

BONIFICA DEI SITI INQUINATI: IL PUNTO DELLA GIURISPRUDENZA SUI CRITERI DI INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO RESPONSABILE

DI ELEONORA GREGORI FERRI

T.A.R. Lombardia, Sez. III, 15 ottobre 2021, n. 2236 – Pres. Di Benedetto, Est. Arrivi – A. S.p.A. (avv.ti Prati e Scotti) c. Provincia di Pavia (avv.ti Tognella e Dabusti), Comune di Corteolona (avv. Zaffarana) e Agenzia Regionale Protezione Ambientale (A.R.P.A.) – Lombardia, nono costituita in giudizio e n.c.d. La M. S.r.l., non costituita in giudizio

Ai fini dell'individuazione del responsabile, la giurisprudenza esclude l'applicabilità della regola penalistica del superamento della soglia del "ragionevole dubbio", trovando invece applicazione, per l'accertamento del nesso di causalità tra l'attività svolta nell'area e l'inquinamento, il canone civilistico del "più probabile che non". L'individuazione del responsabile, inoltre, può avvenire anche in presenza di sole presunzioni semplici (art. 2727 c.c.), ossia elementi indiziari che inducano a ritenere verosimile che la contaminazione sia attribuibile a determinati autori.

Spetta al soggetto presunto responsabile l'onere di fornire la prova liberatoria, confutando gli elementi indiziari forniti dall'amministrazione mediante la dimostrazione della reale dinamica degli avvenimenti e dando la prova dello specifico fattore inquinante, senza che rilevi il generico dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un'incidenza di eventi esterni.

Nel caso in cui siano individuati più soggetti responsabili per uno stesso inquinamento, non è necessario, ai fini dell'attribuzione della responsabilità in solido nei confronti dell'amministrazione, l'accertamento del contributo di ciascuno, rilevando la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze delle singole condotte solo per la determinazione della quota di regresso tra i debitori. In tal caso, peraltro, l'intervento di bonifica deve essere condotto in via unitaria, ammettendosi azioni di bonifica distinte, solo laddove le singole condotte abbiano determinato danni-conseguenza fra loro distinguibili.

La sentenza in commento offre una interessante panoramica della più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, nel rispetto delle indicazioni della Corte di Giustizia UE.

La vicenda da cui la pronuncia in esame prende le mosse è molto meno complessa di come potrebbe apparire dalla vastità dei temi affrontati. Il ricorso, infatti, ha ad oggetto l'impugnazione per l'annullamento di una ordinanza di determinazione dello stato di potenziale contaminazione di

un'area e d'individuazione, come responsabili in solido, delle due società che sull'area stessa esercitano un'attività di trattamento rifiuti.

Le contestazioni mosse nei confronti del provvedimento impugnato non riguardano l'esistenza della potenziale contaminazione, che è pacifica, bensì (in sintesi) i criteri mediante cui l'amministrazione è giunta ad individuare la causa dell'inquinamento nelle attività svolte sul sito da parte delle due società ritenute, come detto, responsabili in solido.

La ricorrente (una delle due società destinatarie del provvedimento impugnato) lamenta anzitutto l'assenza di sufficienti elementi che ne dimostrino la responsabilità, sostenendo che la stessa le sarebbe stata ascritta solo in quanto proprietaria, configurandosi così una responsabilità da posizione, in violazione sia del principio comunitario "chi inquina paga". Nel ricorso viene inoltre sostenuta la non applicabilità della responsabilità solidale in campo ambientale o comunque, anche laddove ammessa, la violazione dei canoni di imputazione dettati per la stessa dal codice civile.

Il TAR Lombardia dichiara il ricorso infondato. Nella sentenza il giudice amministrativo risponde puntualmente alle censure sopra esposte, ripercorrendo le posizioni della giurisprudenza del Consiglio di Stato, sia sotto il profilo dei criteri di attribuzione della responsabilità in materia ambientale, sia in merito all'ammissibilità della solidarietà tra più soggetti responsabili di una stessa contaminazione.

Il TAR infatti, richiamate le pronunce del Consiglio di Stato n. 7121/2018 e 5668/2017, ricorda che: *"la giurisprudenza amministrativa, sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla Corte di Giustizia UE, esclude l'applicabilità di una impostazione "penalistica" (incentrata sul superamento della soglia del "ragionevole dubbio"), trovando invece applicazione, ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del "più probabile che non"". Per cui "l'individuazione del responsabile può basarsi anche su elementi indiziari (quali, a mero titolo esemplificativo, la tipica riconducibilità dell'inquinamento rilevato all'attività industriale condotta sul fondo o la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato), giacché la prova può essere data in via diretta o indiretta, potendo cioè, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 cod. civ.". E in tal caso: "laddove l'amministrazione abbia fornito elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sebbene in via presuntiva, l'ascrivibilità dell'inquinamento a un soggetto, spetta a quest'ultimo l'onere di fornire una prova liberatoria, per la quale non è sufficiente ventilare genericamente il dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un'incidenza di eventi esterni alla propria attività, bensì è necessario provare la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento".*

Per cui, tenuto conto dell'importante documentazione portata a sostegno del provvedimento, il giudice amministrativo ritiene dimostrata, sulla base del principio del "più probabilmente che non", il nesso causale tra la contaminazione e le attività di smaltimento di rifiuti, esercitate dalle due società, ritenute quindi giustamente responsabili in via solidale.

La sentenza, inoltre, respingendo il motivo di contestazione inerente la responsabilità solidale, ribadisce il principio, ormai pacifico in giurisprudenza, secondo cui l'illecito ambientale configura una fattispecie assimilabile alla responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c. e, conseguentemente, è possibile che allo stesso si applichi l'istituto della responsabilità solidale ex art. 2055 c.c.. Risulta perciò legittima l'ordinanza anche sotto detto profilo, oltre che in linea con i canoni civilistici, secondo cui *"se il fatto dannoso è imputabile a più persone, tutte sono obbligate in solido al*

risarcimento del danno” e “la gravità della rispettiva colpa e l’entità delle conseguenze derivanti dalla condotta di ciascuno rilevano (...) unicamente ai fini della determinazione della quota di regresso tra i debitori solidali”.

Dall’applicazione dell’istituto della responsabilità solidale all’illecito ambientale derivano, peraltro, come rilevato dal TAR, alcuni vantaggi nei confronti dell’amministrazione, compreso quello per cui non è necessario accertare il diverso contributo dei responsabili in solido.

Ne consegue che l’amministrazione può esigere che l’intervento di bonifica sia realizzato in via unitaria dai soggetti obbligati in solido, ammettendosi azioni di bonifica distinte, solo laddove le singole condotte abbiano determinato danni-conseguenza fra loro distinguibiliⁱ.

ⁱ Per un approfondimento si veda la recente pronuncia del Consiglio di Stato n. 172/2021, secondo cui: *“la ritenuta parziarietà degli obblighi di bonifica potrebbe comportare l’onere, per i vari responsabili, di implementare distinte azioni solo nel caso in cui si riscontrasse che le varie condotte causative di danno hanno in concreto determinato danni-conseguenza ontologicamente distinti e distinguibili e tali da poter essere rimossi con distinte azioni di bonifica: solo in tal caso si potrebbe affermare il principio secondo il quale ciascuno dei responsabili “paga per quanto ha inquinato”, essendo tenuto a porre in essere solo le azioni di bonifica necessarie e sufficienti a rimuovere i singoli danni conseguenti alle rispettive azioni causative di danno. Quando, viceversa, per qualsiasi ragione non sia possibile stabilire o riconoscere gli effetti conseguenti alle singole condotte causative di danno ambientale, allora risulta di fatto impossibile identificare singole azioni di bonifica da porre a carico di distinti responsabili. L’azione di bonifica in tal caso non potrà che tradursi in una unica azione di bonifica, che dal punto di vista esecutivo non potrà che gravare in modo solidale tra tutti i responsabili, fermo restando il principio per cui dal punto di vista economico la relativa spesa dovrà essere suddivisa, nei rapporti interni, secondo le rispettive percentuali di responsabilità”.*