



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 Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 457 del 2023, proposto da
TM.E. S.p.A. - Termomeccanica Ecologia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Fantappiè, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Brindisi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Quarato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Francavilla Fontana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rita Spinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Fallimento Lombardi Ecologia S.r.l., Fallimento Daneco Impianti S.r.l. in Liquidazione, Regione Puglia, ARPA Puglia - Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale, Azienda Sanitaria Locale di Brindisi, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Curatela del Fallimento Francavilla Ambiente in Liquidazione S.c.a.r.l., in persona del

legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Emilio Toma, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza di bonifica emessa dalla Provincia di Brindisi *ex art. 244*, D. Lgs. n. 152/2006, prot. n. 7038 del 28/02/2023;
- del provvedimento prot. n. 0040822 del 21/12/2022, ricevuto in data 28/12/2022, di avvio del procedimento *ex art. 7 e ss*, l. n. 241/1990, della Provincia di Brindisi avente ad oggetto: *“discarica per rifiuti solidi urbani ubicata nel territorio di Francavilla fontana (BR)- contrada feudo inferiore. Esiti monitoraggio acque di falda trasmessi con nota arpa puglia prot. 26614-32 del 13.04.2022. Ordinanza di bonifica ex art. 244 d.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.”*;
- della comunicazione prot. n. 12067 del 05/04/2022 della Provincia di Brindisi avente ad oggetto: *“Discarica per rifiuti solidi urbani ubicata nel territorio di Francavilla Fontana (BR) – Contrada Feudo Inferiore. Esiti monitoraggio acque di falda trasmessi con nota ARPA Puglia prot. 26614-32 del 13.04.2022. Ordinanza di bonifica ex art. 244 D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. Riscontro nota del 23.03.2023”*;
- ove occorrer possa, della nota prot. n. 2592 del 17/01/2023, con la quale il Comune di Francavilla Fontana ha espresso le proprie valutazioni favorevoli in merito all'adozione dell'ordinanza *ex art. 244*, del D. Lgs. n. 152/2006 da parte della Provincia;
- del rapporto ARPA Puglia, nota prot. n. 26614-32 del 13/02/2022 (conosciuto a seguito di accesso agli atti);
- di ogni altro atto presupposto connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto dalla ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Francavilla Fontana e della Provincia di Brindisi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2024 il dott. Nino Dello Preite e uditi per le parti i difensori avv. L. Durano, in sostituzione dell'avv. A. Fantappiè, per la parte ricorrente, avv. R. Spinelli per il Comune di Francavilla Fontana, avv. M. Quarato per la Provincia di Brindisi e avv. E. Toma per la Curatela del Fallimento Francavilla Ambiente in Liquidazione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. È impugnato il provvedimento con cui l'Amministrazione provinciale ha ordinato ad una serie di soggetti (tra cui la parte ricorrente) – in quanto ritenuti responsabili dello stato di inquinamento della discarica di rifiuti solidi urbani sita nel Comune di Comune di Francavilla Fontana, attualmente dismessa – l'esecuzione delle misure di prevenzione necessarie per contenere la diffusione delle sostanze inquinanti, a seguito di rilevamento da parte di ARPA Puglia del superamento del valore limite stabilito per le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee in relazione al parametro "Ferro".

1.1. In punto di fatto, la vicenda può essere sintetizzata come segue:

- in esito ad apposita procedura di gara, bandita in data 5.10.1998, il Comune di Francavilla Fontana ha affidato all'ATI formata da Lombardi Ecologia, Termomeccanica e Emas Ambiente la concessione per la costruzione e gestione di una discarica di rifiuti solidi urbani con finanziamento a carico del concessionario, ubicata in località "Masseria Feudo Inferiore", per lo smaltimento dei rifiuti prodotti dal bacino BR/2;
- come stabilito in sede di costituzione dell'ATI, le suddette tre società hanno costituito in data 20.11.2001 una società consortile a responsabilità limitata, denominata Francavilla Ambiente S.c.a.r.l., subentrata nell'esecuzione del contratto di concessione;
- l'attività di conferimento dei rifiuti in discarica è cessata in data 1.1.2011, essendo spirata la validità del titolo autorizzativo;
- la discarica è stata oggetto di sequestro, confisca e ordinanze di messa in sicurezza per la presenza di percolato;
- in particolare, nel corso del 2010 il sito della discarica di Masseria Feudo Inferiore è stato sottoposto a sequestro penale e successivamente, in data 24.1.2013, la discarica è stata confiscata con sentenza del Tribunale di Brindisi, Sez. Distaccata di Francavilla Fontana;
- in data 13.6.2013, il Commissario Straordinario presso il Comune di Francavilla Fontana ha adottato l'ordinanza n. 260 con cui ha ingiunto alla Francavilla Ambiente S.c.a.r.l. di provvedere alla rimozione del percolato presente in discarica, avvertendo che, in mancanza, avrebbe provveduto ad esercitare i poteri sostitutivi con il successivo recupero dei costi;

- con ordinanza contingibile e urgente n. 142 del 6.5.2014, il Commissario Straordinario ha ordinato di effettuare tali operazioni alla società Francavilla Ambiente in solido con le società Lombardi, Daneco e TME e di dare inizio, entro quindici giorni, alle opere di chiusura della discarica, con conseguente avvio della post-gestione trentennale;
- con ordinanza contingibile e urgente n. 172/2014, lo stesso Commissario Straordinario ha preso atto del mancato adempimento della precedente ordinanza n. 142/2014 ed ha ordinato che venissero eseguiti in via sostitutiva i lavori di rimozione del percolato e di messa in sicurezza della discarica, addebitando alle destinatarie dell'ordinanza i relativi costi;
- la società Francavilla Ambiente S.c.a.r.l., posta in liquidazione dal 2013, è stata dichiarata fallita con sentenza n. 194 del 5.12.2016 del Tribunale di Bari, con contestuale nomina dell'avv. Palmo Dorian Saracino quale curatore;
- la società Lombardi Ecologia S.r.l., invece, è stata dichiarata fallita con sentenza n. 112 del 6.6.2016 del Tribunale di Bari;
- con sentenza n. 1354/2015 il TAR Lecce ha rigettato il ricorso R.G. n. 1718/2014 proposto da TME per l'annullamento e/o la dichiarazione di nullità ed inefficacia, fra l'altro, delle sopra ricordate ordinanze contingibili e urgenti n. 142/2014 e n. 172/2014.
- avverso la suddetta sentenza TME ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, definito con sentenza di rigetto n. 3389/2023 del 18.4.2023;
- il Comune di Francavilla Fontana, con provvedimento del 28.7.2020, ha rigettato la proposta della società Bioenergy S.r.l. di subentrare nella concessione *de qua*, propedeutica all'acquisto del relativo ramo d'azienda, posto in vendita dalla procedura fallimentare;
- la stessa Amministrazione comunale, sulla base del finanziamento concesso dalla Provincia di Brindisi, ha poi provveduto ad affidare, in esito ad apposite procedure di gara, la progettazione e l'esecuzione delle opere di messa in sicurezza della discarica in oggetto, come da determine dirigenziali n. 354 del 15.4.2021 e n. 54 del 19.1.2023;
- quindi, a seguito del sopra menzionato superamento dei valori CSC, la Provincia di Brindisi ha avviato un procedimento per l'adozione di un'ordinanza di bonifica *ex art.* 244 del D. Lgs. n. 152/2006, coinvolgendo quali responsabili dell'inquinamento i destinatari delle sopra richiamate ordinanze contingibili e urgenti;
- con successivo provvedimento prot. n. 7038 del 28.2.2023, inviato anche alla Curatela Fallimentare Francavilla Ambiente S.c.a.r.l., la Provincia ha ordinato la bonifica del sito

ex art. 244 D. Lgs. n. 152/2006 ai sigg.ri “Di Mise Domenico, Papi Enso, Barra Maurizio e Lombardi Rocco nella loro qualità di rappresentanti delle imprese, ad ogni modo coinvolte, nella gestione della discarica di rifiuti solidi urbani in questione”;

- con comunicazione a mezzo PEC del 14.3.2023, la Curatela Fallimentare Francavilla Ambiente S.c.a.r.l. ha dato riscontro alla predetta ordinanza, rimarcando la incomprendibilità delle ragioni per cui era stata destinataria della predetta ordinanza;

- con successiva nota prot. n. 10531 del 23.3.2023 la Provincia di Brindisi ha confermato il contenuto dell'ordinanza di bonifica prot. n. 7038 del 28.3.2023, estendendo l'ordine ivi contenuto anche alla Curatela del Fallimento Francavilla Ambiente in Liquidazione S.c.a.r.l., in quanto *“relativamente allo scioglimento del vincolo contrattuale per la gestione della discarica di che trattasi, nulla mai è pervenuto agli atti di questa Provincia”.*

1.2. In punto di diritto, la difesa attorea ha dedotto i seguenti motivi di censura a sostegno dell'azione impugnatoria proposta: I. *“Violazione dell'art. 3, l. n. 241/1990, dell'art. 18, L.R. 17/1993 e dell'art. 37-quinquies L. n. 109/1994, artt. 87 e ss. r.d. 267/1942, violazione del principio del “chi inquina paga” e degli artt. 3 ter, 239, 240, 242 e 244, D. Lgs. n. 152/2006 e dell'art. 1406 e ss. c.c. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento, sviamento, carenza dei presupposti, illogicità ed ingiustizia manifesta”;* II. *“Violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione e degli artt. 3 e 11, L. n. 241/1990, dell'art. 10, D. Lgs. n. 358/1992, come richiamato anche nel D. Lgs. n. 157/1995, artt. 13 e 35 L. n. 109/1994. Violazione del principio del “chi inquina paga”, degli artt. 3 ter, 239, 242, 244, 253, 300 e 303, D. Lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1406 e ss. 1722, 1723, 1726 e 1727 c.c. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento, sviamento, difetto di motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta”;* III. *“Violazione dell'art. 97 Costituzione, dell'art. 3, 7, 8, 10, 10 bis, L. n. 241/1990, degli artt. 3 ter, 239, 240, 242, 244, 253, 300 e 303, d.lgs. 152/2006, degli artt. 2043 e 2055 violazione del principio del “chi inquina paga”, del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento, sviamento, carenza dei presupposti di fatto e di diritto. Illogicità ed ingiustizia manifesta. contraddittorietà dell'azione amministrativa”;* IV. *“Violazione dell'art. 97 costituzione, dell'art. 3, L. n. 241/1990, degli artt. 3 ter, 239, 240, 242, 244, 253, 300 e 303, d.lgs. 152/2006. violazione degli artt. 2043 e 2055 c.c. violazione del principio del “chi inquina paga”, del principio di proporzionalità. eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento, sviamento, carenza dei presupposti di fatto e di diritto. illogicità ed ingiustizia manifesta. contraddittorietà dell'azione amministrativa”;* V. *“Violazione dell'art. 97 Costituzione, degli artt. 3, 7, 8, 10, 10ms, 21-quinquies e 21-nonies, L. n. 241/1990,*

degli artt. 239, 240, 242, 244, 253, 300 e 303, d.lgs. 152/2006. *Violazione del principio del contraddittorio. eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto*"; VI. "Rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia Europea ex art. 276 TFUE".

1.3. In sostanza, la società ricorrente ha contestato il procedimento e l'ordinanza, sostenendo di essere uscita dall'ATI e dalla società di progetto titolare della concessione fin dal 2010 e di non aver concorso a causare l'inquinamento, che le è stato imputato in assenza di un'indagine circa il nesso di causalità tra condotta ed evento; ha chiesto, inoltre, il rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia Europea ex art. 276 TFUE, per verificare la conformità della normativa interna con la disciplina eurounitaria in materia ambientale.

1.4. La Provincia di Brindisi, costituitasi in giudizio, ha chiesto la reiezione del ricorso, con vittoria di spese; si è costituito in giudizio anche il Comune di Francavilla Fontana, eccependo, in via preliminare, il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, instando per il rigetto del ricorso.

1.5. Con atto depositato in data 24.7.2023, è intervenuta *ad adiuvandum* la Curatela del Fallimento Francavilla Ambiente in Liquidazione S.c.a.r.l.

1.6. Previo deposito di memorie difensive ex art. 73 c.p.a., all'udienza pubblica del 30 gennaio 2024, la causa è stata riservata in decisione.

2. *In limine*, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* spiegato nel presente giudizio dalla Curatela del fallimento Francavilla Ambiente S.c.a.r.l., considerato che l'interveniente agisce, in realtà, a tutela della propria posizione giuridica, per la ritenuta diretta lesività del provvedimento gravato; trattasi, in altre parole, di un interesse azionabile con autonomo ricorso (peraltro proposto dalla stessa Curatela nel giudizio R.G. n. 461/2023, trattato all'odierna udienza).

2.1. Sul punto, si osserva che, per giurisprudenza costante, è inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* spiegato da un soggetto *ex se* legittimato a proporre il ricorso in via principale, in quanto in tale ipotesi l'interveniente non fa valere, come è tipico per l'istituto dell'intervento, un interesse di mero fatto, bensì un interesse personale all'impugnazione dell'atto gravato in via principale, immediatamente lesivo della sua posizione giuridica e, come tale, direttamente impugnabile nei prescritti termini di decadenza (TAR Lazio, Sez. II, 2 febbraio 2010, n. 1413).

2.2. Sempre in via preliminare, il Comune di Francavilla Fontana ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, allegando di non essere destinatario della domanda impugnatoria e di non avere competenza o autorità nell'ambito del procedimento amministrativo *de quo*.

2.3. L'eccezione è infondata, in quanto il Comune ha partecipato al procedimento instaurato dalla Provincia di Brindisi, esprimendo parere favorevole all'adozione dell'atto gravato, sicché va riconosciuta, in capo allo stesso, il ruolo di parte processuale, avendo interesse al mantenimento dell'efficacia dell'ordinanza di bonifica, per cui vi è causa.

3. Nel merito, si deve anzitutto osservare che sono infondate le censure, con cui la società ricorrente sostiene l'illegittimità degli atti impugnati per non aver considerato, da una parte, che la Francavilla Ambiente S.c.a.r.l. è divenuta concessionaria a titolo originario della concessione di costruzione e gestione della discarica in questione, sicché ad essa soltanto la P.A. avrebbe dovuto rivolgere l'impugnato ordine di bonifica; e, dall'altra, che dal 2010 TME è legittimamente fuoriuscita dall'ATI concessionaria, esercitando la propria facoltà di recesso ed accrescendo la quota di partecipazione della Lombardi Ecologia, mediante cessione delle sue quote di partecipazione nel consorzio.

4. Si deve premettere che il provvedimento gravato fonda l'affermazione di responsabilità della parte ricorrente rispetto all'evento di contaminazione, sulla base dei seguenti punti salienti:

«... - Il Commissario Straordinario del Comune di Francavilla Fontana, in merito alla corretta gestione della discarica, nel prendere atto della reiterata inosservanza di precedenti inviti e di precedente Ordinanza del 13.06.2013, adottava l'Ordinanza contingibile e urgente n. 142 del 06.05.2014 emessa nei confronti della Società Francavilla Ambiente Scarl in liquidazione, Lombardi Ecologia S.r.l., T.M.E. S.p.A.- Termomeccanica Ecologia e Daneco Impianti S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., in solido tra loro e per quanto di rispettiva competenza, per l'immediata messa in sicurezza della discarica in questione;

- in seguito le Società Daneco Impianti S.p.A. e T.M.E. S.p.A. -Termomeccanica Ecologia, presentavano ricorso presso il TAR di Lecce per l'annullamento della suddetta Ordinanza;

- Il TAR di Lecce, con Sentenza Reg. Prov. Coll. N. 01353/2015 respingeva il ricorso per l'annullamento della suddetta Ordinanza, proposto dalla Società Daneco Impianti S.p.A., che successivamente presentava ricorso in appello davanti al Consiglio di Stato giusto N. 5626/2015 Reg. Gen. per la riforma della richiamata sentenza del TAR n. 01353/2015. Il Consiglio di Stato, ai

sensi dell'art. 82, comma 1, cod. proc. Amm, con Decreto Reg. Prov. Pres. n. 370/2021 ha dichiarato estinto il predetto appello per perenzione del ricorso ultraquinquennale;

- Lo stesso TAR di Lecce in relazione al ricorso per l'annullamento dell'Ordinanza in questione, proposto dalla Società T.M.E. S.p.A. Termomeccanica Ecologia, con Sentenza Reg. Prov. Coli N. 01354/2015 lo ha respinto;

(...)

- Con le richiamate predette Sentenze, il TAR di Lecce, ha evidenziato, tra l'altro, per entrambe le società ricorrenti, che se è pur vero che la società consortile subentra, (la discarica in questione a decorrere dall'anno 2001 è stata gestita dalla Società Consortile a Responsabilità Limitata "Francavilla Ambiente", con i consorziati Lombardi Ecologia S.r.l., Daneco Gestione Impianti S.p.A. e la T.M.E. S.p.A. Termomeccanica Ecologia), senza che ciò costituisca ad alcun effetto subappalto o cessione di contratto e, senza necessità di autorizzazione o di approvazione, nell'esecuzione totale o parziale del contratto, pur tuttavia rimangono ferme le responsabilità solidali dei concorrenti riuniti o consorziati i quali rimangono indissolubili parti contrattuali e quindi responsabili dell'adempimento di tutte le obbligazioni previste al momento della presentazione dell'offerta e della stipula del contratto. Nella specie, pertanto, non può dubitarsi del necessario coinvolgimento delle imprese consorziate con la Soc. Francavilla Ambiente quanto alle prestazioni oggetto del contratto intessuto con il Comune di Francavilla F.na e degli adempimenti allo stesso connessi, in relazione alla gestione della discarica de qua e alle conseguenze dalla stessa derivanti pur in assenza di alcuna attività fino alla relativa messa in sicurezza. Non è convincente neppure la tesi con la quale la ricorrente sostiene che, avendo ceduto le proprie quote di partecipazione al socio di maggioranza Lombardi Ecologica S.r.l. nel 2010, la stessa risulterebbe del tutto estranea alle vicende rappresentate negli atti impugnati in quanto successive all'atto di cessione medesimo. ...Omissis. Ne deriva che non può ritenersi che tale responsabilità sia venuta meno per effetto della cessione delle quote sociali ad altra impresa; ...omissis. Il TAR inoltre ha stabilito che, non sono fondate neppure le censure con le quali la ricorrente (entrambe le società) rileva l'estraneità non solo giuridica ma anche fattuale alla situazione creatasi. Invero, una volta acclarata la posizione della ricorrente quale concessionario e affidatario del servizio di gestione della discarica controllata di I° cat. (giusta convenzione n.4262 rep. in data 7.12.2000) ossia quale soggetto preposto agli obblighi di manutenzione, custodia e controllo delle operazioni di captazione e combustione del biogas, di raccolta e di stoccaggio del percolato e di altre eventuali emissioni, anche dopo l'esaurimento della discarica, ossia per tutto il tempo necessario ovvero fino alla cessazione delle emissioni suddette (art.2 convenzione sottoscritta con il Comune di Francavilla Fontana), risulta

evidente la legittimità dell'ordine impartito in quanto direttamente e causalmente riconducibile all'attività (rectius: inattività) posta in essere dalla ricorrente».

4.1. In forza di tali premesse e nella pendenza dell'appello dalla Società TME innanzi al Consiglio di Stato per la riforma della sentenza del TAR Lecce n. 1354/2015 (poi confermata in appello con sentenza del Consiglio di Stato n. 3389/2023), l'Amministrazione provinciale ha ritenuto che *“allo stato le Società Francavilla Ambiente Scarl in liquidazione, Lombardi Ecologia S.r.l., T.M.E. S.p.A.- Termomeccanica Ecologia e Daneco Impianti S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., ancorché le stesse risultano sottoposte alle procedure fallimentari previste dalla norma, risultano responsabili della non corretta gestione della discarica in argomento e della mancata messa in sicurezza della stessa e pertanto responsabili dello stato di inquinamento dell'area di ubicazione della discarica in questione e di non aver posto in essere alcuna misura di prevenzione necessaria, atta a contenere la diffusione delle sostanze inquinanti rivenienti dalla discarica, nelle acque di falda sottostanti, mediante la realizzazione delle necessarie opere di sistemazione finale previste in progetto approvato ed autorizzato all'esercizio e nemmeno di idonei interventi di Messa in Sicurezza d'Emergenza”.*

4.2. Secondo quanto risulta dall'ordito motivazionale sopra trascritto, la P.A. ha attribuito la responsabilità dell'inquinamento *de quo* alla società ricorrente, in persona del suo legale rappresentante, in ragione della non corretta gestione della discarica e della mancata esecuzione delle opere di messa in sicurezza (anche d'emergenza) della discarica, fatte pure oggetto della sopra ricordata ordinanza commissariale n. 142 del 06.05.2014.

4.3. Il richiamo agli obblighi convenzionali e alla prefata ordinanza commissariale (che su quegli obblighi convenzionali si fonda), nel contesto del provvedimento qui impugnato, assurge a presupposto fattuale per individuare e cristallizzare gli obblighi ricadenti sulla società ricorrente, sicché risulta fallace la tesi secondo cui le questioni (ri)proposte con l'odierno ricorso non interferirebbero con i motivi già respinti dal TAR Lecce e dal Consiglio di Stato.

4.4. In particolare, è acclarato che la ridetta ordinanza commissariale è stata legittimamente emessa anche nei confronti della T.M.E., stante l'accertata irrilevanza – ribadita anche dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3389/2023 – delle vicende societarie che hanno riguardato l'A.T.I. successivamente all'affidamento della concessione (*id est*, la costituzione della società consortile, da una parte, e la cessione, a

far data dal 2010, delle quote societarie alla mandataria Lombardi Ecologia S.r.l., dall'altra).

5. Con ulteriore ordine di doglianze, la parte contesta la violazione del principio del *"chi inquina paga"* e della proporzionalità, nonché il difetto di istruttoria, di motivazione, oltretutto la violazione delle garanzie partecipative da parte dell'Amministrazione provinciale.

5.1. In proposito, reputa il Collegio che sia fondata la censura con cui parte ricorrente stigmatizza che l'Amministrazione Provinciale non avrebbe potuto imputare l'inquinamento *de quo* a fronte di un provvedimento che afferisce all'attuale superamento degli indici di contaminazione, del quale T.M.E. è stata ritenuta responsabile senza che sia stato indagato in modo appropriato il nesso di causalità esistente tra la condotta ad essa contestata e l'evento di inquinamento riscontrato da ARPA Puglia.

5.2. La norma di cui all'art. 244 T.U.A. espressamente prevede che – nel caso in cui venga accertato che la contaminazione abbia superato i valori di concentrazione soglia di contaminazione – la Provincia *"dopo aver svolto le opportune indagini"* volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione *"a provvedere ai sensi del presente titolo"*.

5.3. Vanno qui richiamati i principi giurisprudenziali secondo cui la responsabilità per i danni all'ambiente rientra nel paradigma della responsabilità extracontrattuale soggettiva (c.d. responsabilità aquiliana *ex art. 2043 c.c.*), con esclusione di una qualsivoglia forma di responsabilità oggettiva; pertanto, ai sensi dell'art. 242 D. Lgs. n. 152 del 2006, gravano sul solo responsabile dell'inquinamento gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione, non essendo configurabile una responsabilità in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire una data qualità, ove non si dimostri l'apporto causale colpevole del soggetto al danno ambientale riscontrato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 7 marzo 2022, n.1630).

5.4. Nello specifico, il D. Lgs. n. 152 del 2006 riconosce alla P.A. il potere di ordinare al privato di eseguire la bonifica attraverso l'emanazione dell'ordinanza *ex art. 244*, comma 2, che, tuttavia, può essere emanata solo nei confronti del responsabile della contaminazione.

5.5. Le disposizioni in tema di responsabilità da inquinamento sono, peraltro, correlate al principio comunitario, espressamente richiamato dall'art. 239 del D. Lgs. n. 152 del 2006, secondo cui *“chi inquina paga”* (v. anche art. 3 *ter* D. Lgs. n. 152/2006, art. 174, comma 2, Trattato UE, considerando n. 18 Direttiva UE 2004/35/CE).

5.6. Inoltre, la giurisprudenza amministrativa, sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla Corte di Giustizia UE, esclude l'applicabilità di una impostazione *“penalistica”* (incentrata sul *“superamento del ragionevole dubbio”*), trovando invece applicazione, ai fini della sussistenza del nesso di causalità tra attività svolta sull'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del *“più probabile che non”*; pertanto, *“l'individuazione del responsabile può basarsi anche su elementi indiziari, giacché la prova può essere data anche in via indiretta o indiretta, potendo in tal caso l'amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c.”* (cfr. Consiglio di Stato 18.12.2018 n. 7121 e Consiglio di Stato 04.12.2017 n. 5668).

6. Orbene, osserva il Collegio che la P.A., una volta rilevato il superamento del valore CSC, non ha adeguatamente indagato le ragioni fondanti la declaratoria di responsabilità dell'inquinamento del sito a carico delle società *“ad ogni modo coinvolte”* nella gestione della discarica di rifiuti solidi urbani in questione.

6.1. Nella specie, al di là del rapporto di prova acquisito da ARPA, non risulta che la Provincia abbia condotto – in ossequio al principio comunitario *“chi inquina paga”* – il dovuto approfondimento circa la *“storicità”* della contaminazione ed il rapporto eziologico esistente tra lo specifico evento di inquinamento e la condotta ascritta ai soggetti individuati quali responsabili, in termini di ruolo gestorio dagli stessi rivestito - formalmente o in via di fatto - ed in rapporto all'epoca di insorgenza dello stesso.

6.2. L'evocato principio *“chi inquina paga”* condiziona l'eventuale individuazione dei soggetti responsabili, ove manchi una connessione dinamica con la produzione del danno ambientale, per la cui prevenzione e riparazione non appare invocabile un legame meramente immateriale e non anche dispositivo rispetto all'attività esercitata o esercitabile sull'area interessata.

6.3. Ciò in quanto la responsabilità in questione è pur sempre ascrivibile ai canoni classici (comuni alle tradizionali costituzionali degli Stati) della responsabilità per il proprio fatto personale colpevole: la personalità e la rimproverabilità dell'illecito risiedono nel comportamento del soggetto che volontariamente sceglie di sottrarsi o, il che è lo stesso, di non attivarsi anche per mera negligenza, per ripristinare l'ambiente.

6.4. Reputa pertanto il Collegio che il provvedimento gravato sia viziato da difetto di istruttoria, non avendo la P.A. svolto un'adeguata indagine, *ex art.* 244, comma 2, D. Lgs. n. 152/2006, in merito alla sussistenza del predetto nesso di causalità, da condurre alla luce dello sviluppo diacronico degli eventi che hanno caratterizzato, in concreto, la gestione del sito, anche successivamente alle ordinanze del Commissario straordinario, sopra richiamate (ossia, come evidenziato nella ricostruzione in fatto, sequestro penale e confisca della discarica, liquidazione della società consortile e subentro, a decorrere dal 2016, della curatela fallimentare nella detenzione della discarica).

7. Irrilevante si appalesa, invece, la circostanza che il Comune di Francavilla Fontana abbia attivato l'intervento sostitutivo a distanza di anni dall'ordine di messa in sicurezza, trattandosi di un effetto conseguente alla mancata esecuzione dell'ordine stesso, che esula dall'ulteriore (e diverso) procedimento teso all'individuazione dei responsabili della contaminazione; i poteri "sostitutivi" sono per l'appunto tali e possono operare nel momento in cui non provveda chi è in prima battuta obbligato a farlo, senza per questo eliderne la responsabilità.

8. L'accoglimento della doglianza suddetta, sotto il dedotto profilo del difetto di istruttoria, determina, per la sua pregiudizialità logico-giuridica, l'assorbimento dei residui motivi di ricorso proposti dalla parte, stante l'annullamento, nei limiti dell'interesse ed *in parte qua*, del provvedimento impugnato ed il conseguente obbligo per l'Amministrazione provinciale di rideterminarsi sulla *res* controversa.

9. Per le considerazioni che precedono, il ricorso va accolto, nei limiti e nei termini sopra esposti, con salvezza della riedizione del potere da parte della P.A.

10. Considerata la peculiarità e la complessità delle questioni trattate, le spese di lite possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile l'intervento della Curatela del Fallimento Francavilla Ambiente in Liquidazione S.c.a.r.l.;
- accoglie il ricorso, nei limiti e nei sensi di cui in motivazione;
- compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2024 con
l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Nino Dello Preite, Referendario, Estensore

Francesco Baiocco, Referendario

L'ESTENSORE
Nino Dello Preite

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO