

SENTENZA

Consiglio di Stato sez. V - 07/03/2022, n. 1630

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 10157 del 2010, proposto da
Ro. Mo., rappresentato e difeso dall'avvocato Giampaolo Rossi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Vittorio Veneto, n. 108;

contro

Provincia di Perugia, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Isabella Sorbini e Massimo Minciaroni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Umberto Segarelli in Roma, via G.B. Morgagni, 2/A;
A.R.P.A. Umbria - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale dell'Umbria, in persona del Direttore generale pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Tarantini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Umberto Segarelli in Roma, via G.B. Morgagni, 2/A;
Comprensorio Valnerina, Arpa Territoriale di Spoleto, Comune di Norcia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

nei confronti

MA.FRA s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;
per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n. 330 del 2010, resa tra le parti;
Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Perugia e di A.R.P.A. Umbria;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2022 il Cons.

Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 23 febbraio 2007, Ro. Mo. impugnava dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria l'ordinanza della Provincia di Perugia n. 1 del 21 dicembre 2006 avente ad oggetto "*Contaminazioni terreni e acque di falda in località Serravalle del Comune di Norcia. Operazioni di bonifica di sito ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*", e ogni altro atto connesso e/o consequenziale, compresi la nota A.R.P.A. del 10 dicembre 2006, la nota prot. n. 6453/2006 della Polizia Provinciale e l'atto del Comune di Norcia con il quale veniva autorizzata l'occupazione della particella n. (omissis) di proprietà del ricorrente.

1.1. L'ordinanza della Provincia di Perugia veniva adottata ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 242, commi 1, 2, 3 e 11, 12, 13 del d.lgs. 152/2006, agli Allegati 1, 2, 3, 4, e 5 alla Parte IV, nonché 244, commi 2 e 3 del medesimo decreto, a seguito di segnalazione ricevuta da A.R.P.A. Umbria scaturita dagli accertamenti condotti dalla Polizia provinciale.

In data 13 marzo 2006, l'A.R.P.A., su segnalazione della Stazione Carabinieri di Norcia, era intervenuta presso la frazione di Serravalle, ove accertava l'inquinamento del fiume Sordo, consistente nell'immissione di sostanze idrocarburiche attraverso la percolazione dell'argine del fiume a pelo d'acqua.

Con l'atto oggetto di impugnazione, la Provincia di Perugia ordinava a Ro. Mo., proprietario della struttura alberghiera "Albergo Ristorante Italia", di provvedere, in qualità di responsabile dell'inquinamento, alla bonifica dei terreni e delle acque sotterranee inquinate dal gasolio da riscaldamento secondo le modalità e i tempi dettati dalle procedure previste dall'art. 242 e ss. del d.lgs. 152/2006 all'epoca vigente. Si intimava, altresì, al ricorrente di presentare il Piano della Caratterizzazione di cui all'art. 242, comma 3, del d.lgs. 152/2006, redatto secondo i requisiti dell'allegato 2 alla parte IV dello stesso decreto.

1.2. L'adito Tribunale respingeva la domanda cautelare con ordinanza n. 42/2007 e, con ordinanza collegiale istruttoria n. 11/2008, disponeva ulteriori accertamenti tecnici al fine di verificare la correttezza delle indagini già eseguite, affidandone l'esecuzione ad A.R.P.A., con facoltà per ciascuna delle parti di chiedere che gli accertamenti venissero estesi ad ogni altro elemento di fatto che si ritenesse opportuno. Il difensore del ricorrente, con nota del 19 settembre 2008, richiedeva l'espletamento di quattro accertamenti tecnici consistenti nella c.d. prova del tracciante (immissione di liquido colorato nella griglia - pozzetto antistante il vano - caldaia dell'albergo), nell'esecuzione di sondaggi a carotaggio continuo, nell'accertamento di eventuale contaminazione di idrocarburi nell'ex cava in direzione Norcia e nel prelievo di acqua dal pozzetto dissolvente ispezionabile.

1.3. In data 5 novembre 2008, Ro. Mo. proponeva motivi aggiunti avverso gli atti regionali di approvazione di un piano di caratterizzazione del sito denominato "Serravalle" in Comune di Norcia.

1.4. In data 13 gennaio 2010, l'A.R.P.A. depositava, in adempimento dell'incombente istruttorio demandatogli dal Tribunale amministrativo regionale, la relazione tecnica predisposta dal Direttore del Dipartimento provinciale di Perugia.

2. Nella resistenza di Provincia di Perugia - Area Territorio e Ambiente - Corpo Polizia Provinciale - Compartimento Valnerina, A.R.P.A. e Comune di Norcia, il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con sentenza n. 330/2010, dichiarava l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti e respingeva il ricorso principale proposto da Ro. Mo..

Il giudice di primo grado evidenziava che da accurate verifiche era risultato che la sorgente secondaria di contaminazione (accumulo nel sottosuolo del prodotto versato in superficie) era riconoscibile (ancorché con valori di concentrazione inferiori a quelli rilevati nel 2006 per la dispersione naturale, nel tempo, delle sostanze inquinanti) nel sito corrispondente all'albergo di proprietà del ricorrente.

Dava inoltre rilievo al fatto che gli accertamenti istruttori avevano escluso la possibilità di una diversa sorgente inquinante e, in particolare, l'ipotesi che la sorgente inquinante alternativa potesse ravvisarsi, come sostenuto dal ricorrente, in cisterne interrate presenti in una cava dismessa.

3. Avverso tale decisione Ro. Mo. interpone appello, articolando due motivi e denunciando: *a) eccesso e sviamento di potere, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 16 l. n. 205 del 2000, e degli artt. 61 ss. c.p.c.; b) eccesso e sviamento di potere, nonché violazione e falsa applicazione del combinato disposto di cui all'art. 244 e 253 d.lgs. n. 152/2006; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1621, 1576 c.c., 2043 e 2053 c.c..*

Secondo l'appellante l'ordinanza emanata dalla Provincia di Perugia sarebbe carente in ordine al presupposto di fatto, poiché non vi sarebbero dati che inducano a ritenere che la struttura alberghiera sia individuabile come fonte dell'inquinamento riscontrato.

Il presupposto di fatto, infatti, si fonderebbe esclusivamente su un giudizio di verosimiglianza che non sarebbe stato confermato dalle risultanze istruttorie.

Il giudice di prime cure, inoltre, avrebbe confuso le diverse fattispecie e discipline sulla responsabilità del soggetto che provoca l'inquinamento e del proprietario del sito inquinato (rispettivamente artt. 242 e 244 d.lgs. n. 152 del 2006), atteso che Ro. Mo. è proprietario di una piccolissima parte del sito oggetto di inquinamento e non avrebbe dovuto essere neppure considerato responsabile nel ruolo di "gestore" dell'albergo, in quanto la struttura,

all'epoca dei fatti per cui si procede, era stata affittata, come ramo di azienda, alla società MA.FRA. s.r.l.

3.1. Con decreto di perenzione nel procedimento n. 10157/2010 del 15 dicembre 2015, comunicato alle parti in data 22 dicembre 2015, viene dichiarato perento il ricorso.

3.2. Ro. Mo. deposita però istanza per la revoca del decreto di perenzione, manifestando il proprio interesse alla trattazione della causa.

3.3. Sull'istanza di revoca del decreto di perenzione si pronuncia questa Sezione del Consiglio di Stato, che fissa l'udienza di discussione della causa per il giorno 24 ottobre 2019.

3.4. La Provincia di Perugia e A.R.P.A. Umbria si sono costituite in resistenza, sostenendo che i risultati dei prelievi di acque e i campionamenti di terreno hanno condotto univocamente ad individuare la fonte inquinante nell'albergo, dinanzi al quale sono state rilevate le massime concentrazioni di idrocarburi a pochissima distanza dell'impianto termico in questione.

La sorgente secondaria di contaminazione, cioè l'accumulo nel sottosuolo del prodotto versato in superficie, sarebbe stata rilevata nel sito corrispondente all'albergo di proprietà dell'appellante.

3.5. Entrambe le parti, con successive memorie e repliche, hanno articolato meglio le proprie difese.

3.6. Con ordinanza collegiale n. 8650/2019, questa Sezione ha disposto una verifica, in contraddittorio fra le parti, al fine di accertare la correttezza tecnica delle indagini effettuate dalle amministrazioni resistenti per individuare la presenza di sostanze inquinanti, la loro qualità, quantità e provenienza, anche per interventi eventualmente ancora da compiere per la bonifica del sito.

Il Direttore del Dipartimento di Ingegneria Civile ed Ambientale dell'Università degli studi di Perugia, incaricato della verifica, ha presentato istanza di astensione, accolta da questa Sezione con ordinanza n. 6310/2020. Il Collegio, con la medesima ordinanza, ha incaricato in sostituzione, per l'espletamento del medesimo incombenza istruttorio, il Direttore del Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile ed Ambientale dell'Università di Roma La Sapienza.

3.7. In ottemperanza alla richiamata ordinanza, in data 10.11.2021, il Verificatore ha depositato la relazione, rassegnando le seguenti conclusioni: *"E' opinione dello scrivente che le indagini tecniche effettuate dalle amministrazioni resistenti in ordine alla 'provenienza' della contaminazione, avrebbero potuto essere svolte con maggior*

accuratezza sia con l'obiettivo di dare certezza all'ipotesi prospettata sia nell'escludere le altre ritenute comunque realistiche.... Relativamente agli interventi eventualmente ancora da compiere per bonificare il sito e prevenire ulteriori inquinamenti, l'attuale stato di contaminazione dell'unica matrice ambientale coinvolta (terreno) tenuto conto dei dati del 2009 e del 2017 e del tempo occorso di oltre undici anni dalla manifestazione del modesto evento di contaminazione, non è tale da ritenere necessari interventi di bonifica dell'area in esame e che l'evento di contaminazione può considerarsi superato".

4. All'udienza pubblica del 13 gennaio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

5. Con il primo motivo di gravame, Ro. Mo. lamenta *"Eccesso di potere per erroneità del presupposto. Eccesso di potere per contraddittorietà ed insufficienza della motivazione. Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Sviamento di potere. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 l. n. 205/2000. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 61 ss. c.p.c."*.

L'appellante deduce che il primo giudice avrebbe erroneamente condiviso le argomentazioni utilizzate dalla Provincia di Perugia e per essa dall'A.R.P.A. Umbria, mai confermate dalle risultanze istruttorie, che hanno portato a ritenere la struttura alberghiera l'origine del fenomeno inquinante.

In particolare, il punto in cui è stata rinvenuta la fuoriuscita di gasolio nel fiume, come tutti i punti inquinati (che si trovano in direzione Norcia), è ubicato a monte rispetto alla collocazione della centrale termica dell'Albergo Ristorante Italia (che si trova in direzione Terni).

Tale circostanza non solo non sarebbe mai stata smentita dalla sentenza, ma neppure sarebbe stata presa in considerazione sulla base del presupposto, errato, dell'impossibilità per il giudice di sostituire le proprie valutazioni a quelle tecniche dell'amministrazione. Inoltre, la consulenza tecnica disposta nel corso del giudizio, peraltro affidata all'A.R.P.A. parte in causa, non avrebbe chiarito i quesiti formulati dal Tribunale, fondando le relative conclusioni su rilievi di verosimiglianza.

In sede istruttoria, inoltre, non sarebbe stato eseguito nessun accertamento sulle cisterne degli altri abitanti del paese, né si è tenuto conto di alcuna possibile causa alternativa.

I consulenti avrebbero poi omesso di compiere la prova della immissione di colorante non inquinante nella griglia antistante il vano caldaia per accertare il punto di fuoriuscita nel fiume: l'esecuzione di tale indagine era stata ritenuta indispensabile in fase di Conferenza di Servizi ed era stata ordinata dal Sindaco del Comune di Norcia con due ordinanze,

nonché richiesta dal ricorrente in sede di C.T.U., ma non sarebbe stata svolta né in fase procedimentale né in fase processuale.

Priva di fondamento sarebbe anche l'ipotesi di perdita di gasolio per rottura della cisterna, tenuto conto che la stessa era stata sottoposta a due prove di tenuta stagna, di cui una eseguita con l'utilizzo di ultrasuoni, che ne avevano dimostrato la perfetta tenuta. Inoltre, gli accertamenti tecnici avrebbero verificato la regolarità del funzionamento del bruciatore della caldaia, dotato di dispositivi di sicurezza.

L'appellante, infine, segnala che le indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Spoleto per il reato di danno ambientale si sono concluse con la richiesta di archiviazione nei confronti di Ro. Mo., in quanto non è stato possibile individuare la causa e l'origine dei sversamenti di sostanze nocive nel fiume Sordo.

5.1. Con il secondo motivo, l'appellante denuncia: *"Eccesso di potere per erroneità del presupposto. Eccesso di potere per contraddittorietà ed insufficienza della motivazione. Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Sviamento di potere. Violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto di cui all'art. 244 e 253 d.lgs. n. 153/2006. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1621,1576,2043 e 2053 c.c."* in quanto nelle sentenze impugnate le disposizioni sopra richiamate sarebbero state applicate indistintamente ed erroneamente nei confronti dello stesso soggetto nella qualità, contemporaneamente, di responsabile e di proprietario, per confermare la circostanza che lo stesso sarebbe in ogni caso tenuto a pagare le spese per la bonifica del sito. La responsabilità del proprietario di cui al combinato disposto degli artt. 244 e 253 del d.lgs. n. 152/2006 risulterebbe applicabile solo nel caso in cui non sia stato individuato il responsabile dell'inquinamento. Si precisa, in subordine, che Ro. Mo. sarebbe stato individuato quale responsabile dell'inquinamento ambientale in quanto ritenuto 'responsabile della gestione' dell'Albergo Ristorante Italia, mentre, all'epoca dei fatti, la struttura alberghiera era gestita dalla società MA.FRA. s.r.l. in virtù di un contratto di affitto di ramo di azienda di cui gli enti accertatori erano a conoscenza, pertanto gli oneri relativi alla gestione ordinaria erano di competenza della suddetta società.

6. I motivi esposti possono essere esaminati congiuntamente, per la connessione derivante dal loro comune fondamento logico giuridico, incentrato sulla legittimità dell'ordinanza della Provincia di Perugia n. 1 del 2006, con cui è stato ordinato a Ro. Mo., nella qualità di proprietario della struttura alberghiera "Albergo Ristorante Italia" e responsabile della gestione dell'impianto di riscaldamento da cui si era originato il fenomeno inquinante, di provvedere alla bonifica dei terreni e delle acque sotterranee inquinate dal gasolio di riscaldamento, secondo modalità e tempi dettati dalle procedure previste dall'art. 242 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006.

6.1. Detti motivi sono fondati, per i principi di seguito esposti.

Emerge dai fatti di causa che in data 13 marzo 2006, l'A.R.P.A. - Sezione Territoriale Foligno Spoleto, su segnalazione della Stazione dei Carabinieri di Norcia, interveniva presso la frazione di Serravalle, ove accertava una situazione di inquinamento del fiume Sordo, consistente nell'immissione di sostanze idrocarburiche attraverso la percolazione dell'argine del fiume a pelo d'acqua. Il Comune di Norcia, con ordinanze sindacali nn. 26 e 27 del 14 giugno 2006, provvedeva alla messa in sicurezza del sito, per poi procedere, avvalendosi di una ditta specializzata, ad escavazioni nell'area interessata al fine di individuare la fonte inquinante.

All'esito delle indagini, la Provincia di Perugia notificava all'appellante l'ordinanza n. 1 del 21 dicembre 2006, intimandogli di provvedere a proprie spese alla bonifica del sito inquinato.

6.2. Ai fini della valutazione della legittimità della suddetta ordinanza, va evidentemente vagliata l'esistenza di una qualche responsabilità di Ro. Mo. nella causazione dell'evento inquinante.

L'esame della questione impone una breve illustrazione del quadro normativo di riferimento e dei recenti arresti giurisprudenziali.

Il Collegio rileva come dalla piana lettura delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006 emerga una scelta precisa del Legislatore in favore della riconduzione della responsabilità per i danni all'ambiente nel paradigma della tradizionale responsabilità extracontrattuale soggettiva (c.d. responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.), con esclusione di una qualsivoglia forma di responsabilità oggettiva. L'art. 311, comma 2, del d.lgs. n. 152 cit. disciplina, infatti, la responsabilità per danni all'ambiente, prevedendo che *"chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza, o violazioni di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per l'equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato"*. Il d.lgs. n. 152 del 2006 riconosce alla pubblica amministrazione il potere di ordinare al privato di eseguire la bonifica attraverso l'emanazione dell'ordinanza ex art. 244, comma 2, tuttavia, tale ordinanza può essere emanata solo nei confronti del responsabile della contaminazione. Il dato normativo è chiaro: *"la Provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il Comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione e provvede ai sensi del presente titolo"*.

Gli esposti principi in tema di responsabilità da inquinamento sono, peraltro, correlati al principio comunitario, espressamente richiamato dall'art. 239 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui "chi inquina paga".

Secondo i principi comunitari del 'chi inquina paga', l'autorità competente non può imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario del sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato dell'area oggetto di inquinamento (Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 24 giugno 2008, n. 188; Corte di giustizia UE, 4 marzo 2015, C-534/13).

Con sentenza del 4 marzo 2015, resa nella causa C- 534/13, la Corte di Lussemburgo ha confermato il proprio orientamento, già espresso con sentenza 9 marzo 2010, C-378/08, non diverso dall'indirizzo prevalente della giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 25 settembre 2013, n. 21), secondo cui: *"la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale (...) la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi"*.

6.3. Il Collegio condivide questo approccio ermeneutico, dal quale non vi sono evidenti ragioni, nel caso di specie, per discostarsi, tenuto conto dei principi che regolamentano la responsabilità civile nei quali rimane centrale l'esigenza di accertare comunque il rapporto di causalità tra la condotta e il danno, non potendo rispondere a titolo di illecito civile colui al quale non sia imputabile neppure sotto il profilo oggettivo l'evento lesivo. In quest'ultima ipotesi, il proprietario si vedrebbe gravato non semplicemente di una responsabilità oggettiva, ma di una vera e propria 'responsabilità di posizione', in quanto sarebbe tenuto ad eseguire opere di bonifica a prescindere non solo dall'elemento soggettivo (dolo o colpa), ma anche di quello oggettivo (nesso eziologico).

Verrebbe, quindi, chiamato a porre rimedio in forma specifica, attraverso la messa in sicurezza d'emergenza o la bonifica, a situazioni di contaminazione che non gli sono imputabili né oggettivamente, né soggettivamente. Al solo responsabile dell'inquinamento gravano, ai sensi dell'art. 242 d.lgs. n. 152 del 2006, gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione.

Come si è avuto modo di affermare anche di recente (cfr. Cons. Stato, II, 2 luglio 2020, n. 4248), l'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997, con scelta confermata dal *Codice dell'ambiente*, d.lgs. n. 152/2006, prevede una responsabilità solo patrimoniale del proprietario del suolo contaminato pur incolpevole, salvi gli oneri relativi agli interventi di urgenza e la facoltà di eseguire spontaneamente gli interventi di bonifica ambientale.

Non è cioè configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. VI, 21 marzo 2017, n. 1260).

Dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 22/1997, successivamente traslate nel d.lgs. n. 152/2006, possono dunque ricavarsi i seguenti principi:

Gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento;

Ove il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultino necessari sono adottati dalla P.A. competente;

Le spese sostenute per effettuare tali interventi potranno essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile, ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto, ovvero la loro infruttuosità), a mezzo di azione in rivalsa verso il proprietario, che risponderà nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi;

A garanzia del diritto di rivalsa, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare.

6.4. Passando all'esame della questione relativa all'accertamento della responsabilità, occorre non limitarsi all'individuazione dell'autore materiale della condotta di inquinamento, per tale intendendosi semplicisticamente l'entità che conduce o ha condotto direttamente l'attività inquinante, ma si deve estendere l'accertamento a tutti quei soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore.

Alla stregua del recente e consolidato indirizzo della giurisprudenza, la condanna del proprietario del suolo agli adempimenti previsti dall'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006

necessita, pertanto, di un serio accertamento della sua responsabilità da effettuarsi in contraddittorio, ancorché fondato su presunzioni e nei limiti della esigibilità ove si ravvisi il titolo colposo di tale responsabilità (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 3672 del 2017; sez. V, n. 1089 del 2017; sez. IV, n. 1301 del 2016; sez. V, n. 933 del 2015), non potendosi configurare, in assenza di una apposita previsione di legge nazionale, alla stregua del diritto europeo, una responsabilità del proprietario da posizione (cfr. da ultimo Corte giust. UE, sez. II, 13 luglio 2017, C-129/2016; sez. III, 4 marzo 2015, n. 534; Cons. Stato, Ad. plen. nn. 21 e 25 del 2013).

Questo Consiglio ha chiarito che: a) sia nelle ipotesi di danno ambientale disciplinate dalle previsioni della direttiva 2004/35/UE, sia in quelle che restano regolate dalle sole previsioni del 'Codice ambientale' non sono configurabili ipotesi di responsabilità svincolata persino da un contributo causale alla determinazione del danno; b) il sub-sistema normativo di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 reca un preciso criterio di imputazione della responsabilità da inquinamento (la quale si innesta sulla più volte richiamata sussistenza di un nesso eziologico), non ammettendo ulteriori, diversi e più sfavorevoli criteri di imputazione (i quali, pure, sono conosciuti da altri settori dell'ordinamento); c) in particolare, il vigente quadro normativo nazionale non ammette un criterio di imputazione (quale quello che, nella sostanza, viene invocato dalle resistenti), basato sulla responsabilità di posizione a carico del proprietario incolpevole (cfr. Cons. Stato, n. 6138/2017; Cons. Stato n. 550/2016; Cons. Stato n. 3544/2015).

6.5. Da siffatti rilievi consegue che il nucleo argomentativo centrale e (logicamente) assorbente delle dedotte censure ruota essenzialmente intorno alla sussistenza di una specifica responsabilità in capo all'appellante in relazione alla rilevata situazione di inquinamento: responsabilità che, invece, nella specie, non risulta che l'autorità amministrativa abbia ricercato e accertato mediante una appropriata attività istruttoria.

Le considerazioni conclusive espresse dal verificatore, infatti, escludono gli esiti rassegnati nel provvedimento impugnato.

Nella relazione tecnica viene precisato che "È opinione dello scrivente che le indagini tecniche effettuate dalle amministrazioni resistenti, in ordine alla provenienza della contaminazione, avrebbero dovuto essere svolte con maggiore accuratezza sia con l'obiettivo di dare certezza all'ipotesi prospettata sia nell'escludere le altre ritenute comunque realistiche ... relativamente agli interventi eventualmente ancora da compiere per bonificare il sito e prevenire ulteriori inquinamenti, l'attuale stato di contaminazione dell'unica matrice ambientale coinvolta (terreno), tenuto conto dei dati del 2009 e del 2017 e del tempo occorso di oltre undici anni dalla manifestazione del modesto evento di contaminazione, non è tale da ritenere necessari interventi di bonifica dell'area in esame e che l'evento di contaminazione può considerarsi superato".

Le valutazioni espresse dal verificatore, all'esito dell'espletamento dell'incombente istruttorio, valgono a confutare contrastano anche le obiezioni illustrate in memoria dalle amministrazioni resistenti.

Ciò in ragione del fatto che, nell'atto impugnato, il nesso di causalità tra l'evento dannoso e la condotta lesiva è stato improntato sulla base di un giudizio di 'verosimiglianza'.

Quest'ultimo si fonda su un ragionamento induttivo. Se nell'argomentazione deduttiva il condizionale che connette premesse e conclusione, cioè il nesso di consequenzialità tra premesse e conclusione è certo, necessario: in questo caso, date certe premesse, possiamo dire "certamente dunque" una determinata conclusione. Si tratta di una certezza assoluta, perché è determinata dalla logica da intendersi come scienza esatta.

Nell'argomentazione induttiva, invece, il condizionale che connette premesse e conclusione, cioè il nesso di consequenzialità è più debole, è solo probabile: qui, date certe premesse, non possiamo dire "certamente dunque" una determinata conclusione; possiamo dire solo "probabilmente dunque" una determinata conclusione.

Il ricorso al criterio della 'verosimiglianza' al fine di fornire al dato analizzato la valenza di prova è corretto nella misura in cui possano escludersi ragionevolmente ipotesi alternative che sminuiscano l'ipotesi più verosimile (nel cui caso si dovrebbe qualificare il dato come mero "indizio", da affiancare ad elementi ulteriori per operare una corretta ricostruzione del fatto).

Relativamente al criterio di 'verosimiglianza', inoltre, gli oggetti di prova comunque individuati devono essere caratterizzati dalla loro ipotetica verificabilità, indispensabile per ogni orientamento assunto dall'indagine.

Si tratta di applicare il criterio di "pertinenza", in forza del quale, attraverso un giudizio necessariamente inserito in coordinate giuridiche, si postula che l'ammissione probatoria possa essere disposta solo nel caso in cui si riconosca la sussistenza di un "nesso decisorio" tra singolo oggetto di prova e *res iudicanda*: è una valutazione a carattere ipotetico nel senso che dà per provati i fatti di cui si chiede la prova, e si concentra nel controllare se sarebbero idonei a produrre le conseguenze giuridiche sostenute dalle parti.

6.6. Nella specie, emerge all'evidenza che la ricostruzione del nesso causale effettuata dall'A.R.P.A. secondo il criterio della 'verosimiglianza' cede dinanzi alle valutazioni del Verificatore, atteso che l'istruttoria che ha determinato l'amministrazione a notificare l'ordinanza impugnata non ha escluso le altre ipotesi alternative che possono avere causato la contaminazione, pur rilevate dall'appellante anche nel corso del giudizio di primo grado.

Il verificatore chiarisce, al riguardo, che: *"non si possa sciogliere tecnicamente tale questione oltre ogni ragionevole dubbio, e non 'con ogni verosimiglianza', essendo, infatti, la ricostruzione delle modalità di contaminazione fatta da ARPA sicuramente possibile, anche con buona probabilità di essere nel giusto (quindi 'verosimile' come dice ARPA), ma non dimostrata in modo inequivocabile. Infatti, sempre a parere dello scrivente, nelle indagini tecniche svolte in loco da ARPA, prima nella veste di ente accertatore e poi di consulente tecnico del tribunale, nell'immediatezza dei fatti si sarebbe ben potuto fare la prova del tracciante... richiesta con insistenza dal ricorrente, anche a distanza di tre anni dai fatti".* Il Verificatore, inoltre, segnala come l'accertamento, mai esplorato, che la fonte di contaminazione potesse provenire da altre cisterne del paese di Serravalle, sarebbe stata addirittura adombrata dal C.T.U. del Tribunale, rilevando come: *"tale ipotesi, dunque, appare, in astratto, altrettanto verosimile, seppure con una minore probabilità di quella prospettata, per carenza di indagini esperite in questa direzione e per mancanza del quadro indiziario che ha fatto ritenere l'ente accertatore da subito che la fonte della contaminazione potesse essere all'interno dell'Albergo Italia".*

A sostegno della mancanza di prova nella causazione dell'evento depone anche la circostanza che l'origine della contaminazione non è stata neppure accertata in sede di indagine penale, tenuto conto che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Spoleto aveva da subito chiesto l'archiviazione del procedimento per danno ambientale aperto a carico di Ro. Mo., accolta dal G.I.P. in data 30 gennaio 2013.

7. In definitiva, nel caso di specie, non potendo determinarsi in capo all'appellante la responsabilità dell'inquinamento del sito, lo stesso non può essere destinatario delle prescrizioni imposte con l'ordinanza n. 1 del 2006, non potendosi addebitare illeciti in forza di una responsabilità da mera posizione.

Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. Le deduzioni difensive non espressamente esaminate sono infatti ritenute dal Collegio non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonee a supportare una conclusione di segno diverso.

Per quanto sopra detto l'appello va accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dev'essere accolto il ricorso di primo grado proposto da Ro. Mo..

Le spese del doppio grado di giudizio, in ragione della complessità dell'accertamento in fatto e dell'evoluzione giurisprudenziale che ha interessato la materia, possono essere integralmente compensate tra le parti.

Vista infine l'istanza di liquidazione del compenso depositata dal verificatore in data 28 dicembre 2021 ed il d.m. giustizia 30 maggio 2002, recante *"Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su*

disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale", si ritiene congruo liquidare in via definitiva al verificatore la somma complessiva di euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre oneri di legge ed al netto degli acconti eventualmente già percepiti, ponendo tale importo a carico - in solido tra loro - delle soccombenti Provincia di Perugia ed A.R.P.A. Umbria.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, accoglie l'appello, come in epigrafe proposto e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado proposto da Ro. Mo..

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite dei due gradi di giudizio. Pone definitivamente a carico della Provincia di Perugia e di A.R.P.A. Umbria, in solido tra loro, il compenso spettante al verificatore, liquidato come in motivazione.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Presidente FF

Giorgio Manca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 07 MAR. 2022.