



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 1096 del 2025, proposto dalla società ******, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Cordasco e Maurizio Bogino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto in Roma, viale Ippocrate n. 104, presso lo studio dell'avvocato Maurizio Bogino;

contro

la Provincia di Frosinone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mariacristina Iadecola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero della difesa per l'Arma dei Carabinieri, in persona dei rispettivi ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

il Comune di ******, l'Agenzia regionale protezione ambientale del

Lazio, la Regione Lazio, l'Azienda sanitaria locale di Frosinone, la Prefettura di Frosinone, la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Frosinone e Latina e la società *****, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale (T.A.R.) per il Lazio, sezione staccata di Latina, Sez. I, n. 708 del 7 novembre 2024 (non notificata), con la quale è stato respinto il ricorso proposto per l'annullamento dell'ordinanza della Provincia di Frosinone n. 2 del 24 febbraio 2022, comunicata in pari data, avente ad oggetto l'individuazione del responsabile della potenziale contaminazione di un sito industriale e la diffida ad adottare le dovute misure di prevenzione, messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Frosinone, del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Ministero della difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2026 il Cons. Martina Arrivi e viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe, notificato il 3 febbraio 2025 e depositato il 10 febbraio 2025, ***** ha appellato la sentenza del T.A.R. Lazio, sezione staccata di Latina, n. 708 del 7 novembre 2024, non notificata, con la quale è stato respinto il ricorso, proposto in primo grado dall'appellante, per l'annullamento dell'ordinanza della Provincia di Frosinone n. 2 del 24 febbraio 2022, comunicata in pari data, avente ad oggetto l'individuazione della società quale responsabile della potenziale

contaminazione di un sito industriale e la diffida della medesima, ai sensi dell'art. 244, co. 2, d.lgs. 152/2006 (cod. amb.), ad adottare le dovute misure di prevenzione, messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale.

1.1. *****, avente quale oggetto sociale la produzione e la trasformazione di solfato di allume, oltre che di qualsivoglia altro composto chimico, gestisce uno stabilimento industriale in *****, insistente su due lotti, censiti al foglio 69, particelle 340 e 561, l'uno di sua proprietà, l'altro condotto in locazione.

In esito agli accertamenti eseguiti dai Carabinieri forestali di ***** e dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) del Lazio, sul sito produttivo *de quo* e sui fondi vicini appartenenti a terzi soggetti, catastalmente identificati al foglio n. 69, particelle nn. 548 e 574, è emersa una potenziale contaminazione da vari metalli, con superamento di diversi valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC). In particolare, è stata complessivamente accertata la presenza di alluminio, arsenico, zinco, idrocarburi pesanti, stagno, ferro, manganese, nichel e selenio e, per quanto di specifico interesse per la posizione di *****, nella matrice acque sotterranee dell'area di sedime del suo stabilimento, ove vengono immesse le acque dei processi aziendali, sono stati rilevati valori anomali di alluminio (710 µg/l, a fronte di un limite di 200), ferro (2063 µg/l, a fronte di un limite di 200), manganese (1303 µg/l a fronte di un limite di 50) e nichel (35 µg/l a fronte di un limite di 20), tutti superiori alle soglie previste dalla tabella 2 dell'allegato 5 del titolo V, parte IV, del d.lgs. 152/2006. Sulla scorta di ciò, la Provincia di Frosinone ha avviato il procedimento di individuazione del responsabile dell'inquinamento e, a seguito di interlocuzioni con la società appellante, ha adottato l'ordinanza per cui è causa, ritenendo sussistente il nesso di causalità tra l'attività imprenditoriale da questa svolta nello stabilimento, ossia la produzione e la trasformazione di prodotti chimici, e la potenziale contaminazione, nella

matrice acque sotterranee, delle citate particelle nn. 340 e 561, sulle quali insiste il sito industriale.

1.2. ***** ha impugnato l'ordinanza con quattro motivi di ricorso, lamentando, in sintesi:

I) l'erroneo riscontro del nesso di causalità tra l'inquinamento e l'attività industriale svolta dalla società, stante la probabile origine naturale del fenomeno, confermata anche da uno studio del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), il quale evidenzerebbe che i terreni in questione siano già di per sé ricchi dei metalli rilevati dalle autorità;

II) un ulteriore profilo di erroneità dell'accertamento della responsabilità della ricorrente per l'inquinamento, posto che il processo produttivo dello stabilimento non contemplerebbe l'utilizzo di ferro, manganese e nichel, rinvenuti *in situ*;

III) la violazione della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, d.lgs. 152/2006, oltre all'eccesso di potere, poiché l'alluminio non sarebbe ricompreso in tale tabella e in quanto i valori dei contaminanti rinvenuti nel terreno di cui alla particella 574 sarebbero stati erroneamente confrontati con la colonna A di tale tabella (relativa ai siti a uso verde pubblico, privato e residenziale) e non con la colonna B (riferita ai siti a uso commerciale e industriale);

IV) la violazione della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, d.lgs. 152/2006 e l'eccesso di potere, poiché – di nuovo – la potenziale contaminazione dovrebbe essere ricondotta alle caratteristiche naturali del suolo.

1.3. Con la sentenza appellata, il T.A.R., dopo aver respinto l'istanza istruttoria presentata dalla ricorrente per l'accertamento delle cause dell'inquinamento, ha giudicato il ricorso manifestamente infondato, salvo che per il terzo motivo, che ha dichiarato inammissibile per carenza di interesse.

Il giudice di primo grado ha ritenuto corretto il riscontro del nesso causale tra l'attività industriale della società e l'inquinamento del sito, in base al parametro probatorio del "più probabile che non", vista l'afferenza dei metalli rinvenuti all'attività svolta dalla società e dal momento che questa non aveva offerto prove a sostegno del mancato utilizzo di sostanze diverse dall'alluminio nel ciclo produttivo né dell'origine naturale della potenziale contaminazione. Quanto alla terza censura, il giudice ha osservato come la ricorrente non avesse interesse a contestare gli accertamenti relativi alla particella 574, in quanto estranea all'imputazione di responsabilità nei suoi riguardi.

2. Con il ricorso in appello, ***** ha censurato la sentenza per due motivi.

2.1. Con il primo (*«Error in iudicando per erroneità della sentenza, per intrinseca illogicità della motivazione, nonché ed in quanto erronea per travisamento dei fatti e dei principi di diritto relativi alla materia trattata, incongruità, violazione di legge, artt. 97 Cost, 1, 2, 2bis e 3 L. 241/1990 e s.m.i in tema di obbligo motivazionale della sentenza. Nonché ed anche con riferimento all'art. 111 Cost., eccesso di potere per illogicità manifesta e palese irragionevolezza»*), l'appellante ha sostenuto che il giudice di primo grado abbia compiuto una indebita inversione dell'onere della prova dell'inquinamento, ponendolo a carico della società ricorrente, anziché della Provincia. Viceversa, nel caso di specie sarebbe l'istruttoria procedimentale a essere carente, la Provincia di Frosinone essendosi limitata all'accertamento tecnico dell'inquinamento della falda, senza un esame analitico dei vari elementi immissari che possano averla contaminata. Né rileverebbe l'esecuzione di campionamenti di acqua dai pozzi dello stabilimento, poiché ivi verrebbe immessa solo acqua utilizzata per il controllo della temperatura dei reattori, in un circuito chiuso, oltre al fatto che i campionamenti sarebbero stati eseguiti in un momento di fermo del sistema produttivo. Inoltre, l'amministrazione avrebbe omesso

qualsivoglia accertamento dell'utilizzo dei contaminanti diversi dall'alluminio nel sito produttivo dell'appellante, essendosi appiattita sulla lettura dell'oggetto sociale, omettendo qualsiasi indagine *in loco* e non considerando che la società è autorizzata alla sola produzione di sali a base di alluminio. Ulteriormente, nella motivazione del provvedimento non verrebbe precisato se la potenziale contaminazione sia imputabile al terreno, cioè a un fenomeno naturale, o all'attività dell'appellante. Inoltre, dalla motivazione provvedimentoale emergerebbe una imprecisa perimetrazione della zona potenzialmente contaminata, visti i riferimenti a varie particelle catastali, nonché una certa ambiguità nella individuazione dei parametri normativi con cui confrontare la concentrazione degli inquinanti. Sotto questo ultimo aspetto, l'appellante ribadisce che l'alluminio, ossia la sostanza effettivamente utilizzata nello stabilimento industriale, non è ricompreso tra i contaminanti annoverati nella tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, cod. amb. L'appellante ha lamentato, inoltre, che, in base al principio "chi inquina paga" e all'art. 311 cod. amb., l'amministrazione avrebbe dovuto accertare la ricorrenza del dolo o della colpa della società e che l'onere di questa di "discolparsi" sorgerebbe solo a seguito di tale accertamento; viceversa, nel caso di specie, non sarebbe possibile comprendere neppure se la Provincia di Frosinone abbia imputato alla ricorrente una responsabilità soggettiva od oggettiva. In ragione dell'inaccuratezza dell'istruttoria procedimentale e dell'insufficienza della motivazione provvedimentoale sul nesso causale, l'appellante ha insistito nella richiesta, respinta in primo grado, di disporre una verifica o una consulenza tecnica d'ufficio.

2.2. Il secondo motivo (*«error in iudicando, nonché ed anche per vizio del procedimento, difetto di istruttoria, errore nei presupposti di fatto e di diritto, illogicità e irragionevolezza, evidente travisamento, difetto di motivazione, laddove in dispregio ed in contrasto con gli articoli 61, 116 c.p.c., 67, 68 c.p.a.»*) si ricollega all'ultimo aspetto evidenziato, ossia

all'omessa istruttoria processuale. Ad avviso dell'appellante, nel caso di specie sarebbe necessario disporre una verifica o consulenza tecnica per sindacare l'attendibilità scientifica delle valutazioni dell'amministrazione e per colmare le ambiguità del provvedimento, sia quanto all'origine dell'inquinamento sia quanto alle tabelle (di cui all'allegato 5 al titolo V, parte IV, cod. amb.) da utilizzare per individuare le CSC con cui rapportare gli inquinanti rinvenuti.

3. In data 9 febbraio 2026, ***** ha depositato in appello due documenti, l'uno denominato "Studio dei valori di fondo nella Valle del Sacco" e l'altro contenente la traduzione delle sigle degli elementi chimici citati nello studio.

4. Si è costituita la Provincia di Frosinone, eccependo l'inammissibilità del deposito documentale e deducendo l'infondatezza dell'appello, vista la completezza dell'istruttoria procedimentale e l'intervenuta dimostrazione, secondo il parametro del "più probabile che non", della derivazione della potenziale contaminazione dallo stabilimento gestito dall'appellante.

5. Si sono costituiti anche il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e il Ministero della difesa, deducendo la loro estraneità alla vicenda contenziosa e argomentando in ordine all'infondatezza delle doglianze.

6. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 26 marzo 2026.

7. In rito, si evidenzia l'inammissibilità dei documenti depositati dall'appellante, in ragione del divieto di *nova* sancito dall'art. 104 cod. proc. amm. e stante l'assenza di allegazioni circa la novità di tali documenti o la loro indispensabilità per la definizione della controversia. Gli stessi, quindi, non vengono presi in considerazione ai fini della decisione.

8. Sempre in rito, si dà atto del difetto di legittimazione passiva dei Ministeri resistenti, in quanto oggetto di impugnazione è un provvedimento provinciale, mentre non vengono mosse critiche all'azione autoritativa delle suddette amministrazioni statali.

9. Nel merito, l'appello è infondato.

9.1. Sotto il profilo processuale, si rileva sin da subito la correttezza della sentenza appellata, laddove ha ritenuto non necessario disporre una verifica o una consulenza tecnica d'ufficio, dal momento che la causa può essere pianamente decisa senza necessità di approfondimenti istruttori, sulla base delle seguenti considerazioni.

9.2. Per quanto concerne l'accertamento della causa della potenziale contaminazione riscontrata nel sito, la Provincia di Frosinone, prima, e il T.A.R., poi, si sono attenuti alle consolidate direttrici ermeneutiche per le quali:

- l'accertamento del nesso fra una determinata causa di inquinamento e 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 (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10; Id., Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172; Id., 22 luglio 2024, n. 6596), conformemente all'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale, nell'interpretare il principio "chi inquina paga", ha escluso qualsiasi connotazione penalistica della responsabilità e, correlatamente, ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ossia come contribuzione da parte di un soggetto al rischio del verificarsi dell'inquinamento (Corte Giust. UE, 9 marzo 2010, C-378/08; Id., 4 marzo 2015, C-534/13);

- la prova della responsabilità da inquinamento può essere, pertanto, data in via diretta o indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, mediante presunzioni semplici (artt. 2727 e 2729 cod. civ.), 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 (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668; Id., 22 luglio 2024, n. 6596);

- a fronte della dimostrazione, secondo il succitato parametro probabilistico, del nesso causale dell'inquinamento, il soggetto individuato come responsabile non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa possibili fattori eziologici alternativi, ma deve provare e documentare, con pari analiticità, la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra causa debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668; Id., 22 luglio 2024, n. 6596).

Ebbene, nel caso di specie, la Provincia di Frosinone ha concluso che la potenziale contaminazione delle acque sotterranee alle particelle nn. 340 e 561 deriva, più probabilmente che non, dall'attività svolta nello stabilimento facente capo a ***** in ragione:

- della presenza degli inquinanti proprio nelle acque dei pozzi dello stabilimento, nei quali è stata riscontrata, precipuamente, *«l'immissione di acqua di processo da parte della predetta azienda»* (così si esprime il provvedimento);

- dell'afferenza delle sostanze rinvenute (alluminio, ferro, manganese, nichel) all'attività della società, che, come si ricava già dall'analisi dell'oggetto sociale, si occupa non solo del trattamento dell'alluminio, ma anche della produzione e trasformazione di qualsivoglia altro composto chimico.

I due elementi costituiscono presunzioni gravi, precise e concordanti della derivazione della contaminazione dallo stabilimento e sono sufficienti, secondo il più volte citato parametro probabilistico, a suffragare il nesso di causa. A fronte di tale quadro indiziario assai significativo, ***** ***** non ha fornito alcuna prova liberatoria, che sarebbe stato suo preciso compito offrire, alla luce dell'insegnamento giurisprudenziale innanzi riportato, senza che ciò integri una inversione dell'onere probatorio. Infatti, la Provincia ha assolto l'onere a suo carico, dimostrando la sussistenza del nesso causale ipotizzato, mediante le richiamate prove

indiziarie, che, come già illustrato, sono sufficienti a soddisfare lo standard probatorio vigente in materia; di conseguenza, sarebbe spettato alla società confutare l'attendibilità di tali presunzioni o di fornire altre prove, parimenti convincenti, a sostegno dell'asserita "origine naturale" della potenziale contaminazione. Viceversa, come condivisibilmente evidenziato dal giudice di primo grado, la ricorrente non si è premurata di procurarsi alcuna perizia di parte o qualsiasi altro documento in grado di illustrare né il proprio processo produttivo, in modo da confutare l'impiego delle sostanze rinvenute nella matrice acque sotterranee del suo stabilimento, né le caratteristiche geomorfologiche del sito, onde dimostrare la naturale presenza delle sostanze, avendo omesso addirittura di produrre in primo grado lo studio del CNR che, a suo dire, attesterebbe che i terreni sono già ricchi dei metalli rinvenuti. L'attendibilità dell'accertamento dell'amministrazione non è smentita neppure dalle allegazioni, parimenti indimostrate, che:

- la società sia dotata di autorizzazione a trattare solo l'alluminio, perché ciò non esclude che gli altri metalli siano concretamente impiegati e/o prodotti nello stabilimento;
- le acque prelevate dai pozzi siano utilizzate per il controllo della temperatura dei reattori a circuito chiuso e siano state estratte in un momento di fermo del sistema produttivo, in quanto rimane il fatto che tali acque provengono dallo stabilimento, perciò sono state immesse in falda dalla società.

9.3. Per quanto concerne la perimetrazione dell'area inquinata, il provvedimento è chiaro nell'imputare a ***** la potenziale contaminazione delle particelle 340 e 561, nella sua disponibilità, con conseguente irrilevanza di ogni deduzione in merito alle sostanze rinvenute nei lotti limitrofi, ossia nelle particelle 548 e 574, che – come correttamente statuito dal T.A.R. – esulano dal *thema decidendum*.

9.4. Quanto alle CSC di riferimento, il provvedimento addebita alla società appellante la potenziale contaminazione delle acque sotterranee e, coerentemente, rapporta i metalli rinvenuti ai valori indicati nella tabella 2 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, cod. amb., riferita, per l'appunto, alla "concentrazione soglia di contaminazione nelle acque sotterranee". Pertanto, non vi è alcuna incertezza o ambiguità nella individuazione dei parametri normativi con cui confrontare le sostanze inquinanti. Il provvedimento cita il superamento delle CSC della tabella 1 del medesimo allegato, relativa alla "concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo", solo in relazione alle particelle 548 e 574, il cui inquinamento, nel suolo e nel sottosuolo, non è stato attribuito alla società ricorrente. Pertanto, non è rilevante che l'alluminio non sia ricompreso nella tabella 1, mentre è significativo che esso sia annoverato nella tabella 2 e che i valori di alluminio nelle acque sotterranee superino le CSC stabilite in tale ultima tabella.

9.5. Infine, quanto all'elemento psicologico della responsabilità, si tratta di una questione nuova, non sollevata in primo grado, perciò ogni censura sul punto è inammissibile, in base all'art. 104 cod. proc. amm. Ad ogni modo, la doglianza è anche infondata, in quanto il principio "chi inquina paga" non richiede la prova dell'elemento soggettivo, dal momento che la direttiva n. 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità non di posizione, ma, comunque, oggettiva (Cons. Stato, Ad. Plen., 26 gennaio 2021, n. 3; Id., Sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11208). Coerente con tale impostazione è la disciplina nazionale, che, agli artt. 242 e 244 cod. amb. e, comunque, nella parte IV del codice, non richiede la ricorrenza dell'elemento soggettivo ai fini dell'imputazione dell'obbligo di bonifica. L'unico riferimento normativo del codice al dolo o alla colpa è contenuto all'art. 311, co. 2, cod. amb., che, però, afferisce alla diversa fattispecie del risarcimento del danno ambientale, disciplinato dalla parte VI. Nonostante l'utilizzo, anche nella parte IV, del termine "responsabile"

possa ingenerare confusione, il concetto di responsabilità rilevante ai fini della disciplina sulla bonifica va distinto da quello funzionale all'imputazione dell'obbligo risarcitorio del danno ambientale, poiché l'esecuzione della bonifica – come anche di tutte le altre attività indicate all'art. 242 cod. amb. – è oggetto di un obbligo legale, con finalità preventive-ripristinatorie-correttive, che ha elementi costitutivi autonomi e autosufficienti e che sorge in conseguenza dell'oggettiva provocazione dell'evento inquinante, senza necessità di indagare il dolo o la colpa di chi tale evento inquinante ha cagionato. Del resto, l'obbligo di bonifica fa capo anche ai responsabili di contaminazioni storiche, per le quali è del tutto inconcepibile una indagine sulla conoscenza o sulla conoscibilità della portata inquinante dell'attività di chi le ha poste in essere (cfr., sul punto, Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10).

10. Si impone, in conclusione, il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata.

11. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in favore della Provincia di Frosinone e dei Ministeri resistenti, in proporzione all'entità dell'attività difensiva dispiegata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del secondo grado di giudizio, liquidate, in favore della Provincia di Frosinone, in euro 5.000 per compensi, oltre accessori di legge, e, in favore del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Ministero della difesa, in euro 2.000 per compensi, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Martina Arrivi

IL PRESIDENTE

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO