

INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE DELLA CONTAMINAZIONE: UNA PANORAMICA DAL T.A.R. MILANO

DI ELISA MARIA VOLONTÉ

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Milano), Sez. III, 10 giugno 2022, n. 1352 – Pres. Caso, Est. Plantamura – Omissis S.p.A. (Avv.ti Butti e Balestrini) c. Città Metropolitana di Milano (Avv.ti Ferrari, Gabigliani, Zimmitti e Grandesso) e nei confronti di Regione Lombardia, Comune di Milano, ARPA Lombardia, ATS Milano, EXPO 2015 in Liquidazione (non costituiti), Comune di Bollate (Avv. Borasi), Comune di Baranzate (Avv. Sarli) e Omissis S.p.A. (Avv. Todarello)

Nell'individuazione dei rimedi applicabili ai casi di contaminazioni ambientali, le pubbliche amministrazioni godono di ampia discrezionalità, dovendo affrontare questioni tecniche molto complesse; pertanto, il controllo giurisdizionale a riguardo è limitato ai risultati abnormi o, comunque, manifestamente illogici.

In tema di individuazione del soggetto responsabile di una contaminazione, legittimamente le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a presunzioni, basandosi tale valutazione sul criterio del “più probabile che non”, senza che sia quindi necessario superare ogni “ragionevole dubbio a riguardo”.

Gli obblighi di bonifica posso essere legittimamente ordinati al responsabile dell'inquinamento anche nei casi delle così dette contaminazioni storiche, qualora ci sia un rischio di aggravamento della situazione e indipendentemente da fenomeni societari che abbiano interessati i gruppi cui il responsabile faccia parte, posto che tali fenomeni danno luogo a successione inter vivos.

Con la sentenza in commento, il T.A.R. Milano effettua una ricognizione dei principali approdi giurisprudenziali degli ultimi anni relativi all'imposizione di obblighi di bonifica, concentrandosi principalmente sui temi concernenti l'applicazione del principio “*chi inquina paga*”, declinato nei più specifici temi dell'accertamento da parte delle autorità del soggetto responsabile dell'inquinamento, nonché della successione delle società nei citati obblighi.

La complessa analisi di cui sopra muove dal ricorso presentato dalla Omissis S.p.A. avverso l'ordinanza dirigenziale della Città Metropolitana di Milano R.G. n. 5875/2017 del 7 luglio 2017, con la quale la ricorrente è stata diffidata, ai sensi dell'Art. 244 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, all'attivazione delle procedure di bonifica dell'area ricadente nei Comuni di Baranzate e Milano. La ricorrente è stata la destinataria dell'ordinanza impugnata per aver incorporato la società che, a partire dagli anni '60 fino al 1995, ha svolto l'attività di stoccaggio e commercializzazione di sostanze chimiche nell'area di cui sopra. Da tale attività, secondo le pubbliche amministrazioni, sarebbe originata la contaminazione riscontrata.

In apertura all'analisi in diritto dei motivi di ricorso presentati dalla ricorrente, il T.A.R. ribadisce i principi in materia di contaminazioni ambientali elaborati dalla giurisprudenza e dai quali non intende discostarsi.

In via preliminare, il T.A.R. ricorda che, nell'individuazione dei rimedi applicabili ai casi di contaminazioni ambientali, l'amministrazione gode di ampia discrezionalità, dovendo affrontare questioni tecniche molto complesse; pertanto, il controllo giurisdizionale a riguardo è limitato ai risultati abnormi o comunque manifestamente illogici.

Per quanto riguarda invece l'individuazione del soggetto responsabile, legittimamente l'amministrazione può ricorrere a presunzioni, basandosi tale valutazione sul criterio del "*più probabile che non*", senza che sia quindi necessario superare ogni "*ragionevole dubbio a riguardo*"; sarà il soggetto individuato dalle autorità quale responsabile della contaminazione a dover fornire la prova liberatoria, per la quale non è sufficiente lamentare un generico dubbio di responsabilità di terzi ma è necessario provare la reale dinamica degli eventi, indicando lo specifico fattore che ha causato la contaminazione.

Il T.A.R. ricorda poi che gli obblighi di bonifica possono essere legittimamente ordinati al responsabile dell'inquinamento anche nei casi delle così dette contaminazioni storiche, qualora ci sia un rischio di aggravamento della situazione ambientale. Come da insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato¹, quanto sopra trova applicazione indipendentemente da fenomeni societari che abbiano interessati i gruppi cui il responsabile faccia parte, posto che tali fenomeni danno luogo a successione *inter vivos*²: la successione dell'incorporante negli obblighi dell'incorporata è espressione del principio di cui al brocardo "*cuius commoda eius et incommoda*", per il quale alla successione di soggetti sul piano giuridico-formale si contrappone nondimeno sul piano economico-sostanziale una continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale. Tale successione non è impedita dal fatto che l'accertamento dell'illecito ambientale sia eventualmente successivo all'operazione straordinaria.

Tutto quanto sopra premesso, il T.A.R. procede con la confutazione analitica dei motivi di impugnazione della ricorrente, rigettandone il ricorso.

Innanzitutto, il T.A.R. ritiene infondato il primo motivo di ricorso, ai sensi del quale l'ordinanza avrebbe violato il principio "*chi inquina paga*", non essendovi asseritamente prove o valide presunzioni circa la responsabilità della società incorporata dalla ricorrente: al contrario, l'ordinanza medesima è fondata su plurimi elementi indiziari, quali la vicinanza dell'area su cui operava la responsabile dell'inquinamento con il collettore fognario in cui è stata rilevata la contaminazione, l'utilizzo delle sostanze inquinanti, ovverosia i solventi clorurati, da parte della società stessa, nonché lo svolgimento dell'attività medesima in assenza delle procedure e delle autorizzazioni necessarie ad

evitare che gli inquinanti venissero captati dal collettore fognario³. Come sottolineato dal T.A.R., tali elementi sono sufficienti a radicare la responsabilità della ricorrente, soddisfacendo il già richiamato principio del “*più probabile che non*”⁴, sulla base del quale deve essere fondata la responsabilità ambientale: come ribadito dalla giurisprudenza, infatti, in tema di accertamento della responsabilità non trova applicazione il principio penalistico del superamento di ogni “*ragionevole dubbio*”, essendo sufficienti a fondare il nesso causale su presunzioni semplici⁵.

L'applicazione di questo principio esclude altresì la fondatezza del secondo motivo di ricorso, ai sensi del quale la ricorrente aveva lamentato che erroneamente è stata individuata dall'amministrazione quale unica responsabile della contaminazione. Sul punto, la ricorrente ha sottolineato la mancanza di prove dirette di sversamenti o di altri episodi che avrebbero potuto causare una contaminazione; tuttavia, come evidenziato dal T.A.R., legittimamente, l'amministrazione si è basata su elementi indiziari e, quindi, su prova mediante presunzioni di cui all'Art. 2727 c.c.⁶.

L'infondatezza di questa specifica doglianza è altresì confermata dalla mancanza di prove liberatorie a favore della ricorrente, idonee a scardinare la portata indiziaria degli elementi raccolti dall'amministrazione. Sul punto, il T.A.R. rievoca la giurisprudenza già citata in apertura: la prova liberatoria a carico dell'esponente, infatti, non può essere limitata a un generico dubbio di possibile responsabilità di terzi ma deve dimostrare analiticamente, al pari degli elementi raccolti dall'amministrazione, la reale dinamica degli avvenimenti, indicando altresì lo specifico fattore da cui sarebbe scaturita la contaminazione⁷.

Irrilevanti, pertanto, si dimostrano le argomentazioni della ricorrente, la quale si è limitata a lamentare la presenza nell'area contaminata di altre attività che avrebbero utilizzato i medesimi agenti contaminati, senza però fornire alcuna prova concreta in tal senso. Ciò a maggior ragione se si considera che l'amministrazione ha basato le proprie conclusioni su specifiche analisi svolte nel 1999, le quali avevano escluso la presenza di altre attività che impiegassero l'inquinante riscontrato e avevano individuato l'area contaminata in corrispondenza del civico in cui operava la ricorrente.

Infondato è altresì il terzo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente aveva lamentato l'illegittima applicazione del criterio solidaristico di attribuzione della responsabilità per inquinamento ambientale di cui all'Art. 311 comma 3 D.Lgs. 152/2006. A tal proposito, il T.A.R. evidenzia come la portata del citato articolo, ai sensi del quale “*nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale*”, deve essere interpretato nel senso che ciascun responsabile sarà gravato degli obblighi ripristinatori e risarcitori derivanti da distinti e individuabili danni: è quindi errata l'interpretazione della ricorrente, che ha invece inteso la norma nel senso di derogare all'Art. 2055 c.c., introducendo così un regime di responsabilità parziaria a fronte di un medesimo evento inquinante.

Con la citata statuizione, il T.A.R. si affianca alla giurisprudenza maggioritaria, sia civile sia amministrativa, che esclude ai sensi dell'Art. 2055 c.c. la sussistenza di responsabilità parziarie quando più condotte, sebbene autonome, determinino il medesimo evento lesivo. Conseguentemente, il regime di cui all'Art. 311 D.Lgs. 152/2006 può trovare applicazione esclusivamente nei casi in cui più soggetti abbiano causato, con condotte distinte ed autonome, danni altrettanto autonomi e distinti tali da poter essere rimossi con separate azioni di bonifica. Non si potrà, quindi, ricorrere alla citata disciplina nei casi in cui gli effetti delle singole condotte non siano autonomamente identificabili.

Ugualmente infondato è il motivo di ricorso con il quale la ricorrente ha lamentato che l'amministrazione non avrebbe valutato le ipotesi di inquinamento diffuso o storico sull'area in cui ha operato la società incorporata dalla ricorrente: secondo il T.A.R., infatti, l'ipotesi di inquinamento diffuso non potrebbe trovare applicazione nel caso esaminato, in quanto gli elementi inquinanti sono stati riscontrati principalmente in specifici punti, senza interessare quindi l'area in modo vasto, indistinto ed omogeneo; allo stesso modo, le caratteristiche della contaminazione escludono che la stessa possa qualificarsi come storica, posto che gli inquinanti si trovano in larga parte allo stadio chimico antecedente alla loro degradazione. Il T.A.R. inoltre evidenzia come l'eventuale storicità della contaminazione non potrebbe comunque intaccare gli obblighi di bonifica in capo alla ricorrente: la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo, non esclude infatti il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di "aggravamento della situazione" sia ancora attuale⁸.

Coerentemente con i principi enunciati in apertura, il T.A.R. rigetta anche il quinto motivo di ricorso ai sensi del quale l'ordinanza impugnata sarebbe contraddittoria e non avrebbe tenuto in considerazione gli elementi forniti dalla ricorrente in sede di istruttoria. Sul punto, il T.A.R. ricorda come il provvedimento amministrativo non deve analiticamente confutare ogni elemento istruttorio fornito dal privato, essendo sufficiente invece che la motivazione del provvedimento finale abbia dato conto delle osservazioni e controdeduzioni del medesimo.

Infine, in tema di valutazioni, il T.A.R. ricorda l'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nelle valutazioni relative ad ipotesi di contaminazione e a fronte della quale il giudice adito potrebbe intervenire solo nei casi di palese inattendibilità.

¹ Sul tema, si rinvia a Cons. Stato, Ad. Plen. 22 ottobre 2019, n. 10.

² Per un approfondimento sul tema si rinvia a F. VANETTI e L. UGOLINI, *Contaminazioni storiche e responsabilità di gruppo: l'evoluzione giurisprudenziale in relazione alla successione di imprese e agli obblighi di bonifica*, in questa *Rivista*.

³ La società incorporata dalla ricorrente svolgeva infatti attività di stoccaggio e confezionamento di prodotti chimici utilizzati in lavanderie e tintorie, ivi inclusi i solventi clorurati. Dall'evidenza documentale a base dell'ordinanza, emerge chiaramente che tali attività di stoccaggio non erano state eseguite mediante travasi a circuito chiuso né utilizzando specifici bacini di contenimento; inoltre, le acque meteoriche provenienti dalle aree di stoccaggio venivano convogliate nel collettore fognario, pur mancando autorizzazioni agli scarichi industriali.

⁴ L'infondatezza di questo motivo di ricorso è altresì avallata dalla portata della sentenza del Tribunale di Milano n. 2922 del 22 maggio 2020, con la quale la ricorrente è stata condannata a restituire quanto pagato dalla *Omissis S.p.A.*, resistente nel giudizio avanti al T.A.R., in qualità di proprietario incolpevole del sito in cui ha operato l'incorporata dalla ricorrente.

⁵ Tra le molte pronunce, si rinvia a T.A.R. Lombardia, Sez. III, 15 ottobre 2021, n. 2236.

⁶ Sul tema, si veda anche E. GREGORI FERRI, *Bonifica dei siti inquinati: il punto della giurisprudenza sui criteri di individuazione del soggetto responsabile*, in questa *Rivista*.

⁷ T.A.R. Lombardia, 2236/2021, *cit.*

⁸ Sul tema si rinvia a Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301.