



CASS. CIV., SEZ. III, 22 GENNAIO 2019, N. 1573

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 dalla identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, atteso che, una volta instaurata la causa, tale accertamento ricade nel giudizio di fatto del giudice. Non trova, peraltro, applicazione la regola della responsabilità solidale di cui all'art. 2055 c.c., poiché trattasi di obbligazione "ex lege" di contenuto indennitario, e non risarcitorio derivante dal fatto obbiettivo dell'inquinamento. (In applicazione del principio di cui innanzi, la S.C. ha confermato la sentenza impugnata che, escludendo l'applicabilità dell'art. 2055 c.c., aveva determinato l'apporto causale della società convenuta per l'inquinamento del terreno nella misura dei due terzi).

...Omissis...

RILEVATO CHE:

(OMISSIS) s.r.l. convenne in giudizio innanzi al Tribunale di Verbania (OMISSIS) s.p.a. chiedendo la rifusione dei costi sostenuti per la bonifica ai sensi del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 253, comma 4, ed in subordine ai sensi dell'articolo 2043 c.c., oltre il risarcimento degli ulteriori danni subiti. Espose l'attrice di avere acquistato il complesso immobiliare composto da terreni ed edifici da (OMISSIS) s.p.a., che a sua volta lo aveva acquistato dalla convenuta, e che, riscontrato l'inquinamento del sottosuolo, era stato approvato il progetto di bonifica dell'area presentato da (OMISSIS). Il Tribunale adito, disposta CTU, accolse la domanda, condannando la convenuta alla rifusione sia dei costi di bonifica pari ad Euro 544.512,82 che degli interessi maturati sul finanziamento erogato dai soci per far fronte ai costi di bonifica. Avverso detta sentenza proposero appello principale (OMISSIS) s.p.a. ed incidentale (OMISSIS) s.r.l. Con sentenza di data 7 settembre 2016 la Corte d'Appello di Torino, in parziale riforma della sentenza appellata, condannò (OMISSIS) s.p.a. al pagamento in favore della controparte della somma di Euro 363.008,55 oltre interessi e disattese l'appello incidentale.



Osservò la corte territoriale, premesso che (OMISSIS) non aveva impugnato il provvedimento avente ad oggetto l'approvazione del progetto di bonifica presentato dal proprietario, provvedimento che perciò faceva stato nel presente giudizio, che in base al combinato disposto del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 245 e articolo 253, comma 4, l'esercizio del diritto di rivalsa del proprietario, per avere spontaneamente eseguito la bonifica, non era subordinato all'avvio del procedimento di identificazione del responsabile dell'inquinamento, ben potendo il responsabile essere accertato giudizialmente. Aggiunse che vi era la prova che (OMISSIS) avesse contaminato il sito, essendo stato quest'ultimo nella sua disponibilità dal 1976 al 2007 ed avendovi esercitato l'attività di rifornimento carburante, operazioni di lavaggio e manutenzione in officina sui mezzi del trasporto pubblico e che doveva presumersi la colpa della convenuta per la mancata adozione delle necessarie cautele. Osservò inoltre che irrilevante sarebbe stata l'instaurazione di accertamento tecnico preventivo essendo riservata per legge la valutazione di idoneità delle opere di bonifica alla conferenza di servizi degli enti preposti e che, non trovando applicazione il principio di solidarietà di cui all'articolo 2055 c.c. in materia di inquinamento, l'apporto causale di (OMISSIS) all'inquinamento doveva essere determinato nella misura di due terzi, mentre il terzo residuo era imputabile alla simile attività svolta da Ferrovia (OMISSIS) nel periodo 1959 – 1976. Aggiunse che, oltre il costo stimato in Euro 306.198,16 nella determinazione del 17 febbraio 2010, vi erano state maggiori opere, giustificate proprio alla luce delle prescrizioni contenute nella determinazione menzionata, oltre ancora i costi propedeutici all'attività di bonifica e che la rinuncia all'attività di vagliatura non aveva comportato un aggravio di costi. Osservò quindi che, in relazione alla somma di Euro 544.512,82, la quota di due terzi imputabile a (OMISSIS) era pari ad Euro 363.008,55, e che non vi era prova, in relazione agli interessi per finanziamento soci pari ad Euro 33.297,28, che il finanziamento fosse stato fruttifero (non essendo stati prodotti i bilanci) e funzionale alla bonifica, considerato che (OMISSIS) era una società a socio unico, il bilancio era redatto in forma semplificata e non vi era alcun elemento per ritenere il finanziamento effettuato nel 2011. Concluse la corte territoriale, quanto all'appello incidentale avente ad oggetto il mancato riconoscimento del lucro cessante, che non vi erano elementi da cui evincere i ricavi netti dell'operazione, mancando il progetto completo con l'indicazione di numero e superficie delle unità immobiliari da costruire e la documentazione comprovante la tempistica dell'operazione, e che inoltre, stante il crollo del mercato immobiliare a partire dal 2008, i verosimili ricavi lordi avrebbero avuto un abbattimento del 25-30%, sicché nessun utile sarebbe stato percepito.



Ha proposto ricorso per cassazione (OMISSIS) s.r.l. sulla base di tre motivi e resiste con controricorso la parte intimata, la quale ha proposto altresì ricorso incidentale sulla base di due motivi. È stato fissato il ricorso in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 380 *bis*.1 c.p.c. È stata presentata memoria.

CONSIDERATO CHE:

muovendo dal ricorso principale, con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 253, comma 4, articoli 2043 e 2055 c.c., ai sensi dell'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la ricorrente che trattandosi di danno patito in conseguenza delle azioni imputabili a più soggetti, deve trovare applicazione il principio di solidarietà di cui all'articolo 2055 c.c.

Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli articoli 115 e 116 c.p.c., articoli 1815 e 2729 c.c., Decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, articolo 46, ai sensi dell'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la ricorrente che il finanziamento soci è stato appostato nel bilancio di esercizio dell'anno 2011 e che mai erano state sollevate contestazioni in ordine all'onerosità del detto finanziamento.

Con il terzo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli articoli 115 e 116 c.p.c., articolo 1226 c.c., ai sensi dell'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3. Osserva la ricorrente, in relazione al mancato riconoscimento del lucro cessante, che la documentazione prodotta raffigurava esattamente l'operazione immobiliare programmata ed interrotta a causa dell'accertamento della contaminazione del suolo e che, quanto all'argomento relativo al crollo del mercato immobiliare a partire dal 2008, pur considerandolo nozione di fatto rientrante nella comune esperienza ai sensi dell'articolo 115, comma 2, sulla base della scienza comune si sarebbe dovuto pervenire ad una diversa conclusione, e cioè che il crollo del mercato immobiliare non si è tradotto in un equivalente crollo dei prezzi e che gli immobili situati in località appetibili non hanno subito alcun crollo dei prezzi. Aggiunge che le circostanze dedotte avrebbero dovuto condurre ad una liquidazione in via equitativa.

Passando al ricorso incidentale, con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articoli 3-quater, 240, 242, 242 *bis*, 244, 245, 250 e 253 ed allegato 5 alla parte 4, articoli 1227, 2043, 2050 e 2058 c.c., articoli 37, 101, 345 e 382 c.p.c., articolo 7 c.p.a., L. n. 241 del 1990, articolo 14 *ter*, nonché omesso esame del fatto decisivo e controverso. Osserva la ricorrente in via incidentale che ove il privato incolpevole dia spontaneamente corso all'intervento di bonifica ai sensi del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 245 non può esercitare il di-



ritto di rivalsa ai sensi dell'articolo 253 (non richiamato dall'articolo 245), il quale postula l'accertamento da parte dell'autorità amministrativa del responsabile dell'inquinamento ed il provvedimento di imposizione dei costi di bonifica a carico del privato incolpevole, nella specie mancanti (non avendo (OMISSIS). attivato un procedimento per l'accertamento del responsabile ed essendo finalizzata l'attuazione spontanea della bonifica al fine di evitare che la stessa sia eseguita d'ufficio dalla pubblica amministrazione), e che nell'ipotesi in cui gli oneri da riversare su terzi siano determinati dallo (il stesso proprietario le disposizioni sarebbero in contrasto con gli articoli 3 e 23 Cost. perché la prestazione patrimoniale insorgerebbe in assenza di parametri volti a predeterminarla secondo criteri ragionevolmente certi. Aggiunge che la competenza esclusiva circa l'identificazione del responsabile, presupposto indefettibile della rivalsa, spetta alla pubblica amministrazione, sicché ricorre un difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario quanto a tale accertamento, e che (OMISSIS) ha esercitato la rivalsa senza instaurare un procedimento per l'identificazione del responsabile, ovvero attenderne il pronunciamento da parte della competente Provincia, avendo attivato solo il procedimento per l'approvazione del progetto di bonifica spontanea (mentre il giudice ha recepito acriticamente le conclusioni del CTU circa l'identificazione del responsabile). Osserva inoltre che (OMISSIS), benché dovesse presentare un progetto di bonifica che riportasse il complesso immobiliare entro i valori di CSR, economicamente più sostenibili, ha invece parametrato l'intervento sui valori CSC, prevedendo peraltro demolizioni e maggiori scavi che altrimenti non si sarebbero dovuti effettuare e che il provvedimento di approvazione del progetto non aveva preso in considerazione gli aspetti economici. Aggiunge, premesso che l'adesione alle conclusioni del CTU aveva rappresentato un evidente travisamento fattuale, che (OMISSIS) non era stata coinvolta nell'attività di predisposizione del progetto di bonifica volontaria, non essendo peraltro legittimata a sollevare contestazioni o eccezioni, e che il comportamento di (OMISSIS), che non aveva fatto nulla per limitare l'entità del danno, avrebbe dovuto condurre comunque ad una decurtazione di quest'ultimo ai sensi degli articoli 1227 e 2056 c.c..

Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articoli 212, 240, 242, 242 *bis*, 244, 245, 250 e 253 ed allegato 5 alla parte 4, articoli 1227, 1489, 2043, 2050 e 2058 c.c., L. n. 349 del 1986, articolo 18, L. n. 241 del 1990, articolo 14 *ter*, nonché omesso esame del fatto decisivo e controverso. Osserva la ricorrente, in via subordinata, che (OMISSIS) non può essere condannata al pagamento di una somma superiore a quella prevista nella determinazione dirigenziale (Euro 306.198,16) e che i maggiori costi sono imputabili esclusivamente a scelte di



(OMISSIS) (apodittiche e non dimostrate sono al riguardo, precisa la ricorrente, le affermazioni del giudice di appello). Aggiunge che deve essere comunque disattesa la domanda ai sensi dell'articolo 2043 c.c. non essendo stata dimostrata la colpa e che i costi non potevano essere rimborsati in presenza di un procedimento in cui si era discussa solo l'approvazione del progetto presentato e non l'accertamento della responsabilità dell'inquinamento (peraltro i lavori erano stati eseguiti da società collegata a (OMISSIS) non abilitata a svolgere lavori di bonifica).

Il primo motivo del ricorso principale ed il ricorso incidentale possono essere trattati congiuntamente e sono infondati. Va premessa una succinta ricognizione della pertinente disciplina prevista dal Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

In base agli articoli 239 segg. del citato testo legislativo gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati possono essere eseguiti, oltre che dal responsabile dell'inquinamento, obbligato a provvedervi, dal proprietario del sito (o altro soggetto interessato), che a differenza del responsabile ha facoltà e non l'obbligo di intervenire (come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa – Cons. Stato, ad. plen. 25 settembre 2013, n. 21; sez. 6, 5 ottobre 2016, n. 4099) oppure dalla competente pubblica amministrazione, nel caso in cui il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato. L'obbligo previsto per il proprietario non responsabile è quello di cui all'articolo 245, comma 2, in base al quale “fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242”, cui consegue l'attivazione da parte della provincia per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. Il proprietario non responsabile risente poi della disciplina di cui all'articolo 253, in base alla quale gli interventi di bonifica costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente e le spese sostenute per gli interventi sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi dell'articolo 2748 c.c., comma 2. Sempre in base alla medesima disposizione il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente 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.



Il perno fondamentale dell'intera disciplina è che gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale seguono le procedure previste dalla legge, dovendo il progetto di bonifica essere assentito dalla competente autorità amministrativa all'esito di un'articolata procedura. Il positivo assolvimento della detta procedura costituisce anche il presupposto di legittimità dell'esercizio del diritto di rivalsa del proprietario del sito nei confronti del soggetto responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute nel caso che egli abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato (articolo 253, comma 4). Prevede infatti l'articolo 245, comma 2, ultima parte che "è comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità". Contrariamente a quanto affermato nel ricorso incidentale, l'articolo 245, comma 2, e l'articolo 253, comma 4, contemplan, per ciò che concerne lo spontaneo intervento del proprietario non responsabile, la medesima fattispecie, riguardando la rivalsa l'intervento volontario che "in qualunque momento" il proprietario è abilitato a compiere. L'inciso "in qualunque momento" chiarisce che, fermo l'obbligo di comunicazione all'autorità amministrativa non appena rilevi il superamento o il pericolo del superamento della concentrazione soglia di contaminazione, il proprietario non deve attendere l'identificazione del soggetto responsabile da parte della competente amministrazione ma può "in qualunque momento" procedere agli interventi di bonifica ed esercitare successivamente il diritto di rivalsa. Condizione, necessaria e sufficiente, di legittimità sia della condotta sul piano amministrativo che dell'esercizio del diritto sul piano privatistico è la sottoposizione dell'intervento del proprietario alla procedura prevista dalla legge.

Una volta che la bonifica sia stata eseguita dal proprietario a proprie spese in base alle forme previste dalla legge può essere promossa l'azione per la rivalsa, indipendentemente dalla circostanza se l'amministrazione abbia identificato o meno il responsabile dell'inquinamento. Al riguardo va precisato che rientra nella cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria l'accertamento della qualità di responsabile dell'inquinamento, oltre che della congruità dell'importo per il quale sia esercitata la rivalsa. Elemento costitutivo della fattispecie della rivalsa, fissato dalla pubblica amministrazione, è solo quello dell'intervento di bonifica nelle forme assentite dalla competente autorità. Sul punto la cognizione del giudice è limitata all'accertamento fattuale se l'intervento si sia svolto in base alla procedura prevista dalla legge. L'identificazione del responsabile dell'inquinamento, una volta instaurata la controversia, ricade nel giudizio di fatto del giudice che procede e l'eventuale identificazione che sia intervenuta per opera dell'amministrazione



rileva sul piano esclusivamente probatorio, da valutare insieme alle altre prove, non essendo previsto che l'identificazione amministrativa del responsabile faccia stato nel processo giurisdizionale, come previsto invece dal Decreto Legislativo 19 gennaio 2017, n. 3, articolo 7, comma 1, ("attuazione della direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea"), per il quale "ai fini dell'azione per il risarcimento del danno si ritiene definitivamente accertata, nei confronti dell'autore, la violazione del diritto della concorrenza constatata da una decisione dell'autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla L. 10 ottobre 1990, n. 287, articolo 10, non più soggetta ad impugnazione davanti al giudice del ricorso" (mentre ai fini della natura e portata della violazione la decisione dell'autorità costituisce prova, valutabile con le altre prove). L'accertamento giurisdizionale del responsabile dell'inquinamento e dell'ammontare del credito vantato, unitamente alla sottoposizione della legittimità della rivalsa al rispetto della procedura di bonifica prevista dalla legge, sgombrano il campo dai dubbi di legittimità costituzionale della normativa insinuati dalla ricorrente in via incidentale.

Venendo più in dettaglio agli elementi costitutivi della fattispecie di rivalsa, va evidenziato che soggetto passivo dell'obbligazione prevista dalla legge è il "responsabile dell'inquinamento". La qualifica di "responsabile" attiene non al giudizio di valore della condotta sotto il profilo soggettivo del requisito psicologico (dolo o colpa), ma al giudizio eziologico relativo al profilo oggettivo dell'avere meramente dato causa all'inquinamento. Depongono in questo senso sia i riferimenti nelle disposizioni in esame all'"evento" di contaminazione (in base all'articolo 242 il responsabile dell'inquinamento dà avvio alle previste procedure operative e amministrative al mero "verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito"; in base all'articolo 244 la provincia svolge le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e diffida il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere al ripristino ambientale), sia la logica indennitaria che presiede al sistema normativo in esame, secondo il quale il responsabile del procedimento è tenuto a tenere indenne l'amministrazione o il proprietario del sito delle spese sopportate per la bonifica e conseguenti al fatto obiettivo dell'inquinamento. Essendo eseguito il ripristino ambientale sulla base dell'evento di inquinamento, la ripetizione delle spese viene esercitata sul presupposto del mero evento, senza connotazioni soggettive di valore quanto alla condotta del responsabile. Vi è nella fattispecie legale una responsabilità per pura causalità non



riconducibile neanche alla responsabilità civile di tipo oggettivo, la quale contempla pur sempre una forma di imputazione soggettiva dell'evento dannoso di natura "posizionale", dipendente cioè dalla particolare collocazione del soggetto reso responsabile rispetto alla causa del danno, tale da renderlo come il soggetto che meglio di chiunque altro può prevenire tale pregiudizio (ne è un esempio, proprio nel Decreto Legislativo n. 152 del 2006, la responsabilità per danno ambientale prevista dall'articolo 311, comma 2, in relazione al tipo di attività svolta dall'operatore). Ai fini della disciplina in esame la responsabilità dell'inquinamento non corrisponde a responsabilità per danno ma a responsabilità dell'evento, cui la legge collega un complesso di effetti giuridici (detto altrimenti, ciò che rileva è solo la causalità materiale – la relazione fra condotta ed evento –, e non anche la causalità giuridica di cui all'articolo 1223 c.c. – la relazione fra l'evento e le conseguenze pregiudizievoli).

La logica puramente indennitaria che presiede all'azione di rivalsa nei confronti del responsabile, esercitata dall'autorità amministrativa o dal proprietario del sito, sottrae la fattispecie della rivalsa all'illecito aquiliano. Il carattere volontario dell'esborso sopportato dal proprietario, e l'adempimento di funzione pubblica per ciò che concerne le spese sostenute dalla pubblica amministrazione, escludono che la rivalsa possa acquistare il contenuto della reintegrazione di una perdita patrimoniale determinata da un illecito. La ripetizione delle spese è conseguenza così di un'obbligazione di fonte legislativa i cui presupposti di fatto, per ciò che concerne il proprietario del sito, sono l'esecuzione della bonifica nel rispetto delle procedure operative e amministrative e la spontaneità o volontarietà dell'intervento di bonifica. Trattasi di obbligazione *ex lege*, di contenuto indennitario e non risarcitorio, soggetta quindi all'ordinario termine di prescrizione decennale ed alle regole dell'onere probatorio in materia di obbligazioni non derivanti da fatto illecito. L'esclusione della regola della responsabilità solidale di cui all'articolo 2055 c.c. non deriva quindi dall'applicazione del Decreto Legislativo n. 152 del 2006, articolo 311, comma 3, ("nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale"), norma i cui limiti di operatività sono comunque segnati da Cass. 6 maggio 2015 n. 9012 e che riguarda il risarcimento del danno ambientale e dunque un'ipotesi di illecito aquiliano (integrante peraltro, come si è detto, un'ipotesi di responsabilità oggettiva dipendente dal tipo di attività svolta dall'operatore, mentre dolo e colpa restano criteri di attribuzione della responsabilità per gli altri soggetti – articolo 311, comma 2). Non vige la responsabilità solidale perché la norma contempla un'obbligazione di carattere non risarcitorio derivante pertanto non da fatto illecito, ma da un altro fatto idoneo a produrla secondo l'ordinamento giuridico (cfr. articolo



1173 c.c.). Il riferimento nell'articolo 253, comma 4, all'eventuale maggior danno subito ("nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito") non è da intendere nei termini del danno ingiusto che connota l'illecito aquiliano (non a caso la norma adopera il semplice termine "danno" privo della qualifica di ingiusto), ma come voce ulteriore di spesa che sia da porre in relazione causale diretta ed immediata con la bonifica spontanea.

Si esce invece dall'obbligazione *ex lege* di cui all'articolo 253 nel caso in cui il proprietario del sito non esegua spontaneamente la bonifica ma sia attinto dal provvedimento dell'autorità competente che eserciti nei suoi confronti il privilegio e la ripetizione delle spese per l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto (o di infruttuosità dell'azione): la rivalsa è invero contemplata dalla legge solo nel caso di spontanea bonifica da parte del proprietario non responsabile dell'inquinamento. Estraneo alla rivalsa di cui all'articolo 253 è anche il danno ingiusto in senso tecnico, quale la lesione alla salute o al buon nome commerciale in conseguenza dell'inquinamento (cfr. Cass. 6 luglio 2017, n. 16654 relativa al concorso di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale nel caso di acquisto di immobile che sia risultato inquinato ed abbia avuto bisogno di opere di bonifica). In tali casi si ritorna nell'orbita dell'articolo 2043 c.c., con i relativi termini prescrizionali ed oneri probatori, oltre che dei requisiti soggettivi della fattispecie in termini di dolo o colpa dell'autore dell'inquinamento. La stessa causalità acquista un'ulteriore dimensione, perché ciò che viene in rilievo, nel caso del danno ingiusto in senso tecnico, come è evidente, è non solo la causalità materiale, ma anche la causalità giuridica. In questo quadro non può sfuggire, nell'intendimento del legislatore, il carattere premiale della rivalsa prevista dall'articolo 253, che consente al proprietario del sito di esercitare in giudizio più agevolmente il diritto a ripetere le somme necessarie per la bonifica ove si attivi egli stesso, spontaneamente, per l'esecuzione delle relative opere.

Va in conclusione affermato che "il proprietario non responsabile dell'inquinamento che abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute a condizione che sia stata rispettata per la bonifica la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa"; "non trova applicazione la regola della responsabilità solidale di cui all'articolo 2055 c.c. nel caso dell'obbligazione del responsabile



dell'inquinamento avente ad oggetto il rimborso delle spese sostenute dal proprietario per la bonifica spontanea del sito inquinato poiché trattasi di obbligazione *ex lege*, di contenuto non risarcitorio ma indennitario, derivante non da fatto illecito ma dal fatto obiettivo dell'inquinamento”.

Le ulteriori ragioni di censura sollevate nel ricorso incidentale attengono a profili afferenti al giudizio di fatto riservato al giudice di merito e censurabile nella presente sede di legittimità esclusivamente nei limiti della denuncia del vizio motivazionale, nella specie non ritualmente proposta nelle forme disegnate dalla giurisprudenza (Cass. sez. U. 7 aprile 2014, n. 8053).

Il secondo ed il terzo motivo del ricorso principale, da valutare unitariamente, sono inammissibili. Essi attengono al giudizio di fatto del giudice di merito, sindacabile nella presente sede di legittimità mediante la denuncia di vizio motivazionale, nella specie non proposta. Circa il riferimento alla non contestazione nel secondo motivo va poi precisato che l'onere di contestazione sussiste soltanto per i fatti noti alla parte, non anche per quelli ad essa ignoti (Cass. 18 luglio 2016, n. 14652; 13 febbraio 2013, n. 3576), sicché non può dedursi il carattere incontroverso della circostanza senza dedurre la conoscenza in capo alla controparte della circostanza medesima.

La censura al fatto notorio posto alla base della decisione, e cioè il crollo del mercato immobiliare a partire dal 2008, contenuta nel terzo motivo, è inammissibile sotto un duplice profilo. In primo luogo difetta di decisività, in quanto la decisione di rigetto dell'appello incidentale ha una duplice ratio decidendi, l'assenza di elementi da cui evincere i ricavi netti dell'operazione e l'argomento tratto dal crollo del mercato immobiliare a partire dal 2008: la permanenza della prima ratio rende non decisiva la censura della seconda ratio. In secondo luogo non viene contestata l'inesatta nozione di notorio, che è il profilo censurabile in sede di legittimità (fra le tante Cass. 18 maggio 2007, n. 11643), ma l'inferenza desunta dal fatto notorio e costituente giudizio di fatto.

Va disposta la compensazione delle spese stante la reciproca soccombenza.

Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 e viene disatteso, sussistono le condizioni per dare atto, ai sensi della L. 24 dicembre 2012, n. 228, articolo 1, comma 17, che ha aggiunto il comma 1 – quater all'articolo 13 del testo unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte della parte ricorrente, principale ed incidentale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione.



P.Q.M.

Rigetta il ricorso principale e il ricorso incidentale. Compensa integralmente le spese processuali.

Ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, articolo 13, comma 1 quater, inserito dalla L. n. 228 del 2012, articolo 1, comma 17, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente principale e della ricorrente incidentale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale e per il ricorso incidentale, a norma del comma 1 *bis*, dello stesso articolo 13.



EDOARDO PELLEGRINO

Avvocato

**DECONTAMINATION OF THE POLLUTED SITE BETWEEN SPONTANEOUS
ACTIVATION OF THE NON-POLLUTING OWNER
AND POLLUTING SUBJECT'S "PURE CAUSALITY" LIABILITY
(NOTE TO JUDGEMENT CASS. CIV., SEZ. III, 22 GENNAIO 2019, N. 1573)**

SUMMARY: 1. *The case.* – 2. *Preamble: regulatory and judicial framework and guiding principles of the subject.* – 2.1. *Jurisdiction on the verification of the person responsible.* – 3. *Pollutant liability model: "liability for pure causality".* – 3.1. *First corollary: compensation in the event of voluntary decontamination and compensation in the event of an "ex officio" intervention by the public administration.* – 3.2. *Second corollary: passive solidarity.* – 3.3. *Strict liability.* – 3.4. – *Critical remarks.*

1. – The Supreme Court, with its recent pronouncement¹, gave an interesting interpretation of the question regarding voluntary decontamination of polluted locations by a non-polluting owner.

In particular, the judges deal with the issue by analyzing all the civil aspects of greater importance, especially dwelling on the nature of the responsibility of the polluting owner.

Another particularly interesting aspect of the pronouncement pertains to the different legal consequences, also referring the lawsuit that can be brought against the person responsible for the pollution. This implicates the voluntary decontamination by the non-polluting owner, compared with the case in which the latter arises from an administrative act, with which the public authority communicates the unofficial activation of the process aimed at decontamination.

In this case, *Alfa* company acquired a site from *Beta* company, which had acquired it from *Gamma* company. Once the pollution of the subsoil had been noticed, the *Alfa*

¹ The reference is to Cass. 22 January 2019, n. 1573 in annotation.



company voluntarily reclaimed the land, in accordance with articles 239 of the d.lgs. 152/2006 (environmental “T.U.”). The company then sued the *Gamma* company, asking for the refunding of all the costs incurred for the decontamination, pursuant to article 253 c. 4 d.lgs. 152/2006 or, alternatively, to article 2043 cod. civ., on the basis of the existence of a bond of solidarity between the two companies justifying the claim for the refunding of all the incurred costs.

The judge of the first instance and the appellate judge verified the responsibility of the *Gamma* company, since it was in possession of the site in the period between 1976 and 2007 and conducted a business on the site of washing and maintenance of public means of transport.

The judges concluded that the company was to be held responsible for having omitted to the precautions necessary to avoid pollution. With this last pronouncement, however, the judge denied the existence of the bond of solidarity and sentenced the *Gamma* company to refund two-thirds of the decontamination costs.

Consequently, the *Alfa* company lodged an “appeal in Cassation” against the judgement of the court of the second instance, whilst the *Gamma* company submitted a cross-appeal and a defence. The latter claimed the existence of the bond of solidarity and the former contested that the other company could bring an action according to article 253 “T.U. ambientale” and questioned the existence of responsibility pursuant to article 2043 cod. civ., for lack of negligence.

2. – The subject of environmental protection is particularly delicate, as can be seen from the specific legislation both supranational and national, and as proven from the fact that this legislation concerns civil, administrative and criminal aspects.

The decontamination of polluted sites, from a phenomenal point of view, is a particular exemplary case compared to those of real environmental damage, since in the first case a damaging occurrence has not happened yet, but there is a concrete risk that it may happen.

In general, the legislation that regulates environmental question is guided by four fundamental principles², that are contained in article 191 T.F.E.U., and transposed to the Italian T. U. environmental.

² For an in-depth examination of the fundamental principles that inspire European intervention in environmental matters: B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto all'ambiente*, Ed. Il Mulino, 2016, 88 ss.



The first two principles concern caution³ and prevention; these may seem overlapping but are to be considered different.

With the first one, we refer to the management of unsure risks, the second one refers to actual risks⁴. Essentially, the caution principle entails the obligation to act in order to avoid potential risks, the prevention principle concerns the management of real and concrete risks.

The third principle is about correcting environmental damages right from the beginning.

The fourth principle, which is fundamental for our analysis, is the so called “if you pollute, you pay” principle⁵.

³ The caution principle acquires a decisive role in international law following the overcoming of the so-called “Principle of assimilation capacity” based on the assumption of the suitability of the environment to neutralize by itself a certain amount of harmful effects resulting from pollution, with the consequence that emissions below this “assimilability” threshold were considered permitted. The undoubted difficulties of identifying these thresholds of “assimilability” with scientific rigor have led to the progressive abandonment of this approach and the contextual adoption of the different precautionary logic, to the point of making it a cornerstone of environmental matters. The moment of consecration of the precautionary principle is identified in the Concluding Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development, held in Rio de Janeiro in June 1992. Subsequently, the precautionary approach has seen its scope of application expand into sectors different such as that of human and animal health in the food sector (the so-called Cartagena Protocol on Biosecurity of January 2000), up to its applicability in the commercial field in the case of multilateral agreements stipulated at the World Trade Organization, in which however, it assumes significance from the point of view of limiting the freedom of commercial exchanges. The variegated sources that characterize the principle under examination have sparked a doctrinal debate about the juridical nature of the same, with particular reference to its mandatory scope or not. A first approach recognizes its mandatory dimension, making it fall within the general customs or principles of international law. A second approach, on the other hand, relegates the caution principle to a mere indication of a political nature addressed to member states. Particularly refined is a third approach which, enhancing the diversity of the areas in which the principle is enucleated, assigns it a “strong” dimension in some (such as, for example, the environmental one following the aforementioned Rio Conference) a “weak” one in others (such as in the multilateral trade sector). For an in-depth analysis of the precautionary principle, see L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Cedam, 2004; F. BATTAGLIA, *Sul principio di precauzione*, in *Le Scienze*, n. 394, giugno 2001, 110 ss.; A. TROUWBORST, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, in *American Journal of International Law*, Volume 96, ottobre 2002, 1016 ss.; S. MARR, *The precautionary principle in the law of the sea: modern decision making in international law*, Martinus Nijhoff, 2003; G. MANFREDI, *Osservazioni su ambiente e democrazia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 293 ss.; P.G. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, 2011; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, 2005; U. IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile*, in *Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento*, 2004.

⁴ On this point, see the reconstruction of N. DE SADELEER, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002, 74-75, 89-90, 117 ss. e 156 ss.

⁵ On the value of this principle and the consequent importance of the causal assessment in the matter,



These principles are provided by European law and by Italian law, specifically by article 3 *ter* d.lgs. 3rd April 2006 n. 152, that provides that “the protection of the environment and of natural ecosystems (...) has to be assured by all public and private authorities and by natural and legal persons – public or private – through an appropriate action which is inspired by the rules of precaution, of preventive action and also by the ‘if you pollute, you pay’ principle”.

The “if you pollute, you pay” principle is also stated by the specific framework that regulates the decontamination procedure and the securing of the polluted site, given by “titolo V parte IV T.U. ambientale”, in particular by article 239. Moreover, for what concerns the peculiar obligations of prevention measures, of securing and decontamination, article 242 of the T.U. environmental states that these obligations are on who altered or compromised the environment.

The problem arises when environmental pollution emerges, but the polluting person is not the land-owner.

As national⁶ and supranational⁷ judges have clarified, there is no legal obligation for the non-polluting owner to decontaminate. He only needs to avoid causing environmental damage, taking any urgent and temporary necessary measure; in the Italian legal system there is no legal provision that obliged the non-polluting owner to decontaminate the site. These conclusions are direct corollaries of the “If you pollute, you pay” principle, a principle which therefore prevents negative external effects of pollution from falling back on the community, and consequently, makes it possible for the person responsible for the pollution to be inseparably connected to the decontamination of the site he has polluted.

Otherwise, the position of the owner who is not responsible is made up of both obligations (obviously less trenchant than those of the polluting person) and of a faculty.

see CGUE, 9 marzo 2010, cause C-378, C-379, C-380; CGUE, 4 marzo 2015, causa C-534/13, resa su rimessione da parte dell’Adunanza Plenaria del Cons. Stato con ordinanza di rinvio 25 settembre 2013, n. 21. In dottrina, si vedano L. MELI, *Le origini del principio del “chi inquina paga” e il suo accoglimento da parte della Comunità Europea*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 218; L. BUTTI, *L’ordinamento italiano e il principio del “chi inquina paga”*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, 411.

⁶ On this point, see Cons. Stato, 25 gennaio 2018, n. 502; Cons. Stato 5 ottobre 2016, n. 4099 Cons. Stato, 29 novembre 2016, n. 5023; Cons. Stato, Ad. Plen. 25 settembre 2013 n. 21; T.A.R. Firenze, (Toscana), 19 giugno 2018, n. 882; T.A.R. Firenze, (Toscana), 21 gennaio 2018, n. 291; T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia), 24 febbraio 2016, n. 54; T.A.R. Lecce, (Puglia), 21 maggio 2015, n. 1697.

⁷ CGUE, 4 marzo 2015, causa C-534/13. Among the numerous comments on pronouncement, see, in particular, CGUE, 4 marzo 2015, causa C-534/13, in which a comparison is offered between the Dutch, Flemish, French, English and Spanish systems.



In particular, pursuant to article 245, the non-responsible owner, once the polluting fact has been verified (or the distance from the CSC, that is the level of contamination), must inform the Region, the Province and the Municipality and must carry out prevention measures, pursuant to article 242. The Province will then identify the person responsible but the owner of the site can intervene at any moment to perform the necessary decontamination. If he does this, he has, according to article 253 c.4, the right to recourse against the person responsible for the pollution, if identified.

On the contrary, as stated in article 250, if the owner for the site (whether responsible or not for the pollution) or the person responsible do not decontaminate the site, the procedure foreseen by article 242 are by official rule carried out by the Municipality concerned.

This rule is connected to that of the article 253, which foresees that operations of decontamination carried out by official rule by the competent authority are burdens belonging to the site. It also foresees that the expenses involved have a special property privilege on that site. Consequently, in the case of a forced operation, the public administration will submit a claim for credit against the non-offending owner, credit that the latter must pay *within the limits of the value of the property* and therefore, according to some legal writings⁸ and some court decisions⁹, within the limit of his enrichment.

2.1. – After these necessary premises, it is now possible to examine in depth the pronouncement.

The jurisdiction to identify the person responsible for the pollution is a crucial question analyzed in the verdict.

In particular, the party that submitted the cross-appeal in Cassation claims that verification of the person responsible, pursuant to article 245 c.2, and start of decontamination procedures by public administration are indefectible requirements to have the right of recourse stated in article 253.

Essentially, according to this party, in the event of voluntary decontamination by the non-responsible person, there would be no right to recourse pursuant to article 245 c. 2, last sentence. Otherwise, the regulations would clash with articles 3 and 23 Constitution,

⁸ See in this sense B. POZZO, voce “*Responsabilità civile per danni all’ambiente*”, in *Digesto civ.*, VIII Agg., 2013, 593.

⁹ T.A.R. Milano (Lombardia), 30 maggio 2014, n. 1373; T.A.R. Trieste (Friuli-Venezia Giulia), 17 dicembre 2009, n. 837; T.A.R. Catania (Sicilia), 20 luglio 2007, n. 1254.



since it would involve a monetary obligation with no reasonably definite requirements. The conclusion is that the exclusive jurisdiction in the identification of the person responsible is up to the public administration, and that the ordinary judge has no jurisdiction.

The judges reject this opinion, declaring that the right of recourse could appear just in the event of voluntary decontamination (about this question, *vide infra*) and that a necessary and sufficient condition for it is not the identification of the person responsible by public administration, but the undergoing of the intervention of the owner to the procedure stated by the law.

The Court of Cassation states that, according to article 245 c. 2 last period, the non-responsible owner could intervene and decontaminate at any moment and, then, whether the person responsible has been identified by the public administration or not. Consequently, since the right of recourse is connected to the voluntary decontamination, it is not necessary to wait for the identification of the person responsible by public authority in order to bring that action

The Court also states that in the event of voluntary decontamination the identification of the person responsible is up to the ordinary judge and that the potential identification by the public authority is not significant in court, but just under probatory point of view. The judges conclude in these terms also discussing *a contrario* in relation to article 7 c. 1, d.lgs. 19th January 2017, n. 3, which foresees, in relation to damage compensation caused by violation of the competition law, according to which infringement of right is believed to be permanently verified once the antitrust authority gave a pronouncement which cannot be appealed to the judge.

The reasoning of the Court meets essentially the “*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*” principle.

This approach is after all corroborated by purely logic observations.

The identification of the polluting person allows the public administration to activate its public powers for the forced decontamination, preventing the costs to fall back on the community. If the owner voluntarily decontaminates the site, the interests of the public administration to protect the environment and to allocate the related costs on a certain person are satisfied. Consequently, the question drifts on a private-law point of view and the jurisdiction on the verification of the person responsible can only be up to the judicial authority.

3. – In analysing the characteristic features of the pollutant’s liability pursuant to art.



253 c. 4 T.U. environmental, the Supreme Court seems to recognize a new model of responsibility.

In particular, the Court affirms that there is an obligation *ex lege* arising from a liability “of pure causality”¹⁰, in which all that is relevant is the material connection between the fact of the pollution and the conduct of the subject who caused the event.

The Court specifies that causality has to be understood only in the material sense¹¹ stated in Articles 40-41 of the criminal code and not also in the legal one pursuant to art. 1223 of the Italian Civil Code: this exclusion implies that when the law refers to “damage”, it does so exclusively with reference to the “damage event” and not also with reference to the concept of “damage consequence”. Therefore, when the law speaks of “greater damage”, it does not refer to loss of profit but to other items of expenditure that are directly attributable to the reclamation, even if they are not an integral part of the related expenditure.

What the law provides, as the Supreme Court clarifies, is an indemnity logic, rather than compensation.

The result that the law wants to achieve is that of blaming the negative externalities with the pollution exclusively on the polluting person, without blaming them on the administration or on the non-polluting owner: it is the manifestation of the “*if you pollute, you pay*” principle.

Moving on to the structure of the liability in question, as mentioned, the Supreme Court considers it a liability of “pure causality”, distinguishing it from objective liability.

¹⁰ There are two different approaches to ascertaining the causal link in this matter. According to a first, endorsed by T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, 15 febbraio 2017, n. 125, the notion of cause should be traced back to that of increased risk. Consequently, according to this reconstruction, it would not be necessary to achieve a level of certainty in the causal assessment capable of demonstrating the logical probability close to 100%. On the other hand, according to another orientation, followed by the prevailing administrative jurisprudence (Cons. Stato, 30 luglio 2015, n. 3756; Cons. Stato, 9 gennaio 2013, n. 56; Cons. Stato, 5 settembre 2005, n. 4525) ascertaining the causal link between the behavior of the subject and the pollution event must cover the characteristics of certainty.

¹¹ On the element of material causality in the civil liability, see: C. CASTRONOVO, *Responsabilità civile*, Giuffrè, 2018; P. FORCHIELLI, *Il rapporto di causalità nell'illecito civile*, Cedam, 1960; F. REALMONTE, *Il problema del rapporto di causalità nel risarcimento del danno*, Giuffrè, 1967; P. TRIMARCHI, *Causalità e danno*, Giuffrè, 1967; P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Giuffrè, 2017, 449 ss.; R. PUCELLA, *La causalità “incerta”*, Giappichelli, 2007; L. NOCCO, *Il “sincretismo causale” e la politica del diritto: spunti dalla responsabilità sanitaria*, Giappichelli, 2010; M. CAPECCHI, *Il nesso di causalità. Dalla condicio sine qua non alla responsabilità proporzionalità*, Cedam, 2012; G.E. NAPOLI, *Il nesso causale come elemento costitutivo del fatto illecito*, ESI, 2012; M. INFANTINO, *La causalità nella responsabilità extracontrattuale. Studio di diritto comparato*, ESI, 2012; P.G. MONATERI-D. GIANTI-M. BALESTRIERI, *Causazione e giustificazione del danno*, in *Tratt. resp. civ.*, diretto da P.G. Monateri, Giappichelli, 2016.



In particular, this last form of responsibility would be characterized by the existence, in addition to the necessary causal link, also by the element of the person's "position", or its relationship with the *res* that materially triggers the causal course that leads to the verification of the damage event.

However, this differentiation does not seem convincing, since, as it will be seen below, the two forms of responsibility do not seem distinguishable, since both have, as their fulcrum, an etiological link, which is the only true element on which both the objective responsibility and the pure causality are based on.

3.1. – Apart from the critical observations set out and summarized above, what is obvious is that the responsibility of the pollutant does not fall within the scope of art. 2043 of the Italian Civil Code, as long as the non-responsible party spontaneously decontaminates the polluted site.

The first corollary of the nature of the liability identified by the Court involves the issue of recourse pursuant to art. 253 c. 4 "T.U. ambientale"¹². In this case, as pointed out by the Supreme Court, an obligation *ex lege* arises, with an indemnity and non-compensatory content, on the polluting person, who will have, therefore, to refund the expenses incurred by the person that decontaminates.

There are two constituent elements of this obligation: voluntary execution of the remediation by the owner of the site and compliance with the procedures provided by the T.U. The case in question therefore falls within the scope of legal obligations that do not derive from an unlawful fact: consequently, it will be subjected to the ten-year limitation period rule.

On the other hand, in the event that the owner of the site does not take action to carry out the remediation voluntarily, according to the provisions of art. 250 T.U. environmental, the public administration will carry out the remediation. This eventuality entails, by law, that the public body, if it cannot identify the person responsible for the pollution or cannot exercise recourse against the polluting person, will exercise the privilege against the owner of the site.

After the refunding of the expenses by the owner towards the public administration, the former will not be able to benefit from the compensation provided by art. 253 T.U.

¹² V. CORRIERO, *Diritto di rivalsa e obbligazioni parziarie risarcitorie nel sistema italo-europeo di responsabilità ambientale*, in *Rassegna di diritto civile*, I, 2021, 342 ss.; U. SALANITRO, *Bonifica ambientale e azione di rivalsa*, in *Corr. giur.*, X, 2019, 1245 ss.



environmental, which, as peremptorily stated by the Court, is provided for by law only in the case of spontaneous remediation by the owner who is not responsible for the pollution. As stated by the Ermellini, in fact, the indemnity logic underlying the compensation is unrelated to the case in which the property loss of the owner of the site is caused by an offense.

Consequently, in order for the expenses incurred to reimburse the Public Administration to be refunded, the owner of the site will have to bring an action against the polluting party, pursuant to art. 2043. This obviously entails the re-emergence of the discipline of the obligation from an illegal act. In particular, the rule of limitations will be five years, the burden of proof on the plaintiff will be more onerous, in addition to the re-emergence of the subjective requirements.

Moreover, in this case, the etiological link ceases to have an exclusively material value, since in the discipline of the illicit fact it takes on a double value.

Alongside material causality (connection between the conduct of the responsible party, the polluting event and the exercise of the privilege by the Public Administration), legal causality is also relevant, i.e. the link that connects the pollution to the damage unjustly suffered by the non-polluting owner.

It is clear, as pointed out by the Court, that voluntary reclamation by the non-polluting owner is a reward and, therefore, the owner will be able to obtain more easily the refunding of the incurred expenses.

Prudent doctrine¹³, however, highlights how this mechanism, while creating the reward system emphasized by the Court, on the one hand would weaken the European “if you pollute, you pay” principle and, on the other, does not take into consideration the fact that the recourse would be, in any case, placed in the sphere of civil liability. It is stated, in fact, that the characteristics of *synallagmatic compensation* of the reimbursement paid in the form of compensation would be lacking, since the refunding of the costs by the polluting person to the owner would not be in form of compensation, but of a real refunding, since the first damaged by the polluting event is the inculpable owner.

3.2. – The second corollary that derives from the statute of liability of the pollutant concerns the rule of solidarity pursuant to art. 2055 of the Civil Code, which the Court refuses to apply to the present case. In particular, as a basis for this decision, there would

¹³ V. CORRIERO, *Diritto di rivalsa e obbligazioni parziarie risarcitorie nel sistema italo-europeo di responsabilità ambientale*, cit., 355.



be no art. 311 c. 3¹⁴ of the T.U. environmental, as well as the application of general principles in civil matters.

In fact, art. 311 c. 3 concerns another case, namely the one of environmental damage which, as seen, occurs logically later than the one at issue. Otherwise, the denial of the solidarity rule derives from the nature of the responsibility which, as mentioned, is not a reimbursement, but a compensation, to the extent that it falls within the obligations *ex lege* from a lawful fact.

This conclusion, although it passes through the questionable exclusion of the compensatory nature of the recourse action¹⁵, is consistent with the general principles on subjectively complex obligations, according to which an obligation is partial when multiple absolutely independent securities converge between them, applying, on the other hand, art. 2055 of the Italian Civil Code if the title is the same.

In the present case, in fact, the conducts of the polluting person and of the owner of the site cannot be traced back to units, maintaining their own autonomy that is as logical as it is factual¹⁶.

3.3. – In order to better understand the legal nature of “pollution liability”, it appears preferable, first of all, to outline the essential features of objective liability, in order to assess the validity of the distinction made by the Supreme Court.

According to most of the doctrine¹⁷, indeed, the only unfailing element of objective responsibility would be the one of the causal link, an objective element *par excellence* of the civil offense.

In fact, it is possible to reach this conclusion by reviewing some cases that the doctrine places under this form of responsibility.

¹⁴ Which reads verbatim in the last sentence: “In cases of concurrence in the same event of damage, each is liable within the limits of their personal responsibility”.

¹⁵ V. CORRIERO, *Diritto di rivalsa e obbligazioni parziarie risarcitorie nel sistema italo-europeo di responsabilità ambientale*, cit; U. SALANITRO, *Bonifica ambientale e azione di rivalsa*, cit., who points out that it is not in fact understood how the rejection of the local rule on the subject of wrongdoing would have prevented the application of solidarity, which would in any case derive from the general discipline of obligations.

¹⁶ See, on this point, M. ORLANDI, *Concorso nel danno ambientale e teoria dell'equivalenza*, in I.A. NICOTRA-U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Giappichelli, 2010, 141.

¹⁷ P.G. MONTANERI, *La responsabilità civile*, in *Tratt. Sacco*, Utet, 1998, 1010; M. FRANZONI, *Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose*, in G. ALPA-M. BESSONE (a cura di), *La responsabilità civile*, II, 2, Cedam, 1987, 459; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Giuffrè 1961, 48; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, XVIII ed., ESI, 2017, 726 ss.



Analysing articles 2051 of the Italian Civil Code (Damage caused by things in custody)¹⁸ and 2052 cod. civ. (Damage caused by animals)¹⁹ we can see how these forms of responsibility are characterized not only by the centrality of the causal link, but also by the enhancement of the relationship between the responsible party and the “thing in custody” (art. 2051 cc) or the animal (art. 2052 cc).

However, this assumption cannot lead, *sic et simpliciter*, to the conclusion that such relationships are among the essential elements of strict liability.

In fact, by analysing what the liberating evidence that can be experienced by the injuring party in these cases is, in both cases it takes the form of the demonstration of fortuitous events, of *force majeure*, of the fact of the third party or of the fact of the injured party. Well, these four eventualities essentially translate into the interruption of the causal link between damaged person and damaged *res*.

Furthermore, analysing art. 2050 cc, another case that the doctrine, now prevalent²⁰, identifies as a hypothesis of objective responsibility, it can be noted that there is no difference between the responsible person and the *quid* which triggers the causal course that leads to the verification of the damage; this case is then characterised by the type of activity conducted by the person, and not by the type of the “person” himself (thing in custody or animal).

According to the jurisprudence, in some of the typical cases of strict liability (liability for things in custody²¹, for damage caused by animals²² or for the ruin of a building²³)

¹⁸ C.M. BIANCA, *Diritto civile, La responsabilità*, V, Giuffrè, 2011, 712; G. ALPA-M. BESSONE-V. ZENO ZENCOVICH, *I fatti illeciti*, VI, II ed., Utet, 1995, 353; G. ALPA, *Diritto della responsabilità civile*, Laterza, 2003, 172; M. FRANZONI, *Fatti illeciti*, in *Comm. cod. civ.*, Zanichelli, 1993, 604; M. FRANZONI, *L'illecito*, in *Tratt. Resp. Civ.*, I, II ed., Giuffrè, 2010, 505; C. SALVI, *Responsabilità extracontrattuale*, Giuffrè, 1988, 118.

¹⁹ G.D. COMPORTI, *Fatti illeciti. Le responsabilità oggettive, art. 20149-2053*, in *Comm. cod. civ. Schlesinger*, Giuffrè, 2009, 350; G. BRANCA, *Sulla responsabilità oggettiva per danni causati da animali*, in *RTDPC*, 1950, 255; F. CORDERO, *Riflessioni sugli artt. 2052-2054*, in *GI*, 1952, 239; R. SCOGNAMIGLIO, *Illecito (diritto civile)*, ND, VIII, Utet, 1962, 645; C. SALVI, *Responsabilità extracontrattuale*, cit., 1229; G. ALPA, *Diritto della responsabilità civile*, cit., 173; G. ALPA-M. BESSONE-V. ZENO ZENCOVICH, *I fatti illeciti*, cit., 357; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Giuffrè, 1961, 131; D. CARUSI, *Forme di responsabilità e danno. Attuazione e tutela dei diritti*, IV, *Responsabilità e danno*, III, *Diritto civile*, diretto da N. Lipari-P. Rescigno, Giuffrè, 2009, 455; M. FRANZONI, *Fatti illeciti*, cit., 618; P.G. MONTANERI, *Le fonti delle obbligazioni. La responsabilità civile*, Tr. Sacco, III, Utet, 1998, 1061; G. VISINTINI, *Trattato breve della responsabilità civile*, II ed., Cedam, 1999, 801.

²⁰ P.G. MONTANERI, *La responsabilità civile*, cit., 1010; M. FRANZONI, *Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose*, cit., 459; P. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, cit., 48.

²¹ On this point, see: Cass. 23 gennaio 2019, n. 1725; Cass. 1 febbraio 2018, n. 2480; Cass. 31 ottobre 2017, n. 25837.



the analysis of the position (owner of the *res* or of the animal) is aimed at ascribing liability to a legal entity liable to civil liability.

In these cases, technically, the causal course is triggered by an element that can never be considered responsible (the *res* or the animal), and that explains why it's the condition of the owner that have to be considered in order to convey the consequences of the fact on someone who can be civilly responsible for it.

Similarly, in the criminal responsibility for the so-called "offence by neglect"²⁴, the examination about the condition of legal guarantee of the offender is on a causal level, where the non-execution of the legal obligation to prevent the event replaces the active conduct, which is typical of the commissive crime.

Moreover, even in "position liability" the only way for the holder of the guarantee position to free himself from liability is demonstrating the existence of fortuitous events or *force majeure*²⁵, or facts that affect directly the causal link ending it.

Consequently, in strict liability, the only way for the person to be exempt from liability is by demonstrating the interruption of the causal link²⁶.

Therefore, in the light of what has been seen, it can be affirmed that strict liability is a form of liability based on the causal link and that the assessment of the condition of the civilly imputable person is a way to ascribe the harmful consequences of the offense, which, otherwise, would be incomplete, lacking.

²² Cass. 21 aprile 2016, n. 8042 which expressly states: "*In the hypothesis of damage caused by animals, the relevance of the fortuitous must be appreciated from a causal point of view, as it is susceptible of an evaluation that allows to bring back to an external element, rather than to the animal that is the source immediate, the damage actually occurred. "See also Cass. civ. Section 3, no. 7260 of 22/03/2013 where it is stated: "it is up to the plaintiff to prove the existence of the etiological link between the animal and the injurious event, while the defendant, in order to free himself from responsibility, must prove that he is not guilty, but the existence of a factor extraneous to its subjective sphere, capable of breaking the causal link".*

²³ Cass. 25 agosto 2014, n. 18168; Cass. 27 gennaio 2005, n. 1666; Trib. Milano, 21 giugno 2018, n. 6952.

²⁴ See, on this point, Cass., sez. un., 10 luglio-11 settembre 2002, n. 30328, n. 8, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, 361 s., with comment by M. Bona, *Il nesso di causa nella responsabilità civile del medico e del datore di lavoro a confronto con il decalogo delle Sezioni Unite penali sulla causalità omissiva*, *ivi*, 417 ss., with comment by S. Landini, *Causalità giuridica e favor veritatis*; in *Nuova giur. comm.*, 2003, I, 246 ss., with comment by M. Capecchi, *Le sezioni unite sul nesso di causalità omissiva. Quali riflessi per la responsabilità civile del medico?*; in *Corr. giur.*, 2003, 348 ss., with note by B. Di Vito, *Le Sezioni unite sul nesso di causalità omissiva in tema di responsabilità medica*; in *Danno e resp.*, 2003, 195 ss., with comment by S. Cacace, *L'omissione del medico e il rispetto della presunzione d'innocenza nell'accertamento del nesso causale*.

²⁵ On the difference between fortuitous event and *force majeure* and on the conditions for their occurrence, see Cass. 31 ottobre 2017, n. 25837.

²⁶ Cass. 6 maggio 2015, n. 9009; Cass. n. 10300/2007.



3.4. – Having clarified this, it is possible to make some critical remarks to the pronouncement in question.

In particular, the delineated differentiation between strict liability and liability pursuant to art. 253 c. 4 T.U. environmental²⁷. Both forms of responsibility are based on “pure causality”, which, in the two hypotheses, acts differently only from a phenomenal point of view, in regard to the intrinsic characteristics of the model of reference.

In the case under examination, unlike what has been seen with reference to the assumptions of strict liability, the rule requires the identification of a “person responsible”, therefore of a person to whom the damage event is causally attributable to; the rule, however, does not statue anything about the causality model, since it could sometimes have an “active form” and other times an “omissive form” and, in the latter case, it would require an investigation into the condition of the person. In fact, the aforementioned responsibility can be recognized, for example, both in those who have voluntarily spilled toxic material on land and in the owner of a tanker whose breakage caused the same spill.

Consequently, as it’s been noticed, all the analysed hypotheses (strict liability and “pollution liability”) have the common trait of focusing all the negligence of the fact in the causal link, leaving out the subjective profile (wilful misconduct or negligence) and requiring, as the only liberating evidence, the proof of the fortuitous event, of the *force majeure* or of the fact of the third party or of the damaged party.

This assumption implies that, if the Supreme Court wants to enhance the distinction that it operates between strict liability and liability from “pure causality”, it should affirm that, in the second case, the institutions of fortuitous events or *force majeure* are not applicable.

Take the case of a container, with a potentially polluting substance inside, which suffers damage because of the falling of a tree or of exceptional atmospheric agents, resulting in the spillage of the substance on the ground and in the connected alterations of the environment. In this case, it is evident that the fortuitous event, abstractly, would directly affect the causal link between the person (owner or keeper of the container) and the occurrence (pollution), excluding the responsibility of the former.

²⁷ On this point, see V. CORRIERO, *Diritto di rivalsa e obbligazioni parziarie risarcitorie nel sistema italo-europeo di responsabilità ambientale*, cit., 359. The author, in particular, underlines how the interpretation given by the Supreme Court with the ruling in comment on the issue of the nature of liability from “pure causality” as differentiated from a form of objective liability, is in contrast with the he granite orientation of the European Court of Justice, which has repeatedly reiterated the necessary existence of ascertaining the causal link in objective European environmental liability.



On the basis of this reasoning, and therefore considering that these institutions are not applicable in pollution liability, it would not be strange to envisage shadows of unconstitutionality on the rule in relation to art. 3 of the Constitution, from the point of view of reasonableness.

In fact, the protection of the pre-eminent environmental good justifies that the responsibility of the polluting person is not subjected to the canonical rules of imputation of responsibility, which require the assessment of the subjective element, with consequent transfer of responsibility in the objective sphere of pure causality. However, believing that the causal link cannot be ended, through fortuitous events or *force majeure*, appears to be an excessive and too far from the traditional liability model stretch, not justifiable even with the importance of the legal asset protected by the law.

On the other hand, the “if you pollute, you pay” principle, which, evidently, can be read under multiple profiles, upholds this interpretation. Putting the responsibility on the landowner, as in the case of the example shown before, would mean holding responsible those who, technically, did not cause the pollution.

Such a responsibility would imply a model, as the Supreme Court said, of “pure condition”, that is a responsibility based exclusively on the qualification of the person as owner, without even detecting the etiological link. Consequently, we would witness the paradox whereby a responsibility from pure causality would turn into an ascertained responsibility, even without causality.

Consequently, it does not appear bearable that the provisions of fortuitous event and *force majeure* are not applicable to the present case, with the further consequence that, this way, the only difference, abstractly conceivable, between the two forms of responsibility would be lacking.

Concluding on this point, it does not seem that between the case in question it deviates significantly from strict liability except from the point of view of the possible phenomenological expression of the causal link.

Furthermore, this conclusion is supported by the comparison of this case with the one of environmental damage stated in art. 300 T.U. environmental.

In particular, unlike liability for pollution (which, as mentioned, requires, *sic et simpliciter*, the existence of a polluting fact, or a deviation of the values of the environmental matrix as compared to the CSC or CSR), liability for environmental damage is a logically subsequent case in terms of progression of offense to the environmental legal good, which requires, pursuant to art. 300 T.U. environmental, a significant and measurable deterioration, direct or indirect, of a natural resource or of the utility ensured by the latter,



compared to which the decontamination is not enough but an environmental restoration action is required; this action, following the definition contained in the art. 240 c. 1 letter Q), is not simply a conservation action, just like decontamination, but is an active intervention to re-create the deteriorated environmental matrix.

Well, in the event of environmental damage, jurisprudence²⁸ and doctrine²⁹ undoubtedly believe that the relative responsibility is divided into objective³⁰ responsibility and ordinary responsibility, pursuant to art. 2043.

Consequently, it would seem incongruous to believe that a more severe liability regime is connected to a logically preceding case, which is characterized by lesser social danger and lesser capacity to damage the protected legal right.

²⁸ Cass., 19 febbraio 2016 n. 3259.

²⁹. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in *Nuova giur. civ.*, 2013, 7-8, 407; M. BENOZZO, *La responsabilità per danno ambientale da attività autorizzate tra imputazione oggettiva e assenza dell'antigiuridicità*, in *Contratto e impresa*, 2018, 4, 1323 ss.; B. POZZO, *Verso una responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Europa*, in *Riv. giur. ambiente*, 2000, 623; S. AMEDEO, *La responsabilità ambientale nel Trattato della Comunità Europea*, in B. POZZO (a cura di), *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, 2002, 70; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente: l'attuazione della direttiva 2004/35/ CE*, 2006, 46-50; Si v. fra gli altri F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contr. impr.*, 3/2013, 751 ss.

³⁰ Pursuant to art. 311 c. 2 T.U. environmental, liability for environmental damage assumes the connotations of strict liability if the fact is committed by one of the parties listed in Annex IV to part VI of the T.U. environmental, as they engage in risky activities. For other subjects, as the law specifies, the title of responsibility is for willful misconduct or negligence.