

Ordinanza di individuazione del soggetto responsabile di una contaminazione con ordine di attivare le operazioni di bonifica di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi nella fase di post-chiusura

Cons. Stato, Sez. IV 10 marzo 2025, n. 1939 - Neri, pres.; Fratamico, est. - Acqua & Sole s.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Provincia di Pavia (avv. Salvemini) ed a.

Ambiente - Ordinanza di individuazione del soggetto responsabile di una contaminazione con ordine di attivare le operazioni di bonifica di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi nella fase di post-chiusura.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dall'ordinanza della Provincia di Pavia n. 2 del 29 maggio 2015, prot.n. 35618, di *"individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento a norma dell'articolo 244 comma 2 e dell'articolo 245 comma 2 del d.lgs. 152/2006"* contenente l'ordine di attivare le operazioni di bonifica della discarica per rifiuti speciali non pericolosi nella fase di post-chiusura gestita da Acqua & Sole s.r.l.;

- da ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso con particolare riferimento alla relazione istruttoria n. 328 del 4 maggio 2015.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al T.a.r. per la Lombardia dalla Acqua & Sole s.r.l. sulla base di numerose censure quali:

a) violazione degli artt. 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del d.lgs. n. 152/2006, dell'art. 191 comma 2 del Trattato UE del principio *"chi inquina paga"*, eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti e difetto di istruttoria e di motivazione;

b) violazione sotto autonomo profilo degli artt. 240, 242, 244, 245, 250, 253 e 311 del d.lgs. n. 152/2006, violazione dell'art. 191 comma 2 del Trattato UE, violazione dell'art. 2055 c.c., degli artt. 5 e 6 della l.n. 689/1991, eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti e difetto di istruttoria e di motivazione;

c) violazione degli artt. 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del d.lgs. n. 152/2006, dell'art. 191 comma 2 del Trattato UE, del principio *"chi inquina paga"*, degli artt. 3 e 6 della legge n. 241/1990, eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti e difetto di istruttoria e di motivazione;

d) violazione degli artt. 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del d.lgs. n. 152/2006, dell'art. 191 comma 2 del Trattato UE, del principio *"chi inquina paga"*, degli artt. 3, 6 e 10 della legge n. 241/1990, eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione.

3. Con la sentenza n. 273 del 7 febbraio 2022 il T.a.r. per la Lombardia ha rigettato il ricorso, compensando tra le parti le spese di lite.

4. La Acqua & Sole ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare tale pronuncia, affidando il proprio appello a tre motivi così rubricati:

I – *error in iudicando* e omessa pronuncia. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il IV motivo del ricorso di prime cure *"Violazione degli articoli 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'articolo 191, comma 2 del Trattato UE. Violazione del principio "chi inquina paga". Violazione degli articoli 3, 6 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione"*;

II – *error in iudicando* e omessa pronuncia. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il I motivo *"Violazione degli articoli 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'articolo 191, comma 2 del Trattato UE. Violazione del principio "chi inquina paga". Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione"* ed il III del ricorso di prime cure *"Violazione degli articoli 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'articolo 191, comma 2 del Trattato UE. Violazione del principio "chi inquina paga". Violazione degli articoli 3 e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione"*;

III – *error in iudicando*. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il II motivo del ricorso di prime cure *"Violazione degli articoli 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'articolo 191, comma 2 del Trattato UE. Violazione del principio "chi inquina paga". Violazione degli articoli 3 e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione"*.

5. Si è costituita in giudizio la Provincia di Pavia, eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e, in ogni caso,



l'infondatezza nel merito dell'appello.

6. Con memorie del 4 e del 7 ottobre 2024 e repliche del 14 e del 17 ottobre 2024 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.

7. Con note depositate il 31 ottobre 2024 e il 4 novembre 2024 sia la Provincia di Pavia che la Acqua & Sole s.r.l. hanno chiesto che la causa fosse decisa sulla base degli atti, senza previa discussione.

8. All'udienza pubblica del 7 novembre 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

9. L'odierna appellante, deducendo di aver sempre svolto attività di semplice gestione *"post mortem"* della discarica, con il suo gravame ha dedotto, in primo luogo, che la sentenza impugnata fosse inficiata da una *"motivazione apparente, tautologica, frutto di travisamento dei fatti e della documentazione depositata in giudizio e pertanto incapace di superare le censure (da essa) dedotte"*. Nella pronuncia appellata, secondo Acqua & Sole s.r.l., il T.a.r. si sarebbe, infatti, limitato *"a reiterare le argomentazioni già utilizzate per respingere il ricorso di A2A Ambiente...senza avvedersi di come la posizione di A2A non fosse affatto sovrapponibile"* alla sua.

10. Con il primo motivo la originaria ricorrente ha, in particolare, dedotto di non aver mai svolto attività di gestione operativa dei rifiuti né, contrariamente a quanto ritenuto dal T.a.r., di essere mai stata interessata da vicende societarie di fusione con società che avevano operato in tal senso nel sito. Per renderla destinataria dell'ordinanza impugnata in primo grado la *"Provincia avrebbe (perciò) ... a tutto concedere, dovuto dimostrare che la contaminazione fosse ascrivibile non all'attività di gestione rifiuti in discarica, ma alla sua gestione post-mortem e quindi nella specie ad una cattiva gestione del percolato allontanato dalla discarica stessa"* – ipotesi che sarebbe stata però *"categoricamente esclusa dalle analisi sul percolato che non hanno mai evidenziato la presenza dei medesimi inquinanti"*. Nella sentenza appellata il T.a.r. avrebbe finito per non valutare, dunque, sufficientemente né la carenza di istruttoria che inficiava il provvedimento, né i dati emergenti dalla relazione tecnica depositata da A2A e le relative osservazioni, che differenziavano la sua posizione da quella dell'altra società operante nel sito.

11. Con il secondo motivo l'appellante ha, invece, denunciato l'omessa pronuncia del T.a.r. sulla sua censura di violazione del principio *"chi inquina paga"* da parte della Provincia che, pur non avendo individuato né la fonte né il responsabile della contaminazione, aveva ricollegato l'inquinamento all'attività di gestione svolta da essa e da A2A nel centro integrato di Corteolona, non approfondendo le criticità segnalate, le particolari caratteristiche delle operazioni ad essa demandate ed ignorando gli elementi via via rappresentati dalle società interessate in senso contrario alla riconducibilità ad esse della responsabilità.

12. Con il terzo motivo l'odierna appellante ha, infine, sostenuto l'erroneità della sentenza impugnata anche sotto il profilo della applicazione dell'art. 2055 c.c., in quanto, a suo dire, il T.a.r. non si sarebbe avveduto del fatto che il ricorso della Provincia all'affermazione della responsabilità solidale era dovuto all'impossibilità di accertare l'origine e l'epoca dell'inquinamento, mentre il principio operante in materia di danno ambientale sarebbe stato non la solidarietà, ma la responsabilità di ciascuno soltanto per la parte di danno direttamente riconducibile alla sua condotta.

13. Tali censure non sono fondate e devono essere respinte.

14. Quanto alle modalità di individuazione della responsabilità di una contaminazione, la giurisprudenza della Sezione è costante nell'affermare che, *"in materia ambientale, l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti - accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati - si basa sul criterio del <<più probabile che non>>, ovvero richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2019; successivamente, sez. IV, 7 gennaio 2021 n. 172). La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio <<chi inquina paga>> (che consiste nell'addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l'inquinamento prodotto), ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento"* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 21 febbraio 2023 n. 1776).

15. Per poter presumere l'esistenza di un siffatto nesso di causalità, dunque, *"l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato. Conformemente all'art. 4, n. 5, della direttiva 2004/35, un'ipotesi del genere può rientrare pertanto nella sfera d'applicazione di questa direttiva, a meno che detti operatori non siano in condizione di confutare tale presunzione"* (Corte giust. UE, n. 534 del 2015; cfr. anche, in precedenza, la decisione del 9.3.2010, in causa C - 378/08).

16. La prova può, quindi, essere data *"in via diretta o indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c."* (Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885) e il soggetto individuato come responsabile, inoltre, *"non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi"* ma deve *"provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento"* (Cons. St., sez. IV, sentenza n. 5668 del 2017)

17. Nella fattispecie in esame, dallo stesso provvedimento impugnato in primo grado e dagli atti ad esso collegati emergono, in verità, numerosi dati, provenienti degli accertamenti effettuati, che si rivelano tutti piuttosto convergenti nel ricondurre la contaminazione alle due società che operano all'interno del centro come il fatto che la contaminazione sia stata riscontrata solo a valle, nella porzione S-SW del sito dove appunto svolgono la loro attività soltanto la Acqua & Sole e la A2A Ambiente e non a monte della falda, la riscontrata coerenza delle sostanze riscontrate, solventi clorurati, con i rifiuti trattati o con ciò che da essi si sviluppa nel corso del processo di degradazione e la circostanza per la quale la zona interessata, in precedenza agricola, dopo la sua riconversione sia stata sempre utilizzata per attività inerenti la gestione dei rifiuti da soggetti comunque collegati attraverso varie fusioni e altre operazioni alle due imprese in questione. Anche nel caso della Acqua & Sole s.r.l. infatti tale società non risulta del tutto estranea, come da essa rappresentato, alla gestione precedente, essendosi fusa per incorporazione (come da essa stessa illustrato) con la Corte Nuova s.r.l. che aveva acquistato da Fertilvita s.r.l. il ramo di azienda costituito dalla discarica nel frattempo entrata in fase di post-chiusura anche se limitatamente a specifici lotti. Sul punto può aggiungersi, come ribadito anche di recente da questo Consiglio di Stato che *“la responsabilità dell'impresa per l'inquinamento va intesa in termini sostanziali, considerando che i fenomeni societari relativi ai gruppi, alle forme di successione e al trasferimento d'azienda danno luogo ad una successione universale inter vivos che, secondo i principi espressi dalla recente pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2019 (...), generano la responsabilità dell'acquirente”* (Cons. Stato, sez. VII, n. 7420/2024).

18. Le operazioni demandate all'appellante appaiono, poi, anch'esse connesse alla gestione (sia pure “post mortem”) della discarica e, dunque, dei rifiuti e di quello che da essi si sviluppa, essendo la Acqua & Sole incaricata di garantire la sicurezza e il controllo dei lotti ormai sigillati secondo il progetto autorizzato e proprio di impedire contaminazioni per via del percolato o di altri fenomeni potenzialmente inquinanti derivanti dai rifiuti depositati. Tali elementi, considerati nel loro complesso, contribuiscono a comporre la motivazione del provvedimento già sufficiente a sorreggere dal punto di vista giustificativo la determinazione assunta dall'Amministrazione, senza la necessità di alcuna lettura “indiziaria” o né tanto meno integrativa da parte dell'organo giudicante.

19. Se dunque, per le argomentazioni che precedono, le doglianze espresse ai primi due motivi di appello dalla originaria ricorrente devono essere respinte, così come quelle di omessa considerazione delle osservazioni svolte dalla Acqua & Sole nel corso del procedimento (espressamente riportate dall'Amministrazione a pagina 4 del provvedimento) anche l'ulteriore censura formulata dall'appellante al terzo motivo in relazione alla pretesa impossibilità di applicare nel caso in esame il 2055 c.c. risulta a ben vedere superabile e deve essere rigettata. Come la Sezione ha avuto più volte occasione di ribadire (cfr. *ex multis*, Cons Stato Sez. IV n. 172 del 7 gennaio 2021) quando non è possibile stabilire o riconoscere gli effetti conseguenti alle singole condotte causative di danno ambientale, allora l'azione di bonifica non può che tradursi in un'unica azione e gravare in modo solidale su tutti i responsabili. Non si tratta in questa ipotesi di “aggirare” o voler evitare di accertare il nesso di causalità, bensì di valorizzare l'elevata possibilità che in base a tutti i dati citati, disponibili al momento di emissione del provvedimento, entrambe le società abbiano effettivamente concorso a determinare l'inquinamento. Da ciò deriva poi che l'obbligo e l'azione, se inscindibili, devono gravare su tutti i responsabili, con la conseguenza per cui la responsabilità solidale potrebbe essere esclusa solo in relazione al danno determinato da una causa che avesse avuto da sola efficacia sufficiente a causare l'evento.

20. In mancanza di qualsiasi significativo elemento al riguardo a disposizione dell'Amministrazione all'epoca dell'adozione dell'ordinanza impugnata, questa non può che essere ritenuta legittimo e ragionevole, come già affermato dal T.a.r. nella pronuncia appellata.

21. In conclusione, l'appello, come anticipato deve essere, perciò, integralmente rigettato.

22. Le spese del presente grado di appello seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

(*Omissis*)