

SITI CONTAMINATI: CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE E PROVA LIBERATORIA

DI EMANUELE POMINI

T.A.R. BASILICATA, SEZ. I – 23 GENNAIO 2025, N. 54

Ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area e il suo inquinamento, occorre utilizzare il canone civilistico del "più probabile che non", con la conseguenza che l'individuazione del responsabile può basarsi anche su presunzioni semplici ex art. 2727 cod. civ.

Nelle materie tecnico scientifiche, qual è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento, si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori.

Per contro, qualora l'Amministrazione fornisca 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.

Nell'accertamento dell'illecito, è ben possibile, secondo il paradigma della responsabilità aquiliana, individuare una responsabilità solidale di due soggetti a diverso titolo coinvolti nella gestione dell'attività che ha dato luogo all'inquinamento, che lascia certamente intatte eventuali problematiche di rivalsa interna tra le parti, ma che non sono opponibili all'Amministrazione. Ne consegue che, in tutti i casi in cui non è possibile riconoscere gli effetti delle singole condotte causative del pregiudizio all'ambiente, non si devono identificare singole azioni di bonifica e la responsabilità di tali adempimenti è solidale.

Con la sentenza in esame il T.A.R. Basilicata ha ribadito alcuni importanti principi in tema di accertamento delle responsabilità ambientali connesse alla potenziale contaminazione riscontrata a carico di un sito, in particolare nel caso in cui più soggetti abbiano distintamente concorso nel tempo, attraverso le rispettive attività industriali ivi esercitate, alla causazione del pregiudizio alle matrici ambientali coinvolte.

Per meglio inquadrare la decisione del T.A.R. è utile riassumere brevemente la vicenda in questione, che, per quanto interessa qui sottolineare, vedeva due società impugnare l'ordinanza dell'ente provinciale mediante la quale entrambe erano state individuate, ai sensi dell'art. 244 del D.Lgs. 152/2006ⁱ, quali responsabili in solido della contaminazione dell'area ove, in differenti periodi di tempo (la società "A" tra il 1995 e il 2004, mentre la società "B" tra il 2004 e il 2018), avevano esercitato ciascuna la propria attività di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sfruttando un pozzo perforato in precedenza (anno 1988) da una terza società "C", poi incorporata per fusione nella società A; l'altra ricorrente, dopo essere subentrata alla prima nell'esercizio e

ampliamento del pozzo (attività di cd. *work over*), aveva infine effettuato la chiusura dello stesso, avvenuta nel 2018. Nel frattempo (anno 2003) il primo operatore (società A) aveva presentato un piano di caratterizzazione dell'area, successivamente aggiornato dalla società B nel momento del subentro nella titolarità della concessione di coltivazione. All'esito delle indagini di caratterizzazione emergeva una potenziale contaminazione nel suolo (da idrocarburi, arsenico, vanadio e cromo totale) e nelle acque di falda (cromo VI), in considerazione della quale l'autorità competente procedeva sì all'approvazione dell'analisi di rischio presentata dalla società B, ma prescrivendo la presentazione del progetto di bonifica, alla quale la società B si opponeva con ricorso al T.A.R. Basilicata, che, con sentenza n. 421/2023, accoglieva il ricorso per mancanza del previo accertamento della responsabilità della società B nella causazione della contaminazione, non avendo l'autorità competente allegato alcun elemento in tal senso, invece ritenuto dal T.A.R. necessario per poter imporre alla ricorrente l'esecuzione di qualsivoglia attività di bonifica in attuazione del principio "chi inquina paga". Successivamente a tale pronuncia la Provincia di Matera, per supplire alla carenza evidenziata dal tribunale amministrativo, adottava l'ordinanza di individuazione del responsabile della contaminazione impugnata con la sentenza qui in commento.

I primi tre principi enunciati dal T.A.R. Basilicata definiscono, nel loro complesso, la ripartizione, tra l'autorità competente che agisce ex art. 244 del D.Lgs. 152/2006 e il soggetto indicato come potenziale inquinatore, dell'onere della prova circa l'attribuzione delle responsabilità ambientali nel caso di siti risultati potenzialmente contaminati, ossia ove sia stato accertato quanto meno il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione ("CSC")ⁱⁱ.

In particolare, il T.A.R. adito ha innanzitutto ricordato che per affermare la sussistenza di una responsabilità ambientale occorre accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività industriale svolta e il suo inquinamento. A tal fine, l'autorità procedente può fare ricorso, oltre che alle prove dirette, anche alle presunzioni semplici di cui all'art. 2727 del codice civile, trovando applicazione non l'impostazione penalistica incentrata sul superamento del "ragionevole dubbio", bensì il canone civilistico del "più probabile che non"ⁱⁱⁱ. Pertanto, per ritenere sussistente il predetto nesso causale non occorre raggiungere un livello di probabilità prossimo alla certezza, "*essendo invece sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della possibilità*"^{iv} o meglio "*che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione*"^v.

Il T.A.R. ha poi specificato che il soggetto che risulti responsabile sulla base di un ragionamento presuntivo come sopra formulato, e che voglia contrastarlo, non può limitarsi a dedurre genericamente un'ipotetica responsabilità di terzi o un'incidenza di eventi esterni alla propria attività, spettando a quest'ultimo l'onere di fornire una vera e propria prova liberatoria, ossia elementi in concreto idonei a dimostrare la reale dinamica degli avvenimenti e a indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento^{vi}. Si ricorda inoltre che, anche laddove il soggetto individuato come responsabile lamenti carenze nelle indagini della pubblica amministrazione, lo stesso è tenuto a dimostrare ciò anche attraverso la produzione di una perizia di parte, non potendosi richiedere in giudizio che vi si supplisca con una consulenza tecnica d'ufficio, avendo infatti quest'ultima la sola funzione di fornire al giudice l'ausilio necessario per apprezzare correttamente le prove dedotte dalle parti e non potendo essere disposta per sopperire a una carenza probatoria della parte onerata^{vii}.

Non solo. La posizione dell'ente nel compimento delle proprie indagini è in un certo modo favorita – e, per contro, quella del privato gravato della prova liberatoria, ne risulta appesantita – dal fatto che nelle materie tecnico scientifiche, come quella relativa all'accertamento della responsabilità per inquinamento ambientale, trova applicazione il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, potendo essere sindacate in sede giurisdizionale nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori^{viii}.

I principi di cui sopra, come si evince dalle pronunce conformi riportate nelle note che precedono, costituiscono ormai un orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa in questa materia. Senza soffermarsi ulteriormente sul loro contenuto, vale invece la pena enucleare gli elementi che, nella situazione concreta, hanno determinato il prevalere del giudizio di legittimità

dell'ordinanza provinciale, potendosene trarre utili indicazioni da affidare agli operatori chiamati a confrontarsi con situazioni analoghe e, peraltro, di non rado accadimento.

Vediamo quindi perché, in applicazione dei summenzionati principi, il T.A.R. Basilicata ha ritenuto che l'affermazione di responsabilità nella causazione dell'inquinamento cui è giunta l'amministrazione, così come contestata dalle ricorrenti nel giudizio in esame, risulti invece assistita da un condivisibile portato istruttorio e motivazionale.

Sotto il profilo della prova, anche sotto forma di meri elementi indiziari, che l'amministrazione deve fornire per poter legittimamente attribuire la responsabilità di una contaminazione a un determinato soggetto, il T.A.R. ha innanzitutto rilevato come sia stata oggettivamente dimostrata in atti la sussistenza di un processo di contaminazione delle matrici terreno e acque sotterranee risalente quanto meno al 2003 e protrattosi nel tempo, avendo pertanto la Provincia, sulla base delle evidenze tecniche (i.e. indagine conclusiva delle indagini di caratterizzazione svolte dalla società) acquisite nel procedimento amministrativo, dato conto in modo esaustivo del riscontrato superamento delle CSC per alcuni parametri, in questo modo risultando positivamente accertato il prerequisite richiesto dall'art. 244 del D.Lgs. 152/2006.

Sulla base di tali risultanze è stato altresì provato dall'autorità competente come la contaminazione riscontrata a carico dell'area fosse quanto meno compatibile, dal punto di vista eziologico, con l'utilizzo delle sostanze chimiche tipicamente impiegate nelle attività industriali di perforazione e di estrazione del minerale. Per contro, è altresì stato escluso che la predetta contaminazione potesse essere ricondotta in qualche modo ai valori di fondo naturale del sito.

Ulteriore elemento decisivo, come provato dall'ente, è stato ritenuto il fatto di aver entrambe le società svolto, sia pur a diverso titolo e in diversi momenti temporali, attività sia di perforazione (eseguita dalla società C, rimasta sì estranea all'ulteriore attività di coltivazione protrattasi nel tempo, ma incorporatasi per fusione nella società A, che ne ha pertanto eredito le relative responsabilità, anche ambientali) che di trivellazione (eseguita da entrambe le ricorrenti), ossia, come già rilevato, attività comportanti l'impiego, in assenza di contrarie evidenze scientifiche (non fornite dalle ricorrenti), di fanghi di perforazione con capacità inquinante compatibile con la tipologia di inquinamento riscontrato.

Ciò posto, il T.A.R. Basilicata ha rilevato come, a fronte di tale quadro indiziario fornito dalla Provincia, entrambe le società ricorrenti non siano state in grado di contrastarlo adeguatamente, non avendo in particolare fornito, neppure al più tardi in sede di giudizio, alcun elemento relativo alla tipologia delle sostanze utilizzate per la perforazione e l'estrazione del minerale al fine di dimostrarne l'eventuale inattitudine inquinante. Al riguardo, occorre precisare che le società ricorrenti avevano contestato le risultanze istruttorie in quanto basate, a loro dire, sul mero status di concessionari del giacimento per essere state titolari, in tempi diversi, della concessione di estrazione; le ricorrenti non hanno tuttavia fornito alcun elemento utile sotto il profilo degli accertamenti di natura tecnica relativi alla tipologia di inquinamento riscontrato, in particolare all'eventuale estraneità delle sostanze rinvenute nelle matrici ambientali rispetto a quelle impiegate nei loro cicli produttivi, a possibili origini esterne dell'inquinamento o, ancora, alla loro riconducibilità a valori di fondo tipici di quell'area.

Occorre infine evidenziare come i principi sopra esposti non subiscano alcuna eccezione neppure ove, come nel caso di specie, la responsabilità per la potenziale contaminazione sia riconducibile a due o più soggetti succedutisi nel tempo nell'esercizio della medesima attività svolta sull'area interessata dalla contaminazione.

Infatti, come ricordato dal tribunale amministrativo, è in tali casi possibile individuare una responsabilità solidale dei due o più soggetti a diverso titolo coinvolti nella gestione delle attività che hanno dato luogo all'inquinamento, facendo leva sulla disciplina della responsabilità aquiliana: configurando l'illecito ambientale una fattispecie assimilabile alla responsabilità *ex art. 2043* del codice civile, allo stesso è infatti applicabile l'istituto della responsabilità solidale *ex art. 2055*.

Ciò, se, da un lato, favorisce l'attività di accertamento della pubblica amministrazione, che non deve spingersi fino a indagare e definire i precisi confini, e quindi le conseguenti "quote", di responsabilità di ciascun soggetto coinvolto, lascia, dall'altro lato, impregiudicata ogni azione di rivalsa interna che ciascuna delle parti private può decidere di intraprendere nei confronti delle altre per "recuperare" la quota di responsabilità altrui, ma che, attenendo soltanto alla sfera privata dei rapporti interni tra responsabili, non può essere opposta all'amministrazione per esimersi dall'obbligo di bonifica.

L'affermazione del principio del carattere solidale dell'obbligo di bonifica a carico dei soggetti ritenuti responsabili, anch'essa espressione di un orientamento ormai consolidato^{ix}, appare utile e necessaria nelle situazioni in cui, come nel caso di specie, l'ampiezza dell'arco temporale in cui la contaminazione si è prodotta e, soprattutto, l'assenza di elementi tecnici in grado di differenziare le posizioni dei soggetti coinvolti ai quali sono comunque riferibili le attività produttive che hanno dato origine alla situazione di contaminazione, renderebbero estremamente difficoltosa, se non addirittura impossibile, l'operazione di riconoscimento degli effetti delle singole condotte causative del pregiudizio all'ambiente e la conseguente modulazione e ripartizione *pro quota* delle rispettive responsabilità^x.

i Ai sensi del citato art. 244 *"le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. (...) la provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo"*.

ii Infatti, come precisato a più riprese dalla giurisprudenza, *"il superamento delle CSC è motivo sufficiente per l'attivazione del potere provinciale, a tenore del disposto dell'art. 244, comma 1"* (così, Cons. Stato, Sez. IV, 1° aprile 2020, n. 2195), non essendo quindi necessario a tale fine attendere la predisposizione dell'analisi di rischio sito specifica per il calcolo e l'accertamento del superamento dei differenti valori di concentrazione soglia di rischio (cd. "CSR").

iii Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 31 dicembre 2024, n. 10516, in questa *Rivista*, n. 62, Mar. 2025, con nota di A. L. De Cesaris; T.A.R. Veneto, Sez. IV, 11 marzo 2024, n. 458, in questa *Rivista*, n. 55, Lug. 2024, con nota di L. PRATI; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 14 giugno 2023, n. 522; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 2 agosto 2022, n. 776; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 15 ottobre 2021, n. 2236, in questa *Rivista*, n. 27, Dicembre 2021, con nota di E. GREGORI FERRI; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 2 dicembre 2019, n. 2562, in questa *Rivista*, n. 9, Feb. 2020, con nota di P. RONCELLI; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 9 maggio 2019, n. 755, in questa *Rivista*, n. 5, Set. 2019, con nota di R. GUBELLO; già Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668, in *Amb. & Svil.*, 2018, p. 102. Tale principio risulta affermato *in primis* dalla Corte di Giustizia UE nella nota sentenza del 9 marzo 2010, C-378/08 (in *Riv. Giur. Amb.*, 2010, p. 564, con nota di A. L. DE CESARIS), secondo la quale è sufficiente che l'autorità competente disponga di indizi plausibili in grado di dar fondamento alle sue presunzioni, potendosi considerare tali *"la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato"*.

iv Così, T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, 27 dicembre 2022, n. 1025, in questa *Rivista*, n. 40, Mar. 2023, con nota di E.M. VOLONTÉ; nello stesso senso, tra le altre, cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 10 giugno 2022, n. 1352, in questa *Rivista*, n. 34, Ago.-Set. 2022, con nota di E.M. VOLONTÉ.

v Così, Cons. Stato, Sez. IV, 21 febbraio 2023, n. 1776, in questa *Rivista*, n. 43, Giu. 2023, con nota di P. BERTOLINI; nello stesso senso, T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 16 settembre 2021 n. 1367, in questa *Rivista*, n. 26, Nov. 2021, con nota

di R. GUBELLO; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668, in *Amb. & Svil.*, 2018, p. 102; già Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885, in *Riv. Giur. Amb.*, 2010, p. 152, con note di L. FRIGERIO e F. PERES.

vi Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 31 dicembre 2024, n. 10516, cit.; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 8 agosto 2023, n. 670; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, 27 dicembre 2022, n. 1025, cit.; Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668.

vii Cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. III, 2 settembre 2019, n. 1940, secondo cui *“né si può ritenere che all’inerzia del ricorrente nel dedurre elementi di prova possa sopperire il giudice con la consulenza tecnica d’ufficio (...)”*; cfr. altresì T.A.R. Campania, Sez. VII, 5 agosto 2015, n. 4195, secondo cui le consulenze tecniche d’ufficio sono possibili solo per *“appurare se il criterio tecnico concretamente valorizzato in sede procedimentale risulti o meno attendibile”*.

viii In questo senso, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 14 giugno 2023, n. 522; Cons. Stato, Sez. IV, 6 giugno 2022, n. 4587; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 10 giugno 2022, n. 1352.

ix Cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. I, 28 novembre 2022, n. 1044; in termini, T.A.R. Toscana, Sez. II, 5 dicembre 2024, n. 1412; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 15 ottobre 2021, n. 2236, in questa *Rivista*, n. 27, Dic. 2021, con nota di E. GREGORI FERRI.

x Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 settembre 2024, n. 7592; nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172, il quale ha ulteriormente precisato che l’eccezione della parzialità degli obblighi di bonifica potrebbe affermarsi *“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”*.