

Publicato il 11/03/2026

N. 01969/2026REG.PROV.COLL.
N. 04155/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4155 del 2025, proposto da Eni s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Raffaele Cassano, Riccardo Bordi, Laura Eugenia Maria Salvaneschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Liquidazione Giudiziale Immobiliare Helios s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Pardini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Regione Liguria, Arpal – Agenzia Regionale per la Protezione Dell’Ambiente Ligure, Comando Vigili del Fuoco della Spezia - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e Difesa Civile, Azienda Sanitaria Locale Asl n. 5 Spezzino, Wsp Italia S.r.l., non costituiti in giudizio;

Comune della Spezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Stefano Carrabba, Ettore Furia, Marcello Puliga, Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Atradius Credito Y Caucion S.A. De Seguros Y Reaseguos, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giancarlo Castagni, Cristiano Migli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 00201/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Liquidazione Giudiziale Immobiliare Helios s.p.a. e di Atradius Credito Y Caucion S.A. De Seguros Y Reaseguos e di Ministero dell'Interno;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ed il ricorso incidentale proposto dall'appellante incidentale Comune della Spezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

La società Immobiliare Helios s.p.a., attualmente in liquidazione giudiziale per effetto della sentenza del Tribunale di Milano del 24 novembre 2022, è proprietaria di un compendio immobiliare di 630.000 mq nel Comune della Spezia dove dal 1929 al 1984 è stata attiva una raffineria di Italiana Petroli (IP) s.p.a., cui sono successivamente succedute, in forza di fusioni per incorporazione, dapprima Agip Petroli s.p.a. e poi Eni s.p.a.

In particolare, la ricostruzione degli elementi di fatto in relazione all'area in esame può essere riassunta come segue:

- in data 30.1.1996, IP, ha alienato il compendio immobiliare alla Grifil s.r.l.;

- in data 29.10.1998, Grifil ha stipulato con il Comune una convenzione urbanistica per l'edificazione del comparto;
- in data 6.12.1999, il Comune, accertata la contaminazione del sito, ha diffidato congiuntamente Agip e Grifil a provvedere alla bonifica;
- Grifil, dopo aver avviato le operazioni di bonifica, ha interrotto i relativi lavori che, in forza dell'ordinanza comunale del 30.7.2003, sono stati proseguiti da Eni, nel frattempo succeduta ad Agip;
- nell'anno 2004, Eni ha promosso un giudizio civile nei confronti di Grifil, chiedendone la condanna al rimborso delle spese sostenute in relazione alle già menzionate operazioni di bonifica;
- in data 22.7.2005, Helios, in vista dell'acquisizione del pacchetto societario di Grifil (perfezionata il 2.8.2005), ha concluso con Eni una scrittura privata di transazione, impegnandosi a subentrare nelle attività di risanamento ambientale, a fronte di un contributo forfettario di € 15.100.000 da parte dell'ente petrolifero, da corrispondersi per stati di avanzamento dei lavori stessi;
- in data 23.8.2005, il Comune ha rilasciato il nulla osta alla volturazione del progetto di bonifica in capo ad Helios, pur precisando di rimanere "del tutto estraneo" all'accordo transattivo, sia di "non (...) sollevare Eni, ritenuto dal Comune quale soggetto inquinatore, da ogni responsabilità discendente su di essa ex lege";
- in data 10.12.2007, Helios ha incorporato Grifil, acquisendo il compendio immobiliare di cui trattasi;
- Helios, fino al 2013, ha proceduto alla bonifica della maggior parte degli ambiti previsti dal Piano d'area comunale, ad eccezione del ripristino delle sottozone 4A e 4B del sub-distretto 4, nonché dei sub-distretti 5 e 11;
- nell'estate del 2013, Helios ha interrotto l'intervento di bonifica dell'area;
- in data 7.8.2023, il Comune, con il provvedimento n. 186, del 29.5.2023, ha deliberato quanto segue: "1. né Eni, in qualità di successore del responsabile della contaminazione né Helios, proprietaria del fondo, hanno completato la bonifica; 2. Helios è

stata diffidata a proseguire le operazioni di risanamento ed è stata attivata la garanzia fideiussoria, vista la perdurante inadempienza della società esecutrice del progetto; 3. la Regione ha inserito l'area ex IP nel piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche 2022-2026 e, in particolare, nei c.d. siti orfani di cui al D.M. 269 del 29.12.2020, destinatari delle risorse stanziare con il PNRR; 4. di conseguenza, il Comune esegue d'ufficio l'intervento ambientale ai sensi dell'art. 250 TUA, utilizzando per la progettazione il finanziamento regionale di €160.000 e, per i lavori, il finanziamento PNRR di € 6.471.523,17; 5. viene esercitato altresì il potere di rivalsa; 6. si iscrive l'onere reale sul fondo ai sensi dell'art. 253 TUA”;

- 22.5.2024, l'Amministrazione ha adottato la determina n. 1579, avente ad oggetto la conclusione positiva della conferenza dei servizi, volta all'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica della bonifica del sub-distretto 4B, rinviando ad un successivo atto la già stabilita iscrizione dell'onere reale su tutte le aree ancora da risanare.

Tanto premesso, Helios, con il ricorso di primo grado, ha impugnato la delibera con la quale il Comune ha esercitato i poteri sostitutivi di bonifica e di rivalsa. Con successivi motivi aggiunti, ha impugnato la determina recante la conclusione positiva della conferenza di servizi.

Il Tar Liguria, con la decisione 25 febbraio 2025, n. 201, ha accolto il ricorso ed i motivi aggiunti, annullando gli atti impugnati nelle parti in cui hanno disposto l'esercizio della rivalsa anche nei confronti della liquidazione giudiziale di Immobiliare Helios s.p.a. e l'iscrizione dell'onere reale su tutta l'area ancora inquinata anziché sul solo sub-distretto 4B, compensando le spese.

Eni s.p.a. ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Si sono costituiti nel giudizio di appello anche il Ministero dell'Interno, Atradius Credito Y Caucion S.A. De Seguros Y Reaseguros, ed Helios spa, chiedendo di dichiarare l'appello principale infondato.

Nel giudizio di appello si è costituito anche il Comune della Spezia, il quale ha proposto appello incidentale per i motivi riportati nella parte in diritto.

All'udienza del 13 novembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, il Collegio rileva che, secondo il principio della ragione più liquida (cfr. Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3. lett. a), può prescindersi dall'esame dei motivi riproposti, ai sensi dell'art.101, comma 2, c.p.a., da Helios s.p.a con la memoria del 18 luglio 2025, in considerazione dell'infondatezza sia dell'appello principale, sia di quello incidentale.

Con un unico articolato mezzo di gravame la parte appellante principale ha dedotto: *“Erroneità della sentenza nella parte in cui ha accolto il primo motivo di censura del ricorso introduttivo, reiterato con il nono motivo aggiunto, di Helios. Error in iudicando in relazione agli artt. 242, 244, 245, 250 e 253 del D.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione del principio “chi inquina paga”. Erronea applicazione dell’art. 2028 c.c. Violazione degli artt. 1936, 1944 c.c. Erroneità della motivazione e dei presupposti”*.

Premette Eni che, nell'attuale quadro normativo, gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano sul responsabile della contaminazione.

Ove quest'ultimo non fosse individuabile o non provveda, e non provveda neppure il proprietario incolpevole del sito o altro soggetto interessato, gli interventi necessari sono adottati d'ufficio dall'Amministrazione e le relative spese sono ripetibili sulla base di un motivato provvedimento che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del responsabile ovvero di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità, sicché si agisce in rivalsa verso il proprietario nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi.

A garanzia del diritto di rivalsa, il sito è gravato da un onere reale e da un privilegio speciale immobiliare.

Tanto premesso, assume Eni che questo regime è derogabile se il proprietario incolpevole, come nella prospettiva in esame sarebbe avvenuto nel caso di specie, assuma volontariamente l'obbligo di bonifica, vincolandosi a portare a termine gli interventi di riparazione ambientale.

In particolare, l'assunzione spontanea dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario non responsabile si ricaverebbe nel caso in esame dalla transazione sottoscritta tra Eni ed Helios con la quale quest'ultima avrebbe assunto l'esclusiva responsabilità della bonifica, divenendo altresì titolare del progetto di bonifica per effetto del subentro autorizzato dal Comune, in data 23 agosto 2005, nel progetto approvato con la determina dirigenziale n. 17 del 20 aprile 2005.

Ne discenderebbe, ad avviso dell'appellante principale, la legittimità dell'esercizio dei poteri di rivalsa nei confronti di Helios.

In tal senso Eni trae ulteriore argomento dal fatto che Helios, a garanzia degli obblighi di bonifica volontariamente assunti, ha rilasciato al Comune una polizza fideiussoria in sostituzione di quella prestata da Eni, ottenendone in cambio dal Comune l'approvazione di ulteriori varianti al progetto di bonifica, mai condivise con Eni.

Sotto altro profilo, Eni lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha affermato che, ove il proprietario incolpevole fosse impossibilitato a concludere le operazioni di bonifica intraprese spontaneamente e l'Amministrazione provvedesse d'ufficio, dovrebbe trovare "applicazione l'art. 253, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 che, come si è detto, onera l'ente pubblico competente di agire in rivalsa verso il soggetto inquinatore (o il suo successore a titolo universale) e, solo in caso di insolvenza di quest'ultimo, consente il recupero delle spese dal titolare del diritto dominicale, entro il limite del valore di mercato del fondo oggetto di privilegio speciale (una volta eseguita e completata la bonifica)".

Ciò in quanto l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario interessato non eliderebbe il dovere del responsabile dell'inquinamento di porre rimedio alla contaminazione.

Tali conclusioni, ad avviso dell'appellante principale, non potrebbero valere quando, come a suo avviso sarebbe avvenuto nel caso in esame, debba trovare applicazione l'istituto della *negotiorum gestio*.

A tal proposito, Eni lamenta l'erroneità della decisione impugnata anche nella parte in cui ha ritenuto che non ricorressero, con riferimento al caso in esame, gli estremi della gestione di affari altrui in quanto, per un verso, non sussisterebbe il presupposto della spontaneità dell'intervento e, per altro verso, dalla *negotiorum gestio* originerebbe un'obbligazione di *facere* e non di dare una somma per equivalente nummario.

In senso contrario Eni afferma che, in primo luogo, l'obbligo convenzionale non esclude la spontaneità poiché l'accordo transattivo è un atto di autonomia privata ex art. 1322 c.c.

In secondo luogo, osserva che non vi sarebbero limiti quantitativi o qualitativi alla gestione di affari altrui. Ciò in quanto qualunque affare altrui può essere gestito, purché abbia carattere patrimoniale, ragione per la quale non vi sarebbe motivo di limitare la gestione agli obblighi di *facere*, come sostenuto dal T.a.r. nella decisione impugnata.

Inoltre, ad avviso dell'appellante principale, l'obbligo di bonifica assunto da Helios non sarebbe venuto meno per effetto dell'apertura della procedura concorsuale.

Ciò sulla base del rilievo per cui il curatore della liquidazione sarebbe divenuto responsabile della bonifica del sito e, ove il Comune provvedesse in via sostitutiva, potrebbe successivamente insinuare nella liquidazione le spese sostenute per l'eliminazione del danno ambientale.

Parimenti non condivisibile, secondo l'appellante principale, sarebbe l'assunto della decisione impugnata, secondo cui l'accordo transattivo avrebbe efficacia solo *inter partes*.

Tale assunto, secondo Eni, sarebbe smentito dall'art. 3 dell'accordo con il quale si stabilisce che esso "è sospensivamente condizionato", tra le altre cose, al fatto che "il Comune di Spezia abbia prestato per iscritto, attraverso l'emaneazione di una apposita determinazione dirigenziale, il proprio consenso/autorizzazione alla sostituzione da parte di Helios di Eni e Sviluppo Immobiliare nell'esecuzione dei lavori di bonifica".

Tale previsione, sempre ad avviso di Eni, avrebbe trovato attuazione nel caso in esame, posto che il 23.8.2005 il Comune ha rilasciato il nulla osta affinché Helios potesse procedere “senza soluzione di continuità, ed avvalendosi per tutta la durata delle opere di soggetti in possesso dei requisiti di legge, nell’esecuzione dei lavori di bonifica, con riferimento al progetto approvato”, comunicando che “provvederà a restituire le fidejussioni, presentate a garanzia dell’esecuzione del progetto di bonifica di cui trattasi da Eni e da Sviluppo Immobiliare, al momento del perfezionamento dell’Accordo”.

Autorizzata al subentro negli interventi di bonifica, Helios avrebbe ripreso la piena detenzione dell’Area ex IP e l’avrebbe consegnata alla General Smontaggi s.p.a., sua impresa di fiducia.

Da quel momento, si assume nella prospettiva in esame, l’odierna appellante non avrebbe più avuto alcuna disponibilità dell’area né alcun controllo del progetto di bonifica in relazione al quale Helios avrebbe predisposto più di dieci varianti sostanziali.

Il motivo, complessivamente articolato, non è fondato.

Questa Sezione, con la decisione 2 febbraio 2024, n. 1110, ha delineato le coordinate di riferimento in relazione al fondamento e ai limiti della volontaria assunzione dei doveri di bonifica da parte del proprietario incolpevole.

Il caso esaminato in quest’ultima decisione riguardava la spontanea attivazione di misure di messa in sicurezza d’emergenza e di bonifica da parte del proprietario non responsabile dell’inquinamento, in relazione al quale si è riconosciuto un obbligo di proseguire la gestione spontaneamente, non già sulla base della disciplina pubblicistica in materia ambientale (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), bensì facendo applicazione dell’istituto civilistico della gestione di affari altrui (art. 2028 c.c.).

Ciò in quanto la società non responsabile dell’inquinamento aveva in maniera inequivoca spontaneamente assunto l’impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, con la conseguenza per cui “l’attività utilmente iniziata dall’odierna appellante deve essere portata a compimento, o comunque

proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento".

Nella decisione in esame, è stato, in particolare, chiarito il fondamento, sul piano normativo e sistematico, di tale volontaria assunzione, ma anche i limiti a garanzia non solo del soggetto assuntore, ma anche per il soggetto obbligato in ordine alla verificabilità dei presupposti per il sorgere delle obbligazioni, nonché all'applicabilità di eventuali limiti alle stesse.

Nell'ambito di tale decisione è stata anche esaminata la questione se il trasferimento della proprietà dei beni oggetto di bonifica spontanea da parte dell'originario proprietario fosse di per sé idoneo a trasmettere contestualmente e in via automatica anche la relativa obbligazione di continuare il procedimento di bonifica.

Sul punto, si è, in maniera condivisibile, rilevato come "la cessione della proprietà del sito non determina una vicenda estintiva, né a livello soggettivo, né a livello oggettivo, dell'obbligazione volontariamente assunta, venendo nel caso in esame in rilievo un'obbligazione di fonte legale, discendente da un fatto/atto idoneo, ai sensi dell'art. 1173, a generare la nascita di un'obbligazione in capo al soggetto che ha spontaneamente intrapreso la gestione dell'attività di bonifica", con la precisazione che "la fattispecie della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore si verifica, invece, nel diverso caso, non ricorrente nella specie, della successione a titolo universale, ovvero quando si sia verificata l'estinzione soggettiva del cedente (si pensi all'incorporazione): in tali ipotesi, come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la responsabilità per l'inquinamento e, quindi, il connesso dovere di bonifica passano in capo al successore in universum jus (cfr. Adunanza Plenaria n. 10 del 22 ottobre 2019; v. anche Cons. Stato, Sez. V, 23 dicembre 2019, n. 8720 e 30 dicembre 2019, n. 8912)".

Maggiormente problematica, invece, è la questione relativa alla individuazione dei modi di estinzione delle obbligazioni derivanti dalla gestione.

L'art. 2028 c.c., infatti, prevede l'obbligo in capo al gestore di continuare la gestione e di "condurla a termine finché l'interessato non sia in grado di provvedervi da sé stesso".

A tal proposito, quindi, si pone il problema, da un lato, di individuare quale sia il "termine" della gestione, ossia fino a quando può dirsi sussistente l'obbligo di continuare la bonifica e, dall'altro lato, si pone la connessa questione in ordine alla individuazione del soggetto "interessato", la cui presenza è idonea a far estinguere l'obbligo in capo al gestore.

Nella citata decisione 2 febbraio 2024, n. 1110, si è al riguardo osservato che, ai sensi dell'art. 2028 c.c., l'attività utilmente iniziata dalla società appellante deve essere portata a compimento, o comunque proseguita "finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento" in quanto "la bonifica è attuata in sostituzione dell'autore dell'inquinamento".

Ne discende che il soggetto interessato che beneficia delle operazioni di bonifica spontanea non è l'amministrazione, bensì il responsabile dell'inquinamento, essendo quest'ultimo il soggetto obbligato *ex lege*, in virtù del principio "chi inquina paga", mentre l'amministrazione è tenuta ad intervenire solo in via residuale ex art. 250 cod. amb., nel caso in cui nessun altro (responsabile, proprietario o altro interessato) abbia provveduto a realizzare la bonifica.

Tale soluzione si lascia preferire, come è stato notato anche in dottrina, anche per la necessità di contenere entro limiti esigibili il peso degli obblighi di bonifica in capo al gestore facendo riferimento al "termine" della gestione.

In tale prospettiva, può, dunque, ritenersi che una particolare modalità di estinzione dell'obbligazione di continuare le operazioni di bonifica possa rinvenirsi anche nella generale causa di estinzione rappresentata dall'impossibilità sopravvenuta della prestazione per causa non imputabile al debitore (art. 1256 c.c.), che può configurarsi al sopravvenire di una serie di

impedimenti nelle operazioni di bonifica che il debitore non è in grado di superare né di prevenire con la dovuta diligenza.

Tanto premesso sul piano generale, la soluzione delle questioni sollevate con l'appello principale presuppone l'esatta qualificazione del contratto intervenuto tra Eni ed Elios in ordine alla traslazione dell'obbligo di procedere alla bonifica.

In via di prima approssimazione, si potrebbe ritenere che le parti abbiano stipulato un contratto di manleva.

Mediante il contratto (o patto) di manleva le parti riversano su una di esse, il mallevadore o garante, gli effetti derivanti dalla responsabilità dell'altro soggetto, il mallevato, purché in ciò si ravvisi un interesse patrimoniale del mallevadore.

In termini più generali, ricorre un contratto di manleva tutte le volte nelle quali un dato soggetto assume l'obbligo di sollevare l'altra parte dalle eventuali conseguenze patrimoniali dannose derivanti da un dato evento o dal fatto dello stesso mallevadore o del mallevato o di terzi. Si tratta, quindi, di un contratto atipico, la cui legittimità deve essere valutata sulla base dei principi di legge e di ordine pubblico che possano eventualmente limitare l'autonomia privata con riguardo a taluni aspetti di tale convenzione.

Si deve, in particolare, verificare se, nel sistema di diritto privato, esistano norme alle quali sia possibile fare riferimento al fine di stabilire le condizioni di validità del contratto atipico di manleva.

Laddove il patto stipulato da Eni ed Helios in esame fosse da ricondurre al contratto di manleva, innanzitutto, occorrerebbe sgombrare il campo dal dubbio in ordine alla possibile violazione dell'art. 1229, comma 1, c.c. in tema di nullità dei patti di esonero da responsabilità. A tale quesito occorrere, ad avviso del Collegio, dare risposta negativa, posto che il contratto di manleva, secondo la *communis opinio*, non può essere fatto rientrare nel divieto posto dall'art. 1229 c.c., in quanto il trasferimento su altri degli oneri patrimoniali che sarebbero a carico del debitore non lede affatto le ragioni del creditore, il

quale non vede diminuita la sua tutela, potendo agire in ogni momento verso il debitore. Con il contratto di manleva non si crea, in effetti, alcuna forma di irresponsabilità, riversandosi semplicemente le conseguenze patrimoniali del danno su un soggetto diverso dall'autore e quindi non pregiudicandosi, in alcun modo, il diritto del danneggiato ad un completo risarcimento. In effetti, la ratio del divieto stabilito dall'art. 1229 c.c. consiste essenzialmente nella tutela del creditore, presidiando la disposizione in esame l'esigenza che la parte debitrice sia tenuta a prestare un minimo di impegno e di diligenza nell'esecuzione dell'obbligazione.

Deve, dunque, ritenersi, sotto il profilo dell'applicazione dell'art. 1229, c.c., che il contratto di manleva sia assolutamente valido.

Occorre, a questo punto, verificare se vi siano dei limiti di ordine pubblico alla ammissibilità nel nostro ordinamento dei contratti atipici di manleva. In altri termini, occorre verificare se vi siano delle norme cogenti o dei principi generali del nostro sistema di diritto privato, inderogabili, la violazione dei quali costituisca un limite alla validità della manleva.

Sotto tale profilo, come rilevato anche dalla dottrina prevalente, la funzione preventiva o di coazione psicologica immanente alle norme imperative e ai principi generali inderogabili del nostro ordinamento verrebbe meno soltanto se la manleva tenesse indenne l'autore in ipotesi di violazione dolosa. In tale caso, infatti, mediante la manleva potrebbero coprirsi le conseguenze patrimoniali di illeciti civili, penali o amministrativi e verrebbe meno la funzione di deterrente psicologico propria della norma che induce a non violare la legge anche per il timore di conseguenze patrimoniali. In effetti, il principio che sia contraria all'ordine pubblico solo la manleva volta a tenere indenne una parte da danni conseguenti a suoi comportamenti dolosi (o collegati a illeciti dolosi) trova conferma, sul piano sistematico, norme del nostro sistema giuridico fondate su principi di ordine pubblico. Si pensi, nelle norme sull'assicurazione (istituto affine, come abbiamo visto, al contratto di

manleva), in base alle quali soltanto il comportamento doloso non dà luogo all'indennizzo.

In tale senso può trarsi argomento anche dall'analisi del diritto comparato. A tale riguardo, ad esempio, nei sistemi di common law si afferma da tempo che i patti che escludono la responsabilità ed i contratti di manleva siano nulli soltanto se la responsabilità derivi da comportamento doloso.

Alla luce delle considerazioni che precedono, potrà concludersi validamente un contratto di manleva in tutti i casi nei quali un soggetto (manlevato) riversi su un altro soggetto (mallevadore) i danni o le responsabilità conseguenti ad azioni colpose o gravemente colpose del manlevato stesso. Rimarrà, invece, esclusa la possibilità di concludere una valida manleva qualora la responsabilità del soggetto manlevato sia stata causata da un comportamento doloso di quest'ultimo.

Tanto premesso, reputa il Collegio che il contratto intervenuto tra Eni ed Helios in ordine alla traslazione dell'obbligo di procedere alla bonifica non possa esser qualificato come contratto di manleva, ma come contratto di accollo c.d. interno, con efficacia, dunque, limitata tra debitore e terzo accollante.

L'accollo costituisce, come noto, con la delegazione e l'espromissione, una delle tre fattispecie tipiche di assunzione del debito altrui.

L'accollo, in particolare, è l'accordo tra il debitore (accollato) e un terzo (accollante), in forza del quale quest'ultimo assume il debito che il primo ha nei confronti del creditore, il quale rimane estraneo (ed è, perciò, terzo) rispetto alla convenzione di accollo. Per effetto dell'accollo, dunque, l'accollante è obbligato verso l'accollato a procurargli la liberazione, cioè a tenerlo indenne dal peso del debito. Quello appena enunciato è lo schema causale minimo dell'accollo, per così dire la sua minima unità effettuale: cosiddetto accollo semplice o interno, con efficacia circoscritta alle sole parti, con esclusione, quindi, di qualunque effetto nei confronti del creditore, il quale non potrà far valere alcuna pretesa nei confronti dell'accollante.

Ma l'assunzione del debito altrui mediante accollo, oltre che per effetto della convenzione interna tra debitore e terzo, può realizzarsi anche in forza di una convenzione aperta all'adesione del creditore (art. 1273 c.c.), il quale acquista il diritto nei confronti dell'accollante (c.d. accollo esterno). L'accollo con efficacia esterna può assumere svariate configurazioni e può attuarsi con modalità diverse: l'assunzione, infatti, può essere cumulativa ovvero liberatoria, a seconda che il debitore originario rimanga, oppure no, obbligato (in solido) con l'assuntore; la liberazione del debitore originario, a sua volta, può avvenire in forza di una espressa dichiarazione del creditore ovvero può costituire condizione espressa dell'accollo, nel qual caso l'adesione del creditore vale liberazione (art. 1273, 2° co., c.c.).

Ne discende che di fronte alla concreta fattispecie, per stabilire se l'accollo sia interno o esterno (e, in quest'ultimo caso, se sia cumulativo, liberatorio o novativo) occorre aver riguardo alla volontà delle parti, cioè del debitore e dell'assuntore. Nel dubbio, secondo l'opinione dominante, si dovrà propendere per l'accollo interno, in forza della regola per cui, in linea di principio, i negozi producono effetto soltanto tra le parti (art. 1372 c.c.).

Il legislatore, pur prevedendo, come si è appena detto, svariate ipotesi di accollo legale semplice o interno, non disciplina espressamente la convenzione di accollo con efficacia circoscritta alle parti. In forza della convenzione di accollo semplice o interno, l'accollante si obbliga verso l'accollato — sulla base di un contratto causale tra loro intercorso — a tenerlo indenne dal peso del debito, senza assumere però il debito stesso di fronte al creditore, e senza, quindi, provocare alcuna modificazione soggettiva passiva del rapporto obbligatorio originario.

L'obbligazione dell'accollante può avere diverso contenuto: egli può assumere genericamente l'obbligo di procurare al debitore la liberazione, e, salvo diversa pattuizione, avrà piena libertà nella scelta del modo in cui dare esecuzione all'accollo: così, ad es., potrà pagare il debito come terzo (art. 1180 c.c.), stipulare con il creditore una *datio in solutum* (art. 1197 c.c.), e così via; oppure

può assumere con lui obblighi specifici: ad esempio, l'obbligo di pagare il debito come terzo, di assumere il debito mediante espromissione (art. 1272 c.c.), di procurare al debitore la somma da pagare o la cosa da prestare, di ricostituire il valore perduto nel patrimonio del debitore, ecc..

Tanto premesso sul piano generale, un decisivo argomento a sostegno della tesi della qualificazione del patto in esame in termini di contratto di accollo interno si ricava, ad avviso del Collegio, dal confronto tra la manleva e l'accollo. La manleva determina, infatti, l'accollo del debito di un altro soggetto, senza che sia necessario che le parti indichino a priori il debito stesso ed il suo ammontare o che quest'ultimo sia comunque determinabile *per relationem*. Viceversa, in ipotesi di accollo, è necessario, proprio come avvenuto nel caso in esame, che le parti indichino il rapporto da cui può nascere il debito e che sia possibile determinare l'ammontare del debito stesso.

A sostegno della conclusione raggiunta depone anche la circostanza per cui l'Amministrazione comunale non ha espressamente dichiarato di sollevare ENI dalla sua responsabilità, nemmeno quando Helios ha acquistato l'area della raffineria da IP e ha assunto l'onere della bonifica in qualità di proprietario incolpevole, ma non inconsapevole (cfr. Nota Comune della Spezia prot. 69149 del 23 agosto 2005).

Alla luce della qualificazione in termini di accollo interno del contratto intervenuto tra Eni ed Helios, la decisione di primo grado deve essere confermata nella parte in cui ha affermato che l'accordo transattivo intercorso tra Helios ed Eni ha effetti esclusivamente **inter partes**.

Ciò in quanto, per effetto della rilevanza meramente interna del contratto di accollo in esame, resta ferma la responsabilità extracontrattuale di Eni per il danno ambientale realizzato.

Tale conclusione si ricava dalla attenta lettura del quadro normativo di riferimento, il quale può essere così ricostruito:

i) l'art. 242 (rubricato "Procedure operative ed amministrative") individua gli obblighi ricadenti sul soggetto responsabile della contaminazione per ciò che

riguarda (inter alia) le misure di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza di emergenza dell'area. La disposizione in questione non riferisce alcun obbligo al proprietario dell'area;

ii) l'art. 244 (rubricato "Ordinanze") disciplina il caso in cui la contaminazione dell'area abbia superato i valori di concentrazione della soglia di contaminazione (CSR). In tali ipotesi la Provincia territorialmente competente diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi degli artt. 242 e seguenti. L'ordinanza in esame viene comunque notificata anche al proprietario dell'area "ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253" (ovvero al fine di rendere operative le disposizioni che impongono oneri reali e privilegi speciali sull'area);

iii) l'art. 245 (rubricato "Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione") consente al proprietario incolpevole – ma in assenza di un obbligo specifico – di attivare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e bonifica dell'area. Il comma 2 fa carico al proprietario, il quale abbia rilevato il superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), di darne comunicazione alle amministrazioni competenti e di attuare le necessarie misure di prevenzione. Lo stesso comma 2 stabilisce che è comunque riconosciuta al proprietario la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in propria disponibilità;

iv) l'art. 250 (rubricato "Bonifica da parte dell'amministrazione") stabilisce che, qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti di legge ovvero non siano individuabili e non vi provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dalle Amministrazioni competenti, "avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica";

v) da ultimo, l'art. 253 del Codice (rubricato "Oneri reali e privilegi speciali") stabilisce che gli interventi di messa in sicurezza e bonifica sulle aree oggetto di contaminazione «costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250» e che l'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. Ai sensi del successivo comma 2 le spese sostenute per gli interventi sopra indicati sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime (art. 2748, cpv. c.c.). Dal canto suo, il comma 3 stabilisce che «il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di 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». Infine, il comma 4 stabilisce che «(...) il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato (...) le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. 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».

Tanto premesso, la conclusione cui giunge la parte appellante principale contrasta con il delineato quadro normativo, alla stregua del quale l'obbligo di bonifica è sempre da ricondurre al responsabile dell'inquinamento, quindi, nel caso specifico, alla stessa società appellante principale.

L'obbligo di adottare le misure utili a fronteggiare la situazione di inquinamento rimane, infatti, sulla base dei principi delineati da quest'ultima autorevole decisione, unicamente a carico del soggetto che di tale situazione

sia stato responsabile per avervi dato colposamente o dolosamente causa, non potendosi addossare al proprietario incolpevole dell'inquinamento l'obbligo di bonifica e di messa in sicurezza.

Rispetto al responsabile dell'inquinamento, completamente diversa è la posizione del mero proprietario del fondo inquinato.

Il cd. proprietario incolpevole, che non ha contribuito all'inquinamento del sito, è tenuto esclusivamente a segnalare alle autorità il superamento o il pericolo di superamento delle CSC e ad adottare le misure di prevenzione del danno ambientale, mentre ha la mera facoltà di assumere in proprio le restanti iniziative di contrasto e riparazione del danno (art. 245 cod. amb.), onde mantenere il fondo libero dai pesi derivanti dall'eventuale attivazione d'ufficio delle autorità. Infatti, il proprietario rimane esposto al privilegio speciale e agli oneri reali sul fondo per il caso in cui, non essendo stato individuato il responsabile dell'inquinamento, le amministrazioni competenti realizzino d'ufficio le misure di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, rivalendosi poi delle spese sul proprietario, nei limiti del valore del fondo (artt. 250 e 253 cod. amb.). Pertanto, non è configurabile alcuna responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata né, quindi, l'obbligo di bonificare il sito per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale all'inquinamento riscontrato (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 4 agosto 2025, n. 6885). Inoltre la giurisprudenza, sia amministrativa, sia civile, superando un originario contrasto ermeneutico, si è ormai consolidata nel senso che il proprietario incolpevole, tenuto – come visto – all'esecuzione delle sole misure di prevenzione (definite all'art. 240, co. 1, lett. i, cod. amb.), non è obbligato a porre in essere neppure le misure di messa in sicurezza di emergenza (definite all'art. 240, co. 1, lett. m, cod. amb.), queste ultime essendo interventi miranti alla riparazione del danno ambientale e, come tali, gravanti esclusivamente sul responsabile dell'inquinamento (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, ord. n. 21; Cass. Civ., Sez. Un., 1 febbraio 2023, n.

3077; da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957; Id., 19 luglio 2023, n. 7072).

In particolare, nel solco dei principi elaborati dalla Corte di giustizia, di recente, la Cassazione, con la decisione, resa a Sezioni Unite, 1° febbraio 2023, n. 3077, ha escluso che la misura della «messa in sicurezza di emergenza», di cui all'art. 240, comma 1°, lett. m), d. lgs. n. 152/2006, possa ricondursi sotto l'indice delle «misure di prevenzione», di cui alla lett. i), le quali soltanto possono giustificare, per gli effetti di cui al successivo art. 245, comma 1°, obblighi di facere in capo al proprietario (o ad altro soggetto interessato) non responsabile della potenziale contaminazione.

In particolare, le Sezioni Unite hanno chiarito che il proprietario non responsabile dell'inquinamento è solo tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, t.u. ambiente, ad adottare le misure (iniziali) di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui alle lett. m) e p) della stessa disposizione, di fatto respingendo quel diverso orientamento, il quale, richiamandosi al principio di precauzione ammette, invece, l'inerenza (anche) di tali misure a quelle preventive (di cui alla lett. i), come tali potenzialmente gravanti anche sul proprietario (o detentore), in quanto tale.

Nel loro impianto argomentativo, le Sezioni Unite (in chiave critica) prendono le mosse dall'opzione interpretativa, più volte seguita anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ritiene di poter ricondurre le misure di messa in sicurezza d'emergenza (m.i.s.e.) nell'ambito degli strumenti cautelari di cui all'art. 240, comma 1°, lett. i), t.u. ambiente, avuto riguardo alla invariante connotazione oggettivo-funzionale, costituita dalla comune finalità preventivo-riparatoria.

Neppure può ritenersi, per giungere a conclusioni diverse, che Helios avrebbe assunto l'impegno di eseguire la bonifica direttamente nei confronti dell'Amministrazione civica sulla scorta della garanzia fideiussoria trasmessa nei confronti del Comune.

In senso contrario, occorre osservare che Helios si è obbligata in virtù di un contratto di accollo interno a realizzare l'intervento di risanamento nei confronti di Eni e non anche dell'Amministrazione municipale. In tale prospettiva, Helios ha consegnato al Comune la polizza emessa da Atradius perché era in tal senso tenuta in base al contratto di transazione stipulato con Eni, il quale prevedeva, con effetti meramente obbligatori tra le parti, che Helios attuasse il progetto di bonifica, prendendo il posto dell'ente petrolifero e, quindi, sostituendo la fideiussione originariamente rilasciata da quest'ultimo. Di qui l'infondatezza dell'appello principale.

A questo punto il Collegio procede ad esaminare l'appello incidentale proposto dal Comune.

Con un unico mezzo di gravame il Comune lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui avrebbe erroneamente interpretato l'art. 253, co. 3, T.u. Ambiente, ritenendo necessario un preventivo provvedimento motivato che giustificasse l'impossibilità di rivalsa verso il soggetto inquinatore, prima di poter agire nei confronti del proprietario incolpevole.

Ad avviso della parte appellante incidentale, solo l'esercizio della ripetizione nei confronti del proprietario incolpevole sarebbe condizionato dall'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti dell'inquinatore o dalla loro infruttuosità, ma non anche l'operatività dell'onere reale

Ciò in quanto, come chiarito dalla Cassazione (Sez. III, n. 30723/2019), il proprietario non autore dell'inquinamento e, in particolare, chi subentra nella proprietà o nel possesso di un sito contaminato, subentrerebbe pure negli obblighi connessi all'onere reale di cui trattasi.

Per tali ragioni, si assume nella prospettiva in esame, la garanzia prevista per l'ipotesi in cui gli interventi della bonifica siano realizzati d'ufficio dall'autorità competente, è stata configurata dalla legge nei termini di un onere reale gravante sull'area interessata, coinvolgendo anche il soggetto terzo che del sito sia divenuto titolare in un secondo tempo, pur nei limiti del valore di mercato del sito, determinato dopo l'ultimazione della bonifica.

Il motivo non è fondato.

La conclusione che l'appellante incidentale pretende di trarre in via interpretativa dal disposto di cui all'art. 253 menzionato è, ad avviso del Collegio, contraria alla lettera della legge.

L'assunto dell'appellante principale urta, infatti, contro l'inequivoco tenore letterale dell'art. 253, comma 3, secondo il quale “3. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di 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.”.

Dalla piana lettura di tale disposizione risulta evidente che, se il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere fatti valere solo a seguito di provvedimento motivato, quest'ultimo, sul piano logico prima ancora che giuridico, debba precedere e non seguire l'apposizione del vincolo.

Con il secondo motivo dell'appello incidentale il Comune della Spezia censura la sentenza impugnata nel punto in cui ha disatteso il provvedimento comunale che imponeva l'onere reale sull'intera area da bonificare anziché sulla sola parte oggetto di intervento, ovvero il sub-distretto 4B.

Anche tale motivo non è fondato.

Il Comune, con la censura in esame, nel ritenere che l'onere reale di cui al citato art. 253 costituisca una “garanzia preventiva a carattere generale” sovrappone indebitamente l'istituto in esame con quello del sequestro conservativo previsto dall'art. 671, c.p.c..

Con il terzo motivo dell'appello incidentale il Comune della Spezia lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto di dover limitare l'iscrizione dell'onere reale al solo sub-distretto 4B sulla base del rilievo che tale sub-distretto sarebbe, in ogni caso, destinato alla futura

cessione proprio al Comune in ossequio alla originaria convenzione urbanistica.

Il motivo non è fondato.

In senso contrario, occorre evidenziare che l'onere reale rappresenta una misura di garanzia per l'amministrazione, la quale sostiene i costi della bonifica, e sorge automaticamente per effetto dell'approvazione del progetto, a prescindere, dunque, dal fatto che l'area in esame potrà in futuro essere oggetto di cessione all'Amministrazione stessa.

Ciò, del resto, è coerente con la natura di onere reale dell'istituto di cui al citato art. 253.

Gli interventi di bonifica, qualora effettuati dalla Pubblica Amministrazione, costituiscono, infatti, secondo un costante orientamento interpretativo, condiviso anche dalla parte appellante incidentale, un onere reale sulle aree contaminate, destinato come tale a trasmettersi unitariamente alla proprietà del terreno, mentre le spese sostenute dalla Pubblica Amministrazione a fronte delle opere di bonifica sono assistite da un privilegio speciale immobiliare sul fondo stesso.

Il richiamo alla categoria dell'onere reale, piuttosto che a quella della obbligazione propter rem, conferma che il legislatore abbia inteso porre l'accento, non già sulla individuazione del soggetto tenuto ad eseguire la prestazione, bensì sulla accentuata funzione di garanzia che discende dal fondo, tale da consentire al creditore di ricavare forzatamente dal fondo stesso il valore della prestazione dovuta. Tale scelta si spiega ammettendo che il proprietario "incolpevole" non sia tenuto ad una prestazione di facere (di cui è gravato solo il responsabile), ma sia tenuto solo a garantire, nei limiti del valore del fondo, il pagamento delle spese sostenute dall'Amministrazione che abbia eseguito direttamente gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica.

Ad avviso della ricostruzione più accreditata, il tratto qualificante dell'onere reale risiede nella inerenza al fondo ovvero nella "nella qualità giuridica inseparabile dal fondo stesso", per cui il proprietario risulta obbligato, per il

solo fatto di essere tale, ad effettuare prestazioni positive e periodiche, di dare o di facere, in favore dei proprietari di un altro fondo (o di un diverso soggetto). Tale qualificazione distingue l'onere reale dalle obbligazioni propter rem, la cui caratteristica si ravvisa nella sola ambulatorietà, ossia il trasferirsi assieme al trasferimento del bene cui ineriscono, con la conseguenza che il cessionario assume gli obblighi che maturano successivamente al suo acquisto, ma non anche quelli già maturati precedentemente, i quali restano, invece, a carico del cedente.

Alla luce delle considerazioni che precedono, anche l'appello incidentale deve essere respinto.

La valutazione complessiva della fattispecie dedotta in giudizio e del comportamento processuale delle parti giustificano l'equa compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, principale e incidentale, come in epigrafe proposti, li respinge entrambi nei sensi di cui in motivazione.

Compensa le spese del grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luigi Furno

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO