

Principio “chi inquina paga”, onere della prova e accertamento del nesso causale nella responsabilità per contaminazione ambientale

Cons. Stato, Sez. IV 26 maggio 2026, n. 4238 - Martino, pres. f.f.; Carrano, est. - Rigenio s.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Provincia di Pavia (avv. Salvemini) ed a.

Acque - Contaminazione per il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee - Individuazione del soggetto responsabile - Principio “chi inquina paga” - Criterio del “più probabile che non” - Onere della prova - Nesso di causalità nella responsabilità ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – Con ordinanza n. 28 del 26 febbraio 2021, la Provincia di Pavia ha adottato un provvedimento nei confronti della società ricorrente, individuandola come soggetto responsabile della potenziale contaminazione per il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee del sito di sua proprietà ubicato nel Comune di Sannazzaro Dè Burgondi (PV), con conseguente ordine di provvedere ai sensi del Titolo V della Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. codice dell’ambiente).

2. – Con il ricorso di primo grado la società ha impugnato tale provvedimento, deducendo: a) un vizio di difetto di istruttoria, non avendo la Provincia condotto alcuna effettiva indagine nell’individuazione del soggetto responsabile dell’asseguito superamento delle CSC, avendo invece affermato, in maniera del tutto apodittica, la responsabilità della Rigenio s.r.l., senza aver preventivamente accertato gli elementi sintomatici del nesso di causalità; b) violazione del principio “chi inquina paga”, avendo la Provincia erroneamente attribuito alla Rigenio s.r.l. la causa del superamento delle CSC, sebbene l’istruttoria condotta dalla Provincia non abbia dimostrato, neppure in via presuntiva, una responsabilità della società.

3. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso.

3.1. – In particolare, ha innanzitutto richiamato l’orientamento secondo cui, laddove l’amministrazione abbia fornito elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sebbene in via presuntiva, l’ascrivibilità dell’inquinamento ad 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, essendo necessario provare, con pari analiticità, la reale dinamica degli avvenimenti ed indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell’inquinamento (cfr. pag. 4 della sentenza impugnata).

3.2. – Inoltre, ha evidenziato che il rilevamento dello stato di inquinamento “solo durante un mese estivo nulla dice sulla eventuale imputabilità dell’attività inquinante ad un terzo” (pag. 4 della sentenza impugnata).

3.3. – Inoltre, ha ritenuto che, il fatto che la sostanza inquinante (Tetracloroetilene) sia presente anche in attività estranee a quelle svolte dalla ricorrente, “non dimostra affatto, quand’anche fondata (cioè che la ricorrente non comprova), che simile sostanza non possa allignare anche nei rifiuti pericolosi trattati da C.R. srl” (pag. 5 della sentenza impugnata).

3.4. – Infine, ha evidenziato che “l’inquinamento è stato accertato nel solo piezometro a valle di pertinenza della ricorrente, e non sui piezometri a monte, che avrebbero dovuto rilevarlo, ove l’inquinante fosse transitato da altro sito contiguo” (pag. 5 della sentenza impugnata).

4. – Con atto di appello, la società ha impugnato la sentenza.

4.1. – Con il primo motivo di appello (pag. 11-16), ha dedotto che il primo giudice avrebbe operato un’inammissibile inversione dell’onere della prova a carico dell’appellante circa l’esistenza o meno del nesso di causalità nella causazione della contaminazione, oltre ad adottare una motivazione generica, sostituendosi peraltro alla Provincia nello svolgimento di indagini di esclusiva competenza dell’autorità amministrativa.

In particolare, ha dedotto che la Provincia non avrebbe effettuato alcuna indagine volta a mettere in correlazione le sostanze inquinanti rilevate (i solventi clorurati) e le sostanze contenute nei rifiuti conferiti presso l’impianto, limitandosi ad imputare all’appellante la responsabilità del potenziale inquinamento soltanto in ragione del rilevato superamento (sporadico) delle CSC presso il piezometro CS4.

Inoltre, ha evidenziato un difetto di motivazione della sentenza, risultando del tutto ignoto il percorso logico e argomentativo che avrebbe indotto il giudice di primo grado a sostenere che nel processo produttivo sarebbe presente anche la sostanza inquinante rilevata.

4.2. – Con il secondo motivo di appello (pag. 16-21), ha dedotto che, oltre a non essere stata indagata una possibile correlazione tra sostanze inquinanti e componenti utilizzate nell’impianto, non sarebbero stati considerati i seguenti elementi: - il contesto ambientale in cui si trova il sito produttivo (al confine con la più grande raffineria d’Europa); - l’andamento della falda e il posizionamento dei piezometri; - il generale rispetto dei parametri normativi; - il motivo per cui lo stabbellamento sia stato sporadico e sia stato registrato unicamente nel mese di giugno 2018.

4.3. – Con il terzo motivo di appello (pag. 22-23), ha ribadito che la Provincia non sarebbe stata in grado di dimostrare, nemmeno in via presuntiva, la responsabilità in capo all'appellante e che il T.a.r., aderendo alla posizione della Provincia, si sarebbe limitato ad attribuire la responsabilità del potenziale inquinamento all'appellante soltanto in quanto proprietaria del sito e non in quanto soggetto effettivamente responsabile.

5. – Con apposita memoria si è costituita la Provincia di Pavia, chiedendo il rigetto dell'appello.

6. – All'udienza pubblica del 9 aprile 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. – In via preliminare, il Collegio ritiene di poter trattare congiuntamente i motivi di appello, in quanto strettamente connessi perché basati tutti sul lamentato vizio di difetto di istruttoria e di motivazione in ordine all'accertamento della responsabilità da inquinamento della società appellante.

8. – L'appello è fondato.

Invero, l'ordinanza impugnata (ordinanza n. 28 del 26 febbraio 2021) risulta essere effettivamente carente sul piano istruttorio e motivazionale, in quanto, pur dando atto dell'ubicazione del sito in questione “in area nord rispetto alla raffineria ENI” (pag. 1 dell'ordinanza), si limita poi a ravvisare un nesso di causalità sulla base dei soli esiti delle campagne di monitoraggio da cui “si riscontra sempre nel mese di giugno il superamento delle CSC per il parametro Tetracloroetilene nel piezometro CS4 ubicato in posizione di valle idrogeologica rispetto all'impianto”, senza però svolgere nessuna considerazione sulla correlazione tra la sostanza rilevata (Tetracloroetilene) e l'attività svolta dalla ricorrente (trattamento rifiuti).

9. – Inoltre, l'appello è fondato anche nella parte in cui deduce l'erroneità della sentenza impugnata per aver invertito l'onere della prova.

Come è noto, infatti, l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti si basa sul criterio del “più probabile che non”, perciò richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione, conformemente all'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale, nell'interpretare il principio “chi inquina paga”, ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ossia come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento (Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2024, n. 6596).

La prova della responsabilità da inquinamento spetta all'amministrazione competente e può essere data in via diretta o indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, mediante presunzioni semplici, 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 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2024, n. 6596).

Pertanto, solo a fronte della dimostrazione, secondo il parametro probabilistico, del nesso causale dell'inquinamento, sorge l'onere per il soggetto individuato come responsabile di fornire la prova contraria.

A tal riguardo, infatti, è stato precisato che in tal caso il soggetto individuato come responsabile 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. Stato, sez. IV, 22 luglio 2024, n. 6596; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

Nel caso di specie, invece, il primo giudice non ha fatto un buon governo delle regole di riparto dell'onere probatorio, avendo addossato alla parte appellante l'onere di dimostrare l'assenza di una sua responsabilità in mancanza di un previo accertamento da parte dell'amministrazione in ordine alla sussistenza di un nesso causale.

L'amministrazione, infatti, non ha valutato a tal fine la pacifica vicinanza al sito in questione della raffineria ENI, oltre ad aver omesso di effettuare un accertamento in ordine alla corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati dall'appellante nell'esercizio della sua attività.

10. – In conclusione, quindi, l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza di primo grado, va annullato il provvedimento impugnato (ordinanza n. 28 del 26 febbraio 2021) per difetto di istruttoria e di motivazione.

11. – Le spese di lite per il doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza di primo grado, annulla il provvedimento impugnato (ordinanza n. 28 del 26 febbraio 2021).

Condanna la Provincia di Pavia al pagamento, in favore della società appellante, delle spese di lite per il doppio grado di giudizio che si liquidano in complessivi € 10.000,00 oltre al rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15%, di IVA e di CPA.

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

(Omissis)