

Pubblicato il 15/10/2021

N. 02236/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 02033/2015 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2033 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da

A2A Ambiente s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Prati ed Elisabetta Scotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Luca Prati in Milano, piazza Bertarelli n. 1;

*contro*

Provincia di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Silvia Tognella e Silvia Dabusti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (A.R.P.A.) - Lombardia, A.R.P.A. - Lombardia - Dipartimento di Pavia, A.S.L. Pavia - Dipartimento di Prevenzione Medica, Regione Lombardia, Provincia di Pavia - Divisione Sviluppo e Lavoro - Servizi persona e all'Impresa, Provincia di Pavia - Settore Tutela Ambientale, non costituiti in giudizio;

Comune di Corteolona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dall'avvocato Sebastiano Filippo Zaffarana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Milano, via Boschetti n. 6;

*nei confronti*

di La Manzola s.r.l., non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso introduttivo:

dell'ordinanza della Provincia di Pavia n. 2 del 29 maggio 2015, prot.n. 35618, notificata in data 4 giugno 2015, avente ad oggetto: «*Individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento a norma dell'articolo 244 comma 2 e dell'articolo 245 comma 2 del d.lgs. 152/2006*»;

quanto al primo atto di motivi aggiunti:

- del provvedimento di A.R.P.A. Lombardia del 23 luglio 2015, notificato in data 27 luglio 2015, avente ad oggetto «*VERIFICHE TECNICHE DI CUI ALL'ART. 9, commi 2 e 3 del D.lgs. 36/03 relative alla realizzazione del Lotto I), presso la Discarica di rifiuti non pericolosi posta in Loc. Manzola-Fornace, nel Comune di Corteolona (PV). Impianto già autorizzato dalla Regione Lombardia con Decreto nr. 11540 del 15/011/2010 e s.m.i. è ora di titolarità della Ditta A2A Ambiente S.p.A., nella parte in cui subordina l'efficacia del nulla osta alla "conclusione favorevole, per l'area del lotto I, del procedimento di cui alla parte IV del titolo V del D.lgs. 152/2006, già avviato dall'Amministrazione Provinciale con atto ordinativo N. 35618 del 29/05/2015*»;

- del verbale della «*Conferenza di servizi del 07/09/2015 per la valutazione del piano di caratterizzazione del centro integrato Manzola fornace in comune di Corteolona ai sensi del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., presentato dalla società A2A Ambiente S.p.A. con sede in via Lamarmora 230 - 25124 - Brescia*», notificato in data 14 settembre 2015;

quanto al secondo atto di motivi aggiunti:

della determinazione del Comune di Corteolona del 2 dicembre 2015, reg. gen. 197, reg. serv. 75, recante: «*Piano della caratterizzazione del centro integrato Manzola Fornace in Comune di Corteolona (PV) ai sensi del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii.*

*Società A2A Ambiente S.p.A. – Autorizzazione all'esecuzione di tutte le operazioni previste nel piano medesimo», con riferimento al punto 2) della stessa laddove ribadisce «che il presente provvedimento è riferito a tutta l'area perimetrata dalla Provincia di Pavia con l'ordinanza Provinciale n. 2/2015 ma riguarda esclusivamente l'attività di caratterizzazione predisposta dalla Società A2A Ambiente S.p.A., mentre per quanto concerne la caratterizzazione in capo alla società Acqua & Sole s.r.l. verrà esperito apposito procedimento autorizzativo con C.d.S. dedicata per l'approvazione del Piano di Caratterizzazione depositato presso il Comune di Corteolona in data 24/11/2015 e registrata al n. 5027»;*

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Pavia e del Comune di Corteolona;

Visti tutti gli atti della causa;

Tenutasi l'udienza di smaltimento in data 5 ottobre 2021, con collegamento da remoto ai sensi degli artt. 87, comma 4 *bis*, cod. proc. amm. e 13 *quater* dell'Allegato 2 al cod. proc. amm., come specificato nel verbale, con relatore la dott.ssa Martina Arrivi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con il ricorso introduttivo, A2A Ambiente s.p.a. ha impugnato l'ordinanza della Provincia di Pavia n. 2/2015, che ha attestato lo stato di potenziale contaminazione dell'area ubicata in Corteolona, località Manzola Fornace, denominata "Centro di Corteolona", per superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per solventi clorulati e, ai sensi dell'art. 244, comma 2, d.lgs. 152/2006, ha individuato le società A2A Ambiente s.p.a. e Acqua e Sole s.r.l., che ivi esercitano l'attività di trattamento dei rifiuti, quali responsabili solidali, ordinando loro di procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica.

2. Con il primo atto di motivi aggiunti, A2A Ambiente s.p.a. ha, poi, avverso, per profili d'invalidità originaria e derivata dalla precedente ordinanza:

- il provvedimento del 23 luglio 2015 dell'A.R.P.A. Lombardia, che – nel dare atto della conclusione positiva delle verifiche tecniche relative all'apertura di un'ulteriore discarica all'interno del Centro di Corteolona – ha subordinato l'efficacia del nulla osta all'inizio dell'attività di smaltimento dei rifiuti *«alla conclusione favorevole ... del procedimento di cui alla Parte IV, Titolo V, del D.Lgs. 152/06 già avviato dall'amministrazione provinciale con atto ordinativo, N.R. 35618 del 29/05/2015»;*

- il verbale del 7 settembre 2015 della conferenza di servizi per la valutazione del piano di caratterizzazione frattanto presentato dalla società in esecuzione dell'ordinanza provinciale n. 2/2015, nella parte in cui viene precisato che *«il sito da considerare (ai fini della caratterizzazione) è tutto il Centro integrato di Corteolona comprensivo dell'area di proprietà di Acqua e Sole S.r.l.».*

3. Infine, con il secondo atto di motivi aggiunti, A2A Ambiente s.p.a. ha impugnato la determinazione del 2 dicembre 2015 con la quale il Comune di Corteolona ha autorizzato l'esecuzione delle opere previste nel piano di caratterizzazione presentato dalla medesima, ravvisando profili d'invalidità originaria e derivata nel solo punto 2, ove il Comune ha precisato che l'area da considerare ai fini della caratterizzazione è quella determinata nell'ordinanza provinciale n. 2/2015.

4. Si sono costituiti per resistere al ricorso la Provincia di Pavia e il Comune di Corteolona.

5. La causa è passata in decisione all'udienza di smaltimento del 5 ottobre 2021.

## DIRITTO

6. Con il ricorso introduttivo viene dedotta l'illegittimità dell'ordinanza n. 2/2015 con cui la Provincia di Pavia ha individuato i responsabili della contaminazione del Centro di Corteolona e ha ordinato loro di procedere alla

caratterizzazione dell'area ai fini dell'eventuale bonifica del sito. Ciò che viene contestato non è l'esistenza della potenziale contaminazione, accertata dalla Provincia sulla base del rilevato superamento delle CSC per solventi clorulati, bensì l'iscrizione ad A2A Ambiente s.p.a. di una responsabilità solidale con Acqua e Sole s.r.l.

6.1. Nel primo motivo di ricorso, l'esponente lamenta la violazione degli artt. 240, 242, 244, 245, 250, 253 d.lgs. 152/2006, la violazione dell'art. 191, secondo paragrafo, T.U.E. e, più in generale, la violazione del principio "chi inquina paga", nonché l'eccesso di potere per travisamento di fatti, carenza dei presupposti e irragionevolezza, denunciando l'insussistenza o comunque il mancato accertamento del nesso di causalità tra l'attività della ricorrente e superamento delle CSC.

In particolare, la Provincia non sarebbe stata in grado di determinare l'origine e la causa della potenziale contaminazione del sito e avrebbe fatto ricorso all'attribuzione di una responsabilità solidale ad A2A Ambiente s.p.a. e ad Acqua e Sole s.r.l. proprio per sopperire alla mancanza d'istruttoria. L'unico elemento da cui, secondo la ricorrente, la Provincia avrebbe ricavato l'iscrizione di responsabilità alle due società consisterebbe nel flusso della falda sotterranea, che attraversa il Centro di Corteolona da nord/nord-est a sud/sud-ovest, ove si trovano prima l'impianto di Acqua e Sole s.r.l. e poi quello di A2A Ambiente s.p.a. Così facendo, tuttavia, l'amministrazione avrebbe attribuito alla società una responsabilità da posizione, violando non solo gli artt. 240 e ss. d.lgs. 152/2006 ma, più in radice, il principio di derivazione europea "chi inquina paga", che invece presuppone la precisa identificazione dell'operatore responsabile. La ricorrente aggiunge che dal rilevamento periodico effettuato nella discarica emerge un costante superamento delle CSC per solventi clorulati senza il contestuale innalzamento dei valori di altri parametri caratteristici dell'attività di trattamento dei rifiuti espletata da A2A Ambiente s.p.a., circostanza che

indurrebbe a rintracciare l'origine della contaminazione in una fonte estranea all'attività stessa.

6.2. Nel secondo motivo, la ricorrente deduce la violazione, sotto distinto profilo, degli artt. 240, 242, 244, 245, 250, 253 d.lgs. 152/2006 e 191, secondo paragrafo, T.U.E., nonché la violazione degli artt. 2055 cod. civ., 5 e 6 l. 689/1981 e 311 d.lgs. 152/2006 in materia di responsabilità solidale.

Essa sostiene che l'impossibilità di determinare l'origine della potenziale contaminazione imponga di inquadrare la fattispecie nell'ambito dell'inquinamento diffuso (art. 240, comma 1, lett. r, d.lgs. 152/2006), sicché la bonifica del sito dovrebbe essere presa in carico dall'amministrazione. Inoltre, la scorciatoia seguita dalla Provincia a fronte di tale situazione, consistente nell'attribuzione di una responsabilità solidale a entrambe le società operanti nel Centro di Corteolona, contrasterebbe con il principio – ricavabile da varie norme, tra cui, in particolare, agli artt. 2055 cod. civ., 5 e 6 l. 689/1981 – secondo il quale, affinché un evento dannoso sia imputabile a più soggetti, è necessario che tutti abbiano contribuito causalmente alla sua verifica. In ogni caso – soggiunge la ricorrente – in materia ambientale non dovrebbe neppure trovare applicazione la regola della responsabilità solidale, giacché l'art. 311, comma 3, d.lgs. 152/2006 sancirebbe la natura parziaria della responsabilità.

6.3. Con il terzo motivo di ricorso, la ricorrente contesta il provvedimento per carenza di istruttoria, contraddittorietà, travisamento dei presupposti nonché per difetto di motivazione, in ragione dell'inadeguatezza delle indagini compiute e delle spiegazioni fornite dalla Provincia per attestare la provenienza della contaminazione dall'attività svolta all'interno del Centro di Corteolona piuttosto che da fonti esterne.

L'esponente adduce una serie di elementi che indurrebbero a ravvisare l'origine esterna della contaminazione: (i) la circostanza che il superamento delle soglie di contaminazione sia stato riscontrato anche prima dell'insediamento di A2A Ambiente s.p.a. *in loco*; (ii) la natura degli inquinanti

rilevati (solventi clorulati), che non sono strettamente riconducibili alle discariche, ma possono derivare anche da altre attività civili e industriali, dallo smaltimento improprio dei rifiuti o, in generale, dall'ambiente circostante; (iii) la scarsa biodegradabilità dei solventi clorulati, che persistono anche a distanza di anni e tendono a insinuarsi nelle acque disperdendosi lungo il loro corso; (iv) la bassa concentrazione di tali sostanze, che farebbe propendere per la provenienza da altre fonti. Pertanto, la Provincia avrebbe omesso gli accertamenti necessari per escludere una derivazione esterna degli elementi inquinanti e la mancanza d'istruttoria si sarebbe riverberata sul contenuto del provvedimento, determinando altresì un'insufficienza motivazionale.

7. Le doglianze, da analizzare insieme in quanto strettamente connesse, sono infondate.

7.1. Occorre premettere che, ai fini dell'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento ambientale, *«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" (cfr., ancora, in termini la sentenza n. 5668 del 2017 ed i precedenti ivi indicati). La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio "chi inquina paga" (che consiste nell'addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l'inquinamento prodotto), ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento»* (Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121).

L'individuazione del responsabile, quindi, 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 preposta alla tutela ambientale avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 cod. civ. (cfr., *ex multis*, T.A.R. Milano, Sez. III, 2 dicembre 2019, n. 2562; T.A.R. Brescia, Sez. I, 6 marzo 2020, n. 202; T.A.R. Bologna, Sez. II, 29 ottobre 2020, n. 677). 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 – con pari analiticità – la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

7.2. Tanto premesso, dall'analisi dell'ordinanza n. 2/2015 e degli atti istruttori emerge come l'attribuzione della responsabilità da potenziale contaminazione ad A2A Ambiente s.p.a. poggi su plurimi elementi indiziari concordanti e complessivamente sufficienti a raggiungere il canone civilistico del “più probabile che non”, i quali a loro volta resistono ai tentativi di smentita di parte ricorrente.

Tali elementi sono compiutamente riportati nella motivazione provvedimento che, sintetizzando gli esiti di una complessa istruttoria spiegata dal 2012 al 2015, adduce le seguenti considerazioni:

- *«le criticità sono state accertate esclusivamente nella matrice acque sotterranee, in assenza di dati analitici sulle matrici suolo e sottosuolo;*
- *il sito dalla sua conversione da area agricola è sempre stato utilizzato per attività inerenti alla gestione di rifiuti di varia natura (RSU, fanghi industriali ecc.), anche pericolosi, dai soggetti indicati in premessa che si sono succeduti negli anni in qualità di proprietari e/o gestori;*
- *alcune tipologie di rifiuti trattati, con particolare riferimento ai pericolosi e agli RSU (caratterizzati da eterogeneità) possono contenere anche i contaminanti rilevati in falda, in concentrazioni più o meno elevate;*



- *tali contaminanti possono risultare dalla degradazione di altri della medesima categoria chimica;*
- *i dati a disposizione evidenziano una situazione localizzata nella porzione S-SW del sito, nelle acque di falda in uscita dal Centro di Corteolona con la conformità delle acque in ingresso al sito, nei piezometri di monte idrogeologico;*
- *le concentrazioni dei contaminanti riscontrate non danno indicazioni precise circa l'ubicazione della sorgente di potenziale contaminazione da ricercare comunque all'interno del Centro di Corteolona secondo quanto indicato al punto precedente;*
- *oggi operano sull'area e sono titolari di specifiche autorizzazioni A2A AMBIENTE Spa e ACQUA E SOLE srl;*
- *non è possibile stabilire con precisione il momento in cui si è verificata la causa che ha determinato la potenziale contaminazione».*

Il primo dato rilevante consiste nella localizzazione delle sostanze inquinanti nella parte a sud/sud-ovest del sito, che si trova a valle del flusso di faglia e ospita gli impianti di A2A Ambiente s.p.a. e di Acqua e Sole s.r.l. (uniche due imprese operanti *in loco* ed entrambe esercenti l'attività di gestione dei rifiuti), mentre altrettante concentrazioni non sono state rinvenute nella parte a nord/nord-ovest, ossia a monte del flusso di faglia che fa ingresso nel sito. Il dato costituisce senz'altro il principale indizio della riconducibilità dell'inquinamento all'attività di gestione di rifiuti svolta dalle due società, ma – contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente – non è l'unico elemento su cui poggia il giudizio della Provincia.

Questa, infatti, ha altresì riscontrato la compatibilità delle sostanze (solventi clorurati) con l'attività svolta in discarica, giacché – come evidenziato nel provvedimento – i solventi clorurati sono rinvenibili in alcune tipologie di rifiuti (specie i rifiuti pericolosi e i rifiuti solidi urbani) e possono emergere anche dalla degradazione di altri elementi della medesima categoria chimica.

Inoltre, stante l'assenza di altre imprese operanti *in loco* e la precedente destinazione agricola dell'area, la Provincia ha escluso la riconducibilità della contaminazione ad attività svolte da terzi nel presente o nel passato. Sul

punto, occorre chiarire che l'area per cui è causa è stata utilizzata in chiave agricola sino alla sua conversione, nel 1991, in discarica. Questa era inizialmente gestita da altre società, cui sono infine subentrate – per effetto di plurime operazioni di fusione – le società A2A Ambiente s.p.a. e Acqua e Sole s.r.l. Ne deriva che le attività di trattamento dei rifiuti esperite sul sito sin dalla sua conversione sono riconducibili alle odierne titolari degli impianti. Infatti, *«la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando l'istituto della bonifica è stato introdotto nell'ordinamento giuridico, ove gli effetti dannosi dell'inquinamento permangano al momento dell'adozione del provvedimento»* (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10). Dunque, la circostanza – evidenziata dalla ricorrente – che le sostanze inquinanti sono state rilevate anche prima dell'insediamento di A2A Ambiente s.p.a. *in loco* non esclude la sua responsabilità per le attività precedentemente svolte dalle società in cui essa è subentrata.

Neppure le restanti considerazioni svolte da A2A Ambiente s.p.a. per smentire l'origine interna della contaminazione sono idonee a confutare il quadro indiziario su cui poggia il giudizio della Provincia, poiché non consentono di individuare una specifica fonte di provenienza dei fattori inquinanti.

In particolare, il costante del rilevamento dei solventi clorulati (a fronte della mancata registrazione di un innalzamento dei valori di altri parametri caratteristici dell'attività di gestione dei rifiuti) fa maggiormente propendere per la loro derivazione dalla discarica piuttosto che dalla diffusione dall'ambiente circostante, ove tra l'altro non sono stati rinvenuti, giacché – come correttamente evidenziato nella memoria difensiva della Provincia – *«in caso di provenienza dall'esterno, la variabilità tipica dei fenomeni di trasporto, attraverso i quali le sostanze inquinanti in fase disciolta migrano col deflusso naturale della falda,*

*avrebbe riflessi sull'andamento delle concentrazioni, con esiti variabili in ordine alle rilevazioni medesime».*

7.3. Tenuto conto del complesso sostrato probatorio, correttamente la Provincia ha reputato che la fonte della contaminazione sia da ascrivere, più probabilmente che non, all'attività di smaltimento di rifiuti riconducibile ad A2A Ambiente s.p.a. e Acqua e Sole s.r.l. piuttosto che a imprecisate fonti esterne.

Deve pertanto escludersi la sussistenza di una situazione di "inquinamento diffuso", che è invece ravvisabile, ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. r, d.lgs. 152/2006, unicamente quando la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali sono determinate da fonti diffuse e non imputabili a una singola origine.

7.4. Gli elementi indiziari innanzi analizzati sono, inoltre, compatibili con l'attribuzione congiunta della responsabilità sia all'una sia all'altra società, entrambe esercenti, nella zona sud/sud-ovest, l'attività di trattamento dei rifiuti.

L'ascrizione della responsabilità solidale, dunque, non discende dall'impossibilità di individuare il soggetto inquinante, bensì dall'elevata probabilità che entrambi gli enti abbiano concorso alla contaminazione del sito. La determinazione assunta dalla Provincia risulta, perciò, pienamente in linea con la regola generale sancita dall'art. 2055 cod. civ., secondo cui se il fatto dannoso è imputabile a più persone, tutte sono obbligate in solido al risarcimento del danno. La gravità della rispettiva colpa e l'entità delle conseguenze derivanti dalla condotta di ciascuno rilevano – ove individuabili, vigendo altrimenti la regola residuale della parità delle quote – unicamente ai fini della determinazione della quota di regresso tra i debitori solidali. L'accertamento del contributo dato da ciascuna società all'inquinamento non è, dunque, necessario ai fini dell'attribuzione in solido della responsabilità ambientale nei confronti dell'amministrazione.

Emerge, tra l'altro, un profilo di contraddittorietà nell'impianto difensivo della ricorrente, che dapprima adduce la violazione dei canoni di imputazione della responsabilità solidale – assumendoli, perciò, applicabili alla materia *de qua* – e successivamente sostiene la natura parziaria della responsabilità da danno ambientale.

7.5. Quest'ultima affermazione, concernente la parziarietà della responsabilità, non è comunque condivisibile.

Essa poggia sulla lettura dell'art. 311, comma 3, d.lgs. 152/2006, in forza del quale *«nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale»*. Tuttavia, la norma non deve essere intesa nel senso di sancire, in deroga all'art. 2055 cod. civ., il regime della responsabilità parziaria pur a fronte di un medesimo evento inquinante, bensì nel senso di riaffermare – secondo quanto già evincibile dalla disciplina generale della responsabilità aquiliana – la diversità degli obblighi ripristinatori e risarcitori per distinti e separatamente individuabili danni-conseguenza.

L'illecito ambientale – sebbene foriero di obbligazioni miranti primariamente al ripristino materiale della qualità dei suoli piuttosto che al risarcimento per equivalente pecuniario – è una fattispecie assimilabile alla responsabilità aquiliana *ex* art. 2043 cod. civ., con conseguente applicazione del connesso art. 2055 cod. civ. sulla responsabilità solidale. In proposito, la giurisprudenza amministrativa si esprime in linea con il preferibile orientamento della giurisprudenza civile, che ha escluso la sussistenza di una responsabilità parziaria quando più condotte – benché autonome e non cooperanti – abbiano prodotto un medesimo evento lesivo. In altri termini, per l'applicazione dell'art. 2055 cod. civ., è necessario e sufficiente che ricorra un *«unico fatto dannoso imputabile a soggetti diversi, cioè un unico fatto dannoso alla cui produzione abbiano concorso con efficacia causale più condotte»* (Cass. Civ., Sez. III, 20 gennaio 1995, n. 623).

In conclusione, come efficacemente chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, *«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» (T.A.R. Torino, Sez. I, 9 giugno 2017, n. 717; in termini, Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172).*

8. Alla luce delle considerazioni espresse, il ricorso introduttivo deve essere rigettato in quanto infondato. Vanno conseguentemente respinte le doglianze d'invalidità derivata dei successivi provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti.

9. Limitando la trattazione dei motivi aggiunti ai soli profili d'invalidità originaria lamentati, il primo provvedimento da analizzare è costituito dalla determinazione del 23 luglio 2015 assunta dall'A.R.P.A. Lombardia in relazione all'apertura, da parte di A2A Ambiente s.p.a., di un'ulteriore discarica di rifiuti non pericolosi nel lotto I del Centro di Corteolona. Con detto atto, l'A.R.P.A. Lombardia ha attestato l'esito positivo delle verifiche tecniche di cui all'art. 9, commi 2 e 3, d.lgs. 36/2003, ma ha subordinato l'efficacia del nulla osta all'inizio delle operazioni di smaltimento dei rifiuti «alla conclusione favorevole ... del procedimento di cui alla Parte IV, Titolo V, del D.Lgs. 152/06 già avviato dall'amministrazione provinciale con atto ordinativo, N.R. 35618 del 29/05/2015».

9.1. In relazione a tale provvedimento, la ricorrente deduce:

(i) che in quanto sostanzialmente recante un diniego del nulla osta, avrebbe dovuto essere preceduto dalla comunicazione dei motivi ostativi *ex art. 10 bis l. 241/1990*;

(ii) che l'A.R.P.A. non avrebbe potuto subordinare l'efficacia del nulla osta all'ottemperanza di provvedimenti emanati da altra autorità, in quanto priva del relativo potere in base a quanto previsto dall'art. 9 d.lgs. 36/2003;

(iii) che l'A.R.P.A. avrebbe erroneamente ritenuto il sito "inquinato" (secondo l'ormai abrogata previsione dell'art. 2, comma 1, lett. b, d.m. 471/1999) a fronte di una mera potenziale contaminazione rilevata dalla Provincia;

(iv) che, giacché il superamento delle CSC (rilevanti ai fini della potenziale contaminazione del sito) era stato rilevato già prima che A2A Ambiente s.p.a. attivasse le proprie discariche, la coltivazione di una nuova discarica non potrebbe incidere sulle matrici ambientali né compromettere l'efficacia di un'eventuale bonifica;

(v) che, pur a fronte di una risalente contaminazione potenziale, l'A.R.P.A. non ha mai subordinato gli effetti dei precedenti nulla osta rilasciati in favore della ricorrente, con conseguente contraddittorietà e irragionevolezza della nuova determinazione;

(vi) che, stante la modestia delle concentrazioni rilevate e l'impossibilità di determinarne l'origine, la nuova discarica non arrecherebbe pericoli per la salute umana.

9.2. Le doglianze sono infondate.

9.3. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, il provvedimento non ha alcuna valenza reiettiva, bensì si esprime in senso favorevole all'avvio della nuova discarica, aggiungendo solamente un elemento accidentale – unico oggetto di gravame – consistente nella condizione che sia ottemperata l'ordinanza provinciale n. 2/2015. Non vi sono, pertanto, i presupposti per l'applicazione dell'art. 10 *bis* l. 241/1990.

9.4. Ciò posto, la possibilità di introdurre elementi accidentali incidenti sull'efficacia di un provvedimento trova il suo presupposto normativo nell'art. 21 *quater* l. 241/1990 ed è, pertanto, generalmente riconosciuta anche dalla giurisprudenza, «*purché non determini la violazione del principio di legalità (e dei suoi corollari) e non distorca la finalità per la quale il potere è stato attribuito all'amministrazione*» (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 16 giugno 2020, n. 3869 che richiama Cons. Stato, Sez. V, 29 novembre 2004, n. 7762; Id., Sez. IV, 25 novembre 2011, n. 6260; Id., 25 giugno 2013, n. 3447; Id., Sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5615).

Ebbene, i suddetti presupposti di ammissibilità risultano rispettati nel caso di specie. Da un lato, il carattere tecnico-discrezionale delle verifiche previste dall'art. 9, comma 2, d.lgs. 36/2003 porta con sé un'ontologica elasticità del contenuto provvedimento rispetto alle specificità del caso concreto, rendendo l'apposizione di una condizione compatibile con il principio di legalità. Dall'altro lato, l'evento condizionante (ossia l'ottemperanza alle prescrizioni dell'ordinanza n. 2/2015) è coerente con la funzione del controllo demandato all'A.R.P.A. sulla sicurezza e salubrità dell'area ove opererà la nuova discarica.

9.5. L'erroneo riferimento al “sito inquinato” (secondo la vecchia nozione del d.m. 471/1999) anziché al “sito potenzialmente contaminato” (secondo la definizione dell'art. 240, comma 1, lett. d, d.lgs. 152/2006 e la qualificazione data nell'ordinanza n. 2/2015) nonché la scarsità delle concentrazioni rilevate non affliggono la legittimità della previsione provvedimento, permanendo la ragionevole esigenza di prevenire l'aggravamento della condizione ambientale compromessa.

9.6. Né rileva che l'A.R.P.A. non abbia apposto simili condizioni ai precedenti nulla osta, giacché all'epoca la potenziale contaminazione non era ancora stata attestata formalmente né erano state impartite prescrizioni ai responsabili.

10. Con il primo atto di motivi aggiunti viene inoltre impugnato il verbale della conferenza di servizi espletata per la valutazione del piano di

caratterizzazione predisposto dalla ricorrente, nella sola parte in cui viene precisato che *«il sito da considerare (ai fini della caratterizzazione) è tutto il Centro integrato di Corteolona comprensivo dell'area di proprietà di Acqua e Sole S.r.l.»*.

10.1. Sul punto, la ricorrente obietta che il carattere personale della responsabilità impedisca che A2A Ambiente s.p.a. debba farsi carico della messa in sicurezza delle aree appartenenti ad Acqua e Sole s.r.l.

10.2. A prescindere dalla dubbia lesività della precisazione contenuta nel verbale della conferenza di servizi, è dirimente osservare che la doglianza origina da una distorta interpretazione della previsione, che si limita a ribadire la necessità che sia caratterizzato l'intero sito potenzialmente contaminato, senza tuttavia imporre ad A2A Ambiente s.p.a. di redigere il piano anche per le aree appartenenti ad Acqua e Sole s.r.l.

Quest'ultima, infatti, ha presentato un proprio piano di caratterizzazione per i terreni di sua spettanza, sottoposto ad autonoma valutazione mediante una conferenza dei servizi all'uopo convocata.

Infine, con determinazione del 2 dicembre 2015 il Comune di Corteolona ha approvato il piano di caratterizzazione di A2A Ambiente s.p.a. e, nel ribadire che il provvedimento è riferito a tutta l'area perimetrata nell'ordinanza provinciale n. 2/2015, ha precisato che l'approvazione *«riguarda esclusivamente l'attività di caratterizzazione predisposta dalla Società A2A Ambiente S.p.A., mentre per quanto concerne la caratterizzazione in capo alla società Acqua & Sole S.r.l. verrà esperito apposito procedimento autorizzativo con C.d.S. dedicata per l'approvazione del Piano di Caratterizzazione depositato»*.

11. Il secondo atto di motivi aggiunti è incentrato proprio su quest'ultimo provvedimento, nella parte in cui – al punto 2 – ribadisce *«che il presente provvedimento è riferito a tutta l'area perimetrata della Provincia di Pavia con l'ordinanza provinciale n. 2/2015 ma riguarda esclusivamente l'attività di caratterizzazione predisposta dalla società A2A Ambiente S.p.A., mentre per quanto concerne la caratterizzazione in capo alla società Acqua & Sole S.r.l. verrà esperito apposito procedimento autorizzativo con C.d.S. - dedicata per l'approvazione del Piano di*



*Caratterizzazione depositato presso il Comune di Corteolona in data 24/11/2015 e registrata al n. 5027».*

11.1. La ricorrente ravvisa profili d'invalidità originaria della previsione provvedimentale, laddove questa dovesse essere intesa (i) come l'imposizione di un'attività vincolante in capo al soggetto responsabile, giacché A2A Ambiente s.p.a. avrebbe presentato il piano di caratterizzazione su base esclusivamente volontaria e senza esservi tenuta; (ii) come riaffermazione del vincolo di solidarietà con Acqua e Sole s.r.l., stante il carattere personale e parziario della responsabilità ambientale.

11.2. Invero, come osservato dal Comune di Corteolona, le doglianze sono strumentali ad affermare un'invalidità derivata del provvedimento, giacché l'imposizione di un'attività vincolante nonché la riaffermazione del vincolo di solidarietà non scaturiscono dalla determinazione comunale, bensì dall'ordinanza della Provincia n. 2/2015.

11.3. Ad ogni modo, le doglianze sono insuscettibili di favorevole scrutinio.

Nello specifico, la vincolatività del piano di caratterizzazione e delle attività che ne conseguono legittimamente discende dall'esecutività dell'ordinanza provinciale, mai sospesa in via cautelare. Pertanto, a nulla rileva che A2A Ambiente s.p.a. rappresenti di aver presentato il piano di caratterizzazione in via esclusivamente volontaria, essendovi, nella realtà, tenuta in forza dell'ordinanza provinciale.

Con riferimento al carattere solidale della responsabilità, non resta che riportarsi a quanto già esposto in relazione al ricorso introduttivo.

12. Si impone, dunque, il rigetto del ricorso introduttivo e degli atti di motivi aggiunti.

13. Le spese di giudizio nei confronti delle parti costituite seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sugli atti di motivi aggiunti, come

in epigrafe proposti, li rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore della Provincia di Pavia e del Comune di Corteolona, delle spese processuali, liquidate per ciascun ente in euro 4.000,00 per compensi, oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A. come per legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2021, tenutasi con collegamento da remoto ai sensi degli artt. 87, comma 4 *bis*, cod. proc. amm. e 13 *quater* dell'Allegato 2 al cod. proc. amm., con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Martina Arrivi**

**IL PRESIDENTE**  
**Ugo Di Benedetto**

IL SEGRETARIO