

NESSO CAUSALE: CRITERIO DEL “PIÙ PROBABILE CHE NON” ANCHE PER IL CONSIGLIO DI STATO

DI PAOLO BERTOLINI

Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 febbraio 2023, n. 1776 – Pres. Gambato Spisani, Est. Martino – Comune di Rapino (Avv.to De Monte) c. Omissis (Avv.ti D'Alicandro e Milia), e nei confronti di Micucci e altri (non costituiti)

In materia ambientale, l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti – accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati – si basa sul criterio del “più probabile che non”, e cioè richiede che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione.

La controversia di cui alla sentenza in commento riguarda l'impugnazione di un'ordinanza mediante la quale l'amministrazione resistente aveva ingiunto alla società ricorrente in primo grado di attivare tutte le necessarie misure di messa in sicurezza di emergenza della falda, nonché predisporre il relativo piano di caratterizzazione con riferimento a un'area gestita dalla medesima società.

L'ordinanza si fondava su un accertamento svolto dall'Agenzia regionale per la tutela dell'Ambiente Abruzzo (ARTA) secondo il quale il sito della società sarebbe stato la fonte primaria dell'inquinamento. Anche l'Istituto superiore per la prevenzione e la ricerca ambientale (ISPRA), incaricato dell'attività di verifica svolta nel contesto del giudizio di primo grado dinanzi al TAR Abruzzo, aveva imputato alla società l'inquinamento, sulla base della compatibilità delle sostanze ordinariamente utilizzate e in relazione all'assenza di altri fattori di possibile inquinamento, a monte e a valle del sito della società.

In particolare, dall'istruttoria svolta, emergevano i seguenti elementi: (i) la società svolgeva presso il proprio sito attività industriale di nobilitazione, tintoria e lavaggio delle pelli, attività dismessa da circa un decennio rispetto al momento in cui erano state effettuate le indagini ambientali; (ii) tale attività era l'unica di natura industriale presente nell'area, giacché il contesto in cui essa era inserita era per lo più agricolo, con presenza di insediamenti rurali e residenziali; (iii) dalle analisi svolte sulla letteratura di settore (essendo stato impossibile ricostruire i cicli produttivi della società a fronte della mancata collaborazione della medesima sotto tale profilo) è emerso come le sostanze riscontrate nelle acque sotterranee fossero compatibili con i cicli di lavorazione della società; (iv) nelle aree a monte del sito e in quelle immediatamente a valle non sono stati riscontrati potenziali fattori che potessero aver agito negativamente sulle matrici ambientali; (v) dai certificati analitici delle acque di scarico provenienti dall'impianto della società è emersa la presenza dei contaminanti rinvenuti anche nelle acque di falda; (vi) i risultati delle indagini ambientali hanno dimostrato che la falda che scorre al di sotto del sito della società è distinta rispetto a quella individuata in corrispondenza della discarica comunale.

La contaminazione che interessava la falda era causata principalmente da solventi clorurati. Sotto il profilo tecnico, sulla base di quanto riportato dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento, tali composti quando sversati sul terreno e conseguentemente, per percolazione, nella falda, essendo più densi dell'acqua, formano una fase separata non acquosa denominata DNAPL, la quale tende ad infiltrare e a rimanere intrappolata tra le particelle di suolo. Per tale ragione, tali composti agiscono come una sorgente persistente e a lento rilascio per molti anni, anche quando la sorgente primaria di contaminazione è già stata rimossa.

Sulla base di tutte le considerazioni sopra rammentate, il Consiglio di Stato, mediante la sentenza in commento, ha statuito che vi sono più che sufficienti elementi per ritenere che la contaminazione sia il risultato dell'attività svolta presso lo stabilimento della società, mediante l'applicazione del criterio del "più probabile che non".

La sentenza oggetto del presente contributo si pone pertanto nel solco tracciato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la decisione del 9 marzo 2010 (causa C-378/08) con riferimento alle modalità per l'accertamento del nesso di causalità tra una determinata causa di inquinamento e i relativi effetti. In particolare, la Corte di Giustizia ha ritenuto legittimo l'utilizzo di presunzioni semplici, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati dall'operatore nell'esercizio della sua attività.

Nell'ordinamento interno, la giurisprudenza amministrativa si è più volte espressa in merito all'utilizzabilità delle disposizioni di cui all'articolo 2727 del Codice Civile ai fini dell'accertamento del nesso di causalità¹ in materia ambientale ritenendo applicabile il ragionamento induttivo fondato su presunzioni semplici.

Secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, gli operatori ritenuti responsabili a seguito della conclusione dell'accertamento svolto mediante presunzioni semplici possono confutarle fornendo specifiche prove idonee a dimostrare a quale altra specifica fonte debba addebitarsi la causazione della contaminazione².

L'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa è sicuramente risolutivo per tutte quelle situazioni in cui la dimostrazione della sussistenza del nesso causale si riveli non impossibile, bensì estremamente difficile.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, l'utilizzo di presunzioni semplici non può sopperire a una eventuale carenza di istruttoria da parte degli enti competenti all'accertamento del nesso causale. Inoltre, l'utilizzo di presunzioni semplici presuppone che i limiti previsti dall'articolo 2729 del Codice Civile trovino applicazione e, pertanto, si potrà ritenere legittimo un accertamento fondato esclusivamente su presunzioni che siano gravi, precise e concordanti.

¹ In questo senso, da ultimo, si veda TAR Lombardia (Brescia), Sez. I, 2 agosto 2022, n. 776.

² In questo senso, si veda, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121.