

BELLEZZE NATURALI
Cons. Stato Sez. VI, Sent., 05-10-2016, n. 4119

BELLEZZE NATURALI

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7136 del 2013, proposto da:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Spa F., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Angelone C.F. NGLNRC56E21F839B, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

nei confronti di

Regione Campania non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II BIS n. 3057/2013, resa tra le parti, concernente interventi di bonifica messa in sicurezza e ripristino ambientale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Spa F.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 settembre 2016 il Cons. Francesco Mele e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Varrone, e Angelone;

Svolgimento del processo

Con sentenza n. 3057/2013 del 25-3-2013 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare accoglieva il ricorso proposto dalla società F. s.p.a. e disponeva l'annullamento della determinazione dirigenziale 18-10-2011 n. prot. (...)/TRI/01/VII della direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche.

La citata sentenza esponeva in fatto quanto segue.

"Con atto del 4-3-2011 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare aveva invitato la F. s.p.a. a presentare un piano di caratterizzazione ai sensi del *D.M. 11 aprile 2008* relativo a terreni posseduti dalla società nell'area di Pianura, dichiarato sito di bonifica di interesse nazionale. A seguito della presentazione del piano da parte della società, la medesima è stata invitata alla esecuzione degli interventi di bonifica ambientali previsti. Da ultimo, con determinazione dirigenziale 18-10-2011 n. prot. (...)/TRI/01/VII della Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche, è stato ordinato alla società proprietaria delle aree di presentare i risultati della caratterizzazione. Il provvedimento è impugnato con il presente ricorso, con il quale è denunciato il difetto di istruttoria...".

Il Ministero proponeva appello avverso la sentenza del giudice di primo grado, chiedendone l'integrale riforma.

Con articolata prospettazione deduceva: 1) Carezza assoluta di motivazione - omessa pronuncia - extrapetizione; 2) Mancata percezione, da parte del primo giudice, della legittimità del provvedimento impugnato; 3) Violazione degli *artt. 242 e 252, comma 5, del D.Lgs. n. 152 del 2006*.

Si è costituita in giudizio la società F., eccependo l'inammissibilità dell'appello per mancata notifica al controinteressato e rilevando, nel merito, l'infondatezza dell'appello, del quale chiedeva il rigetto.

Con ordinanza collegiale n. 4344/2014 venivano disposti incompetenti istruttori e rinviata la trattazione del merito, anche in relazione all'esito del rinvio alla

Corte di Giustizia dell'Unione Europea disposto dall'Adunanza Plenaria con la decisione 25 settembre 2013 n. 21.

La causa è stata discussa e trattenuta per la decisione all'udienza del 22-9-2016.

Motivi della decisione

Deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'appello, formulata da F. s.p.a.

L'inammissibilità deriverebbe dalla circostanza che l'appello non sarebbe stato notificato alla Elektrica s.r.l. in liquidazione (già DI.FRA.BI.), società proprietaria dell'area confinante con quella di essa appellata e nella quale sarebbe stata allocata una discarica, la quale è certamente responsabile dell'inquinamento del sito.

Vi sarebbe, dunque, omessa notifica al controinteressato, ritualmente evocato in primo grado.

L'eccezione non è, a giudizio del Collegio, meritevole di favorevole considerazione.

La giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, III, 26-11-2014, n. 5855) ha avuto modo di affermare che nel processo amministrativo la qualità di controinteressato va riconosciuta nella compresenza dell'elemento sostanziale, vale a dire del soggetto portatore di un interesse analogo e contrario a quello che legittima la posizione del ricorrente, e dell'elemento formale, costituito dall'indicazione nominativa del medesimo soggetto nel provvedimento impugnato o la sua agevole individuabilità aliunde.

Dunque, la qualifica di controinteressato richiede un requisito sostanziale, costituito dalla sussistenza di un interesse qualificato al mantenimento dell'utilità riconosciuta nel provvedimento, di natura uguale e contraria a quello azionato dal ricorrente, ed un requisito formale, rappresentato dalla indicazione nominativa nel provvedimento impugnato o nella sua agevole individuabilità sulla base di quest'ultimo.

Orbene, rileva il Collegio che nel provvedimento oggetto di impugnativa ed oggetto di annullamento da parte del giudice di prime cure (determinazione dirigenziale 18-10-2011 n. prot. (...)/TRI/01/VII della Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche del Ministero dell'Ambiente) non vi è alcun riferimento espresso alla società Elektrica s.r.l. in liquidazione, né nel

medesimo compare indicazione alcuna dalla quale possa desumersi che la stessa sia responsabile dell'inquinamento del suolo di cui trattasi.

Vi è, invece, che è la società ricorrente, nei propri atti introduttivi del giudizio, a fondamento delle proprie difese, assume di non essere tenuta ad adempiere alla richiesta formulata, relativa alla trasmissione dei risultati della caratterizzazione, in quanto responsabile dell'inquinamento sarebbe la predetta società.

Di conseguenza, non sussiste - a giudizio del Collegio - il necessario elemento formale per ritenere la qualifica di controinteressato affermata nell'eccezione formulata dalla F..

Può a questo punto passarsi alla disamina del merito dell'appello.

Con il primo motivo il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare lamenta: carenza assoluta di motivazione, omessa pronuncia ed extrapetizione.

Deduce in primo luogo che la sentenza gravata, nell'accogliere il ricorso della soc. F., non avrebbe in alcun modo specificato sotto quale profilo l'Amministrazione abbia violato la normativa, limitandosi ad una pura e semplice ricognizione della legislazione e della giurisprudenza operante in materia.

Evidenzia, inoltre, che la stessa non ha esaminato le eccezioni da esso dedotte e, in particolare, il fatto, che la società, con lettera del 29-7-2011, con cui richiedeva una proroga per l'esecuzione degli interventi di caratterizzazione del sito, aveva prestato acquiescenza all'invito ad eseguirli, rendendo così legittimi sia il sollecito della p.a. a provvedervi, sia la indicazione della eventuale comminatoria in danno.

Evidenzia ancora che la pronuncia di primo grado risulta extra petitum, escludendo l'obbligo di imporre al proprietario l'obbligo di bonifica, mentre nella specie l'unica richiesta attuale che gli era stata rivolta era quella di effettuare la caratterizzazione, la quale non gli era stata imposta, avendo egli già predisposto il relativo piano che era stato accettato con modifiche dal Ministero, limitandosi a chiedere solo una proroga per completarlo.

L'atto impugnato, invero, non porrebbe alcun comando attuale sull'obbligo di bonifica in capo al proprietario, contemplato solo come eventuale, "all'esito dell'attività di caratterizzazione" e solo "qualora ricorrano i presupposti previsti dalla legge", tra i quali l'obiettivo contaminazione, l'irreperibilità o la previa escussione del suo responsabile, che sarebbero stati oggetto di nuova e successiva valutazione.

Con il secondo motivo di appello il Ministero lamenta la mancata percezione, da parte del primo giudice, della legittimità del provvedimento impugnato.

Evidenzia in proposito che il Ministero si era adeguato ai principi posti dalla

sentenza del TAR Lazio n. 2769/10, con i quali, in relazione all'esecuzione del [D.M. 11 aprile 2008](#) sulla nuova perimetrazione del SIN di Pianura, aveva ritenuto contrario all'[articolo 255 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#) l'affidamento a società private dell'intervento volto ad approfondire lo stato conoscitivo del SIN in attuazione del piano di caratterizzazione ARPAC..., senza prima invitare i ricorrenti a provvedere in via autonoma né tantomeno intimando di espletare le attività di caratterizzazione che il Ministero riteneva necessarie.

Orbene, il privato, a fronte dell'invito del Ministero, aveva volontariamente accettato di espletarle, salvo poi in concreto ometterle.

Con il terzo motivo di appello il Ministero dell'Ambiente deduce: violazione degli artt. 242 e 252, comma 5, del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#).

Afferma che, alla luce di una lettura ampia del principio comunitario "chi inquina paga", deve ritenersi che nei confronti del proprietario del sito inquinato ben possano essere adottati i provvedimenti di cui al titolo V, parte IV del codice dell'ambiente (art. 240 e ss.), indipendentemente dall'addebitabilità dell'inquinamento alle sue azioni o omissioni.

Ciò deriverebbe dal sistema normativo contenuto nel suddetto codice.

Richiama in proposito: gli artt. 245, c. 2, 250, 252, c. 5, che prevedono che il proprietario possa sempre realizzare volontariamente i vari interventi; l'art. 253, c. 3 e 4, laddove dispone che, se il responsabile dell'inquinamento non sia in concreto individuabile o non paghi, la responsabilità ultima grava sulla proprietà, salvo il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile; il principio secondo cui l'obbligo di pagamento dei costi in capo al proprietario prescinderebbe da profili di dolo o di colpa, derivando dal dovere di controllo del rischio ed evidenziando che l'onere reale implica che il titolare del bene sia anche il soggetto tenuto ad adempiere quanto dovuto.

Ritiene la Sezione che la disamina dei tre motivi di appello proposti vada effettuata congiuntamente e che essa non possa prescindere dall'esame preliminare del provvedimento annullato dal giudice di primo grado (determinazione dirigenziale 18-10-2011 prot. n. (...)/TRI/01/VII della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche).

Tale provvedimento dà atto nella parte motivazionale che: l'amministrazione ha richiesto, in data 4-3-2011, alla società F. s.p.a., proprietaria, la presentazione del Piano di Caratterizzazione delle aree di propria pertinenza incluse nel SIN di Pianura entro 30 giorni; la società ha trasmesso il Piano di Caratterizzazione con nota acquisita al protocollo del Ministero il 26-4-2011; la Direzione Generale, con nota del 14-6-2011, ha formulato prescrizioni ed ha richiesto al privato la trasmissione dei risultati del Piano entro 60 giorni dalla ricezione di essa; la società, con nota del 29/7/2011, ha richiesto una proroga di 60 giorni del termine per la trasmissione dei risultati della caratterizzazione; che il termine per la presentazione dei risultati, comprensivo della proroga

richiesta, è spirato senza dare corso agli adempimenti richiesti.

Ciò premesso, esso ha così disposto: "si richiede alla F. s.p.a.....la trasmissione dei risultati della caratterizzazione delle aree di propria pertinenza incluse nel perimetro del Sito di Interesse Nazionale di Pianura (Na), entro il termine ultimo, perentorio e improrogabile di 10 giorni dal ricevimento della presente. Si precisa che in caso di inadempimento gli interventi di caratterizzazione saranno eseguiti dall'Amministrazione con onere a carico del destinatario del presente atto, ai sensi dell'art. 252 e 253 del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#) e si rammenta che, in tal caso, al fine di permettere l'esecuzione dei predetti interventi, dovrà essere consentito all'operatore, incaricato da questa Amministrazione o da altro soggetto pubblico o privato di cui questa Amministrazione si avvale, l'accesso alle aree. Si ribadisce che, all'esito dell'attività di caratterizzazione, qualora ricorrano i presupposti di legge, il destinatario del presente atto dovrà provvedere alla bonifica dei suoli e della falda delle predette aree, avvisando che, in caso di inerzia, verranno ulteriormente attivati i poteri sostitutivi in danno, ai sensi del comma 5 dell'art. 252 con iscrizione di onere reale per le aree oggetto di intervento ai sensi dell'[art. 253 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#), si procederà inoltre all'accertamento ed al recupero del danno ambientale arrecato dalla mancata esecuzione dei prescritti interventi in sede amministrativa o giudiziale".

Rileva il Collegio che la legittimità dell'impugnato provvedimento debba essere analizzata con riferimento alle diverse statuizioni di cui lo stesso si compone.

Quanto alla richiesta di trasmissione dei risultati della caratterizzazione entro il termine di dieci giorni, la Sezione rileva che il provvedimento in esame è legittimo.

Ciò in quanto, a fronte della richiesta del Ministero del 4 marzo 2011 di presentazione del Piano, la società non ha opposto alcuna contestazione ed anzi vi ha prestato adempimento, inviando all'autorità statale il predetto documento con nota del 14-3-2011.

Va, inoltre, evidenziato che, a seguito delle prescrizioni poste dal Ministero con ulteriore invito alla trasmissione dei risultati, la stessa non ha espresso rifiuto, ma si è limitata a richiedere una proroga di 60 giorni.

Da quanto sopra emerge, in tutta evidenza, che la richiesta contenuta nel [Prov. del 18 ottobre 2011](#) si pone in correlazione con un adempimento che il privato aveva accettato di eseguire e pure parzialmente adempiuto.

L'atto del 18-10-2011, pertanto, costituisce determinazione strettamente consequenziale alle precedenti richieste, in relazione alle quali vi era stata assunzione dell'attività ed anche esecuzione parziale da parte della società.

Va, inoltre, sottolineato, in disparte il comportamento del privato che ha assunto l'adempimento richiesto producendo il predetto Piano (nel quale, tra l'altro, non si dà solo atto del mancato intervento dei proprietari e del

mantenimento dell'originaria destinazione a bosco, ma si descrivono modalità operative con cui l'attività di caratterizzazione verrà eseguita, con ciò dimostrandosi l'intenzione di procedere alle relative attività), che le precedenti note dell'Amministrazione (4-3-2011 e 14-6-2011) non sono state oggetto di annullamento da parte del giudice di primo grado e risultano comunque tardivamente impugnate in tale sede (il ricorso di primo grado risulta, invero, notificato il 12-11-2011).

Sotto tale profilo (richiesta di presentazione dei risultati della caratterizzazione), pertanto, la nota del 18-10-2011 risulta legittima, onde, per tale parte, la sentenza del giudice di primo grado, il quale ne ha disposto l'annullamento integrale, deve essere riformata.

Non risulta, invero, sufficiente, a fondare l'illegittimità del provvedimento la considerazione, espressa dal Tribunale, secondo cui "il proprietario non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno una mera facoltà di effettuare interventi di bonifica (art. 245)", considerato che la richiesta del Ministero si fonda su di una pregressa accettazione dell'invito da parte del privato ed anche su di una parziale esecuzione dell'adempimento.

Vanno, dunque, accolti, entro tali limiti il primo ed il secondo motivo di appello, nella considerazione che, in relazione al pregresso comportamento del privato il quale aveva aderito all'invito di presentazione del Piano di Caratterizzazione, la fissazione di un termine ultimo inderogabile costituiva presupposto indispensabile per la successiva attivazione dei poteri sostitutivi dell'amministrazione.

Vanno, peraltro, effettuate ulteriori specificazioni in ordine al contenuto del provvedimento, relativamente alla suddetta richiesta e, di conseguenza, anche relativamente alla legittimità dello stesso nelle ulteriori parti.

Come sopra evidenziato, la nota del 18 ottobre chiarisce che "in caso di inadempienza gli interventi di caratterizzazione saranno eseguiti dall'amministrazione con onere a carico del destinatario del presente atto".

Tale ulteriore determinazione, legittima nella parte in cui prevede l'intervento sostitutivo dell'Amministrazione, non è tale nella parte in cui pone tout court le spese della redazione del Piano a carico della società appellata.

Va, invero, precisato che la manifestata disponibilità del proprietario alla effettuazione di interventi attinenti la caratterizzazione del suolo non ne determina automaticamente l'obbligo di sostenerne le spese in via integrale, così come affermato dall'amministrazione nel caso di intervento sostitutivo di quest'ultima.

L'articolo 252 del Codice dell'Ambiente ([D.Lgs. n. 152 del 2006](#)) prevede al comma 5, con riferimento agli interventi di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale che "Nel caso in cui il responsabile non provveda o non sia individuabile oppure non provveda il proprietario del sito contaminato o altro

soggetto interessato, gli interventi sono predisposti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, avvalendosi dell'Agenzia per la protezione dei servizi tecnici (APAT), dell'istituto superiore di sanità e dell'ENEA nonché di altri soggetti pubblici o privati".

Il successivo articolo 253, rubricato "Oneri reali e privilegi speciali", inoltre così dispone: " 1. Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'art. 250. 2. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti *dell'art. 2748, secondo comma, del codice civile*. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull' immobile. 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 azione di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità. 4. In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza della *L. 7 agosto 1990, n. 241*, 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 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.....".

Dalla lettura della normativa sopra riportata emerge che, in caso di intervento sostitutivo dell'autorità ministeriale, le spese sostenute per la procedura di bonifica possono essere richieste integralmente ed in prima battuta solo al responsabile dell'inquinamento.

Tanto è possibile, dunque, nei confronti del proprietario solo quando egli sia responsabile dell'inquinamento.

La previsione del comma 3 dell'articolo 253 evidenzia che il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento è destinatario della ripetizione delle spese solo quando vi sia un provvedimento motivato che giustifichi 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.

In presenza delle suddette condizioni, la rivalsa nei confronti del proprietario non responsabile è, inoltre, limitata, in quanto egli "può" essere tenuto a rimborsare, in base a provvedimento motivato, le spese soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito degli interventi di bonifica.

Orbene, nella parte qui esaminata, il provvedimento è illegittimo, in quanto pone un onere integrale delle spese degli interventi di caratterizzazione a

carico della società proprietaria prescindendo dall'accertamento della responsabilità di quest'ultima nell'attività di inquinamento e comunque senza assolutamente dare atto della sussistenza delle condizioni previste dal richiamato comma 3 dell'articolo 253 per l'escussione del proprietario non responsabile.

La giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. Cons. Stato, V, 30-7-2015, n. 3756) ha avuto modo di chiarire che, ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del Testo Unico dell'ambiente, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità; affermando, altresì, che è, quindi, necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione, accertamento che presuppone un'adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità.

Tale lettura è conforme agli approdi interpretativi cui è giunta l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio nella ordinanza n. 21 del 25-9-2013.

Essa ha specificato che dal quadro normativo emergente dal [decreto legislativo n. 152/2006](#) emergono le seguenti regole: 1) il proprietario, ai sensi dell'art. 245, comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. l), ovvero "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia"; 2) gli interventi di riparazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (art. 244, comma 2); 3) se il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato) gli interventi che risultassero necessari sono adottati dall'amministrazione competente (art. 244, comma 4); 4) le spese sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (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), agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4); 5) a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato da

un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare (art. 253, comma 2).

Ritiene, inoltre, la Sezione di dover richiamare ulteriori passaggi motivazionali della citata ordinanza del Consiglio di Stato.

Si afferma in primo luogo che " il riferimento all'onere reale non valga a far diventare obbligatorio ciò che (l'intervento di bonifica) poco prima (art. 245) il legislatore ha qualificato in termini di mera facoltà, quanto piuttosto a far gravare il fondo del rimborso delle spese sostenute dall'autorità che abbia provveduto di ufficio all'intervento".

Il Supremo Consesso specifica che " l'obbligo in capo al proprietario di procedere alla messa in sicurezza e alla bonifica dell'area, non potrebbe essere desunto neanche dai principi civilistici in materia di responsabilità aquiliana e, in particolare, da quello di cui [all'art. 2051 c.c.](#) (che regola la responsabilità civile del custode). Tale criterio, infatti, da un lato, richiederebbe, comunque, l'accertamento della qualità di custode dell'area al momento dell'inquinamento ...e, dall'altro, sembra comunque porsi in contraddizione con i precisi obblighi di imputazione di messa in sicurezza e di bonifica previsti dagli [artt. 240 e ss. del decreto legislativo n. 152 del 2006](#), che dettano una disciplina esaustiva della materia, non integrabile dalla sovrapposizione di una normativa (quella del codice civile, appunto) ispirata a ben diverse esigenze. Né vale invocare l'evoluzione subita dal sistema di responsabilità civile verso la direzione del progressivo abbandono dei criteri di imputazione fondati sulla sola colpa. Nel sistema di responsabilità civile, rimane centrale, infatti, anche nelle fattispecie che prescindono dall'elemento soggettivo, l'esigenza di accertare comunque il rapporto di causalità tra la condotta e il danno, non potendo rispondere a titolo di illecito civile colui al quale non sia imputabile neppure sotto il profilo oggettivo l'evento lesivo".

Va, infine, evidenziato che sul rinvio pregiudiziale operato dal Consiglio di Stato sono intervenute da ultimo la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 4 marzo 2015 (sez. terza, nella causa C-534/13) e l'ordinanza del medesimo organo del 6-10-2015 (sez. ottava, nella causa C-592/13), con le quali è stato affermato che "la [direttiva 2004/35/CE](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in tema di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata che non osta a una normativa nazionale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione degli interventi".

Sulla base delle considerazioni tutte sopra svolte, dunque, relativamente alla parte del provvedimento impugnato che pone tout court a carico della società proprietaria, ove inadempiente a concludere l'intervento di caratterizzazione, le

spese sostenute a seguito di intervento sostitutivo, la sentenza del Tribunale Amministrativo, con le specificazioni motivazionali sopra rese, deve essere confermata, condividendosi in parte qua l'annullamento del [Prov. del 18 ottobre 2011](#).

Le considerazioni sopra esposte valgono anche per ritenere l'illegittimità (e, dunque, la condivisibilità del disposto annullamento) dell'ultima parte del provvedimento gravato, laddove si precisa che "all'esito dell'attività di caratterizzazione, qualora ricorrano i presupposti di legge, il destinatario del presente atto dovrà provvedere alla bonifica dei suoli e della falda delle predette aree, avvisando che, in caso di inerzia, verranno ulteriormente attivati i poteri sostitutivi in danno, ai sensi del comma 5 dell'articolo 252 e si procederà inoltre all'accertamento ed al recupero del danno ambientale arrecato dalla mancata esecuzione dei prescritti interventi in sede amministrativa e giudiziale".

Ribadisce, invero, la Sezione che difetta nella specie il preventivo accertamento in ordine alla responsabilità della società F. relativamente all'inquinamento dell'area (nel provvedimento impugnato non ve ne è menzione alcuna), che solo può giustificare l'obbligo da parte di essa della bonifica delle aree e della falda, nonché, in caso di inadempimento, il recupero delle spese sostenute dall'amministrazione a seguito dell'intervento sostitutivo, in assenza dei presupposti e dei limiti stabiliti dall'articolo 253 del Codice.

Anche per tale parte, rinvenendosi l'illegittimità del provvedimento impugnato, la sentenza di prime cure deve essere confermata (con eccezione della prescrizione relativa all'onere reale, in ragione della previsione dell'articolo 253 citato), ritenendosi l'infondatezza dei motivi di appello proposti, con particolare riferimento al terzo motivo, il quale, come sopra evidenziato, propone una non condivisibile interpretazione delle norme del Codice.

Non meritano, in proposito, favorevole considerazione le argomentazioni dell'appellante, secondo cui tale determinazione non avrebbe valore cogente né attuale, in quanto subordinata alla sussistenza dei presupposti di legge ("qualora ricorrano i presupposti richiesti dalla legge").

Va, invero, considerato che tale affermazione è generica e non consente di riferire con certezza la prescrizione prevista alla sola ipotesi di accertamento della società appellata quale responsabile dell'inquinamento dell'area. Di conseguenza, non sussiste neppure il vizio di extra-petizione lamentato dall'amministrazione nel primo motivo di appello.

In conclusione, dunque, l'appello risulta parzialmente fondato, affermandosi la legittimità del provvedimento impugnato nella sola parte in cui stabilisce il termine ultimo di dieci giorni per la trasmissione dei risultati della caratterizzazione (e ciò ai soli fini dell'attivazione dell'intervento sostitutivo dell'Amministrazione).

Entro tali esclusivi limiti la sentenza del Tribunale Amministrativo per il Lazio

deve essere riformata, mentre la pronuncia gravata deve essere confermata con riferimento all'annullamento delle ulteriori parti del provvedimento.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma [dell'art. 112 c.p.c.](#), in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Avuto riguardo alla peculiarità della controversia, al comportamento delle parti ed all'esito del giudizio, le spese di entrambi i gradi possono essere integralmente compensate tra le parti costituite.

[P.Q.M.](#)

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie parzialmente l'appello nei sensi e nei limiti di cui in motivazione specificati ed entro tali limiti riforma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 3057/2013 del 25-3-2013, confermandola per il resto quanto al disposto annullamento.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere, Estensore

Italo Volpe, Consigliere