

CONTAMINAZIONE AMBIENTALE E PROBLEMATICHE GIURIDICHE

DAL REPERTORIO GIURISPRUDENZIALE CHE RIGUARDA ARPAE EMILIA-ROMAGNA SI POSSONO RICAVERE SPUNTI DI RIFLESSIONE SUGLI STRUMENTI UTILIZZABILI PER ACCERTARE IL RESPONSABILE DELL'INQUINAMENTO. IL PRINCIPIO "PIÙ PROBABILE CHE NON", L'OBBLIGO DI UN'ADEGUATA ISTRUTTORIA TECNICA, IL PROBLEMA DELLE TRASFORMAZIONI SOCIETARIE.

Nel panorama nazionale Snpa, Arpae Emilia-Romagna riveste un ruolo istituzionale particolare, in quanto a seguito dell'emanazione della legge regionale 13/2015 relativa al riordino del sistema di governo locale, attuativa della cd. legge Delrio, l'Agenzia, per conto della Regione e delle Province (con le quali stipula apposite convenzioni), adotta una serie di atti autorizzatori e concessori nonché di altri provvedimenti ambientali, tra i quali quelli previsti dall'art. 244 del Dlgs 152/2006 in merito all'identificazione del soggetto responsabile dell'inquinamento di siti contaminati, e come tale tenuto a realizzare le eventuali conseguenti operazioni di bonifica¹. Nonostante questa delega di funzioni non trasferisca all'Agenzia la titolarità della competenza amministrativa, l'organo delegato, cioè Arpae, agisce in nome proprio, sicché risponde direttamente dei provvedimenti posti in essere e risulta quindi il soggetto prioritariamente evocato in giudizio nel caso della loro impugnazione.

Questa premessa consente di comprendere come Arpae tramite la propria avvocatura negli ultimi anni abbia gestito sul Titolo V della Parte IV del Testo unico ambientale (Tua) un significativo contenzioso innanzi alla giustizia amministrativa, dalle cui risultanze possono essere formulate alcune sintetiche considerazioni.

L'applicazione del principio "più probabile che non"

Spunti ricostruttivi sul tema dell'individuazione del soggetto responsabile dell'evento di superamento emergono innanzitutto da due pronunce (Tar Emilia-Romagna, sede di Bologna, sezione II, sentenza n. 125 del 15/02/2017 confermata da Consiglio di Stato, sezione IV,

sentenza n. 5761 del 8/10/2018) che hanno riguardato l'intervento di Arpae in una vicenda di contaminazione di un'area nel cosiddetto "Quadrante est" di Ferrara, la cui imputabilità, dopo complessi accertamenti tecnici e analisi di laboratorio, è stata dall'Agenzia attribuita a un'azienda multinazionale della chimica operante per molti anni nella città estense.

Un principio significativo ribadito dalle sentenze in questione è quello in base al quale per provare il nesso di causalità tra l'attività di un'azienda e l'inquinamento riscontrato in una determinata porzione di territorio è consentito applicare il canone probatorio civilistico del *"più probabile che non"*, secondo il quale per affermare la responsabilità amministrativa ai sensi del titolo V parte IV del Dlgs 152/2016 *"non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo a uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%)"*. Non è quindi necessario raggiungere lo standard di prova penalistico più stringente basato sul principio di *"al di là di ogni ragionevole dubbio"*.

Ciò ovviamente non vuol dire che il provvedimento della Pa si possa basare su indagini approssimative o su motivazioni poco plausibili, quanto piuttosto che la presunzione di responsabilità non si deve fondare necessariamente su elementi di certezza assoluta potendo la stessa fare riferimento anche a indizi quando gli stessi siano scientificamente plausibili. Nel caso di Ferrara, ad esempio, benché l'area in esame non fosse contigua al polo petrolchimico dove operava l'azienda sospettata della contaminazione, è stato appurato, dopo verifiche effettuate anche tramite uno studio condotto dal Dipartimento di Scienze della Terra del locale ateneo, che vi era comunque una sostanziale corrispondenza tra le sostanze inquinanti emerse nel terreno (in particolare composti organici clorurati) e i componenti impiegati

nell'attività produttiva dell'impresa in questione.

Altro principio importante ribadito dalle citate sentenze Tar Bologna n. 125/2017 e Consiglio di Stato n. 5761/2018, che richiamano sul punto anche la precedente giurisprudenza amministrativa, è quello che sancisce che le misure di prevenzione e riparazione previste dal Dlgs 152/2006 si applicano anche ai soggetti responsabili di eventi di inquinamento verificatisi anteriormente all'entrata in vigore dello stesso.

Quindi in caso di contaminazioni storiche (come nel caso in esame) la circostanza che la contaminazione dei suoli e delle acque sia scoperta a distanza di anni o decenni non impedisce di attivare il complesso delle norme in tema di bonifica *"che non sono altro che l'applicazione alla materia in esame della norma generale dell'art. 2043 c.c. ... di cui il cd. principio comunitario del chi inquina paga ne costituisce ulteriore specificazione in materia ambientale"*.

La necessità di un'adeguata istruttoria tecnica

In merito alla problematica dell'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, e come tale tenuto a realizzare in via prioritaria le conseguenti eventuali operazioni di bonifica, si possono ricavare elementi di riflessione anche dalla sentenza del Tar Parma n. 177 del 24/06/2019, la quale si è pronunciata su un procedimento avviato da Arpae con riferimento ad una contaminazione di terreni adiacenti un impianto di produzione di laterizi. I giudici, rammentando che, in ossequio ai tradizionali principi di buon andamento e imparzialità, i provvedimenti dell'amministrazione devono essere sempre preceduti da un'adeguata istruttoria tecnica, hanno ritenuto carente, nel caso specifico,

l'attività di verifica posta in essere, la quale non avrebbe compiutamente valutato il potenziale concorso alla contaminazione del sito dei vari soggetti che nel corso degli anni si sono succeduti nella gestione delle attività poste in essere nell'area in questione.

Il Tar nel caso in esame pone anche dei limiti all'utilizzabilità, a fini probatori, degli esiti di rilievi eseguiti da terzi (ammessi invece da Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 9 agosto 2018, n. 802) e in particolare di una CtU acquisita nell'ambito di un distinto procedimento civile che aveva visto contrapposte la ricorrente e la società controinteressata. Nel caso in esame pertanto il ricorso veniva accolto *"ai fini di una complessiva rivalutazione della posizione dei soggetti succedutisi nella proprietà del fondo e dell'efficienza causale delle attività da ciascuno svolta sul sito alla determinazione dell'evento inquinante previo esperimento degli accertamenti del caso"*.

Bonifica e materiali contenenti amianto

In questo breve repertorio di sentenze, trovano spazio anche questioni più puntuali, ma senz'altro di stringente attualità.

Un primo tema specifico, ma di frequente ricorrenza nelle procedure avviate ai sensi del titolo V della parte IV del Dlgs 152/2006, è affrontato dalla sentenza del

Tar Bologna n. 9 del giorno 11/01/2021 (attualmente oggetto di appello presso il Consiglio di Stato).

La controversia in questione ha per oggetto infatti l'impugnazione, da parte di una società proprietaria di un'area a destinazione industriale nel comune di Modena, dell'atto con il quale Arpae ha richiesto alla medesima società l'esecuzione di un piano di smaltimento, o di un progetto di messa in sicurezza permanente, dei materiali contenenti amianto residuati dall'intervento di bonifica.

In particolare viene contestato il diniego fornito dall'Agenzia al responsabile degli interventi di bonifica di consentire il recupero edilizio di detti materiali mediante interrimento in profondità, al fine di utilizzarli quale rinfancio delle fondazioni di futuri edifici da collocare nell'area in questione.

Il Tar, in primo grado di giudizio, ha respinto il ricorso e confermato la correttezza dell'operato dell'Agenzia sottolineando che, anche in applicazione di un generale principio di precauzione, è sempre escluso il recupero di materiale contenente amianto non essendo possibile concludere in termini diversi nemmeno qualora la presenza rilevata sia minima. Secondo i giudici quindi il provvedimento di Arpae *"si basa su un solido impianto motivazionale incentrato sulla letterale, rigorosa interpretazione dell'art. 184 ter del Dlgs n. 152 del 2006 e del Dm Ministero dell'Ambiente del 5/2/1998"*.

Il caso dei gessi di defecazione

Altra vicenda di attualità da cui è sorto un complesso contenzioso che ha coinvolto Arpae è stata quella relativa a un'ordinanza dell'Agenzia con la quale si è individuato quale soggetto responsabile dell'inquinamento di alcuni terreni, situati in prossimità di capannoni di stoccaggio in provincia di Reggio Emilia, un'azienda produttrice di gessi di defecazione utilizzati come ammendanti in agricoltura, e con la quale si è contestualmente ordinato alla medesima impresa la presentazione di un piano di caratterizzazione conforme all'allegato 2 del titolo V della parte IV del Dlgs 152/2006.

Anche in questo caso le pronunce dei giudici amministrativi (sentenza Tar Parma n. 6 del 14/01/2020 confermata da sentenza Consiglio di Stato, sez. IV n. 8114 del 17/12/2020) hanno innanzitutto ribadito che per accertare il nesso di causalità fra l'attività esercitata dal presunto responsabile e il danno ambientale riscontrato *"si può fare ricorso, oltre che ovviamente alle prove dirette, alle presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c. ed anche al principio 'del più probabile che non' elaborato dalla giurisprudenza civile in materia di responsabilità aquiliana"*.

Queste due sentenze relative alla vicenda dei gessi di defecazione risultano di interesse anche perché sono tra le prime che esaminano nel dettaglio il perimetro di applicabilità del decreto ministeriale



n. 46 del 1 marzo 2019 che, dando attuazione all'art. 241 del Dlgs 152/2006, disciplina gli interventi di bonifica, ripristino ambientale e messa in sicurezza delle aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento, le quali sino a quel momento risultavano prive di una regolamentazione *ad hoc*.

I giudici, confermando l'interpretazione restrittiva della norma adottata dall'Agenzia, hanno evidenziato come la definizione di area agricola contenuta nel Dm 46/2019 abbia natura concreta e funzionale e che "i nuovi limiti di Csc introdotti per le aree agricole non possono che riferirsi a porzioni di territorio fattivamente destinati alle produzioni agroalimentari, e non anche solo astrattamente a tanto destinabili". Questa norma secondaria ha pertanto un settore di operatività specifico e ben delimitato caratterizzato dalla concreta attività svolta in loco e non dalla mera conformazione astratta del territorio operata dagli strumenti urbanistici.

La complessa problematica delle trasformazioni societarie

Altri procedimenti specifici di Arpae riguardanti l'individuazione del soggetto tenuto alla realizzazione delle azioni di bonifica di siti contaminati sono ancora al vaglio della giustizia amministrativa o si trovano in una situazione di pre contenzioso.

Trattandosi di casi per i quali non sono ancora pervenute sentenze di merito nemmeno di primo grado non è opportuno in questa sede entrare nel dettaglio delle singole controversie. Tuttavia è interessante sottolineare come diverse delle stesse riguardino un profilo indubbiamente problematico nel caso di contaminazioni "storiche" di siti produttivi, ovvero quello di discernere se le frequenti operazioni di trasformazione societaria (a volte vere e proprie "girandole" di cessioni) riguardanti l'azienda che esercita l'attività di impresa possano eventualmente influire sulla corretta individuazione del soggetto responsabile tenuto a ottemperare agli obblighi più gravosi previsti dal titolo V della parte IV del Dlgs 152/2006.

Sulle questioni più complesse le amministrazioni possono fare riferimento ad autorevoli pronunciamenti giurisprudenziali, come ad esempio la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 23/10/2019, la quale ha sancito che la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile



dell'inquinamento, ma che sia a essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, e per condotte antecedenti a quando l'istituto della bonifica ambientale è stata introdotto nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento adottato ai sensi del T.u.

Per tutta una serie di altre vicende societarie deve invece essere compiuta una puntuale disamina caso per caso. Emblematico a tal riguardo è ad esempio l'ipotesi, piuttosto frequente nella realtà, in cui una società di capitali abbia nel tempo cambiato la propria compagine sociale senza tuttavia divenire un nuovo e diverso soggetto giuridico. In questi casi la soluzione più corretta pare essere quella di ritenere che la società, nonostante abbia avuto soci diversi, continui comunque, quale autonomo centro di imputazione di diritti e doveri, a essere responsabile delle obbligazioni da essa stessa contratte verso l'esterno, compresi gli eventuali obblighi di bonifica qualora sia ritenuta responsabile della contaminazione.

Conclusioni

Dalla molteplicità ed eterogeneità delle casistiche concrete di cui si è cercato di dare schematicamente conto in questo breve articolo, emergono le difficoltà tipiche che le autorità competenti devono affrontare nel momento in cui avviano i procedimenti di individuazione del soggetto responsabile dell'evento di superamento delle Csc.

È un'attività complessa, che necessita di una forte integrazione tra professionalità di tipo tecnico e giuridico, che deve essere perseguita con costante impegno in quanto finalizzata a garantire un preminente interesse pubblico. Va sempre rammentato infatti che in caso di mancata individuazione del soggetto responsabile, oltre alle ovvie

conseguenze negative in termini di prevenzione e riparazione del danno ambientale, si aprirebbero complesse procedure amministrative e contabili, in quanto in base alle disposizioni dell'art. 250 del Dlgs 152/2006 per l'effettuazione degli interventi di bonifica, qualora non adempia volontariamente il proprietario incolpevole o altro soggetto interessato, dovrebbe intervenire in via sostitutiva la pubblica amministrazione (Comune o Regione), con il concreto rischio che i relativi costi rimangano, almeno in parte, a carico della collettività, considerato che i meccanismi di rivalsa, nonostante le garanzie contemplate dall'art. 253, sono di non facile esperibilità e vincolati a specifiche limitazioni.

Da qui l'onere per la Pa di emanare le ordinanze in tutti i casi in cui sia comunque possibile, sulla base dei criteri di individuazione del nesso causale sopra ricordato, individuare il soggetto ragionevolmente responsabile della contaminazione.

Giovanni Fantini

Responsabile Servizio Affari istituzionali e avvocatura, Arpae Emilia-Romagna

NOTE

¹ Una disamina delle nuove funzioni riconosciute ad Arpae Emilia-Romagna dalla Lr n. 13/2015 e delle differenze tra la legge emiliano-romagnola e quella di altre regioni oggetto di intervento di censura da parte della Consulta, è contenuta nell'articolo pubblicato su *Ecoscienza* n. 4/2017, "Le Agenzie all'esame della Corte Costituzionale" (G. Fantini e I. De Chiaro).

Si segnala inoltre incidentalmente che con la recente sentenza n. 756 del 18/08/2021 il Tar Emilia-Romagna ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli della citata Lr 13/2015 in tema di attribuzione di competenze autorizzatorie ad Arpae, sollevata dai ricorrenti per supposta violazione dell'art. 117 lett. S della Costituzione. Una breve analisi della sentenza in questione è riportata nella rubrica *Legislazione news* di questo numero della rivista a pag. 82.