ravvisare una ipotesi di "parziarietà" dell'obbligazione di bonifica solo qualora ci si trovasse di fronte, nella fattispecie concreta, a una situazione in cui "*le varie condotte causative di danno hanno in concreto determinato danni-conseguenza ontologicamente distinti e distinguibili e tali da poter essere rimossi con distinte azioni di bonifica*".

In altre sentenze il Consiglio di Stato ha poi espressamente affermato *che "Quanto, infine, al significato da attribuire all'art. 311 del d.lgs. n. 152/2006, questo risulta essere stato correttamente individuato, nel caso in questione, dal T.a.r. nell'esigenza non certo di derogare in materia ambientale all'art. 2055 c.c., quanto, piuttosto di riaffermare nelle varie fattispecie la diversità degli obblighi ripristinatori e risarcitori per distinti e separatamente individuabili danni conseguenza"* **(**C.d.S. n. 1969/2025).

La riconduzione della fattispecie del danno ambientale nell'alveo dell'illecito aquiliano, al punto di negarne qualsiasi specificità rispetto a quest'ultimo, desta tuttavia più di una perplessità.

Le differenze tra le due normative vi sono e sono profonde; basti in proposito considerare i diversi criteri di imputazione del danno ambientale rispetto all'illecito di cui all'art. 2043 CC.

In particolare, mentre l'illecito aquiliano richiede sempre il dolo o la colpa in capo al suo autore perché si giunga a un'affermazione di responsabilità, così non è per il danno ambientale. Come noto, l'operatore che abbia causato un danno ambientale nello svolgimento delle attività pericolose di cui all'allegato 5 alla parte sesta del d.lgs. n. 152 del 2006, ai sensi del combinato disposto dell'art. 298–bis della parte sesta, comma 1, lett. a, e dell'art. 311, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, è ritenuto responsabile secondo un criterio di imputazione di tipo oggettivo, senza che si debba dimostrare l'elemento soggettivo del dolo o della colpa. Solo nel caso di attività non comprese tra quelle contemplate all'allegato 5 alla parte sesta del d.lgs. n. 152 del 2006, ai sensi del combinato disposto dell'art. 298-bis della parte sesta, comma 1, lett. b), e 311, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, deve essere provato anche l'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

Basterebbe tale radicale differenza nei criteri di imputazione della responsabilità per far dubitare del fatto che la disciplina del danno ambientale ricada, come un cerchio concentrico, in quella dell'illecito aquiliano.

A ben vedere la svalutazione del particolare significato della lettera dell'art. 311, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, secondo cui «*nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale*"[i] più che a ragioni di carattere sistematico sembra rispondere a esigenze di natura eminentemente pratica.

La giurisprudenza sopra citata esprime esplicitamente la preoccupazione che, in pratica, possa risultare di fatto impossibile identificare singole azioni di bonifica da porre a carico di distinti responsabili; per tale ragione l''azione di bonifica dovrebbe quindi essere unica e posta a carico di tutti i corresponsabili.

In sintesi, nella giurisprudenza surrichiamata la solidarietà non viene fatta discendere solo dal concorso nel compimento dell'illecito, anche se realizzato mediante plurime e distinte azioni e omissioni, quanto piuttosto dal modo di atteggiarsi della condotta riparatoria necessaria a porre rimedio all'inquinamento prodotto, che per sua natura richiederebbe un'azione necessariamente unitaria.

Secondo tale lettura, un'ipotesi di responsabilità parziaria secondo la previsione di cui all'art. 311 comma 3 del D. Lgs. 152/2006 potrebbe darsi solo in casi particolari, ad esempio in ipotesi di inquinamento del suolo e della falda (distinti danni - conseguenza) causati da azioni autonome e rimediabili con separate e distinte azioni di bonifica. Ciò in sintonia con la giurisprudenza civile in materia di solidarietà ex art. 2055 CC, secondo la quale non ricorre la solidarietà in presenza di una pluralità di condotte causative di danni autonomamente identificabili (C. 26736/2024).

Va però evidenziato come la costruzione dottrinaria e giurisprudenziale relativa alla solidarietà ex art. 2055 CC parta sempre dalla causalità di fatto, che sussiste quando il fatto dannoso sia derivato da più azioni od omissioni, dolose o colpose, che abbiano concorso in maniera efficiente alla produzione del danno, nel senso che *esso non si sarebbe verificato senza l'incidenza di ciascuna causa*. Ebbene, riguardo al fenomeno della contaminazione delle matrici ambientali, la situazione può presentarsi in modo diverso; si pensi al caso in cui un primo operatore abbia da solo causato un inquinamento tale da superare i limiti di legge (CSC) all'interno di un sito (e quindi causato il danno ambientale), mentre un secondo operatore, in un momento successivo, abbia aggiunto ulteriore contaminazione nel sito già compromesso. In questo caso non ci si troverebbe di fronte a un evento di danno che non si sarebbe verificato senza l'incidenza di entrambe le cause (nel senso che entrambe le azioni siano *condicio sine qua non* dell'evento): l'evento di danno si sarebbe comunque verificato come conseguenza della sola condotta del primo operatore, mentre quella del secondo lo avrebbe tutt'al più aggravato.

In definitiva, la pedissequa applicazione delle regole elaborate in materia di solidarietà nell'illecito aquiliano al danno ambientale pare non tenere in debito conto le peculiarità di quest'ultima fattispecie, espresse anche dall'art. 311, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006. Sta di fatto che la portata semantica di quest'ultima norma è stata in pratica cancellata dall'interpretazione giurisprudenziale, e al momento di ciò non si può che prendere atto.

[i] Già ai sensi del previgente art. 18, 7° co., L. 8.7.1986, n. 349, «nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale»; tale disposizione veniva interpretata alla luce dell'orientamento che attribuisce al danno all'ambiente una funzione simile alla pena criminale o alla pena privata (sottolineano la figura di pena privata: Bigliazzi Geri, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349?*, in *RCDP*, 1987, 686; Busnelli, *La parabola della responsabilità civile*, in *RCDP*, 1988, 667; Costanzo, Verardi, *La responsabilità per danno ambientale*, in *RTDPC*, 1988, 748; Trimarchi, *La responsabilità civile per danni all'ambiente: prime riflessioni*, in *Am*, 1987, 195); riconducendo il danno ambientale nell'ambito di una funzione simile a quella della pena criminale, appariva comprensibile la scelta della regola della parziarietà: la funzione prevalente non è solo quella di riparare il danno, ma anche quella di punire l'inquinatore.