



# PROCURA GENERALE

## della Corte di cassazione

Sezioni Unite civili – Udienza pubblica del 10 gennaio 2023

RG n. 9652/2021 – n. 1 del ruolo – Relatore Cons. M. Ferro

\*\*\*\* spa c/Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero della transizione ecologica), Ministero dello sviluppo economico, Ministero della Salute, Commissario del Governo, Regione Campania, Comune di Giugliano in Campania

### MEMORIA DEL PROCURATORE GENERALE

L'Ufficio del Procuratore generale della Corte di cassazione deposita le presenti conclusioni in forma di memoria, in base all'art. 378 c.p.c., esponendo le argomentazioni e formulando le conclusioni che saranno rese all'udienza pubblica di discussione, quale richiesta da \*\*\*\* spa con atto del 3 dicembre 2022, a norma dell'art. 23, comma 8-*bis*, del d.l. n. 137 del 2020, inserito dalla legge di conversione n. 176 del 2020; rinviando, per quanto qui non richiamato, agli atti del procedimento.

1. \*\*\*\* spa, capogruppo mandataria di una associazione temporanea di imprese, è stata affidataria, nel 2000, del servizio di smaltimento di rifiuti in un'area del territorio di Giugliano in Campania (Napoli) e, nel quadro della emergenza del settore in quel territorio, ha sottoscritto, con il Commissario delegato del Governo per l'emergenza rifiuti, un contratto per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani prodotti nella provincia di Napoli; in detto contesto, essa ha costruito e gestito fino al 2003 una discarica sita nel citato ambito, in località Cava Giugliani.

Negli anni 2003-2004 sono stati accertati dall'ARPA, sul sito, carichi inquinanti relativi a diverse sostanze (nitriti, cromo, cloruri, nichel, nitrati, ione ammonio, benzene, toluene, p-xilene) ampiamente superiori alle concentrazioni limite (CSC).

Risolto *ex lege* (d.l. n. 245/2005 conv. in legge n. 2/2006) il contratto stipulato con la struttura commissariale, il servizio è proseguito in via provvisoria, fino alla consegna dell'impianto a società della Provincia.

Ancora l'ARPA ha appurato, nel luglio 2007, il superamento delle soglie di contaminazione CSC relativamente ad alcuni elementi inquinanti. A seguito di ciò, previa Conferenza di servizi decisoria del 28 marzo 2008 concernente il sito di interesse nazionale *Litorale Domizio Flegreo e*

*Agro Aversano*, nel cui ambito ricadeva Cava Giugliani, il Ministero dell'ambiente – sulla base di nota della Provincia di Napoli del 13 marzo 2008 che evidenziava il superamento delle soglie – ha adottato un decreto (n. 4557 del 6 maggio 2008) disponendo nei confronti di \*\*\*\* l'adozione di interventi di messa in sicurezza di emergenza (d'ora, anche m.i.s.e.) del sito, di proprietà della società; il successivo 16 dicembre 2008, il Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare ha chiesto alla \*\*\*\* di attivare gli interventi di m.i.s.e. della falda di acqua contaminata, entro un termine assegnato; ed ancora il 9 dicembre 2010 lo stesso Ministero e il Commissario governativo hanno invitato \*\*\*\* ad adottare le idonee misure di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica dei suoli delle aree di pertinenza della società, a pena degli interventi sostitutivi in danno, con iscrizione di onere reale sul terreno e accertamento del danno ambientale.

Contro tali atti \*\*\*\* ha proposto impugnazione dinanzi al TAR del Lazio, sulla base di diversi motivi. Il TAR ha declinato la giurisdizione in favore del Tribunale superiore delle acque, presso il quale il giudizio è stato riassunto.

Il TSAP ha definito il giudizio con la sentenza n. 119/2020, con la quale ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva dei Ministeri dello sviluppo economico e della salute e, nel merito, ha respinto il ricorso di \*\*\*\*. Contro detta sentenza \*\*\*\* ha proposto impugnazione in Cassazione, sulla base di nove motivi, sviluppati anche con memoria. Hanno depositato controricorsi l'Avvocatura generale dello Stato – per i Ministeri della transizione ecologica (già dell'Ambiente), dello Sviluppo economico, della Salute e per il Dipartimento della protezione civile (Commissario del Governo) – e il Comune di Giugliano in Campania.

Chiamato all'adunanza del 21 giugno 2022, il giudizio (ordinanza interlocutoria n. 20237/2022) è stato indirizzato alla trattazione in pubblica udienza, in ragione della prospettazione di questioni di rilevanza nomofilattica concernenti la portata del principio “chi inquina paga” di cui alla Direttiva 2004/35/CE e del contenuto e dei limiti della responsabilità ambientale a titolo oggettivo o in assenza di una condotta direttamente causativa del danno, in capo al proprietario richiesto di provvedere, come nella specie, alla messa in sicurezza di emergenza del sito.

La parte ricorrente ha formulato in prossimità dell'udienza richiesta di trattazione orale, *ex art. 23, comma 8-bis del d.l. n. 137/2020 conv. in legge n. 176/2020*.

2. Nei confronti dei Ministeri dello Sviluppo economico e della Salute il ricorso al TSAP deve dirsi inammissibile, valendo al massimo come denuncia di lite, essendo stato dichiarato il loro difetto di legittimazione passiva (par. 4 della sentenza impugnata), con punto della decisione qui non censurato.

3. L'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dall'Avvocatura dello Stato, sul presupposto che il ricorso in Cassazione avverso le sentenze del TSAP in sede di giurisdizione amministrativa *ex art. 143 T.U. Acque* sia ammesso solo per questioni di giurisdizione, è infondata, stante il costante principio espresso da ultimo da Cass., S.U. n. 7833/2020: “con

riguardo alle decisioni rese, in sede di giurisdizione amministrativa, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nelle materie di cui all'art. 143 del r.d. n. 1775 del 1933, il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione è esperibile, oltre che per i vizi indicati dall'art. 201 del citato regio decreto (incompetenza ed eccesso di potere), per ogni violazione di legge, sostanziale e processuale, e non per soli motivi inerenti alla giurisdizione, essendo tale limitazione operante, a norma dell'art. 111 Cost., unicamente per le pronunce del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.”.

4. La questione di rilievo è quella posta da \*\*\*\* con i motivi I, II e IV, che, da diverse angolature, convergono nel criticare la decisione del TSAP in quanto essa si porrebbe in contrasto (a) con il diritto dell'Unione (Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale; di seguito anche solo Direttiva) e con la correlativa giurisprudenza della Corte del Lussemburgo (in particolare, sentenze 9 marzo 2010, C-378/08, e 4 marzo 2015, C-534/13), nonché (b) in contrasto con il diritto interno e segnatamente con gli artt. 240, 242, 244, 245, 252 e 253 del d.lgs. n. 152/2006 (recante “Norme in materia ambientale”), che, in particolare nella parte quarta, svolge i principi comunitari di prevenzione, precauzione, proporzionalità e quello espresso nella formula “chi inquina paga”, in tema di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, oltre che, anche qui, con la pertinente giurisprudenza amministrativa interna formatasi in materia.

Rinviando per esigenza di sintesi al testo del ricorso e alle varie articolazioni dei motivi, in particolare quanto all'*iter* dello svolgimento procedurale, le censure di \*\*\*\*, riferite a motivi di violazione o di falsa applicazione delle norme indicate ed unitariamente trattabili, si sintetizzano nella affermazione secondo cui dal complessivo sistema normativo indicato e dalla interpretazione che dello stesso è stata data nella giurisprudenza, in ambito europeo ed interno, dovrebbe ricavarsi la conseguenza che è preclusa ogni possibilità per la pubblica amministrazione competente di imporre, al soggetto titolare della proprietà di un sito inquinato che non sia l'autore dell'inquinamento ambientale e al quale non sia perciò riconducibile la contaminazione sul piano causale, la messa in opera di misure di sicurezza di emergenza, quali definite nell'art. 240, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 152/2006; a detto soggetto sarebbe possibile solo addossare le conseguenze economiche dell'intervento, da effettuarsi da parte dell'autorità competente, attraverso gli strumenti previsti dall'art. 253 dello stesso d.lgs. n. 152 ossia con la costituzione di un onere reale sul sito contaminato e con la garanzia del privilegio speciale immobiliare *ex* art. 2748 c.c. sull'area, fino a concorrenza del valore di mercato del sito (art. 253, comma 4).

Questa conseguenza, in particolare, sarebbe imposta alla luce della pronuncia della Corte di giustizia del 2015 sopra citata, resa su rinvio pregiudiziale da parte dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 21/2013, pronuncia che ha affermato che la Direttiva 2004/35/CE “non osta a una normativa nazionale [...] la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare

il responsabile della contaminazione del sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di 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 di tali interventi”.

Secondo questa argomentazione, dunque, \*\*\*\*, appunto in quanto proprietaria “incolpevole” dell'inquinamento ambientale, non era tenuta a effettuare la m.i.s.e. del terreno contaminato e pertanto i provvedimenti impugnati, che invece hanno prescritto l'adozione delle misure di emergenza in discorso, sarebbero stati adottati in contrasto con i principi richiamati e così la sentenza del TSAP sarebbe incorsa in violazione di legge.

5. Il contesto richiede alcune brevi premesse.

5.1. Il dato oggettivo della contaminazione non è in discussione, alla luce degli accertamenti effettuati dalle autorità competenti, nel quadro dello stato di emergenza ambientale nel settore dei rifiuti in Campania già emerso e dichiarato dal 1994. Non è infatti controverso – ed è in ogni caso questione di stretto merito – ciò che attesta la decisione del TSAP circa il superamento dei valori limite di concentrazione di sostanze tossiche e inquinanti (CSC) rilevati da ARPA Campania nel sito, in qualche caso in misura sensibile (30 volte per il benzene, 10 volte per lo xilene), in pozzi-spia approntati per verificare lo stato delle falde di acqua sottostanti attraverso prelievi di campionamento. L'iniziativa dell'amministrazione verso \*\*\*\* per l'attivazione delle m.i.s.e. trova impulso, specificamente, a seguito dell'accertamento dell'inquinamento dell'acqua di falda nel luglio 2007, con superamento dei valori indicati nella sentenza a pag. 6.

5.2. Il dato della riferibilità causale della contaminazione a (ignoti) terzi – e dunque, della non riferibilità alla proprietaria \*\*\*\* – è assunto quale premessa dalla sentenza del TSAP (si v. pag. 12), alla luce degli esiti del parallelo contenzioso avviato dalla società presso la giurisdizione amministrativa e concluso con la sentenza del Consiglio di Stato n. 5076/2018, in atti. L'indicazione del TSAP, del trattarsi di fattispecie “identica” a quella in esame, richiede un chiarimento.

Si tratta infatti della stessa complessiva vicenda, relativa all'impugnazione presso il TAR da parte di \*\*\*\*, tra altri atti, del decreto del Ministero dell'ambiente del 6 maggio 2008 n. 4557 di approvazione delle prescrizioni adottate nella Conferenza di servizi decisoria del 28 marzo precedente, cioè del medesimo atto che – unitamente ad altri – è stato portato all'esame del TAR e da quest'ultimo reindirizzato al TSAP che ha deciso con la sentenza ora in discorso.

Evidentemente, anche alla luce del contenuto della pronuncia del 2018 del Consiglio di Stato, in quel giudizio si è fatta questione della riferibilità dell'inquinamento a \*\*\*\* quale soggetto autore diretto, ossia gestore dello stoccaggio e smaltimento dei rifiuti: in quel giudizio, il *focus*, anche alla luce delle analisi e delle relazioni peritali svolte nonché degli esiti

della consulenza disposta dal pubblico ministero in un separato procedimento penale, si è incentrato sulla riferibilità causale della contaminazione all'attività gestoria di \*\*\*\*, con riguardo altresì ad aree di *stoccaggio* collocate sempre nell'ambito della Cava Giugliani (la ricorrente afferma che l'attuale giudizio riguarda le aree di discarica, pag. 6).

In breve, non v'è preclusione da giudicato mentre vi è, in ragione dell'esito di quel primo giudizio, presupposizione della non ascrivibilità della contaminazione a \*\*\*\* in termini di responsabile materiale diretta ossia quale autrice dell'inquinamento, in ragione della insufficienza della prova acquisita con riguardo alla dimostrazione, a carico delle amministrazioni, che l'inquinamento del sottosuolo e della falda di acqua derivasse dal percolato dei rifiuti stoccati in quel sito.

\*\*\*\* deve dunque essere qualificata, ai fini del presente giudizio, quale soggetto proprietario (ma) non (direttamente) responsabile dell'inquinamento sul piano della causalità materiale.

5.3. Infine, è utile considerare che l'area contaminata di cui si tratta si colloca all'interno del sito denominato Area vasta di Giugliano (Napoli) e classificato, in quanto vi insistono discariche ed impianti di trattamento dei rifiuti, come sito di *interesse nazionale*, già in forza della legge n. 426/1998 (quanto al litorale Domizio Flegreo e Agro Aversano) e poi secondo l'art. 252, comma 9-*bis*, del d.lgs. n. 152/2006.

6. Intorno alla posizione del proprietario non responsabile e alle attività che questi può o deve svolgere in presenza di un accertato inquinamento oltre i limiti-soglia nel sito del quale egli sia proprietario (o anche detentore qualificato), e, in correlazione, intorno ai poteri dell'amministrazione, in particolare quanto alla possibilità di prescrivere le misure di sicurezza di emergenza nei riguardi del proprietario, si è sviluppata una duplice linea di interpretazione nella giurisprudenza amministrativa, tra le due opposte tesi, affermativa e negativa.

A sostegno della tesi negativa, prevalente in giurisprudenza almeno nel corso del primo decennio, si è, in estrema sintesi, detto che:

- non vi sarebbe una base normativa testuale idonea a far gravare sul proprietario un obbligo di adozione delle m.i.s.e.;

- anche alla luce del principio comunitario "chi inquina paga" la responsabilità per la contaminazione richiede almeno una relazione causale tra il proprio fatto e le conseguenze, senza poter fare ricorso a elementi presuntivi o a ipotesi di responsabilità oggettiva o "di posizione";

- nel corpo del d.lgs. n. 152/2006 non si ravvisano indicazioni idonee a far gravare sul proprietario come tale l'obbligo di adozione delle m.i.s.e.;

- in tal senso l'art. 244, comma 3, del d.lgs. n. 152, se pure stabilisce che l'ordinanza dell'amministrazione che dispone le m.i.s.e. al responsabile deve essere notificata al proprietario, ciò disporrebbe solo in funzione della eventuale operatività delle "garanzie" – onere reale e privilegio speciale immobiliare – poste dall'art. 253;

- l'art. 245 del d.lgs. n. 152, rubricato "Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione", porrebbe una mera facoltà ("possono comunque") di adottare tali iniziative, e ciò troverebbe conferma nell'art. 250 dello stesso testo, il quale stabilisce, con ordine sussidiario, che siano le amministrazioni competenti a procedere agli interventi quando non provveda o non sia individuabile il responsabile-autore e non provvedano né il proprietario né altri soggetti interessati;

- le previsioni dell'art. 253, relative all'onere reale da iscriverne sull'area e al connesso privilegio speciale immobiliare opererebbero così in termini di "chiusura", appunto quando l'amministrazione sia intervenuta d'ufficio, impegnando il proprietario alla rifusione del costo dell'intervento, con il limite del valore di mercato del sito;

- tale ricostruzione troverebbe eco nella disciplina eurounitaria e nella declinazione dei principi di prevenzione e precauzione, che non implicherebbero che il proprietario possa essere destinatario delle misure precauzionali, e il principio "chi inquina paga" non implicherebbe perciò l'imputazione di responsabilità ambientale al proprietario come tale.

A sostegno della opposta tesi, affermativa invece della possibilità di prescrivere le misure di cui si tratta anche al proprietario, sono state enucleate, nella giurisprudenza pertinente, le considerazioni che seguono:

- il coinvolgimento anche su base volontaria del proprietario nelle disposizioni che prevedono l'adozione delle misure, ricavabile dalle norme del d.lgs. n. 152 (dall'art. 245, in particolare);

- l'interpretazione dei principi eurounitari di precauzione e prevenzione e quello sintetizzato dalla formula "chi inquina paga" condurrebbe a includere, nel raggio d'azione degli obblighi e non solo di mere facoltà spontanee, anche il titolare dominicale, indipendentemente dall'apporto causale alla contaminazione; ciò secondo una lettura che ravvisa nel "chi inquina" non solo la figura dell'autore attivo della contaminazione, ma anche quella del soggetto che, pur potendo, omette qualsiasi intervento benché, secondo il criterio dell'*id quod plerumque accidit* e comunque a seguito delle informazioni acquisite all'atto dell'acquisto o successivamente, quello stesso soggetto non possa affatto definirsi "incolpevole" in quanto consapevole di avere titolo su una proprietà produttiva di danno ambientale rispetto alla generalità;

- ciò sarebbe coerente con i criteri più moderni di imputazione del danno, quali ricavabili ad esempio dagli artt. 2053 e 2051 c.c., mentre gli strumenti di "rivalsa" – onere reale e privilegio – per i costi pubblici dell'intervento si spiegherebbero proprio con la intestazione dell'obbligo, in primo luogo, in capo al soggetto proprietario.

7. Ora, il ricorso propende per la prima delle due tesi e, a sostegno di essa, richiama specialmente le argomentazioni sviluppate dal Consiglio di Stato nell'Adunanza plenaria n. 21/2013 e la giurisprudenza amministrativa che vi si è conformata (elencata a pag. 18 del ricorso, cui si fa rinvio); nonché, in combinazione e integrazione, la risposta che al quesito

pregiudiziale formulato dalla citata Adunanza plenaria è stata data dalla CGUE, con la decisione del 4 marzo 2015, C-534/13, più sopra ricordata.

Ma, ad avviso dell'Ufficio, così impostata, la questione posta dal ricorso non può essere accolta. Le ragioni sono le seguenti.

L'Adunanza plenaria, dato atto della esistenza dei due contrapposti orientamenti di cui si è detto sopra, par. 6, con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale ha dichiaratamente optato per l'indirizzo che nega(va) la possibilità di prescrivere le m.i.s.e. al proprietario cd. "incolpevole", svolgendo analiticamente le argomentazioni che si sono sintetizzate (si v. il paragrafo 14 dell'ordinanza di rinvio), per trarne l'implicazione che al proprietario non autore della contaminazione fosse possibile imporre solo l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'art. 242, comma 1, lettera i) del d.lgs. n. 152/2006<sup>1</sup> (art. 242 che nell'ultimo periodo del comma 1 specifica l'applicabilità di esse anche alle contaminazioni pregresse o "storiche", che siano suscettibili di aggravamento), non anche delle m.i.s.e. o degli obblighi di bonifica, iniziative queste ultime che il proprietario avrebbe facoltà, ma non obbligo, di porre in essere.

Nel par. 15 dell'ordinanza di rinvio, in particolare, il collegio allargato del Consiglio di Stato si è soffermato sulla natura dell'onere reale previsto dall'art. 253 del d.lgs. n. 152/2006, tratteggiandone le differenze rispetto alle obbligazioni *propter rem* e definendo i limiti della funzione di garanzia che quell'istituto era destinato a svolgere, senza potere implicare per questo un obbligo giuridico di *facere*. Mentre nei paragrafi 19 e 20 l'Adunanza si è rivolta ad esaminare la possibilità di pervenire a diverso esito attraverso la valorizzazione delle più recenti evoluzioni "oggettive" del torto civile ovvero dell'impostazione anche essa oggettivistica della riparazione del danno ambientale, voluta a livello europeo tanto da avviare una procedura di infrazione, n. 4679/2007, contro l'Italia proprio per l'impostazione invece soggettivistica della responsabilità in materia nell'ambito del diritto interno, pervenendo a escludere detta possibilità anche sotto questi ulteriori profili.

In breve, nel rimettere la questione pregiudiziale, l'Adunanza (par. 25) ha (a) assunto a presupposto di diritto interno che, secondo la legislazione italiana, le m.i.s.e. non fossero *a priori* applicabili ai proprietari dei siti contaminati, e (b) posto invece come questione di interpretazione del diritto dell'Unione la diversa e derivata domanda se, in base alle norme dell'UE in materia ambientale, espresse dall'art. 191, par. 2, TFUE, dalla Direttiva 2004/35/CE, dal principio "chi inquina paga" e altresì dai principi di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione alla fonte dei pregiudizi ambientali, tali norme e principi europei ostassero a quello stesso presupposto *sub* (a), vale a dire al fatto che secondo gli artt. 244, 245 e 253 del d.lgs. n. 152/2006 non fosse possibile per l'autorità amministrativa imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza di emergenza e di bonifica al proprietario non

---

<sup>1</sup> Lettera *i* che recita: "misure di prevenzione: 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".

responsabile dell'inquinamento ma solo fosse possibile attivare una responsabilità patrimoniale *ex post* e limitata al valore del sito contaminato.

La Corte di giustizia ha risposto: (a) assumendo per *dato* il presupposto di interpretazione del diritto interno quale a suo tempo fornito dall'Adunanza plenaria (cfr. i par. 35-36 della decisione), come è ovvio che fosse, posto che il quesito *ex art.* 267 verteva sull'interpretazione del diritto dell'UE, non sul diritto interno; (b) illustrando portata e implicazioni del diritto dell'Unione, nel senso che l'art. 191, par. 2, TFUE recante il principio "chi inquina paga", non può essere invocato, né dai privati né dalle autorità pubbliche, direttamente, ossia in mancanza di un fondamento giuridico nazionale; (c) che detto principio trova quindi applicazione in quanto attuato dalla Direttiva 2004/35/CE; (d) chiarendo il significato della nozione di "operatore"<sup>2</sup> qualificabile come responsabile secondo la Direttiva e del collegato criterio del nesso causale tra l'attività dell'operatore medesimo e il danno ambientale, nel senso che "spetta in linea di principio all'operatore che sia all'origine del danno ambientale prendere l'iniziativa di proporre misure di *riparazione* adeguate alla situazione" ed è a tale operatore che "l'autorità competente può imporre di adottare le misure necessarie", in correlazione con l'obbligo che hanno le Autorità amministrative di individuare l'operatore responsabile del danno; (e) specificando che l'accertamento del nesso causale tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale in concreto vale sia per le imputazioni oggettive sia per quelle soggettive, cioè imperniate sul dolo o sulla colpa, quali previste dalla Direttiva. Su queste premesse, la CGUE ha stabilito che la Direttiva del 2004 non osta a una normativa nazionale, quale quella definita dall'Adunanza plenaria, che non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario *cd. incolpevole* del sito contaminato.

8. Dallo schema argomentativo della decisione della Corte di giustizia, in relazione al quesito che le era stato rimesso in via pregiudiziale dall'Adunanza plenaria, ad avviso dell'Ufficio non è possibile trarre l'implicazione che ne propone la ricorrente (e che qualche autore ne ha ricavato), ovvero che il presupposto – non potersi prescrivere le m.i.s.e. al proprietario non autore della contaminazione – sia quello esatto, e che solo quello sia conforme al diritto dell'Unione.

A ben vedere, dal complessivo tenore della decisione della Corte europea si ricava semplicemente che essa conferma ciò ch'era certamente assodato e cioè che la Direttiva del 2004 è imperniata – come è naturale che sia, trattandosi di imputazione di danni all'ambiente – su criteri di responsabilità per derivazione causale tra attività e pregiudizio, nei confronti dei soggetti "operatori", e ciò è stato sviluppato in ambito interno nella giurisprudenza che ha

---

<sup>2</sup> Cioè "qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima", *ex art.* 2, par. 6 della Direttiva.

accostato a tale relazione il criterio causale del “più probabile che non” vigente nel campo della responsabilità civile generale.

Ma l’affermazione che il contesto normativo del Trattato, sviluppato in ambito comunitario con la Direttiva, “non osta” a una ipotetica preclusione alla possibilità di prescrivere iniziative precauzionali al proprietario in ambito interno, come rappresentata dall’ordinanza di rinvio pregiudiziale del 2013, non può per ciò solo significare che – invece – una siffatta possibilità, dove ipotizzata in sede di interpretazione del diritto interno, sia *in conflitto* con il diritto dell’Unione.

In merito a una ricostruzione del quadro normativo (interno) di questo diverso tipo, la Corte di giustizia, semplicemente, non si è pronunciata, né in termini di ostatività né in termini di compatibilità.

In altre parole, nella prospettiva del rinvio pregiudiziale, non era oggetto di interpretazione l’assetto interno ma, in quanto quell’assetto fosse l’unica interpretazione possibile o comunque quella preferibile, se detta interpretazione fosse compatibile con il diritto dell’Unione; e la CGUE ha risposto affermativamente, perché la normativa europea, come si dirà, *non* regola il caso. Senonché quella offerta alla Corte di giustizia non era, e non è, l’unica interpretazione possibile e, per conseguenza, nulla nella decisione della Corte stessa impone di considerare che, mutato il presupposto, per ciò solo si profili un contrasto con la Direttiva.

Se *non* ammettere le m.i.s.e. nei confronti del proprietario incolpevole non entra in frizione con la Direttiva, non per questo la Direttiva è di ostacolo ad ammettere quelle misure verso lo stesso soggetto, una volta che questa sia l’interpretazione ricavabile dal sistema interno posto nel d.lgs. n. 152/2006.

Anzi. Come si trae dal tenore della pronuncia pregiudiziale, innanzitutto il tema rimesso alla Corte era più ampio rispetto a quello che ora interessa, perché includeva le misure non solo di prevenzione/emergenza ma anche di “riparazione” ossia quelle rivolte al risanamento di contesti ambientali pregiudicati, secondo la definizione data dall’art. 2, par. 11 della Direttiva, che le differenzia appunto rispetto a quelle di carattere preventivo (art. 2, par. 10) che sole qui rilevano.

Inoltre, sempre nella pronuncia pregiudiziale è esplicitata la possibilità che misure di tutela ambientale e di prevenzione dalle contaminazioni e relativi danni *non* facciano necessariamente capo al diritto dell’Unione: sia temporalmente, si v. i punti 45-46 della decisione, che afferma che qualora la Direttiva non sia applicabile alla fattispecie concreta, sarà solo il diritto nazionale a regolare la materia, sempre nel rispetto delle norme del Trattato; sia quanto ai soggetti, si v. il punto 52, secondo cui i soggetti – gli “operatori” – diversi da quelli che esercitano un’attività professionale, come definita dall’art. 2, punto 7 della Direttiva, ossia “qualsiasi attività svolta nel corso di un’attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro”, non rientrano nell’ambito di applicazione della Direttiva.

Entra allora in gioco, in termini di sussidiarietà tra i due livelli, uno spazio relativamente vuoto di regolazione, dal punto di vista del diritto europeo, che può essere colmato dalla disciplina interna, della quale occorrerà poi saggiare la coerenza con i principi del Trattato e la non-conflittualità con l'impianto della Direttiva del 2004.

Ciò emerge nella stessa decisione della Corte.

Nel paragrafo 40 della pronuncia, si chiarisce che l'art. 191, par. 2, TFUE, contenente il principio "chi inquina paga", si rivolge all'azione dell'Unione e non potrebbe essere invocato in quanto tale da un privato per escludere l'applicazione di una normativa nazionale emanata in materia ambientale; e nel paragrafo 41, si afferma che "parimenti, l'art. 191 non può essere invocato dalle autorità competenti in materia ambientale per imporre misure di prevenzione e di riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale.

Rileva, quindi, la relazione di integrazione con il diritto nazionale, espressa dall'art. 16 della Direttiva, secondo il quale essa "non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente Direttiva e l'individuazione di *altri* soggetti responsabili".

Nella fattispecie concreta ora in esame, l'"operatore" non è chiamato alle misure di m.i.s.e. quale imprenditore o comunque esercente una attività economica, ma lo è staticamente, quale proprietario del sito; e le disposizioni del d.lgs. n. 152/2006, se e in quanto consentono una interpretazione tale da pervenire alla possibilità di imporre le m.i.s.e. al proprietario "incolpevole", si classificano come disposizioni "più severe" in materia di prevenzione ambientale.

La vicenda deve dunque essere scrutinata sul piano del diritto interno, in primo luogo.

9. Sotto questo profilo, la disciplina del d.lgs. n. 152 consente di adottare l'interpretazione optata dal TSAP.

La chiave interpretativa in questo senso non è rappresentata dalla classificazione soggettiva dell'obbligato (autore dell'inquinamento *versus* mero proprietario) o dalla maggiore o minore aderenza testuale di una siffatta possibilità rispetto a singole disposizioni del testo, ma da una selezione obiettiva per categorie generali, che colloca la m.i.s.e. nell'ambito della categoria "prevenzione", dove deve più opportunamente essere inserita una misura che, secondo il suo stesso lessico (messa in sicurezza di *emergenza*), ha strutturale connotato provvisorio e precauzionale, strumentale a successivi interventi: "ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t)<sup>3</sup> in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle

---

<sup>3</sup> Lettera t) dell'art. 240 del d.lgs. n. 152/2006: "condizioni di emergenza: gli eventi al verificarsi dei quali è necessaria l'esecuzione di interventi di emergenza, quali ad esempio [...] 2) presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda". La giurisprudenza amministrativa afferma il carattere esemplificativo e non tassativo dell'elencazione.

sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, *in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente*” (art. 240, comma 1, lettera m, del d.lgs. n. 152). La distinzione è netta anche con riguardo alle categorie degli interventi di messa in sicurezza “operativa” o “permanente” cui hanno riguardo le successive lettere n) ed o) dell’art. 240, atteso il carattere stabile, ovvero definitivo, di tali interventi.

La m.i.s.e. rientra quindi nel *genus* “prevenzione”, non in quello “riparazione” (definizione europea) ovvero di “ripristino” (definizione interna, v, art. 305 del d.lgs. n. 152).

E tale carattere suo proprio è pienamente conforme alla suddivisione che si trova nella normativa europea, nell’art. 2, par. 10 e 11 della Direttiva del 2004. L’azione di prevenzione predicata nella normativa sovranazionale esige che sia il soggetto, in prima battuta, ad adottare ogni misura necessaria e, correlativamente, autorizza l’autorità competente a chiedere, “in qualsiasi momento”, all’operatore di adottare le misure necessarie secondo i casi o, gradatamente, adottare essa stessa le misure indispensabili (art. 5 della Direttiva 2004/35/CE).

10. È sulla base della suddetta classificazione della misura che la giurisprudenza amministrativa più recente, guardando alla sostanza delle cose e alla natura intrinsecamente precauzionale/preventiva dell’istituto del quale si discute, è pervenuta a una lettura complessiva del quadro normativo secondo cui, contrariamente a quanto sostenuto dall’Adunanza plenaria del 2013 e dalle pronunce che vi si sono conformate successivamente, è possibile prescrivere la m.i.s.e. al proprietario del sito contaminato e ciò proprio in quanto la misura assume connotato emergenziale, imponendo attuazione immediata, incompatibile in linea di principio con l’esecuzione “in danno” e salvo recupero postumo della spesa sostenuta dalla cosa pubblica.

Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3424, muovendo dagli indicati presupposti, ha affermato che “è infondato il motivo [di appello] secondo il quale le misure di messa in sicurezza di emergenza non potrebbero essere richieste ad un proprietario incolpevole”. Svolgendo l’argomentazione proprio a partire dalla decisione interpretativa della CGUE del 2015, il giudice amministrativo ha sottolineato che la successiva giurisprudenza nazionale ha però *precisato* l’assunto traibile da quella pronuncia in sede di rinvio pregiudiziale, con l’affermazione che l’impossibilità di imporre le misure di bonifica al proprietario non responsabile si giustifica per la natura sanzionatoria di questa misura, ma “diverso discorso si deve fare invece per le misure di messa in sicurezza di emergenza, le quali, così come le misure di prevenzione, non hanno questa natura, ma costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell’azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all’ambiente solo perché egli è tale, senza necessità di accertarne il dolo o la colpa” (punti 30.5-30.7 della

sentenza). La pronuncia richiama, in conformità e a supporto di detto indirizzo, Cons. Stato, Sez. IV, n. 1658/2021; Sez. VI, n. 81/2019; Sez. V, n. 1089/2017 e n. 1509/2016.

Identica conclusione è sostenuta da Cons. Stato, Sez. IV, n. 3426/2022, e da Cons. Stato, Sez. VI, n. 4445/2022.

Nel medesimo senso, inoltre, si esprime parte della giurisprudenza di merito: TAR Brescia, n. 831/2019.

11. Né tale lettura, che è quella cui aderisce il TSAP nella pronuncia impugnata e alla quale l'Ufficio ritiene debba darsi continuità, è priva di fondamenti normativi testuali.

L'art. 245 del d.lgs. n. 152/2006, vale a dire la norma che ha riguardo proprio ai soggetti “non responsabili” (*id est*, non autori di condotte causalmente produttive del pericolo) della contaminazione, dispone, nel comma 1, che, “fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) *deve* darne comunicazione alla Regione, alla Provincia e al Comune territorialmente competenti e *attuare le misure di prevenzione* secondo la procedura di cui all'art. 242”: si rivela così antiletterale l'affermazione, presente nell'ordinanza dell'Adunanza plenaria del 2013 e nella giurisprudenza che vi è richiamata, secondo cui l'art. 245 porrebbe in capo al proprietario l'obbligo di adottare esclusivamente misure di somma urgenza quali quelle di cui all'art. 240, comma 1, lettera *i*) e di cui all'art. 242, comma 1, con una delimitazione restrittiva che non appare nella norma, la quale menziona invece tutte le misure classificabili come preventive, e con una nozione – “somma urgenza” – di cui non v'è traccia nel testo dell'art. 245.

Ed ancora, la previsione dell'art. 244, comma 3, del d.lgs. n. 152, che stabilisce che l'ordinanza dell'amministrazione che dispone le m.i.s.e. al responsabile deve essere notificata al proprietario, assume, nel contesto, un significato diverso da quello che vi ravvisava la più remota giurisprudenza, perché esprime il coinvolgimento immediato *anche* del proprietario, pur se sia individuato il responsabile autore materiale, proprio in vista della attivazione degli interventi di emergenza che esigono tempestività e che delineano una sequenza di obblighi in gradazione successiva, tra responsabile, proprietario e amministrazione.

12. Il tenore della interpretazione più recente della giurisdizione amministrativa avvalorava dunque la soluzione del giudizio che il TSAP ha raggiunto nella pronuncia ora impugnata.

Quella interpretazione, del resto:

(a) appare pienamente compatibile con la regolazione europea e con la logica del principio “chi inquina paga”, che, se non ridotto a slogan, non può non includere nel “chi” colui che, avendone titolo e consapevolezza, trascuri del tutto di adottare misure emergenziali necessarie in quanto soggetto di prossimità, abilitato immediatamente a operare sulla cosa propria;

(b) è conforme alla *summa divisio* europea tra ambito della prevenzione e ambito della riparazione, che rispondono a tempistiche e ragioni diverse (artt. 5 e 6 della Direttiva 2004/35/CE);

(c) è coerente con il canone generale della razionalità della legge, laddove appare di dubbia razionalità l'assunto che il proprietario non autore della contaminazione possa essere tenuto a sopportare l'obbligo di rifondere l'equivalente del valore di mercato del sito di sua proprietà per le spese dell'intervento di ripristino ambientale che sia stato effettuato d'ufficio, fino a una sorta di ablazione per equivalente, e non possa invece essere tenuto ad adottare le misure cautelative di messa in sicurezza di emergenza atte a prevenire quel pregiudizio e con esso l'onere di spesa;

(d) non propone dubbi di conformità alla Costituzione, che invece la tesi propugnata dal ricorso suggerisce. Al di là della formula, più suggestiva che specificativa, del proprietario "incolpevole", la possibilità di disporre nei suoi riguardi le misure in argomento trova ragione non già in una responsabilità soggettiva "da posizione" del titolare, come è stato detto, ma, guardando oltre, va a conformare direttamente il bene, del cui assetto giuridico il proprietario non dispone allorché ne acquista il diritto dominicale. Così come sui beni aventi valore paesistico-ambientale la giurisprudenza costituzionale, da tempo, ha considerato legittima l'imposizione di vincoli di conformazione e di limitazioni all'esercizio delle facoltà che normalmente sono correlate al diritto di proprietà, perché determinate categorie di beni ricadono come tali nella categoria dei beni di interesse ambientale per circostanze che derivano dalla loro natura e localizzazione e dalle loro qualità, *prima* che la legge ne disciplini i modi di uso (Corte cost., n. 56/1968, n. 79/1971, n. 9/1973), e così come per tali categorie sono legittime le disposizioni legislative che ne dispongono modi di utilizzo che incidono direttamente sulla possibilità di *facere* o *non facere* di chi ne sia titolare (attività gestorie, possibilità di alienazione, limitazioni di esercizio), senza per questo trasformare detti vincoli in espropriazioni causative di indennizzo, nella medesima logica un proprietario del sito inquinato – anche da altri – sopporta limitazioni e vincoli positivi, dunque obblighi e non mere facoltà, coesenziali alla esigenza, perlomeno di rango pari a quella del diritto proprietario, di tutela dell'interesse superindividuale all'ambiente e alla salute (Corte cost., n. 328/1990, n. 417/1995). Il sito inquinato, per riprendere una formula della giurisprudenza costituzionale, ha in sé la "vocazione" a costituire pericolo o pregiudizio che eccedono i limiti della titolarità individuale e della estensione dell'area, ed è per questa sua natura che il legislatore, sulla scia dei principi e delle norme europee in materia di inquinamento declinati nell'art. 191 del Trattato e nella Direttiva del 2004, nella consapevolezza della inidoneità degli strumenti "classici" di responsabilità civile, anche nella declinazione cd. punitiva quale più di recente definita (Cass., S.U. n. 16601/2017), ha posto strumenti atti a fornire risposta alle esigenze di salvaguardia ambientale;

(e) anzi, appare essere l'interpretazione più in armonia con la emersione esplicita dell'ambiente a livello costituzionale<sup>4</sup>, con il nuovo testo dell'art. 9 – *ex l. cost. n. 1/2022* – che colloca tra i principi fondamentali l'impegno della Repubblica per la tutela dell'“ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”; in tale quadro, poiché sono le norme ordinarie a dovere essere lette alla luce della Costituzione e non viceversa, il rapporto diseguale tra principio fondamentale generale e diritto individuale di proprietà, suscettibile di limitazioni appunto in vista della sua “funzione sociale” *ex art. 42 Cost.*, colloca la lettura che qui si sostiene in maniera certamente conforme alla finalità e alla *ratio* delle regole di protezione ambientale che il legislatore sovranazionale ha formulato.

Non si tratta, quindi, di responsabilità soggettiva “da posizione” perché non è al soggetto che occorre guardare, ma al bene (inquinato) che, per essere parte di un tutto, l'ambiente, subisce – intestando i relativi oneri e obblighi in capo a chi in un dato momento ne sia il titolare e ne fruisca – vincoli di attività indirizzati alla prevenzione del pregiudizio al tutto.

13. In continuità con la più recente giurisprudenza sopra indicata, pertanto, la sentenza del TSAP sfugge alle critiche che sono poste dal ricorso, avendo essa aderito alla catalogazione delle m.i.s.e. in termini di attività preventiva e non sanzionatoria, senza incidenza dell'elemento soggettivo di dolo o di colpa (v. pagg. 12-13). I motivi I, II e IV del ricorso devono dirsi così infondati.

14. Il motivo *sub III*, titolato a violazione degli artt. 2050 e 2051 c.c., deve dirsi a sua volta infondato, in quanto la decisione è sorretta dalla *ratio decidendi* autosufficiente di cui si è detto, fondata sulla interpretazione delle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 e non anche sulle norme civilistiche indicate.

La menzione di dette norme nel contesto della motivazione, infatti, è collocata (pag. 18 della sentenza del TSAP) quale replica a una censura di \*\*\*\* secondo cui ad essa non sarebbe stato possibile richiedere alcunché, con il richiamo – a confutazione di tale censura – all'essere \*\*\*\* proprietaria dell'area censita in catasto corrispondente al sito di Cava Giugliani e detentrica qualificata del medesimo tra il 2000 e il 2009; l'ellittica menzione degli obblighi di custodia e relativi all'esercizio di attività pericolose, nella sentenza, è resa solo per contraddire tale pretesa estraneità, sul piano dell'accertamento in fatto del rapporto con l'area e dell'esercizio, in quell'area, di attività di smaltimento di rifiuti.

15. Il motivo *sub V*, titolato *ex art. 360 n. 5) c.p.c.*, è inammissibile, non essendo consentita al giudice di legittimità la verifica della sufficienza o della razionalità della motivazione in ordine alle questioni di fatto, che comporterebbe un raffronto tra le ragioni del decidere espresse nella sentenza impugnata e le risultanze istruttorie sottoposte al vaglio del giudice del merito (Cass., S.U. n. 28220/2018); ed è comunque infondato, poiché la circostanza che nel novembre 2008 la società avesse comunicato al Ministero dell'ambiente la presa in carico

---

<sup>4</sup> Già avvenuta in sede di revisione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, con il testo dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., *ex l.cost. n. 3/2001*.

dell'area da parte dei Commissari *ad acta* non elide la precedente circostanza per cui già nel 2007 gli accertamenti ARPA avevano evidenziato il superamento dei limiti di concentrazione e che le prescrizioni verso \*\*\*\* si collocassero nel periodo marzo-maggio 2008, tra la Conferenza dei servizi decisoria e il decreto n. 4557/2008 (v. sopra nella esposizione in fatto), costituendo le ulteriori diffide, poi impugnate, atti consequenziali a fronte della inerzia della società.

16. Passando ai restanti motivi, si osserva in breve quanto segue.

Il motivo *sub* VI si articola in quattro sub-motivi.

Quello *sub* VI-I (violazione dell'art. 7 l. n. 241/1990) è inammissibile: propone, con sovrapposizione tra questo giudizio e quello definito dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5076/2018, una *aberratio* tra piani di caratterizzazione relativi alle aree di stoccaggio e aree di discarica. Si tratta di censura non autosufficiente e comunque ininfluenza una volta che il provvedimento prescrittivo del maggio 2008 fa menzione del piano di caratterizzazione dell'area che qui interessa e che proprio la società ha presentato, come la stessa \*\*\*\* riconosce e come attesta la sentenza del TSAP là dove annota, contraddicendo la tesi della \*\*\*\* quanto ai contenuti deliberati dalla Conferenza di servizi decisoria, che il procedimento sulla caratterizzazione si era già definito con il decreto n. 4557/2008 (pag. 16) e che nessun *deficit* di motivazione era ravvisabile (pag. 18).

Quello *sub* VI-II (mancata motivazione *ex art.* 3 l. n. 241/1990) è inammissibile per assoluta genericità ed è comunque infondato poiché, riferendosi alla comunicazione di avvio del procedimento, che si lamenta mancata, è superato, oltre che dalla connotazione di urgenza, dal fatto che la localizzazione del pozzo-spia n. 1 dal quale erano tratti i dati dell'inquinamento del sito a monte dell'invaso della discarica non assume alcuna incidenza, a misura che sembra proporre una responsabilità pregressa e altrui, poiché la m.i.s.e. non aveva riguardo, come detto, a tali profili di responsabilità causativa materiale.

Quello *sub* VI-III (violazione degli artt. 242 e 252 T.U. Ambiente) lamenta difetto di istruttoria nell'ambito della Conferenza di servizi del marzo 2008; si tratta di censura aspecifica sul merito del provvedimento, poiché non è indicata da \*\*\*\* quale sarebbe la lacuna o comunque la manchevolezza di un accertamento che si sarebbe dovuto effettuare e non lo è stato. Se il riferimento implicito è alle questioni di cui tratta la sentenza del TSAP a pag. 19, in tali passaggi esso trova adeguata risposta.

Quello *sub* VI-IV (violazione degli artt. 245, comma 2, e 240, comma 1, lettera m, d.lgs. n. 152/2006) costituisce variazione sul tema centrale già trattato: \*\*\*\* lamenta che la sentenza del TSAP avrebbe confuso due diversi piani, quello delle misure di prevenzione e quello delle misure di messa in sicurezza di emergenza. La conclusione che si è raggiunta al riguardo più sopra, circa la riconduzione – invece – di entrambe alla unitaria categoria precauzionale comporta l'infondatezza del motivo.

Il motivo VII deduce violazione dell'art. 252, comma 5, del d.lgs. n. 152. Si afferma che la decisione del TSAP avrebbe fatto cattiva applicazione della nozione di “soggetti interessati” prevista da detta norma. La censura non è indirizzata in maniera condivisibile, perché la sentenza, nel passaggio – riportato nel corpo del ricorso, pag. 37 – con il quale ha fatto riferimento al criterio di prossimità del proprietario come ragione ulteriore di imputazione dell'obbligo di iniziativa, ha menzionato quella disposizione quale espressione del medesimo criterio e non quale fonte giuridica dell'obbligo del proprietario di attivare la m.i.s.e. a lui richiesta dall'amministrazione.

Il motivo *sub* VIII, titolato a violazione dell'art. 2697 c.c., è infondato.

In primo luogo, perché la decisione del TSAP, nel passaggio, anch'esso riportato in ricorso, con il quale sottolineava la genericità di un motivo di impugnazione di \*\*\*\* concernente il rilievo da dare al documento di parte ossia alla missiva del 6 novembre 2008, in atti, che comunicava la presa in consegna dell'impianto ai Commissari *ad acta*, non restituiva una decisione sul merito dell'atto ma dava una considerazione di ordine processuale, appunto la genericità del motivo allora formulato; e su questo non v'è contestazione di carattere omologo, cioè processuale.

In secondo luogo, perché in ogni caso, come si è già detto più sopra, quella comunicazione di consegna dell'impianto si colloca temporalmente a contaminazione già da tempo accertata e ad adozione dei provvedimenti di prescrizione della m.i.s.e già previamente disposti, in Conferenza di servizi e con il decreto del Ministero dell'ambiente del maggio 2008, cosicché non si vede in quale modo un post-fatto di quel tipo potesse incidere, sul piano della validità, sui provvedimenti in discorso.

Pertanto, così impostata, la censura si risolve in una inammissibile richiesta alla Corte di rivalutare quell'elemento documentale.

Il motivo *sub* IX deduce violazione del giudicato, in base alla norma di cui all'art. 21-*septies* della l. n. 241/1990.

La diffida indirizzata a \*\*\*\* sarebbe stata emanata in contrasto con l'ordinanza n. 3223/2009 del Consiglio di Stato, con cui si era ordinato all'amministrazione di effettuare ulteriori verifiche in ordine alle cause dell'inquinamento e all'individuazione del soggetto obbligato all'intervento; da qui, lamenta \*\*\*\*, l'adozione di quelle prescrizioni nei suoi riguardi, sul “falso presupposto” dell'inottemperanza della società.

Il motivo è infondato.

Già la sentenza del TSAP replica a tale prospettiva, considerando che il riesame stabilito in quella ordinanza cautelare del giudice amministrativo aveva di mira l'individuazione del responsabile materiale, mentre l'accertamento sul piano obiettivo dell'inquinamento di falda nel sito di Cava Giugliani era l'oggetto dell'atto censurato.

Ma soprattutto la critica non può avere ingresso perché, una volta appurato che \*\*\*\* – proprio per giudicato, stavolta non cautelare ma finale, rappresentato dalla pronuncia del

Consiglio di Stato n. 5076/2018 più sopra richiamata, che ha constatato la mancanza di prova di responsabilità diretta della società nella causazione della contaminazione appunto per non essere stato chiarito con sufficiente specificità probatoria a chi fosse immediatamente ascrivibile la stessa contaminazione – non era identificabile quale responsabile, bensì veniva in rilievo, nel procedimento, quale proprietaria, secondo la logica di gradazione (responsabile materiale, proprietario, amministrazione, nell'ordine successivo) di cui pure si è detto, nessuna interferenza poteva ulteriormente ricavarsi tra quel provvedimento interinale e la decisione da prendere sul fondo del ricorso, inerente solo il tema della obbligazione del proprietario appunto per essere allora, come ora, non identificato il soggetto operatore cui causalmente ascrivere la minaccia ambientale.

17. Per le considerazioni che precedono, e con riserva di ulteriori argomentazioni in sede di discussione nella pubblica udienza, si conclude per il rigetto del ricorso in epigrafe.

#### PER QUESTI MOTIVI

L'Ufficio conclude per il rigetto del ricorso di \*\*\*\* avverso la sentenza del TSAP n. 119/2020; con le conseguenze di legge.

Roma, 27 dicembre 2022

Carmelo Sgroi, avv. gen.