

Pubblicato il 26/09/2025

N. 07565/2025REG.PROV.COLL.
N. 00509/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 509 del 2024, proposto da ***** in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Stefana, Tommaso Mariuzzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Bergamo, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessio Petretti, Giorgio Vavassori, Katia Nava, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alessio Petretti in Roma, via degli Scipioni 268 A;

nei confronti

Comune di ***** in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Bonomi, Paolo Giudici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***** non costituita in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) n. 00485/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Bergamo e del Comune di *****;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

FATTO

1. La società *****, sin dal 2008, svolge l'attività di produzione e cromatura di rubinetteria e minuteria idraulica in un'area sita all'interno dell'area industriale di ***** frazione del Comune di ***** (BG).

2. Nel 2013 la locale ARPA comunicava alla Provincia gli esiti delle analisi delle acque, prelevate nel mese di dicembre 2012 dal piezometro Pz5, posizionato all'intero della società ***** , da cui era emersa la probabile contaminazione da cromo esavalente delle acque sotterranee, che attraversano lo stabilimento della *****.

2.1. Il 1° febbraio 2013 si svolgeva un incontro tecnico, all'esito del quale ***** depositava documentazione tecnica e, a seguito del sopralluogo del 18 marzo 2013, l'Amministrazione procedente chiedeva alla società di approfondire le indagini ambientali e di predisporre un apposito piano di caratterizzazione dell'area, che veniva d quest'ultima realizzato il successivo 27 marzo 2013.

2.2. Il 29 marzo 2013, ***** inviava la comunicazione di potenziale contaminazione dell'area, ex art. 245, comma 2, del d.lgs. 152/2006 e, in data 19 aprile 2013, il Comune approvava, con prescrizioni, il piano di caratterizzazione, che era stato analizzato durante l'incontro tecnico del 7 novembre 2013, all'esito del quale era emersa la necessità di

attivare interventi di messa in sicurezza d'emergenza (MISE), a causa di una probabile contaminazione dell'area da cromo e nichel; nel contempo la Regione Lombardia comunicava la propria intenzione di subentrare nella titolarità del procedimento.

2.3. Il 13 febbraio 2014 la Regione prendeva atto del contenuto del piano di caratterizzazione e indicava, sulla base di quanto deciso nella conferenza di servizi del 28 gennaio 2014, gli interventi di MISE da porre in essere (sbarramento idraulico con emungimento delle acque di falda, invio delle stesse presso un impianto di depurazione e successivo scarico in una pubblica fognatura; rimozione di un “hot spot” di terreno contaminato; monitoraggio della falda) e disponeva l'effettuazione di indagini integrative.

2.4. Il 19 ottobre 2016, a seguito del prosieguo delle indagini ambientali e dei monitoraggi delle acque sotterranee, la Provincia chiedeva alla società aggiornamenti relativi all'ultima campagna di monitoraggio e sollecitava il riscontro alla richiesta, formulata nel 2014, relativa all'acquisizione elementi utili a dimostrare la sua estraneità alla contaminazione.

2.5. Il 17 novembre 2016 la ***** ribadiva di non essere responsabile dell'inquinamento, assumendo che, nel corso delle indagini ambientali, erano emersi elementi che collocavano la fonte della contaminazione al di fuori del proprio sito.

2.6. Il 19 gennaio 2018, ***** chiedeva la variazione del sistema di MISE e, all'esito dell'incontro tecnico del 26 marzo 2018, si conveniva di interrompere alcune delle misure disposte e di valutare l'opportunità di procedere ad una caratterizzazione integrativa dell'area.

2.7. Il 25 agosto 2020, la Provincia chiedeva nuovamente alla società di fornire, entro i successivi trenta giorni, ogni elemento utile a supporto della sua asserita estraneità alla contaminazione, precisando, al contempo, che in difetto di riscontro avrebbe avviato un formale procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione a suo carico.

2.8. Il 4 settembre 2020, la società negava ogni addebito e, il successivo 28 ottobre 2020, la Provincia avviava il procedimento per l'individuazione del responsabile della contaminazione, ex art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152/2006.

2.9. Il 15 dicembre 2020, ***** ribadiva nuovamente di non aver avuto alcun ruolo nell'inquinamento del sito.

2.10. Il 23 febbraio 2021, la Provincia concludeva il procedimento individuando nella ***** il soggetto responsabile della contaminazione delle acque sotterranee in relazione al parametro del cromo esavalente e del cromo totale.

3. Tanto premesso, con ricorso di primo grado, notificato il 23 aprile 2021 e depositato il successivo 10 maggio, la società ***** ha impugnato quest'ultimo provvedimento chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, sostenendone la illegittimità.

3.1. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente in primo grado ha censurato il difetto di competenza della Provincia in quanto l'art. 5, della l.r. 27 dicembre 2006, n. 30 (che ha trasferito ai Comuni la competenza per gli interventi di bonifica di siti contaminati che ricadono interamente nel proprio territorio), avrebbe attribuito alla Regione Lombardia, e non alla Provincia, le funzioni relative ai procedimenti di bonifica dei siti contaminati ricadenti sul territorio di due o più Comuni, ivi compresa, quindi, l'individuazione del responsabile della contaminazione.

3.2. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente ha lamentato il difetto di istruttoria alla base del provvedimento impugnato perché da nessun atto si evincerebbe in modo inequivocabile la propria responsabilità; tant'è che la stessa ARPA non avrebbe mai individuato dei focolai di contaminazione nel proprio sito.

3.3. Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente ha censurato lo svilimento di potere del provvedimento impugnato, che sarebbe stato adottato solo per consentire al Comune di agire in rivalsa anche nei suoi confronti al fine di

ottenere il pagamento della somma di € 2.565.000,00 (corrispondente ai finanziamenti ricevuti dalla Regione nel corso degli anni per gli interventi di MISE sulla falda), sul presupposto che l’azione civile intentata dal Comune di ***** nei confronti di una serie di imprese che operano nella zona, tra cui l’odierna ricorrente, verrà verosimilmente respinta a causa della mancanza di un’ordinanza provinciale di individuazione del responsabile.

4. Il T.ar., con la decisione 30 maggio 2023, n. 485, ha respinto il ricorso.
5. La società ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.
6. Si sono costituiti nel giudizio di secondo grado la Provincia di Bergamo e il Comune di ***** , chiedendo di dichiarare il ricorso infondato.
7. All’udienza pubblica del 3 luglio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l’erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha respinto il primo motivo del ricorso di primo grado con il quale era stato censurato il difetto di competenza della Provincia.

Ad avviso della parte appellante, la competenza in materia apparterrebbe alla Regione, in ragione:

- i) dell’incontestato carattere sovracomunale della contaminazione da Cromo della falda sottesa ai Comuni di *****;
- ii) di quanto previsto dall’art. 5, della L.R. Lombardia n. 30/06, che, sino alla dichiarazione di incostituzionalità resa da Corte costituzionale 24 luglio 2023 n. 160, aveva delegato ai Comuni solo le competenze sui siti inquinati che ricadevano interamente nel loro territorio;
- iii) dell’ammissione provinciale, contenuta nello stesso provvedimento impugnato in primo grado, che la Regione era “subentrata nelle responsabilità del procedimento tecnico-amministrativo per la bonifica del sito contaminato”;

iv) della aperta contraddittorietà con la linea procedimentale che era stata correttamente scelta a monte dalla Provincia ed indicata già nella sua nota 20 dicembre 2012.

1.2. Il motivo è infondato.

Osserva il Collegio che, come emerge dall'inequivoco tenore letterale dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. 152/2006, la competenza in ordine alla individuazione del responsabile della contaminazione, spetta, senza eccezioni di sorta, alla Provincia.

L'art. 245 del d.lgs. 152/2006 prevede, infatti, che il proprietario o il gestore dell'area, che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale di superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione e che si qualifichi come soggetto non responsabile, abbia l'obbligo di darne comunicazione alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competenti e di attuare le misure di prevenzione secondo la procedura prevista dall'art.242, del d.lgs. 152/2006. Spetta, poi, alla Provincia, una volta ricevuta tale comunicazione, attivarsi per l'identificazione del soggetto responsabile a sensi dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. 152/2006, così come correttamente avvenuto nel caso in esame.

Il comma 2 dell'art. 245 del citato d.lgs. 152/2006 prevede, infatti, che "Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in

qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell’ambito del sito in proprietà o disponibilità”.

Alla luce di quanto osservato, spetta inequivocabilmente alla Provincia, una volta ricevuta la comunicazione di potenziale contaminazione, attivarsi per l’identificazione del soggetto responsabile dell’inquinamento.

Di qui l’infondatezza del primo motivo di appello.

2. Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l’erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha respinto il secondo motivo del ricorso di primo grado con il quale era stato dedotto il difetto di istruttoria del procedimento che ha portato al provvedimento impugnato.

2.1. A sostegno dell’assunto, la parte appellante rileva che la stessa ARPA non avrebbe mai individuato dei focolai di contaminazione nel proprio sito.

In particolare, osserva che, poiché la direzione di scorrimento delle acque sotterranee non sarebbe fissa da nord a sud, ma varierebbe di anno in anno, anche in direzione da nord-est a sud-ovest, la circostanza per cui piezometri a monte del sito in esame (PzE, PzF e PzG) non mostrano un superamento della CSC non sarebbe dirimente, senza contare che l’assenza di contaminazione del suolo escluderebbe di per sé la sua responsabilità della società *****.

Su tali basi, ritiene l’appellante che la decisione impugnata non avrebbe fatto un buon governo dei principi che presiedono all’accertamento della responsabilità ambientale, posto che, per un verso, la Provincia non avrebbe dimostrato che la causa della contaminazione sia riconducibile allo stabilimento della ***** , e, per altro verso, dalla documentazione in atti si ricaverebbe che tale contaminazione proviene da altri siti industriali vicini.

La parte appellante argomenta in tal senso anche rimarcando la lacunosità dell’istruttoria svolta dalla Provincia, la quale non avrebbe considerato documenti fondamentali, come lo studio “Plumes” di ARPA e

dell’Università di Milano, dal quale si desumerebbe l’assenza di qualsivoglia responsabilità in capo alla *****.

2.2. Il motivo è fondato nei limiti di seguito specificati.

L’esame del merito delle questioni sollevate con il primo motivo di appello presuppone una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento e dello stato della giurisprudenza interna ed eurounitaria.

All’indomani dell’entrata in vigore del Codice del 2006 (il quale, fra l’altro, ha recepito nell’ordinamento interno la direttiva 2004/35/CE, attuativa del principio “chi inquina paga” di cui all’art. 191 TFUE), la materia della bonifica di siti contaminati risulta disciplinata in modo piuttosto compiuto dalla Parte IV, Tit. V (articoli da 239 a 253).

2.2.1. In via di estrema sintesi, il quadro normativo può essere così ricostruito:

i) l’art. 242 (rubricato “Procedure operative ed amministrative”) individua gli obblighi ricadenti sul soggetto responsabile della contaminazione per ciò che riguarda (*inter alia*) le misure di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza di emergenza dell’area. La disposizione in questione non riferisce alcun obbligo al proprietario dell’area;

ii) l’art. 244 (rubricato “Ordinanze”) disciplina il caso in cui la contaminazione dell’area abbia superato i valori di concentrazione della soglia di contaminazione (CSR). In tali ipotesi la Provincia territorialmente competente diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi degli artt. 242 e seguenti. L’ordinanza in esame viene comunque notificata anche al proprietario dell’area “ai sensi e per gli effetti dell’articolo 253” (ovvero al fine di rendere operative le disposizioni che impongono oneri reali e privilegi speciali sull’area);

iii) l’art. 245 (rubricato “Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione”) consente al proprietario incolpevole – ma in assenza di un obbligo specifico – di

attivare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e bonifica dell'area. Il comma 2 fa carico al proprietario, il quale abbia rilevato il superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), di darne comunicazione alle amministrazioni competenti e di attuare le necessarie misure di prevenzione. Lo stesso comma 2 stabilisce che è comunque riconosciuta al proprietario la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in propria disponibilità;

iv) l'art. 250 (rubricato “Bonifica da parte dell'amministrazione”) stabilisce che, qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti di legge ovvero non siano individuabili e non vi provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dalle Amministrazioni competenti, “avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica”;

v) da ultimo, l'art. 253 del Codice (rubricato “Oneri reali e privilegi speciali”) stabilisce che gli interventi di messa in sicurezza e bonifica sulle aree oggetto di contaminazione «costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250» e che l'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. Ai sensi del successivo comma 2 le spese sostenute per gli interventi sopra indicati sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime (art. 2748, cpv. c.c.). Dal canto suo, il comma 3 stabilisce che «il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile

ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità». Infine, il comma 4 stabilisce che «(...) il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato (...) le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito».

2.2.2. In relazione al delineato quadro normativo interno, la giurisprudenza nazionale si era profondamente divisa circa la possibilità di imporre al proprietario incolpevole l'adozione delle misure di prevenzione e di riparazione di cui alla Parte IV, Tit. V del “Codice dell'ambiente”.

In base a un primo – e minoritario – indirizzo, tale possibilità doveva senz'altro essere ammessa sulla base di alcuni indici normativi e sistematici.

I fautori di tale orientamento osservavano, in particolare:

- i) che la più ampia e rigorosa applicazione del principio “chi inquina paga” porta ad escludere (persino nelle ipotesi-limite in cui non sia identificabile il responsabile dell'inquinamento) che gli oneri di bonifica ambientale possano essere addossati alla collettività;
- ii) che la tradizione giuridica nazionale (nonché di altri Paesi dell'Europa continentale) ben conosce ipotesi di imposizione al proprietario dell'area di specifici doveri di protezione e custodia connessi al mero dato della relazione con la *res* (in base a una sorta di pura e semplice “responsabilità da posizione”);
- iii) che il richiamo normativo alla figura dell'onere reale (art. 253 del “Codice dell'ambiente”) testimonia la volontà del Legislatore di

individuare il proprietario attuale come soggetto su cui gravano i richiamati obblighi;

iv) che la più recente dottrina in ambito civilistico ha ormai riconosciuto che il principio colpevolistico rappresenta uno soltanto dei possibili criteri di imputazione delle conseguenze del danno (ben potendosi affiancare ad esso un diverso criterio di imputazione basato sulla mera relazione con la res, al pari di quanto previsto nel caso di danno da cosa in custodia ex art. 2051 c.c.);

v) che «in coerenza col fondamento stesso del principio “chi inquina paga”, il “chi” non andrebbe inteso solo come colui che con la propria condotta attiva abbia posto in essere le attività inquinanti o abusato del territorio immettendo o facendo immettere materiali inquinanti, ma anche colui che – con la propria condotta omissiva o negligente – nulla faccia per ridurre o eliminare l’inquinamento causato dal terreno di cui è titolare».

2.2.3. Secondo un orientamento di segno contrario, il pertinente quadro normativo nazionale ostava a una ricostruzione volta a far gravare in capo al proprietario incolpevole della contaminazione gli obblighi di cui alla Parte IV, Titolo V, del Codice del 2006.

In particolare, in tale diverso ordine di idee, si evidenziava che:

- i) il principio di matrice eurounitaria “chi inquina paga” (art. 191 TFUE) deve essere correttamente inteso secondo le categorie tipiche della responsabilità personale, senza che sia possibile fare ricorso ad indici presuntivi o a forme più o meno accentuate di responsabilità oggettiva;
- ii) le disposizioni di cui al richiamato Titolo V impongono chiaramente al proprietario incolpevole dell’inquinamento un novero piuttosto limitato di comportamenti (come l’adozione delle misure di prevenzione di cui al comma 2 dell’art. 245), la cui individuazione sembra insuscettibile di interpretazioni di carattere estensivo, atteggiandosi quale tendenziale *numerus clausus*;

iii) deve essere in tal senso valorizzato l'art. 245 del "Codice", il quale contempla come semplice "facoltà" quella per cui il proprietario dell'area ritenga di realizzare egli stesso le necessarie misure di ripristino ambientale;

iv) deve essere parimenti in tal senso valorizzato il successivo art. 250, il quale (con evidente previsione "di chiusura") stabilisce che l'obbligo di realizzare "in ultima istanza" le misure in questione gravi sugli enti pubblici competenti e non sul proprietario dell'area (sul quale ricadranno, al contrario, le sole conseguenze di carattere patrimoniale di cui al successivo art. 253);

v) in generale, nell'ordinamento interno le ipotesi di responsabilità oggettiva per danno ambientale costituirebbero pur sempre un *numerus clausus*, tendenzialmente inestensibile in via interpretativa ed applicativa.

2.2.4. Con due ordinanze sostanzialmente identiche (la n. 21/2015 e la n. 25/2015), l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha esaminato in modo approfondito i termini del richiamato contrasto giurisprudenziale e ha concluso nel senso che il pertinente quadro normativo interno debba essere inteso nel senso di non consentire alle Autorità nazionali di imporre al proprietario incolpevole l'adozione delle misure di cui alla Parte IV, Tit. V, del Codice dell'ambiente.

Inoltre, l'Adunanza plenaria ha evidenziato alcuni possibili contrasti con il principio "chi inquina paga", nonché con i principi di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente da comportamenti di operatori economici.

L'Adunanza Plenaria ha, quindi, rivolto alla Corte di Lussemburgo il seguente quesito interpretativo: «se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, [del TFUE] e dalla direttiva 2004/35/Ce del 21 aprile 2004 (...) – in particolare, il principio "chi inquina paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio, della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei

danni causati all’ambiente – ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest’ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all’autorità amministrativa di imporre l’esecuzione delle misure di sicurezza d’emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell’inquinamento, prevedendo, a carico di quest’ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l’esecuzione degli interventi di bonifica».

2.2.5. La Corte di Giustizia, con la decisione del 4 marzo 2015, C-524/13, ha, in primo luogo, chiarito:

- i) che il principio “chi inquina paga” di cui all’art. 191, par. 2 del TFUE, si limita a definire gli obiettivi generali dell’Unione in materia ambientale;
- ii) che esso è rivolto *in primis* a regolare l’azione dell’Unione (e solo in via mediata quella degli Stati membri);
- iii) che quindi «detta disposizione non può essere invocata in quanto tale dai privati al fine di escludere l’applicazione di una normativa nazionale, quale quella oggetto della causa principale, emanata in una materia rientrante nella politica ambientale, quando non sia applicabile nessuna normativa dell’Unione adottata in base all’articolo 192 TFUE» (il riferimento va alle previsioni della direttiva 2004/35/CE che ha declinato in prescrizioni puntuali il richiamato principio generale “chi inquina paga”).

Correlativamente, la Corte ha evidenziato che la direttiva 2004/35/CE, nella parte in cui ha fatto applicazione dell’art. 192 TFUE, non può essere invocata dalle autorità nazionali al fine di imporre al proprietario incolpevole misure di prevenzione e riparazione in assenza di un fondamento giuridico nazionale (e, prima ancora, europeo).

Tanto chiarito dal punto di vista dell’applicazione (in senso oggettivo) del diritto europeo, la Corte ha sottolineato che, ai sensi della direttiva

2004/35/CE, n. 152, esiste una rilevante distinzione fra:

- i) da un lato, le ipotesi di cui all'art. 3, par. 1, lett. a), (si tratta del danno ambientale causato da una delle attività professionali “sensibili” elencate nell’allegato III). In tali ipotesi, il criterio di imputazione della responsabilità per danno ambientale è di carattere rigidamente oggettivo e prescinde dalla necessaria verifica di una volontà colpevole da parte dell’operatore (c.d. responsabilità ambientale oggettiva);
- ii) dall’altro lato, le ipotesi di cui all’art. 3, par. 1, lett. b) (si tratta del danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell’allegato III, «in caso di comportamento doloso o colposo dell’operatore» (cd. responsabilità ambientale soggettiva).

Tanto premesso, la Corte ha sottolineato che, pur dovendosi dare atto del più rigido criterio di imputazione della responsabilità che attinge l’operatore nelle ipotesi di “responsabilità ambientale oggettiva”, nondimeno viene sempre richiesta – perché una forma di responsabilità sia configurabile – la sussistenza di un nesso di causalità fra la condotta dell’agente e l’evento lesivo per l’ambiente.

In tal senso la Corte di giustizia ha tratto argomento dall’art. 8, par. 3 della sopra menzionata direttiva secondo cui «non sono a carico dell’operatore i costi delle azioni di prevenzione o di riparazione adottate conformemente alla presente direttiva se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante l’esistenza di opportune misure di sicurezza (...».

Da quanto osservato discende che l’Ordinamento UE (e segnatamente la direttiva 2004/35/CE, che ha tradotto in disposizioni puntuali il generale principio di cui all’art. 191 TFUE), dunque, non conosce alcuna ipotesi in cui la responsabilità per il danno ambientale possa essere fatta gravare su un operatore il quale non abbia cagionato – sotto il profilo causale – il danno di cui si discute.

Resta salva, nel ragionamento sviluppato dalla Corte di giustizia, naturalmente, la possibilità che il Legislatore nazionale, avvalendosi della clausola di maggior rigore di cui all'art. 16 della direttiva, decida in via autonoma di dotarsi di una normativa interna che preveda una siffatta forma di responsabilità “da mera posizione”.

Tuttavia, la Corte di Giustizia osserva che l’Ordinamento italiano non si è avvalso della facoltà di introdurre le richiamate disposizioni di maggior rigore (quanto meno, per ciò che riguarda i criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale).

Si tratta, d’altronde, soggiunge la Corte di giustizia, di una scelta di fatto comune a quella operata dai principali Stati membri dell’Unione (Francia, Germania, Spagna) i quali – pur nella diversità delle scelte nazionali di recepimento – hanno escluso la possibilità di coinvolgere il proprietario incolpevole in forme di responsabilità per il danno ambientale cagionato da altri sulle aree successivamente acquisite. La sentenza in esame risulta di notevole importanza sistematica in quanto riconferma in termini quanto mai netti che, al fine di configurare una responsabilità per danno ambientale, è sempre necessaria la sussistenza di un nesso di causalità fra la condotta dell’operatore e l’evento dannoso.

In definitiva, conclude la Corte nella decisione in esame, l’Ordinamento UE consente – a talune condizioni – che la sussistenza di un siffatto nesso di causalità possa essere dimostrata facendo ricorso a meccanismi presuntivi, ma non ammette in alcun modo la configurabilità di forme di responsabilità “da mera posizione”.

2.2.6. Alla luce di quanto osservato, come la Sezione ha avuto modo di chiarire anche di recente che “*la responsabilità da inquinamento (di cui al Titolo V, Parte IV, cod. amb.) è integrata dall’aver provocato o contribuito a provocare la contaminazione di un sito oltre le CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) valevoli per i vari elementi inquinanti. Essa determina l’assunzione ex lege degli obblighi di prevenzione, di messa in*

sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale enucleati dall'art. 240 cod. amb., da adempiersi nel rispetto della procedura operativa di cui all'art. 242 cod. amb. Ai sensi dell'art. 244 cod. amb., ove si riscontri il superamento delle CSC in un determinato sito, la provincia (o, se istituita, la città metropolitana) individua, con apposite indagini, il responsabile della contaminazione e, sentito il comune competente, lo diffida, con ordinanza motivata, ad assumere le necessarie misure di contrasto del danno ambientale. In sostanza, l'art. 244 cod. amb. attribuisce all'autorità competente il potere di compulicare l'adempimento di quegli obblighi (di prevenzione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino) facenti capo ex lege al responsabile dell'inquinamento, ove questi non si sia attivato spontaneamente.

9.4. Rispetto al responsabile dell'inquinamento, completamente diversa è la posizione del mero proprietario del fondo inquinato.

Il cd. proprietario incolpevole, che non ha contribuito all'inquinamento del sito, è tenuto esclusivamente a segnalare alle autorità il superamento o il pericolo di superamento delle CSC e ad adottare le misure di prevenzione del danno ambientale, mentre ha la mera facoltà di assumere in proprio le restanti iniziative di contrasto e riparazione del danno (art. 245 cod. amb.), onde mantenere il fondo libero dai pesi derivanti dall'eventuale attivazione d'ufficio delle autorità. Infatti, il proprietario rimane esposto al privilegio speciale e agli oneri reali sul fondo per il caso in cui, non essendo stato individuato il responsabile dell'inquinamento, le amministrazioni competenti realizzino d'ufficio le misure di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, rivalendosi poi delle spese sul proprietario, nei limiti del valore del fondo (artt. 250 e 253 cod. amb.). Pertanto, non è configurabile alcuna responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata né, quindi, l'obbligo di bonificare il sito per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale

all'inquinamento riscontrato (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 4 agosto 2025, n. 6885).

2.2.7. Inoltre la giurisprudenza, sia amministrativa, sia civile, superando un originario contrasto ermeneutico, si è ormai consolidata nel senso che il proprietario incolpevole, tenuto – come visto – all'esecuzione delle sole misure di prevenzione (definite all'art. 240, co. 1, lett. i, cod. amb.), non è obbligato a porre in essere neppure le misure di messa in sicurezza di emergenza (definite all'art. 240, co. 1, lett. m, cod. amb.), queste ultime essendo interventi miranti alla riparazione del danno ambientale e, come tali, gravanti esclusivamente sul responsabile dell'inquinamento (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, ord. n. 21; Cass. Civ., Sez. Un., 1 febbraio 2023, n. 3077; da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957; Id., 19 luglio 2023, n. 7072).

In particolare, nel solco dei principi elaborati dalla Corte di giustizia, di recente, la Cassazione, con la decisione, resa a Sezioni Unite, 1° febbraio 2023, n. 3077, ha escluso che la misura della «messa in sicurezza di emergenza», di cui all'art. 240, comma 1°, lett. m), d. lgs. n. 152/2006, possa ricondursi sotto l'indice delle «misure di prevenzione», di cui alla lett. i), le quali soltanto possono giustificare, per gli effetti di cui al successivo art. 245, comma 1°, obblighi di *fare* in capo al proprietario (o ad altro soggetto interessato) non responsabile della potenziale contaminazione.

In particolare, le Sezioni Unite hanno chiarito che il proprietario non responsabile dell'inquinamento è solo tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, t.u. ambiente, ad adottare le misure (iniziali) di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui alle lett. m) e p) della stessa disposizione, di fatto respingendo quel diverso orientamento, il quale, richiamandosi al principio di precauzione ammette, invece, l'inerenza (anche) di tali misure

a quelle preventive (di cui alla lett. i), come tali potenzialmente gravanti anche sul proprietario (o detentore), in quanto tale.

Nel loro impianto argomentativo, le Sezioni Unite (in chiave critica) prendono le mosse dall'opzione interpretativa, più volte seguita anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ritiene di poter ricondurre le misure di messa in sicurezza d'emergenza (m.i.s.e.) nell'ambito degli strumenti cautelari di cui all'art. 240, comma 1°, lett. i), t.u. ambiente, avuto riguardo alla invariante connotazione oggettivo-funzionale, costituita dalla comune finalità preventivo-riparatoria.

Solo in relazione ad un contesto di prevenzione e riparazione anticipatoria del danno ambientale, si giustificherebbe, infatti, una forma di responsabilità oggettiva fondata sulla mera relazione del proprietario (o detentore qualificato) con il sito da cui possono scaturire i danni all'ambiente, nella sentenza gravata ritenuta coerente con quel modello di imputazione ricavabile dalla dir. n. 2004/35/CE, da assumersi come un «criterio guida» rivolto alla legislazione nazionale (cfr. punto 9 della sentenza).

2.2.8. In conclusione sul punto, alla stregua dei principi esposti, il proprietario che non ha contribuito all'inquinamento del proprio fondo non può essere considerato responsabile in forma omissiva per mancato controllo dell'area, salvo che abbia violato uno specifico obbligo giuridico di attivarsi.

Come è stato, al riguardo, in modo condivisibile, chiarito: *«va esclusa, infatti, la configurabilità, quale concorso nel determinare – l'aggravamento di – una contaminazione, del comportamento omissivo del proprietario rispetto a condotte positive cui esso non era tenuto, non essendo responsabile del relativo inquinamento originario, ma che avrebbero potuto costituire a norma di legge solo delle sue mere iniziative volontarie. La posizione di proprietario c.d. incolpevole, in altre parole, non viene meno per il solo fatto che il proprietario avrebbe potuto, in*

ipotesi, attivarsi efficacemente, ma solo quando la relativa omissione abbia comportato la violazione di un preciso obbligo giuridico di azione positiva, obbligo in difetto del quale è la stessa causalità giuridica a fare difetto (arg. ex art. 40 cpv. cod. pen.)» (Consiglio di Stato, sez. IV, 4 agosto 2025, n. 6885, cit.; Cons. Stato, Sez. V, 9 luglio 2015, n. 3449).

Quanto alla dimostrazione dell'elemento psicologico necessario per configurare una responsabilità da contaminazione, è stato chiarito che incombe sull'Amministrazione l'onere di dimostrare che, in concreto, da parte del proprietario vi sia stato un comportamento quantomeno colposo. (Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2025; 14 maggio 2024, n. 4298; sez. VII, 2 aprile 2024, n. 2997; sez. IV, 31 maggio 2021, n. 4145).

Sotto tale profilo, come la Sezione ha avuto anche di recente modo di osservare, in materia ambientale, l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento e i relativi effetti - accertamento che 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 (Cons. Stato, Sez. IV, 25 giugno 2025, n. 5506).

2.3. È dunque alla stregua di tali coordinate teoriche che deve vagliarsi la censura articolata dalla società appellante con il motivo in esame.

Ritiene il Collegio che, alla luce delle risultanze dell'attività istruttoria condotta dalla Provincia con l'ausilio di Arpa, di cui si è dato conto al punto 2 della parte in fatto, non sia stato assolto l'onere di provare la responsabilità della ***** in relazione alla contaminazione ambientale del sito di sua proprietà.

Depongono in tal senso le numerose risultanze probatorie in atti, non considerate dalla decisione impugnata, dal cui esame si ricava la mancata dimostrazione della effettiva contaminazione del sito in questione.

In effetti, dai rilevamenti effettuati in data 5 aprile 2017 (cfr. doc. 58 della produzione documentale dell'appellante) è emerso che nel sito di proprietà della ***** non è stato rilevato alcun superamento del limite di legge per il Cromo VI nei piezometri campionati.

Tale conclusione ha trovato conferma nella nota di Arpa del 22 settembre 2017 (cfr. doc. 62 della produzione documentale dell'appellante).

L'assenza di prova in ordine alla contaminazione del sito in esame trova un ulteriore riscontro nella nota provinciale 31 luglio 2018 (cfr. doc. 78 della produzione documentale dell'appellante), ove si afferma che i piezometri realizzati nel dicembre 2012 per indagare ulteriori sorgenti attive di contaminazione sono stati rinvenuti a una distanza di 300 metri a sud del confine *****.

In tale direzione, un ulteriore importante indice probatorio che depone per la mancanza (o quantomeno la non dimostrata sussistenza) di responsabilità in capo alla odierna appellante si ricava dalla incontestata assenza di contaminazione da Cromo VI nei terreni del sito di proprietà della parte appellante, come è emerso dagli esiti dell'attività di caratterizzazione diretta dalla Provincia.

Tali inequivoci risultanze probatorie non possono essere depotenziate dai rilievi formulati al riguardo nella decisione impugnata, secondo cui la contaminazione “*potrebbe raggiungere direttamente la falda, senza interessare il suolo*”, ovvero che le analisi sono state concentrate “*solo sui punti ritenuti potenzialmente critici e non sull'intero sito*”, perché, in tal modo opinando, si sostituisce ad un elemento reale, quale è la mancata prova della contaminazione del sito di che trattasi, mere congetture prive di solide basi scientifiche e di logica plausibilità.

Ciò anche in considerazione del fatto che, nel verbale di sopralluogo del 18 marzo 2013 (cfr. doc. 16 della produzione documentale dell'appellante), gli Enti intervenuti chiesero espressamente che venisse “effettuato un approfondimento di indagini sul terreno in corrispondenza dei centri di

pericolo, nello specifico della linea galvanica attualmente presente, dell'area di ex alloggiamento delle attività galvaniche, della linea di collettamento dei cromati al depuratore e dell'impianto di depurazione”.

Tale approfondimento, nondimeno, non è mai stato svolto, né il suo svolgimento è stato ulteriormente chiesto negli ultimi anni alla società appellante.

Del resto, e più in radice, anche a volere ritenere che le indagini al riguardo effettuate su indicazione degli Enti non siano state esaustive, ciò non potrebbe ripercuotersi a danno della odierna società appellante, pena una inammissibile inversione dei criteri di riparto dell'onere probatorio, criteri che, alla luce della costante giurisprudenza sopra richiamata, fanno gravare sull'Amministrazione l'onere di individuare il responsabile dell'inquinamento.

2.4. La conclusione fin qui raggiunta è corroborata da altre convergenti risultanze documentali.

Anche la contaminazione registrata nel lato N del sito, dimostrata dal Cromo VI rinvenuto nel Pz Eurodolciaria, depone chiaramente per la presenza di una fonte di contaminazione esterna al sito della società appellante.

La stessa griglia indiziaria richiamata a supporto del provvedimento contestato, e sulla quale il giudice di primo grado ha fondato la prognosi di contaminazione a carico dell'odierna appellante, fa leva, a ben vedere, su elementi generici e ipotetici, i quali, anche ove letti in combinato disposto, non consentono di ritenere raggiunto lo standard probatorio del “più probabile che non”, necessario per attribuire una responsabilità a carico della *****

Non conducente appare, in primo luogo, l'affermazione della decisione impugnata in ordine alla astratta compatibilità tra il ciclo produttivo della società appellante, concernente un'attività di cromatura, e la contaminazione del sito della *****, dovendosi in senso contrario

evidenziare che, contrariamente a quanto avviene secondo *l'id quod plerumque accidit*, non è stato accertato un gradiente di contaminazione nel sito nonostante l'accertata presenza di Cromo VI a monte dello stabilimento e, con valori più alti, a valle di esso.

Parimenti non plausibile, ai fini dell'affermazione della responsabilità della società appellante, si rivela la nota di Arpa n. prot. 7676, del 18 gennaio 2013, fortemente valorizzata dal giudice di primo grado, dal momento che essa si esprime in termini meramente congetturali in relazione al possibile focolaio da cromo VI all'interno del sito della appellante.

Inoltre, costituisce una mera illazione, priva dei rigorosi presupposti richiesti dall'art. 2729 c.c., l'affermazione in ordine alla responsabilità della ******, che la decisione impugnata trae dall'accertato superamento, sia nel 2008 sia nel 2011, del CSC per il Cromo VI in corrispondenza in corrispondenza dei PzD, Pz Provincia 2 e Pz 13, posto che, come la stessa decisione impugnata non manca contraddittoriamente di evidenziare, tali siti sono tutti localizzati a valle della proprietà della società appellante.

Infine, l'assenza – in capo all'amministrazione – di solidi elementi probatori a carico della odierna appellante appare confermata dalle note con le quali la Provincia, per ben 3 volte a distanza di anni (nel 2014, nel 2016 e nel 2020), ha chiesto alla ***** di fornire ogni elemento utile a supporto dell'asserita estraneità alla contaminazione, precisando, al contempo, che in difetto di riscontro, avrebbe avviato un formale procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione a suo carico.

Tali richieste, rileva il Collegio, oltre a far incombere sulla società appellante l'onere di una inammissibile, quanto diabolica, prova negativa di un fatto, alterano il regime di riparto dell'onere probatorio delineato dal costante orientamento giurisprudenziale che, come già rilevato, in materia di responsabilità ambientale, e in conformità per altro alla regola generale

di cui all'art. 2697 .c.c., fa gravare sull'Amministrazione l'onere di dimostrare che, in concreto, da parte del proprietario vi sia stato un comportamento quantomeno colposo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'affermazione in ordine alla responsabilità della società appellante non risulta assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, non trovando supporto in indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere "più probabile che non" l'aver causato la contaminazione del sito di sua proprietà.

2.5. Ricorda al riguardo il Collegio che il canone di giudizio del "più probabile che non" impone di scegliere tra due ipotesi contrarie, ossia tra l'eventualità della verità e l'eventualità della falsità di un enunciato, quella che presenti il grado di conferma logica maggiore, sicché il giudice deve assumere come "vero" l'enunciato che ha ricevuto il grado relativamente maggiore di conferma sulla base delle prove disponibili.

Dalle prove acquisite al giudizio, come sopra esposto, tale standard probatorio non è stato raggiunto.

La sentenza di primo grado deve, dunque, sul punto, essere riformata, con conseguente annullamento del provvedimento con il quale la Provincia ha individuato nella società ***** responsabile della contaminazione delle acque sotterranee per il parametro cromo esavalente e cromo totale.

2.6. Resta, ovviamente, ferma la possibilità che l'Amministrazione possa rideterminarsi al riguardo laddove, all'esito di una nuova istruttoria, dovessero emergere nuovi elementi probatori in grado di ascrivere alla ***** una responsabilità da inquinamento ambientale.

3. Con un terzo motivo di gravame la parte appellante ripropone criticamente il terzo motivo del ricorso di primo grado con il quale era stato censurato lo svilimento di potere del provvedimento impugnato, perché, ad avviso della *****, sarebbe stato adottato solo per consentire al Comune di agire in rivalsa anche nei suoi confronti al fine di ottenere il

pagamento della somma di € 2.565.000,00 (corrispondente ai finanziamenti ricevuti dalla Regione nel corso degli anni per gli interventi di MISE sulla falda), sul presupposto che l'azione civile intentata dal Comune di ***** nei confronti di una serie di imprese che operano nella zona, tra cui l'odierna ricorrente, verrà verosimilmente respinta a causa della mancanza di un'ordinanza provinciale di individuazione del responsabile.

3.1. Il motivo è infondato.

Ricorda il Collegio che, secondo una definizione largamente condivisa sia in dottrina sia in giurisprudenza, ricorre il vizio di sviamento di potere e allorché il pubblico potere venga esercitato per finalità diverse da quelle enunciate dal legislatore con la norma attributiva dello stesso, ovvero quando l'atto posto in essere sia stato determinato da un interesse diverso da quello pubblico, la cui dimostrazione richiede la sussistenza di elementi di prova precisi e concordanti «idonei a dare conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale, non bastando allegazioni che non raggiungono neppure il livello di supposizione od indizio» (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 26 luglio 2021, n. 5532).

Ipotesi, questa, che non ricorre nel caso in esame in quanto la parte appellante si è limitata ad asserire genericamente, senza provare, che la Provincia avrebbe accelerato l'iter procedimentale al solo fine di favorire il Comune di *****.

4. In conclusione, nei sensi e nei limiti suesposti, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado va annullato il provvedimento con il quale la Provincia ha individuato nella società ***** la responsabile della contaminazione da cromo delle acque sotterranee in corrispondenza del sito di sua proprietà.

5. Avuto riguardo alla particolarità della vicenda processuale, sussistono i presupposti per la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado annulla il provvedimento con il quale la Provincia ha individuato nella società ***** la responsabile della contaminazione da cromo delle acque sotterranee in corrispondenza del sito di sua proprietà.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO