

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA CIVILE,

composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

omissis

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al numero 9896 del ruolo generale dell'anno 2017, proposto da
PERNORIO L. (C.F.: *omissis*) rappresentato e difeso, giusta procura a margine del ricorso, dagli avvocati
Massimiliano De Luca (C.F.: *omissis*) e Stefano Scarfi (C.F.: *omissis*)

– *ricorrente* –

nei confronti di

COMUNE DI SAVONA (C.F.: 00175270099), in persona del Sindaco, legale rappresentante pro tempore
rappresentato e difeso, giusta procura a margine del controricorso, dall'avvocato Corrado Mauceri (C.F.: *omissis*)

– *controricorrente* –

nonché

AGENZIA DELLE ENTRATE – RISCOSSIONE (C.F.: non indicato), in persona del Direttore, legale
rappresentante *pro tempore*

– *intimata* –

per la cassazione della sentenza della CORTE DI APPELLO DI GENOVA n. 106/2017, pubblicata in data 27
gennaio 2017 (e notificata in data 11 febbraio 2017);

udita la relazione sulla causa svolta nella pubblica udienza del 15 settembre 2021 dal consigliere Augusto Tatangelo;
lette le conclusioni scritte del pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore generale dott. Mauro Vitiello,
che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi, alla pubblica udienza del 15 settembre 2021:

il pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore generale dott. Mauro Vitiello, che ha concluso per il
rigetto del ricorso, riportandosi alle sue conclusioni scritte;

l'avvocato Massimiliano De Luca per il ricorrente.

FATTI DI CAUSA

L. Pernorio ha proposto opposizione avverso una cartella di pagamento (di importo pari a € 28.894,28) notificatagli
dal locale agente della riscossione (Equitalia Sestri S.p.A., poi divenuto Equitalia Nord S.p.A., oggi Agenzia delle
Entrate – Riscossione), per crediti iscritti a ruolo dal Comune di Savona, aventi ad oggetto il recupero delle spese
anticipate per un intervento di bonifica ambientale.

L'opposizione è stata rigettata dal Tribunale di Savona.

La Corte di Appello di Genova ha confermato la decisione di primo grado.

Ricorre il Pernorio, sulla base di tre motivi.

Resiste con controricorso il Comune di Savona.

È stata inizialmente disposta la trattazione in camera di consiglio, in applicazione degli artt. 375 e 380 bis.1 c.p.c..

Entrambe le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 380 bis.1 c.p.c..

La Corte, con ordinanza interlocutoria n. 17205 in data 18 agosto 2020, ha disposto l'integrazione del contraddittorio
nei confronti dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione e la trattazione in pubblica udienza.

All'integrazione del contraddittorio ha regolarmente provveduto la parte ricorrente.

Il pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore generale dott. Mauro Vitiello, ha depositato conclusioni
scritte, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità dei primi due motivi del ricorso ed il rigetto del terzo.

Il ricorso è stato quindi chiamato per l'odierna udienza pubblica di discussione del 15 settembre 2021, non tenuta
in camera di consiglio ai sensi dell'art. 23, co. 8 bis, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. con modif. dalla L. 18
dicembre 2020, n. 176, siccome successivamente prorogato al 31 luglio 2021 dall'art. 6, co. 1, lett. a), n. 1), del d.l.
10 aprile 2021, n. 44, conv. con modif. dalla L. 28 maggio 2021, n. 76, nonché fino al 31 dicembre 2021, ma con
eccezione delle udienze già fissate per i mesi di agosto e settembre 2021, dall'art. 7, co. 1 e 2, d.l. 23 luglio 2021,
n. 105.

Le parti, in vista di tale udienza pubblica, hanno depositato ulteriori memorie, ai sensi dell'art. 378 c.p.c.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo del ricorso si denuncia «Violazione e falsa applicazione dell'articolo 17, secondo comma, D.Lgs. 5/2/1997, n. 22, dell'art. 8, secondo comma, del D. M. 25/10/1999, n. 471 e dell'art. 55, secondo comma, della Legge Regione Liguria 21/6/1999, n. 18 – art. 360 n. 3 c.p.c.».

Con il secondo motivo si denuncia «Violazione e falsa applicazione degli articoli 1362, secondo comma, 1363 e 1366 cod. civ. – art. 360 n. 3 c.p.c.».

Con il terzo motivo si denuncia «Violazione e falsa applicazione del R.D. 14/4/1910, n. 639 e s.m.i. e dell'art. 2697 cod. civ. – art. 360 n. 3 c.p.c.».

2. Deve preliminarmente procedersi alla esatta individuazione dell'oggetto del giudizio.

Sia nella sentenza impugnata che nel ricorso si afferma che il Pernorio ha proposto opposizione ad una cartella di pagamento notificatagli dall'agente della riscossione, contestando la legittimità del ricorso, da parte dell'ente creditore, all'ingiunzione di cui al R.D. 639/1910 e, "nel merito", l'an ed il quantum dell'importo preteso. L'opponente ha inizialmente evocato in giudizio il solo ente creditore, ma per ordine del giudice l'agente della riscossione è stato chiamato in causa già nel corso del giudizio di primo grado.

La domanda va certamente qualificata come opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c., venendo in contestazione il diritto del Comune di Savona di procedere ad esecuzione forzata e, segnatamente, essendo dedotta in via principale l'insussistenza di un titolo esecutivo (e, più precisamente, di un titolo idoneo per l'iscrizione a ruolo della pretesa creditoria) e, comunque, l'insussistenza, in tutto o in parte, del credito fatto valere in via esecutiva.

Né dalla sentenza impugnata, né dal ricorso, emerge che sia stata proposta una espressa e autonoma domanda di accertamento negativo della sussistenza (e dell'entità) del credito fatto valere, sul piano meramente sostanziale, anche a prescindere dalla sussistenza di un titolo esecutivo idoneo a consentire la procedura di riscossione forzata a mezzo ruolo. La contestazione della pretesa creditoria risulta formulata dal Pernorio – per quanto emerge dagli atti – al solo scopo di sostenere l'opposizione all'esecuzione, cioè la contestazione della sussistenza del diritto di procedere ad esecuzione forzata in virtù della stessa.

Nel ricorso (a pag. 10) sono trascritte le conclusioni dell'atto di appello del Pernorio e, in esse, non vi è alcun accenno ad una autonoma domanda di accertamento negativo del credito sostanziale del Comune di Savona, essendo richiesto l'accertamento dell'inesistenza del diritto di quest'ultimo di procedere ad esecuzione forzata (punto 1) ed il conseguente annullamento della cartella di pagamento impugnata (punto 2). L'oggetto del presente giudizio deve, quindi, ritenersi circoscritto all'accertamento della sussistenza (o meno) del diritto del Comune di Savona di procedere ad esecuzione forzata nei confronti del Pernorio, mentre all'accertamento dell'esistenza e dell'entità del relativo credito, sul piano sostanziale, dovrà procedersi esclusivamente se e nella misura in cui ciò risulti necessario al fine di verificare la sussistenza di quel diritto, in relazione allo specifico titolo azionato.

L'ente opposto, d'altronde, che pure per il caso di riconosciuta insussistenza di un titolo esecutivo idoneo a consentirgli l'iscrizione a ruolo e l'esecuzione forzata avrebbe avuto interesse all'accertamento del proprio preteso credito, onde procurarsi un siffatto titolo, non risulta aver avanzato in proposito alcuna domanda riconvenzionale.

3. Tanto premesso, i tre motivi del ricorso risultano logicamente e giuridicamente connessi e possono, quindi, essere esaminati congiuntamente.

Con il terzo motivo (che deve ritenersi logicamente pregiudiziale), infatti, il ricorrente contesta in radice che l'ente locale avesse titolo per iscrivere a ruolo la propria pretesa creditoria e, conseguentemente, per agire in via esecutiva nei suoi confronti con il procedimento di riscossione a mezzo ruolo, in mancanza di un idoneo titolo esecutivo, sostenendo che la suddetta pretesa, avente in sostanza ad oggetto un credito risarcitorio a titolo di responsabilità extracontrattuale, non potesse essere oggetto di una ingiunzione amministrativa, ma dovesse essere accertata in sede giudiziaria nei modi ordinari.

Con i primi due motivi, la decisione impugnata viene invece censurata nella parte in cui in essa si afferma che le contestazioni del credito sul piano sostanziale non potevano essere avanzate dal preteso debitore in sede di opposizione alla cartella di pagamento, non avendo egli impugnato gli atti amministrativi di determinazione di quel credito, integranti la procedura prevista dal decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, dal D.M. 25 ottobre 1999 n. 471, di attuazione dello stesso, nonché dalla legge della Regione Liguria 21 giugno 1999 n. 18, che disciplina la medesima materia.

Secondo il ricorrente, infatti, non potrebbe affatto ritenersi posto in essere lo specifico procedimento amministrativo in questione, onde, non solo non vi potrebbero essere preclusioni alle sue contestazioni, ma, anzi, sarebbe il Comune di Savona a dover fornire la prova della sussistenza dei fatti costitutivi della sua pretesa, sia nell'an che nel quantum, al fine di costituirsi un idoneo titolo esecutivo per procedere all'esecuzione forzata.

4. Il ricorso è fondato.

Effettivamente, gli atti notificati al Pernorio dal Comune di Savona (in particolare: le note del 24 e del 26 maggio 2005, nonché l'invito di pagamento del 4 luglio 2006, atti che risultano tutti integralmente trascritti nel ricorso) non possono ritenersi integrare lo specifico procedimento amministrativo previsto dal combinato disposto dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997, dell'art. 8 del D.M. n. 471/1999 e della Legge Regionale Liguria n. 18/1999, che prevede:

a) l'individuazione, da parte della P.A., dei responsabili della situazione di inquinamento;

- b) l'individuazione, sempre da parte della P.A., degli interventi necessari;
- c) una diffida ad adempiere a porre in essere tali interventi entro 48 ore, al responsabile;
- d) solo in mancanza di spontaneo adempimento, l'effettuazione degli interventi da parte delle autorità pubbliche.

Nella specie, questo procedimento potrebbe al più ritenersi configurabile con riguardo agli ulteriori interventi necessari per la definitiva bonifica ambientale del sito, dopo le misure urgenti poste in essere il 21 maggio 2005, misure adottate pacificamente dall'amministrazione comunale senza alcuna preventiva diffida al Pernorio.

Risulta, peraltro, pacifico che questi ulteriori interventi, necessari per la bonifica ambientale del sito dopo le misure urgenti poste in essere il 21 maggio 2005, sono stati effettuati regolarmente da Pernorio e il Comune di Savona li ha ritenuti adeguati, come comunicato con nota del 21 giugno 2005.

Nel presente giudizio si discute, invece, esclusivamente degli interventi urgenti posti in essere precedentemente, il 21 maggio 2005, senza alcuna preventiva diffida.

Orbene, il procedimento amministrativo previsto dalla legge per il recupero delle spese di bonifica ambientale sostenute dagli enti locali competenti, in surroga del responsabile, si svolge attraverso fasi precise (individuazione degli interventi necessari; diffida ad adempiere entro 48 ore al responsabile; in caso di inerzia, esecuzione degli interventi in surroga; successivo recupero delle spese) che, nella specie, certamente non possono ritenersi avere avuto luogo. È sufficiente rilevare che non vi è stata alcuna preventiva comunicazione al responsabile in relazione all'individuazione degli interventi necessari e, tanto meno, una diffida ad adempiere: la prima comunicazione di avvio del procedimento ha avuto luogo quando gli interventi da parte del Comune di Savona erano già stati ultimati. In siffatta situazione, le spese della bonifica certamente non potrebbero essere recuperate mediante la procedura prevista dal complesso normativo richiamato nella sentenza impugnata e, tanto meno, essere oggetto di iscrizione a ruolo da parte del comune, senza alcun preventivo accertamento giudiziale. Né, d'altra parte, potrebbe ritenersi configurabile l'avvenuto esercizio in concreto – sia pure in forma illegittima e, quindi, contestabile esclusivamente davanti al giudice amministrativo – del potere provvedimentale previsto nell'indicata procedura, per mezzo degli atti notificati al Pernorio, essendo del tutto mancata sia la diffida a porre in essere le opere di bonifica ambientale, sia l'esplicita e conseguente ingiunzione esecutiva di pagamento dei relativi costi, per l'avvenuta esecuzione di tali opere in surroga del responsabile rimasto inerte alla diffida.

Deve pertanto escludersi che nella specie sussistessero i presupposti per il recupero coattivo delle spese di bonifica sostenute dal comune, sulla base di provvedimenti amministrativi esecutivi emessi in virtù del potere provvedimentale previsto del complesso di disposizioni normative (d.lgs. 22/1997, decreto attuativo n. 471/1991 e legge regionale n. 18/1999) invocate dallo stesso Comune di Savona e (erroneamente) ritenute applicabili dalla corte di appello.

5. A ulteriore sostegno delle considerazioni sin qui esposte, nonché a fini di completezza espositiva, è opportuno osservare altresì quanto segue.

Il Pernorio, con riguardo agli interventi di bonifica per cui è causa, ha contestato sia la propria responsabilità per l'inquinamento, sia la congruità della spesa sostenuta dall'amministrazione comunale, contestazioni che sono state ritenute inammissibili dalla corte di appello, sull'assunto che esse avrebbero dovuto essere formulate mediante l'impugnazione dei provvedimenti dell'ente locale davanti al giudice amministrativo.

Orbene, secondo la giurisprudenza di questa Corte, a Sezioni Unite, in ordine alle questioni patrimoniali in tema di interventi di bonifica ambientale sussiste in realtà sempre la giurisdizione del giudice ordinario (cfr. per tutte Cass., Sez. U, Ordinanza n. 20350 del 31/07/2018, Rv. 650270 – 01, che ha ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia avente ad oggetto l'accertamento, in via riconvenzionale, del diritto di un Comune al rimborso delle spese per la messa in sicurezza e bonifica ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, applicabile "ratione temporis", conseguente all'adozione di un provvedimento amministrativo diretto ad imporre al responsabile privato l'esecuzione degli interventi di ripristino ambientale, la cui legittimità era stata definitivamente accertata dal giudice amministrativo; per considerazioni analoghe, in relazione ad una diversa vicenda sostanziale, cfr. altresì, in motivazione, Cass., Sez. 3, Ordinanza n. 1573 del 22/01/2019, Rv. 652476 – 01).

Sulle questioni relative all'identificazione del responsabile dell'inquinamento e della congruità dell'importo a questi richiesto per il rimborso dei costi delle misure di messa in sicurezza e bonifica ambientali effettuate dalla pubblica amministrazione a causa della sua inerzia, sussiste, in altri termini, secondo l'indirizzo di questa stessa Corte, la giurisdizione del giudice ordinario, in quanto si tratta di diritti soggettivi e, in proposito, non vi è attività discrezionale dell'amministrazione, ma attività strettamente vincolata.

L'attività discrezionale dell'autorità amministrativa riguarda esclusivamente l'individuazione delle misure di sicurezza da attuare e le modalità della loro esecuzione: esclusivamente con riguardo a questo segmento del procedimento sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, mentre sulle questioni patrimoniali (e, quindi, anche sull'individuazione del responsabile e sulla congruità degli importi spesi per le misure di messa in sicurezza e bonifica ambientale) la giurisdizione spetta sempre al giudice ordinario.

Anche sotto tale aspetto, la decisione impugnata deve ritenersi censurabile: e ciò non già in virtù del rilievo di una ormai non più ammissibile questione di giurisdizione, ma per avere la corte territoriale erroneamente ritenuto inammissibili, sull'assunto che avrebbero dovuto essere fatte valere in sede di giurisdizione amministrativa, le

contestazioni del Pernorio aventi ad oggetto proprio l'individuazione del responsabile dell'inquinamento e la congruità della somma pretesa dall'amministrazione, pur in difetto di una formale attivazione dello specifico procedimento compiutamente descritto nelle norme in precedenza richiamate, non seguito nella specie dall'ente locale; questioni cioè che si pongono certamente "a valle" del procedimento amministrativo, ne sono indipendenti e vanno poste al giudice ordinario chiamato a giudicare delle questioni patrimoniali.

Nel caso di specie, avendo il Comune di Savona posto in essere le misure urgenti di messa in sicurezza senza alcuna preventiva individuazione delle stesse e senza una diffida ad adempiere (a causa di una asserita urgenza, che avrebbe in tesi impedito di procedere nelle forme di legge), la relativa pretesa di rimborso si pone del tutto al di fuori dello specifico procedimento amministrativo connotato da discrezionalità (e come tale sindacabile davanti al giudice amministrativo). Tale pretesa finisce, di conseguenza, per avere ad oggetto esclusivamente la questione patrimoniale (sia sotto il profilo dell'imputabilità del danno che dell'importo speso per gli interventi della pubblica amministrazione), questione che, a differenza di quanto affermato dalla corte di appello, non può affatto ritenersi riservata alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Pur volendo ammettere che l'ente locale abbia diritto di recuperare dal responsabile dell'inquinamento anche le spese effettuate senza una preventiva diffida, quanto meno laddove esse siano state poste in essere in una situazione di urgenza tale da non consentire tale diffida, dovrà allora ritenersi necessario, a tal fine, l'accertamento dell'effettiva sussistenza di una siffatta situazione di particolare urgenza.

In tale evenienza, peraltro, la preliminare fase procedimentale amministrativa prevista dalla legge (di individuazione del responsabile e delle opere a farsi, con diffida al responsabile di provvedere) finisce per mancare del tutto: dunque, l'accertamento del diritto dell'ente al rimborso, anche con riguardo alla sussistenza dell'urgenza tale da impedire l'espletamento dell'ordinaria procedura di legge, si configura come una questione meramente patrimoniale e, come tale, non potrà che avvenire in un ordinario giudizio di cognizione davanti al giudice ordinario.

Nella specie, tale accertamento non ha avuto affatto luogo e, essendo altresì del tutto mancata la fase procedimentale amministrativa preliminare di individuazione delle opere necessarie e di diffida del responsabile a provvedervi, il Comune di Savona non avrebbe potuto procedere direttamente in via esecutiva al recupero delle relative spese, mediante iscrizione a ruolo della sua pretesa, dovendo all'uopo preventivamente munirsi di idoneo titolo esecutivo.

Va in proposito quindi formulato il seguente principio di diritto: «con riguardo alle attività di messa in sicurezza e di bonifica ambientale di siti inquinati poste in essere dagli enti locali in surroga del responsabile dell'inquinamento, ai sensi del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, nonché del D.M. 25 ottobre 1999 n. 471, di attuazione dello stesso, applicabili "ratione temporis", nonché delle eventuali leggi regionali di disciplina della materia, la possibilità per l'ente locale di procedere al recupero delle relative spese direttamente in via esecutiva nei confronti del responsabile mediante iscrizione a ruolo delle corrispondenti somme sussiste solo laddove sia stata posta in essere la procedura amministrativa prevista dal complesso normativo richiamato (che richiede la preventiva individuazione del responsabile dell'inquinamento e degli interventi necessari, una diffida ad adempiere entro 48 ore al predetto responsabile e, solo in caso di inerzia di quest'ultimo, l'esecuzione degli interventi in surroga), i cui atti sono impugnabili davanti al giudice amministrativo, con riserva della giurisdizione del giudice ordinario per le questioni patrimoniali (e, in particolare, per quelle relative all'identificazione del responsabile dell'inquinamento e della congruità dell'importo a questi richiesto per il rimborso); nel caso in cui vengano invece effettuati dall'ente locale – a causa dell'urgenza – interventi di bonifica e/o messa in sicurezza di siti inquinati senza previa individuazione del responsabile dell'inquinamento e delle opere da eseguire e senza previa diffida ad adempiere al responsabile stesso, non potendo avere luogo l'indicato procedimento amministrativo, si configura una controversia esclusivamente patrimoniale, in relazione all'individuazione del responsabile dell'inquinamento, alla sussistenza dell'urgenza di provvedere da parte dell'ente locale ed alla congruità dei relativi esborsi, il cui accertamento è integralmente riservato alla giurisdizione del giudice ordinario; in tal caso, inoltre, la pretesa di rimborso dei suddetti esborsi non potrà essere iscritta direttamente a ruolo dall'ente, il quale dovrà preventivamente munirsi di idoneo titolo esecutivo».

6. In conclusione, il comune opposto non aveva titolo per iscrivere a ruolo la propria pretesa creditoria e non aveva diritto di procedere ad esecuzione forzata, nelle forme della riscossione a mezzo ruolo, nei confronti del Pernorio, non essendosi ancora a tal fine precostituito il necessario titolo esecutivo.

L'opposizione all'esecuzione proposta dal Pernorio deve ritenersi, quindi, fondata, il che, per quanto osservato in precedenza (nel paragrafo 2), assorbe ogni altra questione posta con il ricorso in esame.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la controversia può essere decisa nel merito, con l'accoglimento dell'opposizione all'esecuzione proposta dal Pernorio e la dichiarazione che il Comune di Savona, in mancanza, allo stato, di un idoneo titolo esecutivo, non può procedere ad esecuzione forzata nei confronti dello stesso Pernorio per i crediti di cui alla cartella di pagamento opposta, che va di conseguenza dichiarata inefficace.

7. Il ricorso è accolto.

La sentenza impugnata è cassata e, decidendo nel merito, si accoglie l'opposizione all'esecuzione proposta dal Pernorio, dichiarandosi che il Comune di Savona, in mancanza di idoneo titolo esecutivo, non può procedere ad

esecuzione forzata nei confronti dello stesso, per i crediti di cui alla cartella di pagamento opposta, che, di conseguenza, si dichiara inefficace.

Le spese del giudizio (sia di merito che di legittimità) possono essere integralmente compensate tra le parti, in considerazione della novità delle questioni trattate e dell'incertezza interpretativa in ordine alle stesse.

Per questi motivi

La Corte:

accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie l'opposizione all'esecuzione proposta dal Pernorio, dichiarando che il Comune di Savona, in mancanza di idoneo titolo esecutivo, non può procedere ad esecuzione forzata nei confronti dello stesso per i crediti di cui alla cartella di pagamento opposta, che di conseguenza si dichiara inefficace;

dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del giudizio.

Così deciso nella camera di consiglio della Terza Sezione civile, in data 15 settembre 2021.