

Procedimento di individuazione del soggetto responsabile della potenziale contaminazione di un sito nell'ambito dell'attività di perforazione e gestione di pozzi per estrarre idrocarburi liquidi e gassosi

Cons. Stato, Sez. IV 25 giugno 2025, n. 5506 - Carbone, pres.; Santise, est. - Società Padana Energia S.r.l. (avv. Maltoni) c. Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e L'Energia dell'Emilia-Romagna – Arpa (avv.ti Fantini, Onorato) ed a.

Ambiente - Ricerca e coltivazione di idrocarburi - Attività di perforazione e gestione di pozzi per estrarre idrocarburi liquidi e gassosi - Procedimento di individuazione del soggetto responsabile della potenziale contaminazione di un sito.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Società Padana Energia S.r.l. ha impugnato la sentenza del T.a.r. per l'Emilia Romagna, sede di Bologna, n. 815 del 2022, che ha respinto integralmente il ricorso introduttivo del giudizio R.G. n. 833/2017 e i due ricorsi per motivi aggiunti, dalla stessa presentati in relazione al procedimento di individuazione del soggetto responsabile della potenziale contaminazione riscontrata, nel corso del 2016, con riferimento a 24 siti prima ricadenti nella zona di regime di esclusiva della ricerca e coltivazione di idrocarburi previsto in favore di ENI dalla legge n. 136 del 1953 e poi, con decorrenza dal 1° gennaio 1997, oggetto di concessioni di coltivazione di idrocarburi denominate Mirandola e Spilamberto, conferite dapprima ad ENI, poi trasferite solo nel 2010 alla Società Padana Energia.

2. In particolare, la vicenda oggetto del presente giudizio trae origine da un'attività di perforazione e gestione dei pozzi da parte di ENI Spa per estrarre idrocarburi liquidi e gassosi presso 24 impianti localizzati in diversi Comuni. Nel 2010 le concessioni originarie – denominate “Mirandola” e “Spilamberto” – sono state cedute a Padana Energia (quest'ultima controllata al 100% dal Gruppo Gas Plus, dopo il trasferimento dell'intero capitale sociale da parte della stessa ENI).

La concessione di coltivazione dei siti è stata conferita per molto tempo ad ENI prima del passaggio della titolarità alla odierna appellante, la quale riferisce di aver dato impulso, con propria segnalazione ad Arpa e ai Comuni interessati in data 14 aprile 2016, al procedimento ex art. 242 del d. lgs. n. 152 del 2016, a causa del potenziale superamento delle CSC (Concentrazioni Soglia di Contaminazione).

3. Con la determinazione dirigenziale emessa da ARPAE in data 2 agosto 2017, n. 2017/4133 parte appellante veniva individuata, unitamente a Eni spa, come soggetto responsabile della potenziale contaminazione presso i siti dei Comuni di Mirandola, San Possidonio, Novi, Spilamberto, San Cesario, Castelnuovo Rangone e Modena.

La Società Padana Energia S.r.l. ha, quindi, impugnato il predetto provvedimento innanzi al T.a.r. che, con sentenza n. 815 del 2022, lo ha respinto.

Avverso la citata sentenza Società Padana Energia S.r.l. ha proposto appello.

Si sono costituite in giudizio l'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna - Arpa e Eni S.p.A., contestando l'avverso appello e chiedendone il rigetto.

Alla pubblica udienza del 27 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

Tanto premesso, l'appello è infondato.

La reiezione dell'appello consente di prescindere dalle eccezioni di inammissibilità dell'appello sollevate da Eni s.p.a., alla luce della ragione più liquida (cfr., Cons. Stato, Ad. plen., n. 5 del 2015).

4. Con un primo motivo di appello, parte appellante ha contestato la sentenza impugnata, perché si fonderebbe su un presupposto errato, rappresentato dalla circostanza di aver assimilato i pozzi che erano ancora in produzione e quelli che risultavano già chiusi, adducendo che la contaminazione da idrocarburi e metalli fosse riconducibile essenzialmente non soltanto all'attività di perforazione di

pozzi – nella quale sono utilizzati fanghi di perforazione a base di olio – ma anche a quella che sarebbe derivata da (un non meglio precisato nel provvedimento impugnato) “riutilizzo di materiali non idonei per la formazione e la manutenzione del piano di campagna/viabile”, nonché all'utilizzo di prodotti sgrassanti o anti-vegetativi di utilizzo comune in ambito industriale/produttivo”.

Inoltre, non sarebbero stati indicati dall'ARPAE, non soltanto nel provvedimento impugnato col ricorso introduttivo, ma neppure nel corso del giudizio di primo grado, elementi o circostanze di fatto, indizi che potessero far ritenere che la Società Padana Energia abbia effettivamente utilizzato materiali non idonei per la formazione e la manutenzione del piano campagna/viabile, nonché di

particolari prodotti sgrassanti come i solventi clorurati. Né tanto meno è possibile affermare – per identiche ragioni – che

vi siano stati sversamenti accidentali di idrocarburi fuorusciti dalle macchine adoperate in sito, che non sono mai state rilevate né dalle amministrazioni locali, né da altri soggetti, ivi comprese associazioni ambientaliste”.

Tale motivo di appello è infondato.

5. In via preliminare, è necessario richiamare i principi in tema di responsabilità da inquinamento delineati da questo Consiglio di Stato.

Questa Sezione (cfr., Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2025, 1939, ma si vedano anche le sentenze n. 1961 e 1969 del 2025) ha di recente precisato che “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).

5.1. 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).

5.2. 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).

6. Alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate, va evidenziato che Arpae nel provvedimento impugnato ha precisato che la contaminazione di suolo e sottosuolo è dovuta principalmente alla presenza di metalli – berillio, vanadio, cromo totale, cromo esavalente, mercurio, piombo, zinco, arsenico – e idrocarburi, e che per quanto riguarda la contaminazione delle falde acquifere, i parametri manganese e ferro, ove presenti in concentrazioni superiori a quelle di normativa, si suppone che derivino da condizioni naturali del sito specifiche, mentre al contrario i composti organo clorurati sono da ritenersi di origine antropica.

Secondo Arpae, quindi, è possibile ipotizzare “che la contaminazione da idrocarburi e metalli possa essere riconducibile principalmente all’utilizzo di fanghi di perforazione a base olio, e dal riutilizzo di materiali non idonei per la formazione e la manutenzione del piano campagna/viabile, mentre gli altri composti possono essere plausibilmente riconducibili all’impiego di prodotti sgrassanti o anti-vegetativi di utilizzo comune in ambito industriale/produttivo”.

6.1. Avendo Padana Energia acquisito le aree in oggetto nel 2010 ed effettuato le prime indagini ambientali solo nell’anno 2016, non si può escludere che abbia contribuito alla contaminazione dei siti nei 6 anni di gestione, anche solo durante la manutenzione del piano viabile e del verde.

Arpae ha, quindi, ritenuto, con valutazione non irragionevole né illogica, sussistente un nesso di causalità tra le concentrazioni eccedenti le CSC di riferimento (sia per i siti ad uso “verde pubblico, privato e residenziale” che per quelli ad uso industriale/commerciale) e le attività di perforazione e successivo utilizzo a fini produttivi di tutti i 24 pozzi realizzati da Agip e condotti da Eni spa prima e Padana Energia spa.

6.2. Peraltro, Arpae ha correttamente rilevato che la presenza sul sito di sostanze contaminanti è sostanzialmente riconducibile all’attività svolta da entrambe le società, anche perché pienamente compatibile con l’attività che è stata svolta in passato e che svolge l’odierna appellante sul sito interessato. Inoltre, il rapporto di continuità tra le due società sia in termini formali che di operazioni condotte sul sito, l’assenza di altri soggetti operanti nella zona e di altre attività industriali svolte sui siti interessati, in quanto tutti i siti di cui si tratta sono collocati in ambito agricolo, ragionevolmente distanti da comparti industriali o altre attività che avrebbero potuto a loro volta essere in qualche modo corresponsabili della contaminazione del suolo e del sottosuolo, depongono decisamente per la ragionevolezza della valutazione effettuata da Arpae.

Inoltre, Arpae ha evidenziato che sui siti in contestazione sono state rinvenute sostanze il cui impiego ben potrebbe aver determinato eventi di contaminazione, come ad esempio l’utilizzo in fase di lubrificazione di particolari prodotti sgrassanti

come i solventi clorurati – che sono tra i contaminanti rinvenuti nei siti in questione – oppure a sversamenti accidentali di idrocarburi da macchine adoperate sul sito, non riconducibili a sostanze impiegate esclusivamente nell’attività di Eni s.p.a.

6.3. Parte appellante si difende genericamente evidenziando che Arpae non avrebbe fornito alcuna prova in proposito, ma, come visto, proprio per la difficoltà di provare i fatti generatori dell’inquinamento e spinti dalla necessità, comunque, di tutelare i superiori beni della salute pubblica e dell’ambiente, la giurisprudenza amministrativa segue un criterio probatorio del “più probabile che non” nell’accertamento del nesso di causalità e della conseguente responsabilità degli autori dell’inquinamento.

In ogni caso, il dato oggettivo insuperabile è che parte appellante ha gestito i siti per almeno sei anni (2010-2016), proseguendo l’attività di Eni senza aver mai effettuato in tale torno temporale alcuna indagine o analisi, né successivamente è stata in grado di provare in maniera convincente che l’inquinamento riguardasse un periodo antecedente al 2010 e fosse riconducibile esclusivamente a Eni s.p.a.

6.3. Come ha poi precisato Arpae con affermazione non smentita dall’appellante, Padana Energia s.r.l. , “nasce infatti da una gemmazione da Eni s.p.a. dalla quale è stata originata senza soluzione di continuità sul piano dell’attività nel senso che l’attuale ricorrente è subentrata in tutte le concessioni che qui ci interessano precedentemente attribuite ad Eni s.p.a. ed ha proseguito nello svolgimento della medesima attività”.

Come ha anche chiarito Eni, quest’ultima, originaria titolare delle concessioni denominate Mirandola e Spilamberto, ha conferito il ramo di azienda per lo svolgimento della relativa attività di ricerca, sviluppo, coltivazione e commercializzazione di petrolio, gas naturale e condensati nell’area del Nord Italia alla Padana Energia S.p.A., allora controllata al 100% da Eni. Successivamente, nell’ottobre 2010, la totalità delle azioni di Padana Energia è stata ceduta da ENI a Gas Plus SpA.

Anche questo elemento depone per la correttezza del provvedimento impugnato con ricorso di primo grado, nonché della sentenza del T.a.r., in quanto sostanzialmente l’appellante è subentrata in tutte le concessioni di cui era titolare Eni.

6.4. Peraltro, con la cessione del capitale sociale di Padana Energia da Eni a Gas Plus, all’art.

11 del Contratto è stato altresì precisato che, in qualità di soggetto titolare del ramo di azienda suddetto, o di soggetto comunque interessato, Padana eseguisse o continuasse ad eseguire a propria cura e spese, le attività di bonifica prescritte in quanto obbligatorie ai sensi della normativa ambientale. Per di più, sempre a tal proposito, Eni si era negozialmente impegnata a rimborsare Padana dei costi di bonifica nei limiti delle condizioni definite, fermo restando che alla data della sottoscrizione del Contratto, i siti elencati nell’allegato 11.2.1 quali “siti investigati” ed inclusi nel ramo di azienda erano già stati oggetto di indagine e/o di caratterizzazioni ambientali le quali non avevano evidenziato situazioni di inquinamento dei siti.

Dopo circa sei anni dalla cessione e dunque dalla stipula del Contratto, ovvero con la nota del 14 aprile 2016 Padana Energia ha trasmesso ad ARPAE, sez. Modena nonché ad Eni e a tutti gli enti competenti la comunicazione di potenziale superamento delle CSC a norma dell’art. 245, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. in qualità di soggetto non responsabile.

Gli elementi appena esposti depongono, quindi, decisamente a favore della co-responsabilità dell’odierna appellante: non rileva la circostanza che gli accordi di diritto privato possano incidere sulla responsabilità dell’appellante, quanto la circostanza che tali accordi comunque evidenziano che all’atto della stipula dell’accordo non era stata rilevata una particolare situazione di inquinamento poi emersa dopo sei anni di gestione dei siti da parte dell’odierna appellante.

6.5. Parte appellante si è, quindi, limitata genericamente a contestare il provvedimento dell’Arpae che, comunque, è stato emesso all’esito di una complessa attività istruttoria, di diverse conferenze di servizi e del coinvolgimento degli enti territoriali interessati.

Né è possibile escludere la responsabilità dell’odierna appellante in base alle risultanze delle indagini ambientali compiute da Golder Associates. Sul punto, basta richiamare le puntuali osservazioni del Ta.r., il quale ha precisato che “la società incaricata Golder Associates – al paragrafo “conclusioni” delle relazioni descrittive elaborate – argomenta l’assenza di responsabilità nella contaminazione della matrice acque sotterranee “verosimilmente da ascrivere ai valori di fondo naturale o antropico o ad attività svolte prima dell’acquisizione del fondo da parte della ricorrente”, senza analogo riflesso sulla matrice terreno, per la quale genericamente si fa riferimento ad un’attività non estrattiva o comunque priva di impatto ambientale sul sito”.

6.6. Né può valere a sollevare parte appellante dall’onere della prova la verifica (da quest’ultima espressamente richiesta), in quanto sia la verifica che la consulenza tecnica rappresentano nel processo amministrativo strumenti istruttori di cui il giudice amministrativo si avvale per accertare fatti o acquisire valutazioni tecniche e, quindi, i necessari elementi di valutazione quando la complessità sul piano tecnico - specialistico dei fatti di causa impedisca una compiuta comprensione, ma non possono tali strumenti istruttori avere la funzione di esonerare la parte dagli oneri probatori sulla stessa gravanti. Ne consegue che una eventuale richiesta di verifica o di c.t.u. non può essere assecondata in mancanza di un qualsiasi concreto principio di prova, poiché in tal caso tali mezzi finirebbero per avere carattere meramente esplorativo (cfr., Consiglio di Stato, sez. II, 20 febbraio 2023 n. 1698).

Nel caso di specie, parte appellante non ha fornito alcun concreto e convincente elemento per smentire le argomentazioni,

anche presuntive, di Arpa.

Questa sezione ha, peraltro, già chiarito che “qualora l'Amministrazione fornisca elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sebbene in via presuntiva, l'ascrivibilità dell'inquinamento a un soggetto, spetta a quest'ultimo l'onere di fornire una prova liberatoria, per la quale non è sufficiente ventilare genericamente il dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un'incidenza di eventi esterni

alla propria attività, bensì è necessario provare la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento” (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

Tutto quanto esposto rende, peraltro, priva di fondamento la doglianza di parte appellante che nell'attività istruttoria di Arpa ci sarebbe un vizio rappresentato dalla scelta di raggruppare i siti/pozzi.

7. Con un secondo motivo di appello, parte appellante ha contestato la sentenza di primo grado, perché le concessioni Mirandola e Spilamberto hanno ad oggetto 24 siti nell'area di competenza di ARPAE Modena su cui insistono i pozzi per l'estrazione del gas e del petrolio e le centrali per il trattamento degli idrocarburi estratti. Tali siti presentano ciascuno specifiche caratteristiche del suolo, del sottosuolo e delle falde acquifere, che differiscono significativamente da sito a sito e, quindi, l'ARPAE avrebbe dunque dovuto tener conto di dette diverse situazioni e svolgere per ciascuno di essi un'autonoma attività istruttoria ai fini dell'individuazione del responsabile delle contaminazioni.

Anche tale motivo di appello si limita ad una sommaria e generica contestazione non suffragata da alcuna prova documentale.

La valutazione di Arpa, come illustrato ampiamente al punto 6 della presente motivazione, è, invece, razionale e immune dalle censure articolate da parte appellante anche con il secondo motivo di appello, in quanto non ha precluso il compimento di un'istruttoria accurata che tenesse comunque conto di ciascuno dei pozzi coinvolti.

8. La reiezione dei primi due motivi di appello conduce alla reiezione anche del terzo motivo di appello, con cui parte appellante contesta per invalidità derivata i provvedimenti successivi (i piani di caratterizzazione) impugnati con i ricorsi per motivi aggiunti in primo grado.

9. Inoltre, parte appellante ha contestato il capo n. 5 della sentenza di primo grado perché l'Agenzia si “è riservata una rivalutazione, non consentita, pur in mancanza di mutamenti della situazione di fatto”.

Sul punto, tuttavia, il T.a.r. ha ben chiarito che a parte appellante non deriva alcuna concreta lesione dall'emanazione dei provvedimenti impugnati con il primo ricorso per motivi aggiunti, lesione che potrà ritenersi attuale e concreta solo qualora le scelte dell'amministrazione saranno attuate “a valle”, una “volta deciso caso per caso con riferimento a ciascun pozzo. L'eventuale illegittimo esercizio della discrezionalità potrà dunque essere sottoposto a censura se e quando sarà in concreto esercitato”.

L'appello è, pertanto, infondato.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

(Omissis)