

Individuazione dei soggetti responsabili della contaminazione riscontrata presso un punto vendita carburanti

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 29 aprile 2024, n. 354 - Retitalia S.p.A. (avv.ti Avolio e Luciano) c. Provincia di Bergamo (avv.ti Vavassori e Nava) ed a.

Ambiente - Soggetti responsabili della contaminazione riscontrata presso un punto vendita carburanti - Individuazione.

(Omissis)

FATTO

1. In data 22 dicembre 2008 Retitalia s.p.a., odierna ricorrente, ha acquisito da Shell Italia s.p.a. (poi Kri s.p.a.) la proprietà del punto vendita carburanti situato a Bergamo, in Via Tremana n. 18, esercitandovi l'attività di vendita carburanti dal 2009 fino a gennaio 2018. In data 6 settembre 2018 la proprietà è poi passata alla Penta Petroli s.r.l.

1.1. Il 17 aprile 2009 Shell Italia S.p.a., a seguito del rilevamento di cali nei livelli misurati di carico e scarico dei carburanti, ha inoltrato agli Enti interessati (Comune, Provincia, Regione, ARPA e Prefetto di Bergamo) la "Comunicazione di potenziale contaminazione ai sensi dell'art. 249 del D. Lgs. 152/2006" per il sito relativo al citato punto vendita, già ceduto a Retitalia S.p.a.

1.2. Successivamente, il 4 maggio 2009, URS Italia S.p.a., consulente ambientale di Shell Italia S.p.a., ha trasmesso agli Enti interessati il Piano di indagine, esaminato nella conferenza di servizi convocata dal Comune di Bergamo, tenutasi in data 4 giugno 2009, e nei mesi successivi sono state avviate le indagini ambientali sul sito, riscontrando una situazione di potenziale contaminazione riconducibile all'attività di distribuzione del carburante.

1.3. In data 29 settembre 2014, i citati Enti hanno richiesto la presentazione di una proposta di messa in sicurezza delle acque di falda e una proposta di integrazione al piano di caratterizzazione volta a delimitare l'area di contaminazione dei terreni, proposta trasmessa in data 16 ottobre 2014 dalla URS Italia S.p.a. e approvata dal Comune di Bergamo con decreto dirigenziale del 23 dicembre 2014.

1.4. Successivamente, in data 20 luglio 2015, ARPA ha effettuato il campionamento in contraddittorio delle acque sotterranee attraverso i sette piezometri della rete di monitoraggio interna al sito P2, P3, PS1, PS2, PS3, PS4 e PS5 e i quattro piezometri esterni al sito PS6, P1, P4, P5, rilevando importanti superamenti per la matrice acque sotterranee e ha evidenziato che il piezometro PS1 (interno al sito e a una profondità di 5 m) non è stato campionato in quanto era presente uno strato di surnatante di spessore di circa 0,5 - 0,6 cm.

1.5. In data 31 luglio 2015 è stato avviato l'impianto di Pump & Treat per la messa in sicurezza della falda, installato sul piezometro PS1, interno al sito e ubicato a valle idrogeologica del parco serbatoi, in corrispondenza dell'area con maggior potenziale contaminazione.

1.6. Con nota del 31 maggio 2016 Aecom Urs Italia s.p.a., consulente ambientale di Kri s.p.a., ha trasmesso agli Enti i risultati dei monitoraggi ambientali sulle acque sotterranee effettuati in contraddittorio con ARPA tra il mese di ottobre 2015 e il mese di gennaio 2016, che evidenziano il permanere della contaminazione in falda e un miglioramento delle acque sotterranee a valle idrogeologica del sito riconducibile all'attivazione dell'impianto di Pump & Treat.

1.7. Tuttavia, poco tempo dopo si è verificato un aumento anomalo dei valori delle concentrazioni dei parametri monitorati nelle acque di falda e un incremento della presenza di prodotto surnatante nel piezometro PS1, che ha indotto Kri s.p.a. a richiedere a Retitalia s.p.a., in data 20 settembre 2016, la verifica dello stato di tenuta dei serbatoi e delle linee di adduzione, delle quali Retitalia s.p.a. ha assicurato la tenuta in data 26 settembre 2016.

2. Il 22 dicembre 2017 Retitalia s.p.a., avendo Kri s.p.a. segnalato pochi giorni prima alcune anomalie dello stato delle acque sotterranee, ha comunicato agli Enti, in qualità di proprietario del terreno del punto vendita, la riscontrata "non tenuta" di una tubazione dell'impianto meccanico inattiva alla data dei precedenti rilievi, trasmettendo a gennaio del 2018 il Piano di caratterizzazione, regolarmente approvato dal Comune.

2.1. Il 18 luglio 2018 Retitalia ha trasmesso il documento recante "Descrizione delle attività eseguite e previste dal piano di caratterizzazione" nel quale sono stati riportati i risultati delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza adottate e i risultati dei saggi di scavo esplorativi, che non avevano evidenziato tracce di contaminazione in corrispondenza dei livelli di terreno più superficiale sottostanti la tubazione interrata.

2.2. I risultati analitici del campionamento delle acque di falda eseguito, in contraddittorio con i tecnici ARPA, nel periodo successivo (maggio - giugno 2018) hanno evidenziato che la contaminazione delle acque era rientrata nell'ordine di grandezza che si riscontrava prima delle segnalazioni da parte di Kri s.p.a. del settembre 2016 e dicembre 2017.

3. Nel successivo mese di ottobre 2018 dai monitoraggi eseguiti da Kri s.p.a. si trae riscontro del fatto che: (a) le acque della falda superficiale manifestano un trend di contaminazione decrescente rispetto agli innalzamenti rilevati nel periodo

2016-2017; (b) le acque della falda profonda erano conformi sotto tutti i parametri analizzati.

3.1. Il 28 novembre 2018, tuttavia, Aecom, ha trasmesso agli Enti i dati dei monitoraggi eseguiti il precedente 3 e 4 ottobre, che evidenziano un nuovo significativo aumento dei contaminanti disciolti nelle acque sotterranee *“in controtendenza alle drastiche riduzioni che si erano registrate nel primo semestre”*, presentando il 24 gennaio 2019 un progetto di messa in sicurezza operativo.

3.2. Un ulteriore peggioramento della qualità della falda superficiale è stato riscontrato il successivo 4 marzo, sicché l'8 marzo 2019 il Comune di Bergamo ha chiesto a Penta Petroli s.r.l., intanto subentrata a Retitalia s.p.a., di procedere entro 15 giorni alla verifica della tenuta delle attrezzature interrato, adempimento di cui il gestore si è fatto carico, a seguito di una diffida, solo nel successivo mese di giugno 2019, riscontrando così la mancata tenuta di un serbatoio in disuso contenente olio esausto, che, a dire di Penta Petroli, non avrebbe potuto esser causa del peggioramento del sottosuolo e che comunque sarebbe stato oggetto di bonifica.

3.3. Nonostante i solleciti, Penta Petroli s.r.l. non procedeva alla bonifica, omettendo persino di adempiere all'obbligo di trasmettere le certificazioni periodiche delle ispezioni sulle varie componenti dell'impianto, tanto da esser diffidata a farlo nel dicembre del 2020.

3.4. Nel contempo i campionamenti eseguiti da Kri s.p.a. nel giugno e nel dicembre del 2020 hanno evidenziato per la prima volta la presenza di concentrazioni superiori alle CSC di riferimento sia nelle acque interne al punto vendita che in quelle più esterne ad esso adiacenti, che hanno fatto supporre la presenza di nuovi eventi di contaminazione e, comunque, di una sorgente primaria di contaminazione attiva.

3.5. Nel febbraio 2021 ARPA ha trasmesso gli esiti delle indagini effettuate nel dicembre dell'anno prima, rilevando l'inefficacia degli interventi eseguiti fino a quel momento, e ritenendo indispensabile la sostituzione o il rinnovo del parco serbatoi e delle tubazioni di carico/erogazione in uso, nonché la bonifica dei terreni e delle acque impattate dalla perdita di carburante.

4. Il 9 marzo 2021 il Comune ha ordinato l'immediata sospensione dell'attività, sicché Penta Petroli s.r.l. ha comunicato che il successivo 6 aprile sarebbe stata eseguita la completa vetrificazione dei serbatoi.

5. Nonostante i risultati dei prelievi e dei campionamenti eseguiti da Kri s.p.a. il 3 maggio 2021 evidenziassero un miglioramento della situazione rispetto al precedente monitoraggio, questa ha proposto un potenziamento della messa in sicurezza della falda, iniziativa condivisa anche da Penta Petroli s.r.l. che, con nota del 28 giugno 2021, ha ribadito che avrebbe provveduto alla vetrificazione di tutti i serbatoi interrati, alla impermeabilizzazione dei pozzetti di carico e di smistamento, alla inertizzazione di quelli non in uso e agli accertamenti volti a verificare lo stato di tenuta degli impianti.

6. Nel corso della conferenza di servizi tenutasi il 15 settembre 2021 tra Comune, Provincia e ATS, si è pervenuti alla decisione di avviare un procedimento finalizzato all'individuazione del Responsabile coinvolgendo tutti i soggetti che avevano nel tempo gestito il sito (da Kri s.p.a., a Retitalia s.p.a. e Penta Petroli s.r.l.).

7. Con avviso del 6 dicembre 2021 la Provincia di Bergamo, ritenuta la sussistenza di un nesso causale tra la contaminazione del sito e l'attività ivi svolta e stante l'asserita *“impossibilità di sostenere con certezza che il peggioramento dei livelli di inquinamento siano attribuibili unicamente all'attuale proprietà, Penta Petroli srl”*, ha avviato il procedimento per l'individuazione dei responsabili, ritenendo tali i detti gestori e distribuendo tra loro la responsabilità dell'*“aumento anomalo dei valori delle concentrazioni dei parametri monitorati nelle acque di falda”* riscontrati nel maggio del 2016 e nell'ottobre del 2018.

7.1. Il procedimento si è concluso con l'adozione del provvedimento impugnato datato 3 marzo 2022 (notificato lo stesso giorno alla ricorrente tramite pec) con il quale il Dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Bergamo ha identificato, ai sensi dell'art. 245, comma 2 del D. Lgs. 152/2006, quali soggetti responsabili della contaminazione riscontrata presso il punto vendita carburanti sito in Bergamo, Via Tremana n. 18, le tre società: Kri s.p.a., Retitalia s.p.a. e Penta Petroli s.r.l., imputando ad ognuna 1/3 degli oneri/responsabilità.

8. Con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, Retitalia s.p.a. ha impugnato il citato provvedimento della Provincia di Bergamo domandandone l'annullamento per i seguenti motivi di illegittimità: 1. violazione e falsa applicazione degli artt. 242, comma 13bis e 252, comma 4, D.Lgs. 152/2006 e incompetenza; 2. violazione degli artt. 239 e 245, comma 2, del D.Lgs. 152/2006, dell'art. 3, legge 241/1990, dell'art. 174 Trattato CE e dell'art. 1, Direttiva 2004/35/CE e degli artt. 115 e 116 c.p.c.”.

9. La Provincia di Bergamo, quale Amministrazione resistente, ai sensi dell'art.10 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, ha chiesto la trasposizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica in sede giurisdizionale dinanzi a questo Giudice, notificando in data 25 luglio 2022 atto di opposizione alla società ricorrente e alle società controinteressate.

10. Si sono costituite in giudizio la Provincia di Bergamo e la controinteressata Kri s.p.a. mentre non si è costituita la Penta Petroli s.r.l..

11. All'udienza pubblica del 13 marzo 2024 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo di ricorso si lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 242, comma 13 *bis* e 252, comma



4, D. Lgs. 152/2006 e incompetenza: secondo la ricorrente il provvedimento impugnato adottato dalla Provincia di Bergamo sarebbe affetto dal vizio di incompetenza poiché, trattandosi di un impianto di distribuzione carburanti, la competenza in materia di bonifica della rete di distribuzione carburanti spetterebbe al Ministero dell'Ambiente, ai sensi del combinato disposto dell'art. 242, comma 13 bis, e dell'art. 252 comma 4 del D. Lgs. 152/2006. A dire della ricorrente, sarebbero devolute alla competenza della Provincia in materia di siti di interesse nazionale (SIN) solo quei provvedimenti che riguardano la messa in sicurezza d'emergenza della rete di distribuzione carburanti non spontaneamente posti in essere dal responsabile dell'inquinamento mentre l'atto che impone ai soggetti identificati come responsabili l'avvio delle attività di risanamento sarebbe attratto nell'ambito della "procedura di bonifica di cui all'art. 242" rientrante nella competenza del Ministero dell'Ambiente.

2. Il motivo è infondato.

2.1. La competenza della Provincia ad individuare il responsabile dell'inquinamento si ricava chiaramente dagli artt. 244, comma 2, e 245, comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006.

Ai sensi dell'art. 244, comma 2, *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* e l'art. 245, comma 2, dispone che (...) *La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica*".

2.2. Non vi è dubbio quindi che le norme citate riservano alla Provincia la competenza ad individuare il responsabile dell'inquinamento.

Nel caso di specie, la Provincia di Bergamo ha adottato il provvedimento impugnato dopo aver ricevuto la comunicazione ex art. 245, comma 2, del D. Lgs. 152/2006 trasmessa da Kri s.p.a. il 5 settembre 2019, in qualità di soggetto non responsabile dell'inquinamento per il punto vendita carburanti in Via Tremana n. 18 di Bergamo, che ha segnalato la presenza di una sorgente attiva di contaminazione non riconducibile a quella "storica" notificata da Shell S.p.a., quale responsabile, nell'aprile del 2009.

2.2.1. In tal senso vi è consolidata giurisprudenza, anche di questo Giudice e del Consiglio di Stato, che afferma pacificamente la competenza della Provincia all'individuazione del responsabile dell'inquinamento, e ciò anche nel caso di sito di interesse nazionale (T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 15.01.2021, n.47; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 09.08.2018, n.802 e Consiglio di Stato, sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195).

2.2.2. Non è conferente invece, non trattandosi nel caso di specie di sito di interesse nazionale individuato con decreto ministeriale, il richiamo al comma 13-bis dell'articolo 242 del D. Lgs. 152/2006, intitolato "Procedure operative ed amministrative", dove è indicato semplicemente che "*Per la rete di distribuzione carburanti si applicano le procedure semplificate di cui all'articolo 252, comma 4*", che attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la competenza per la diversa procedura di bonifica dei siti di interesse nazionale.

3. Con il secondo motivo la ricorrente deduce la violazione degli artt. 239 e 245, comma 2, del D. Lgs. 152/2006, art. 3, legge 241/1990, art. 174 Trattato CE, art. 1, Direttiva 2004/35/CE e artt. 115 e 116 c.p.c.: la ricorrente contesta l'applicazione del canone civilistico del "più probabile che non" e sostiene che, ad ogni modo, la Provincia di Bergamo non avrebbe fatto buon uso di tale criterio, in quanto non avrebbe allegato idonee prove a sostegno della ritenuta responsabilità di tutti gli operatori che si sono succeduti nella gestione del sito e, in particolare, di Retitalia s.p.a.

4. Il motivo è infondato.

4.1. 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 (Consiglio di Stato, sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630; T.A.R. Firenze, sez. II, 10 aprile 2024, n. 409).

4.2. 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; 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 (Consiglio di Stato, sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630; Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo 2017, n. 1260).

4.3. 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" (art. 3 ter D. Lgs. n. 152/2006, art. 174, comma 2, Trattato UE, considerando n. 18 Direttiva UE 2004/35/CE).

4.4. La giurisprudenza amministrativa, sulla scorta delle indicazioni della 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, secondo consolidata giurisprudenza *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. (Consiglio di Stato, sez. IV, 11 marzo 2024, n. 458; Consiglio di Stato, sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3424; T.A.R. Latina, sez. I, 14 gennaio 2023, n. 27).

4.5. Ciò detto, osserva il Collegio che la Provincia, una volta rilevato il superamento del valore CSC, ha adeguatamente indagato le ragioni fondanti per imputare la responsabilità dell'inquinamento del sito alle società "ad ogni modo coinvolte" nella gestione degli impianti di distribuzione del carburante in questione.

4.6. Risulta infatti che la Provincia ha condotto - in ossequio al principio comunitario "chi inquina paga" - il dovuto approfondimento sulla contaminazione e sul rapporto eziologico esistente tra lo specifico evento di inquinamento e le condotte dei soggetti individuati quali responsabili, in termini di ruolo gestorio dagli stessi rivestito e in rapporto all'epoca di insorgenza dello stesso.

4.7. È evidente l'adeguatezza dell'indagine svolta dalla Provincia, ex art. 244, comma 2, D. Lgs. n. 152/2006, in merito alla sussistenza del predetto nesso di causalità, indagine condotta alla luce dello sviluppo diacronico degli eventi che hanno caratterizzato, in concreto, la gestione degli impianti, considerato che:

a) Retitalia S.p.a. ha acquisito da Kri s.p.a. la proprietà del punto vendita carburanti in data 22 dicembre 2008 e l'ha mantenuta fino al 6.09.2018;

b) quando Kri s.p.a. ha riscontrato, a maggio 2016, il peggioramento dei livelli di inquinamento per le acque sotterranee, Retitalia S.p.a. operava nel punto vendita da 8 anni, svolgendo attività di distribuzione carburanti;

c) i contaminanti riscontrati nel sito sono quelli tipici di una attività di vendita carburanti;

d) i consulenti tecnici di Retitalia S.p.a. hanno pacificamente riconosciuto, nella relazione acquisita al prot. prov. n. 9124 del 12.02.2021, l'aumento anomalo dei valori delle concentrazioni dei parametri monitorati nelle acque di falda riscontrato a maggio 2016;

e) il miglioramento del quadro ambientale è stato registrato nel periodo gennaio – giugno 2018, durante il quale l'impianto gestito da Retitalia s.p.a. è rimasto chiuso alla vendita dei carburanti;

f) il quadro ambientale è poi sensibilmente peggiorato nel mese di ottobre 2018 alla riapertura del punto vendita, avvenuta a settembre dello stesso anno, a seguito della cessione di questo punto vendita a Penta Petroli s.r.l.;

g) gli impianti interrati utilizzati da Penta Petroli S.r.l. alla riapertura del punto vendita non potevano che essere gli stessi utilizzati nel periodo precedente da Retitalia s.p.a.

4.8. In tal senso si conferma quanto già affermato nella sentenza di questa Sezione correttamente richiamata nella memoria depositata dalla Provincia (T.A.R. Brescia, Sez. I, 5 febbraio 2021, n. 123) con la quale si è affermato che *L'individuazione del responsabile, quindi, può basarsi anche su elementi indiziari, in quanto la prova può essere data in via diretta o indiretta, ossia avvalendosi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c., quali 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* (T.A.R. Catania, sez. I, 15 settembre 2020, n. 2174; T.A.R. Brescia, sez. I, 6 marzo 2020, n. 202; 31 luglio 2018, n. 766; T.A.R. Milano, sez. III, 2 dicembre 2019, n. 2562; T.A.R. Ancona, sez. I, 6 febbraio 2017, n. 104).

5. Concludendo, per quanto sopra esposto il ricorso va respinto.

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)