

# Incombe un onere istruttorio e motivazionale sull'amministrazione ai fini dell'individuazione del soggetto responsabile di un determinato evento di contaminazione

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 8 maggio 2024, n. 332 - Savoia, pres.; Traina, est. - (Omissis) (avv. Baholli) c. Provincia di (Omissis) (avv.ti Iadecola, Ardovini) ed a.

**Ambiente - Individuazione dei soggetti responsabili del superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC) di un sito - Ordinanza di bonifica e ripristino ambientale, di messa in sicurezza, operativa o permanente - Onere istruttorio e motivazionale a carico dell'amministrazione.**

*L'ordinanza ex art. 244 del d.lgs. 152/2006 può essere emanata solo nei confronti del soggetto al quale la contaminazione sia addebitabile, a titolo di dolo o colpa, in forza di condotte attive ovvero omissive, ma pur sempre connotate dagli elementi caratteristici della responsabilità soggettiva; ciò in applicazione del noto principio, di derivazione comunitaria, secondo il quale «chi inquina paga». Sull'amministrazione incombe, pertanto, nell'ambito del procedimento finalizzato alla individuazione del responsabile di un determinato evento di contaminazione, effettiva o potenziale, ed alla conseguente emanazione dell'ordine di esecuzione degli adempimenti di cui al titolo V del d.lgs. 152/2006, uno specifico onere istruttorio e motivazionale i cui esiti devono essere adeguatamente esternati, quanto meno, nell'ambito provvedimento conclusivo dello stesso.*

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all'esame, notificato il 7 luglio 2023 e depositato il 19 luglio successivo, il Sig. -OMISSIS- ha chiesto l'annullamento, previa sospensione, dell'ordinanza della Provincia di -OMISSIS- n. -OMISSIS- del 31 marzo 2023, a lui notificata in data 8 maggio 2023, con la quale egli è stato individuato quale soggetto responsabile del superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), dell'esecuzione di interventi di bonifica e di ripristino ambientale e di messa in sicurezza del sito industriale di proprietà della -OMISSIS- S.p.A. in liquidazione (d'ora innanzi, per brevità, solo "-OMISSIS-"), unitamente al fallimento della stessa -OMISSIS- S.p.A. nonché al Sig. -OMISSIS- quale liquidatore della società a far data dal 1 agosto 1997 e fino alla dichiarazione di fallimento disposta con sentenza del Tribunale di -OMISSIS- 16-18 luglio 2001, n. 38.

1.1. In fatto premette che:

- la citata ordinanza della Provincia è stata già impugnata, davanti a questo TAR, dal fallimento della -OMISSIS-, tramite il ricorso iscritto al n. 325/2023 R.G., nel quale egli si è costituito, aderendo alle conclusioni ivi spiegate dal ricorrente;
- la società -OMISSIS- S.p.A. veniva costituita nel 1968 e svolgeva l'attività di stampa a rotocalco;
- dal 1968 al 1991 si succedevano diversi soggetti nella carica di amministratori della stessa; egli aveva svolto tale ruolo dal 14 ottobre 1991 al 20 settembre 1997;
- dal 1997 la società veniva posta in liquidazione; in data 1 agosto 1997 veniva nominato quale liquidatore della stessa il sig. -OMISSIS-;
- con sentenza n. -OMISSIS- il Tribunale di -OMISSIS- dichiarava il fallimento della suddetta società;
- non rivestendo, dunque, la carica di amministratore a far data dal 1997, da quest'ultima egli non aveva più accesso al sito;
- a distanza di diversi anni, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS- instaurava nei propri confronti (nonché di diversi altri soggetti) un procedimento nel cui ambito veniva contestato il reato di cui agli artt. 110 e 81, II co., c.p. e 257, I e II co., d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152; lo stesso veniva definito con la sentenza dello stesso Tribunale n. -OMISSIS- del 5 luglio 2019, la quale dichiarava i reati estinti per intervenuta prescrizione;
- con la nota n. 9979 del 24 gennaio 2014 la Provincia di -OMISSIS-, dando atto dell'avvenuto rilievo sul sito in questione, da parte dell'ARPA Lazio, di molteplici e rilevanti superamenti delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) per le matrici suolo e sottosuolo, nonché richiamando una comunicazione del Comune di -OMISSIS- (prot. 17359 del 10 dicembre 2013) nella quale veniva precisato che, sulla base delle informazioni acquisite dall'Ente stesso, non era stato possibile individuare con precisione il responsabile presunto o accertato della contaminazione, per cui appariva necessario, in via del tutto astratta, fare riferimento ai soggetti che gestivano la -OMISSIS- (quali, in particolare, il ricorrente ed il sig. -OMISSIS-), comunicava l'avvio del procedimento finalizzato all'emanazione dell'ordinanza di cui all'art. 244 del d.lgs. 152/2006;
- a distanza di anni, senza che il procedimento avviato fosse stato concluso, con nota prot. n. 21716 del 16 giugno 2022



la Provincia reiterava la richiesta, al Comune di -OMISSIS-, di trasmettere ogni informazione in suo possesso utile a consentire l'identificazione dei responsabili del superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione;

- il Comune riscontrava detta richiesta con nota prot. n. 9672 del 30 giugno 2022, con la quale, dava atto, tra l'altro, che «non si dispone di documentazione idonea a rappresentare pedissequamente l'argomentazione richiesta, stante l'estensione dell'arco temporale di attività del sito industriale»;

- veniva successivamente emanata – previa comunicazione di avvio del procedimento, trasmessa con nota protocollo n. 6764 del 23 febbraio 2023 - l'ordinanza oggi impugnata, con la quale la Provincia di -OMISSIS-, dichiarando conclusi i procedimenti avviati dalla Provincia di -OMISSIS- il 24 gennaio 2014, con atto prot. n. 9979, ed il 23 febbraio 2023, con atto prot. n. 6764, ritenuta la responsabilità del ricorrente, unitamente al Sig. -OMISSIS- nonché della curatela del fallimento della -OMISSIS-, nella causazione della contaminazione dell'area, ingiungeva agli stessi l'esecuzione, ai sensi dell'art. 244 d.lgs. 152/2006, degli interventi di bonifica e di ripristino ambientale, di messa in sicurezza, operativa o permanente, nonché di ogni altra idonea misura di cui al Titolo V, Parte IV, dello stesso decreto.

2. Di tale provvedimento, nella parte che lo individua quale responsabile della contaminazione del sito “ex -OMISSIS-”, il ricorrente ha dedotto l'illegittimità in relazione ad un'unica, articolata censura con la quale lamenta «Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 240 e ss. D.lgs. 152/2006, nonché violazione e/o falsa applicazione dell'art. 250 del D.lgs. 152/2006, oltre che violazione dell'art. 3 della legge 241/1990 e carenza di motivazione nell'individuazione della responsabilità per la contaminazione del sito ex art. 244 del D.lgs. 152/2006 (...)». Lamenta, in particolare, di non avere mai ricevuto alcuna comunicazione circa i provvedimenti e le comunicazioni intercorse dal 2002 in poi tra la Provincia di -OMISSIS-, il Comune di -OMISSIS- e la curatela del fallimento -OMISSIS-, bensì la sola nota n. 9979 del 24 gennaio 2014, con cui veniva comunicato l'avvio del procedimento per l'individuazione dei responsabili dello stato di inquinamento del sito in argomento, nota alla quale non faceva, tuttavia, seguito l'adozione di alcun provvedimento; in ogni caso egli non potrebbe rispondere dei fatti contestati, avendo ricoperto il ruolo di amministratore p.t. della società solo nel periodo che va dal 1991 al 1997 (risalente a 4 anni prima della sentenza dichiarativa di fallimento), e non potendo avere alcun accesso al sito sottoposto dal 1997, anno di sottoposizione della società alla procedura di liquidazione, o, quanto meno, dal 2001, anno della dichiarazione di fallimento, tanto più che l'ordinanza risulterebbe fondata sulla nota ARPA Lazio nota del 21 giugno 2013 – prot. n. 50296 e sull'allegata relazione tecnica svolta in ordine ai sopralluoghi svolti presso il sito il 18 maggio 2011 e il 25 maggio 2011; il provvedimento, in ogni caso, non recherebbe alcuna motivazione in merito all'individuazione del ricorrente quale soggetto che avrebbe potenzialmente potuto provocare l'inquinamento, né sarebbe stata una sua concreta responsabilità – la quale non potrebbe fondarsi esclusivamente sulla carica ricoperta – nella causazione dello stesso.

2.1. Il ricorrente ha, inoltre, chiesto la riunione del presente procedimento con il n. 325/2023 R.G., relativo alla impugnazione dell'ordinanza -OMISSIS- da parte del fallimento -OMISSIS-.

3. Nel giudizio così introdotto si è costituita la Provincia di -OMISSIS-, che ha depositato documentazione e articolata memoria difensiva, nella quale ha motivatamente insistito per la reiezione del ricorso.

4. Con ordinanza 15 settembre 2023 n. 184 è stata accolta l'istanza cautelare proposta unitamente al ricorso e fissata, per la discussione, la pubblica udienza del 27 marzo 2024.

5. All'esito di quest'ultima, dopo la discussione delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

6. In via preliminare il Collegio ritiene di non poter accogliere l'istanza di riunione del presente ricorso al n. 325/2023 R.G., e ciò in ragione sia della sola parziale connessione oggettiva dalla quale gli stessi sono avvinti (essendo nell'ambito del ricorso proposto dal fallimento impugnati anche provvedimenti ulteriori rispetto all'ordinanza della Provincia di -OMISSIS- 1/2023), sia della sostanziale non sovrapposibilità delle censure veicolate e delle questioni trattate, la quale rende opportuno l'esame separato delle due impugnative.

7. Ciò posto, il ricorso all'esame è fondato, e deve pertanto essere accolto, per le ragioni e nei limiti che si procede ad esporre.

8. Occorre premettere che, secondo consolidata affermazione della giurisprudenza amministrativa, l'ordinanza ex art. 244 del d.lgs. 152/2006 può essere emanata solo nei confronti del soggetto al quale la contaminazione sia addebitabile, a titolo di dolo o colpa, in forza di condotte attive ovvero omissive, ma pur sempre connotate dagli elementi caratteristici della responsabilità soggettiva (in termini, tra le tante, da ultimo, TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 12 febbraio 2024, n. 204, Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 marzo 2022, n.1630); ciò in applicazione del noto principio, di derivazione comunitaria, secondo il quale «chi inquina paga».

9. Sull'amministrazione incombe, pertanto, nell'ambito del procedimento finalizzato alla individuazione del responsabile di un determinato evento di contaminazione, effettiva o potenziale, ed alla conseguente emanazione dell'ordine di esecuzione degli adempimenti di cui al titolo V del d.lgs. 152/2006, uno specifico onere istruttorio e motivazionale i cui esiti devono essere adeguatamente esternati, quanto meno, nell'ambito provvedimento conclusivo dello stesso.

10. Reputa il Collegio che, nel caso di specie, il provvedimento impugnato non rechi sufficiente motivazione in ordine agli accertamenti istruttori che hanno condotto alla individuazione del ricorrente quale corresponsabile - unitamente agli altri soggetti ivi individuati - della potenziale contaminazione del sito.

10.1. Lo stesso fonda, infatti, la responsabilità del ricorrente in ordine al rilevato superamento del valore CSC

esclusivamente sul fatto che lo stesso abbia rivestito la carica di legale rappresentante della società proprietaria del sito. 10.2. Tuttavia, non solo non è contestato, ma è anzi documentalmente provato, che tale carica sia stata rivestita dal ricorrente esclusivamente nel periodo antecedente il 1997, di molto antecedente il rilievo della contaminazione la quale, come testualmente emerge dal provvedimento, è stata comunicata alla Provincia resistente, da parte dell'ARPA Lazio, con nota del 21 giugno 2013, recante la trasmissione del documento denominato “*Relazione tecnica relativa al campionamento di terreno effettuato nelle date 25, 26 e 31 maggio 2011 presso il sito industriale dismesso “ex -OMISSIS-” nel Comune di -OMISSIS-”*”.

10.3. Anche la nota del Comune di -OMISSIS- prot. n. 96728 del 30 giugno 2022 – parimenti richiamata nella motivazione del provvedimento - non offre, in realtà, un concreto supporto alla individuazione del ricorrente quale responsabile della contaminazione, atteso che nella stessa, sebbene vengano indicati quali responsabili dello stato di inquinamento del sito «*presunti o accertati*» i signori -OMISSIS- e -OMISSIS- si precisa, tuttavia, che l'estensione dell'arco temporale di svolgimento, sul sito in questione, dell'attività industriale non consente di individuare esattamente i soggetti responsabili ed il nesso di causalità.

10.4. A fronte di tali incerte e lacunose risultanze istruttorie sull'amministrazione incombeva, pertanto, l'onere di motivare in modo più pregnante e specifico, considerata la richiamata natura soggettiva della responsabilità ambientale, quale sia stato, concretamente, lo specifico apporto, attivo ovvero omissivo, del ricorrente nella causazione del fatto, in relazione alle circostanze dello stesso.

10.5. Sul punto non possono, peraltro, essere prese in considerazione le deduzioni difensive della Provincia - secondo le quali l'attività produttiva della società si sarebbe arrestata nel 1997, allorché il ricorrente era legale rappresentante della società – sia in quanto, comunque, insufficienti allo scopo, sia, soprattutto, perché non esplicitate nel provvedimento impugnato e costituenti, pertanto, un'inammissibile integrazione della motivazione in giudizio.

10.6. A ciò deve, altresì, aggiungersi che dalla visura storica della società prodotta in giudizio (doc. n. 6 di parte ricorrente) emerge che, successivamente alla sottoposizione della società -OMISSIS- alla procedura di liquidazione, siano stati stipulati tre contratti di affitto d'azienda (nelle date del 2 maggio 1997, 19 novembre 1997 e 17 dicembre 1998, i primi due con la -OMISSIS- -OMISSIS- S.r.l. e il terzo con la -OMISSIS- S.p.A.), così che deve presumersi che l'attività d'impresa sia, in realtà, proseguita anche successivamente alla cessazione della carica societaria da parte del ricorrente.

11. Il provvedimento impugnato si manifesta, pertanto, in relazione alla individuazione del ricorrente quale responsabile della contaminazione del sito, affetto dai dedotti profili di difetto di istruttoria e motivazione, in relazione ai quali il ricorso deve, di conseguenza, ritenersi fondato e meritevole di accoglimento, con assorbimento di ogni ulteriore questione ivi sollevata.

12. L'ordinanza impugnata deve, pertanto, essere annullata *in parte qua*, con obbligo della Provincia resistente di rivalutare la posizione del ricorrente nell'ambito del procedimento nei termini sopra evidenziati.

13. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella somma indicata in dispositivo nei confronti della Provincia di -OMISSIS-; sono, invece, compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, che non ha svolto difese.

(*Omissis*)