

TAR Piemonte, sez. I, sentenza 14 – 31 ottobre 2020, n. 653

Presidnete Salamone – Relatore Malanetto

Fatto

La presente vicenda processuale trae origine dalle esigenze di bonifica dell'area cosiddetta "Carpice", sita nel comune di Moncalieri, pacificamente contaminata da un inquinamento storico e già oggetto di un primo procedimento ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006, nel cui contesto veniva individuato quale soggetto responsabile dell'inquinamento Fiat Chrysler Automobiles N. V. (già FIAT s.p.a.); il primo provvedimento veniva impugnato e il ricorso era definito con sentenza n. 717/2017 di questo TAR, attualmente sub iudice in appello. Tale pronuncia confermava l'accertamento di responsabilità della società evidenziando tuttavia, per quanto concerneva altri possibili responsabili, un difetto di istruttoria e motivazione nella prima procedura, che portava ad una parziale riapertura del procedimento; all'esito veniva adottato il provvedimento oggi impugnato il quale, fermo l'accertamento di responsabilità della FIAT, ha inserito tra i soggetti individuati come responsabili dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006, anche il comune di Moncalieri. In fatto l'area in questione, sita al confine con il comune di Nichelino, vedeva il comune di Moncalieri rilasciare, nel 1955, alle signore Borsellino di Rifredo una licenza per estrazione di ghiaia e sabbia. L'estrazione, gestita dalla società SESAC dei signori R. e B., interessava un'area di oltre 100.000,00 mq e, avendo comportato uno sfruttamento ben maggiore di quello autorizzato, dava origine ad un lago di cava. Nel 1957 i terreni cambiavano proprietà per successione ereditaria mentre l'attività della SESAC proseguiva con l'inserimento, accanto alla cava, di un allevamento di suini allo stato brado, che venivano alimentati con immondizie urbane ivi riversate.

Con una prima ordinanza del settembre 1959 il Comune di Moncalieri ordinava il ritombamento del lago di cava per ricondurre la stessa nei limiti dell'autorizzazione.

Nel frattempo l'allevamento dei suini provocava problematiche sanitarie sicchè, con una nuova ordinanza del 1965, il comune ordinava ai signori R. e B. di provvedere alla rimozione totale del deposito di immondizie. In seguito a ricorso intentato dai titolari dell'attività interveniva un accordo con l'assessore di Moncalieri che, al fine di risolvere la situazione sanitaria, autorizzava lo scarico di immondizie purché avvenisse il più vicino al lago, cosicché tutti i rifiuti, entro le 9 del mattino, fossero immessi nel lago e ricoperti; l'attività veniva autorizzata per 36 mesi. Contestualmente, con ordinanza n. 11 del 12.5.1965, il Sindaco di Moncalieri ordinava lo sgombero dei rifiuti secondo le tempistiche concordate, consentendone il deposito nel lago. L'attività proseguiva sino al 1967 circa; inoltre la raccolta immondizie assumeva una caratteristica di vera e propria attività di impresa, raccogliendo, tra l'altro, rifiuti conferiti dalla SATTI (oggi GTT, società pubblica torinese

dei trasporti) e dal Comune di Torino, tanto che l'ufficiale sanitario sollecitava i gestori a farsi rilasciare dal Comune di Moncalieri una vera e propria autorizzazione a gestire una discarica. Con due distinti rogiti del 3.2.1967 la proprietà dell'area veniva acquistata dalla FIAT; nell'atto di vendita si legge che "l'immobile venduto è sede di vecchia cava di sabbia ed è in gran parte occupato da acqua e da riempimenti di immondizie".

Il sito fu destinato da FIAT a deposito rifiuti di propria produzione e quindi a "cimitero" della auto danneggiate dall'alluvione di Firenze del 1966; con atto del 18.10.1971 FIAT destinò l'area ad attività industriali e la utilizzò quale deposito di rifiuti industriali ed anche urbani. Le carcasse delle auto vennero rimosse verso la metà degli anni '70 mentre l'area divenne luogo di abbandono incontrollato di rifiuti, in particolare industriali.

Nell'agosto del 1991 l'area fu ceduta a Carpice s.r.l. e C., che avviarono iniziative per poterla edificare secondo la destinazione di piano che la zona aveva assunto da alcuni anni.

A metà degli anni 2000 gli effetti dell'inquinamento storico hanno cominciato a manifestarsi mediante fuoriuscita di gas che ha reso necessaria, da parte del comune, l'adozione di una serie di ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare rischi di scoppio.

Nel frattempo la città metropolitana iniziava un procedimento per identificare i soggetti responsabili dell'inquinamento, individuandoli in FIAT s.p.a. e nei signori R. e B., nelle more deceduti.

La città metropolitana adottava quindi il provvedimento n. 44-11235/2015 del 9.4.2015, con il quale ordinava ad FCA di procedere alla bonifica del sito; in esito al contenzioso instaurato dalla società, con sentenza Tar Piemonte n. 717/2017, veniva confermata la responsabilità della società, salvo un annullamento parziale del provvedimento impugnato "nella parte in cui l'amministrazione precedente non aveva indagato e motivato circa l'eventuale corresponsabilità di altri soggetti" per l'inquinamento derivante dal deposito di rifiuti solidi urbani, in particolare nel periodo tra il 1964 e il 1967.

La città metropolitana ha quindi riavviato il procedimento in prima battuta concludendolo con la determinazione n. 183-14651 del 6.6.2018, con la quale dava esplicitamente atto che non sussistevano i presupposti per l'individuazione di ulteriori responsabili ex art. 244 del d.lgs. n. 152/2006; in seguito a nuovo ricorso proposto da FCA la determinazione veniva annullata in autotutela e il procedimento nuovamente aperto. Con il provvedimento oggi impugnato la responsabilità per l'inquinamento veniva estesa anche al comune di Moncalieri, escludendo ogni ulteriore soggetto.

Con il ricorso rubricato n. 632/2019 il Comune di Moncalieri ha quindi impugnato la determinazione n. 144-4209 del 15.4.2019 e gli atti allegati e

presupposti.

Lamenta il Comune ricorrente:
1) la violazione degli artt. 242, 244 e 178 del d.lgs. n. 152/2006, nonché degli artt. 1 e 3 della l. n. 241/90 e 2043 c.c.; l'eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione; illogicità, contraddittorietà, sviamento, disparità di trattamento. Evidenzia parte ricorrente che, in fase di primo rinnovo procedimentale, la città metropolitana ha ritenuto non essere emersi elementi per estendere la responsabilità in capo a soggetti diversi da FIAT; la scelta è stata revocata a fronte della presentazione di un ricorso da parte della società; con il successivo provvedimento la città metropolitana dava atto che il comune di Moncalieri aveva dapprima intimato la cessazione del conferimento di rifiuti, quindi dettato prescrizioni per la loro provvisoria gestione ed effettuato interventi di carattere sanitario; il provvedimento riconosce altresì che, all'epoca, la normativa non imponeva alcuna prescrizione a tutela delle matrici ambientali. Lamenta parte ricorrente che siffatta esposizione non costituisce valido corredo logico motivazionale per concludere per la responsabilità del Comune; risulta inoltre che, essendo l'area sita al confine con il comune di Nichelino, quest'ultimo effettuava interventi di natura sanitaria simmetrici a quelli di Moncalieri e tuttavia tanto il comune di Nichelino quanto i soggetti conferitori dell'immondizia (SATTI e Comune di Torino) venivano mandati esenti da responsabilità con il medesimo provvedimento, così ingenerando una disparità di trattamento. Ne risulterebbe in definitiva una violazione dell'art. 244 del d.lgs n. 152/2006, per mancata esplicitazione dei corretti parametri di responsabilità in materia;
2) la violazione dell'art. 14 par. 1 della direttiva 2008/98/CE, nonché dell'art. 178 del d.lgs. n. 152/2006 in relazione agli artt. 192, 242, 244 dello stesso testo normativo, nonché dell'art. 4 del DCG 20.5.1928 nonché degli artt. 15 e 20 l. n. 366/41; violazione dei principi di prevenzione e responsabilità; violazione degli artt. 2043 e 2055 c.c.; eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione; illogicità, contraddittorietà, sviamento; disparità di trattamento. Il provvedimento non valuta il concreto e possibile contenuto degli atti in allora adottati dal comune, la normativa dell'epoca, la circostanza che il deposito R./B. è durato al più 22 mesi ma proseguito per anni con la gestione FIAT che ha acquistato il terreno dando esplicitamente atto che conteneva un deposito di detriti; lo smaltimento al termine attività sarebbe al più stato onere di chi tale attività aveva gestito; gli obblighi dettati dal principio chi inquina paga gravano su produttori e/o detentori;
3) violazione dell'art. 14 della direttiva 2008/98/CE, nonché dell'art. 178 del d.lgs. n. 152/2006 in relazione agli artt. 192, 242, 244 dello stesso testo normativo e dell'art. 4 del DCG 20.5.1928 nonché degli artt. 15 e 20 della l. n. 366/41; violazione dei principi di prevenzione e di responsabilità; violazione degli artt. 2043 e 2055 c.c.; eccesso di potere per travisamento ed

erronea valutazione dei presupposti, sviamento, insussistenza dello stato di inquinamento. Il testo unico dell'ambiente definisce l'inquinamento senza riferimento alle matrici ambientali; inoltre lo stato di inquinamento sussiste quando vengono superati determinati livelli di contaminazione (CSR), tutti aspetti non indagati nel caso di specie, tanto più che il biogas non costituisce sostanza tabellata e comunque inciderebbe sulla matrice "aria"; ai rifiuti solidi urbani è al più rapportabile la produzione di biogas (non i metalli pesanti e gli idrocarburi rilevati e derivanti dallo sversamento FIAT), fenomeno naturale esito della degradazione dei rifiuti non ascrivibile all'inquinamento secondo la pertinente normativa; neppure risulta comprensibilmente specificato come il fatto che negli anni '90 sia stata consentita l'urbanizzazione dell'area, quando nessuna problematica si era ancora manifestata, avrebbe aggravato il fenomeno;

4-5) ulteriore violazione di legge ed eccesso di potere per quanto in specifico concerne la corretta valutazione dell'elemento soggettivo e del nesso causale in ambito di accertamento della responsabilità; il parametro di responsabilità non può prescindere dal considerare quali fossero gli obblighi di legge all'epoca dei fatti; né l'eventuale irrilevanza dell'elemento soggettivo eliderebbe la necessità di accertare la natura antigiuridica della condotta; ancora un addebito in termini di condotta omissiva (omesso controllo) risponde necessariamente a criteri di causalità giuridica che presuppongono l'individuazione di un obbligo giuridico violato a fronte di un contesto in cui, all'epoca, l'amministrazione comunale non aveva competenze ambientali; infine la conformità a legge delle attività svolte eliderebbe il nesso causale rispetto al successivo inquinamento. La rigorosa forma di responsabilità oggettiva applicata dal comune sulla mera scorta di un principio di causalità materiale dovrebbe indurre, per contro, ad includere nella responsabilità ogni soggetto che ha meramente conferito immondizie nel sito;

6) ulteriore profilo di violazione di legge e disparità di trattamento; sempre sotto il profilo del nesso causale la Città metropolitana avrebbe dovuto valutare in specifico la rilevanza ed incidenza dell'attività contestata e risalente a metà anni '60, di durata temporale limitata e per altro senza che nessuno ne abbia comunicato al comune la cessazione o si sia fatto carico di attività di ripristino.

In via gradata il comune di Moncalieri lamenta altresì:

7) la violazione degli artt. 1 e 3 l. n. 241/90 e 178 e 244 del d.lgs. n. 152/2006, nonché dell'art. 15 l. n. 336/41 e del DCG 20.5.1928; eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione; illogicità, sviamento; si lamenta la lacunosità dell'istruttoria con riferimento alla posizione degli eredi B. R., posto che i rispettivi avi sono stati coloro che effettivamente avevano svolto l'attività di discarica ed allevamento suini, considerato che è trasmissibile agli eredi l'obbligo di ripristino dei siti inquinati; posto che la responsabilità dei signori R. e B. era già stata affermata dalla città metropolitana sino dal

provvedimento del 2015 occorreva approfondire gli aspetti di trasmissione agli eredi di tale responsabilità; 8) violazione degli artt. 1 e 3 l. n. 241/90 nonché dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 e 20, 24, 25 l. n. 366/1941; eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e motivazione; la città metropolitana avrebbe dovuto valutare, seguendo analogo rigoroso criterio di causalità materiale, anche le posizioni di SATTI e del Comune di Torino che del sito di discarica si sono avvalsi; 8) ulteriore violazione di legge ed eccesso di potere; anche con riferimento alla posizione del Comune di Nichelino l'istruttoria sarebbe carente, in quanto il comune, limitrofo a Moncalieri, avrebbe autorizzato una discarica nel proprio territorio in relazione alla quale i rifiuti venivano poi scaricati nel lago.

Ha quindi chiesto annullarsi il provvedimento impugnato. Con ulteriore ricorso rg. 666/2019 anche Fiat Chrysler Automobiles N. V., già FIAT s.p.a., ha impugnato gli atti in epigrafe lamentando: 1) l'illegittimità del provvedimento per violazione degli artt. 178 co. 3, 242 e 244 del d.lg. n. 152/2006 e 1 l. n. 241/90, nonché violazione dei principi di economicità, efficacia e imparzialità oltre ad eccesso di potere, per avere la città metropolitana escluso la responsabilità dei comuni di Nichelino e Torino, oltre che di Satti s.p.a. (oggi GTT) e degli eredi R. - B.; ha quindi insistito circa la presunta assenza di responsabilità in capo a FIAT. In entrambi i giudizi si sono costituite le parti resistenti e controinteressate, contestando in fatto e diritto gli assunti di cui ai ricorsi introduttivi e la sussistenza delle proprie rispettive responsabilità. I vari convenuti puntualizzavano che la responsabilità di FCA per l'inquinamento in questione veniva affermata innanzi al giudice ordinario dalle sentenze: T. Torino n. 4312/2009; CA Torino n. 1588/2013; Cass. n. 7170/2018; T. Torino n. 1628/2018; CA Torino n. 1649/2019. In particolare poi: il comune di Torino evidenziava come la sussistenza della responsabilità di FCA nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 è già stata confermata anche dalla sentenza TAR Piemonte n. 717/2017, sicchè la riproposizione della contestazione sul punto sarebbe inammissibile per violazione del ne bis in idem, sussistendo la litispendenza del giudizio sul medesimo aspetto in sede di appello; la società Carpice s.r.l. sottolineava di essere proprietaria dell'area incolpevole dell'inquinamento, essendo già anche stata qualificata dalla città metropolitana quale soggetto interessato proprietario dell'area ma non individuabile come responsabile della contaminazione (circostanze definitivamente acclarate in sede civile); di avere acquistato l'area con intento di investimento immobiliare, certamente danneggiato dalla situazione creatasi;

A. C., attuale proprietaria di una parte delle aree chiariva di essere sempre

stata esclusa da ogni attribuzione di responsabilità per l'inquinamento, pur essendo stata destinataria di una chiamata di terzo in giudizio civile da parte di FCA a sua volta convenuta per il risarcimento dei danni da parte dei residenti nell'area; precisava inoltre di essere stata destinataria, in qualità di proprietaria di parte dell'area, di plurime ordinanze del comune di Moncalieri volte ad imporre la messa in sicurezza del sito dal quale esalano vapori esplosivi; la signora C. si attivava per realizzare un impianto che consentisse di ridurre l'accumulo di gas, impianto tuttora in essere e rispetto al quale la stessa ritiene di non avere alcun ulteriore obbligo giuridico di continuare la gestione, attivata per puro spirito di collaborazione; nel frattempo un ordine di messa in sicurezza veniva rivolto anche ad FCA, individuata quale responsabile dell'inquinamento, la quale si attivava sul punto; le attività di messa in sicurezza sono allo stato gestite nell'ambito di una conferenza di servizi e FCA ha posto in essere degli interventi; la signora C. lamenta di auspicare il definitivo subentro di un soggetto pubblico e/o del responsabile dell'inquinamento anche nella gestione dell'impianto dalla stessa attrezzato al fine di contenimento del rischio; contesta in ogni caso che le opere di contenimento dalla stessa poste in essere in un primo tentativo di contenere le problematiche possano essere individuate quale ulteriore possibile concausa dell'aggravamento della situazione di rischio; i sig. R. preliminarmente eccepevano che, tanto in giudizio che nel procedimento amministrativo, non risultava comunque comprovato il rapporto di filiazione e/o successione tra Mario e Valerio R. qui convenuti in giudizio e il soggetto individuato come "Domenico R." gestore della discarica in località Moncalieri, posto che all'epoca esistevano svariati Domenico R. in zona, uno dei quali si identifica con il loro padre ma non è dato sapere se coincidesse con il non meglio identificato "Domenico R." gestore della cava in contestazione; eccepevano altresì, in subordine, l'intervenuta prescrizione della loro eventuale responsabilità. Quanto a FIAT Crysler, costituendosi nel giudizio rg 632, la società evidenziava che l'ordinanza impugnata non sarebbe pienamente coerente con possibili effetti conformativi della sentenza di questo TAR n. 717/2017. All'udienza del 14.10.2020 la causa è stata discussa e decisa nel merito; il collegio ha altresì rilevato d'ufficio possibili effetti di giudicato esterno derivanti dagli accertamenti nelle more condotti in sede civile e passati in giudicato con riferimento alla responsabilità di FCA.

Diritto

I ricorsi rg. 632 ed rg. 666/2019 devono essere riuniti, in quanto volti all'impugnativa del medesimo atto e caratterizzati da intrinseca connessione delle vicende presupposte. La complessa vicenda qui in analisi trae origine dagli sviluppi successivi alla sentenza n. 717/2017 di questo TAR. Deve premettersi che pacificamente il presente giudizio non è stato (correttamente) introdotto quale giudizio di ottemperanza, non sussistendo in

effetti ulteriori effetti conformativi di tale decisione in relazione al procedimento per cui è causa, se non l'obbligo dell'amministrazione (certamente ottemperato) di provvedere a meglio vagliare la posizione di taluni degli attori delle vicende industriali e proprietarie che hanno interessato l'area "Carpice", obbligo appunto di per sé soddisfatto con lo svolgimento di nuova attività istruttoria e parziale rinnovazione procedimentale. Nel precedente giudizio svoltosi innanzi a questo TAR, infatti, FIAT Chrysler aveva contestato il primo provvedimento adottato dalla città metropolitana di Torino ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 per "non avere" indagato e motivato la scelta di escludere dall'accertamento di responsabilità per l'inquinamento storico svariati soggetti, ed in particolare: il Comune di Moncalieri, il Comune di Nichelino, la Carpice s.r.l., gli eredi dei signori R. e B. già gestori nell'area di una attività e già individuati, almeno in proprio, quali responsabili, la GTT s.p.a. (già Satti) e il Comune di Torino. In quella sede il Tribunale, come specificato nella stessa sentenza, non avrebbe potuto esprimersi nel merito di poteri non esercitati dall'amministrazione ed attività non svolte, cioè nel merito della posizione dei vari attori della vicenda diversi da FIAT; in sostanza non era e non poteva essere oggetto di quel giudizio, neppure a fini conformativi, la sussistenza o meno e in che forme e limiti di responsabilità mai emerse nel corso del procedimento amministrativo oggetto di parziale annullamento, essendo sul punto stato riscontrato un mero vuoto di esercizio di potere. In effetti, a prescindere dall'ampia motivazione che menziona possibili profili di responsabilità civile pura (si cita la giurisprudenza di legittimità in tema di danno ambientale distinta dalla disciplina qui in analisi), da atto amministrativo (legittimo, illegittimo o omesso degli enti interessati e con corredo di eventuale elemento soggettivo) ed infine ex art. 244 del d.lgs. n. 152/2006, la sentenza, nei limiti del dedotto, ha concluso e puntualizzato che: "con ciò dicendo il collegio non intende affermare che sussiste certamente l'obbligo per tutti i soggetti sopra nominati di procedere con la bonifica ambientale, ma intende solo censurare il fatto che tali soggetti sono stati esclusi senza che sia stata indicata una motivazione specifica, benchè essi in via meramente astratta possano considerarsi "responsabili" da un punto di vista rigorosamente "causale". Tuttavia, proprio per il fatto che sulla responsabilità di tali soggetti la Città Metropolitana nulla ha scritto nel provvedimento impugnato, il collegio si deve astenere da ogni valutazione, essendo precluso al giudice amministrativo pronunciarsi su poteri che l'amministrazione non ha ancora esercitato". In definitiva, e contrariamente a quanto assunto nelle proprie difese da FIAT, la sentenza non ha affatto stabilito (né poteva stabilirlo, per il fisiologico limite dell'oggetto del contendere) che possa essere affermata una responsabilità in ambito di obblighi di bonifica sulla base di un mero ed esclusivo rapporto di rigorosa causa effetto (il quale fisiologicamente produce effetti di regressus ad infinitum ed ampliamento a dismisura della platea dei

possibili responsabili che tutte le teorie sulla causalità hanno indagato e variamente risolto per le criticità cui si espone la teoria condizionalistica pura) degli interventi dei più disparati soggetti ma ha semplicemente riscontrato una mancanza di motivazione ed istruttoria. Tanto premesso si ritiene che siano fondati ed assorbenti i primi due motivi del ricorso del comune di Moncalieri quanto all'affermata responsabilità dell'ente stesso, poichè la disciplina dettata dall'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 si inquadra in un contesto di responsabilità da attività produttive e d'impresa (o, con il limite esplicito del valore acquisito dal bene dopo la bonifica, del proprietario, quale soggetto che trae comunque una utilità economica dal bene inquinato) e quindi presuppone, prima ed a prescindere dall'analisi degli ulteriori elementi della fattispecie, che i soggetti che vengono a tale titolo chiamati a risponderne lo siano in quanto abbiano svolto in quell'area attività di impresa, produttive o, nei limiti precisati, in quanto proprietari di beni che traggono dagli stessi una utilità economica. La norma va infatti contestualizzata nell'ambito della complessiva disciplina, di matrice eurounitaria, cui appartiene, ed è epifania di scelte in ottica di analisi costi- benefici (secondo cui il danno si alloca in capo al soggetto più idoneo a sopportarne il costo) ed ancor più è volta ad indurre l'internalizzazione di costi in capo a chi trae guadagno da attività socialmente dannose dal punto di vista ambientale così da, in un'ottica preventivo-precauzionale, indurlo ad adottare possibilmente alla fonte scelte produttive meno inquinanti. Recita l'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006: "1. 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. 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. 3. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253. 4. Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250."

La norma si coordina innanzitutto con l'art. 253 che, sostanzialmente, trasforma l'inquinamento in un onere reale gravante sul bene sicchè, da una parte, il proprietario, anche non responsabile, ha interesse e diritto ad intervenire per la bonifica, salvo eventuale rivalsa, dall'altra il proprietario

non responsabile dell'inquinamento potrà essere comunque chiamato a risponderne ove sia impossibile accertare l'identità del responsabile nei limiti di valore di mercato del sito a seguito della bonifica. In extrema ratio, ove non sia identificabile un responsabile né sufficiente l'intervento del proprietario, subentrano proprio gli enti pubblici competenti in materia.

Questo procedimento, quanto alla competenza e tenuto conto dell'evoluzione normativa, nel caso di specie si intesta alla Città metropolitana. L'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 nel cui testo si effettua un generico riferimento al "responsabile" è inserito nel titolo V del codice dell'ambiente intitolato "bonifica di siti contaminati" il quale esordisce con l'art. 239 secondo cui: "Il presente titolo disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio «chi inquina paga»." La disposizione deve dunque armonizzarsi con il quadro di attuazione della direttiva 2004/35/Ce, menzionata nella premessa del d.lgs. n. 152/2006 proprio per quanto concerne la "responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale". La citata direttiva attua infatti il principio "chi inquina paga", cristallizzato nell'art. 175 del trattato CE, oggi 192 TFUE.

La direttiva 2004/35, nei considerando, così esplicita il principio chi inquina paga e il significato ultimo delle disposizioni di cui il titolo del codice dell'ambiente qui di interesse è attuazione: "(2) La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio «chi inquina paga», quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale."

Sempre con riferimento al principio "chi inquina paga" la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia ha precisato che: "Da una lettura combinata dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2004/35 e dei considerando 2 e 18 nonché degli articoli 2, punti 6 e 7, 5, 6, 8 e 11, paragrafo 2, della stessa direttiva, risulta che uno dei presupposti essenziali per l'applicazione del regime di responsabilità istituito da tali disposizioni è l'individuazione di un operatore che possa essere qualificato come responsabile. 49 La seconda frase del considerando 2 della direttiva 2004/35 afferma, infatti, che il principio fondamentale di tale direttiva dovrebbe essere che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sia

considerato economicamente responsabile. 50 Come la Corte ha già constatato, nel sistema degli articoli 6 e 7 della direttiva 2004/35, spetta in linea di principio all'operatore che sia all'origine del danno ambientale prendere l'iniziativa di proporre misure di riparazione che egli reputi adeguate alla situazione (v. sentenza ERG e a., EU:C:2010:127, punto 46). Del pari, è a tale operatore che l'autorità competente può imporre di adottare le misure necessarie. 51 Parimenti, l'articolo 8 di tale direttiva, intitolato «Costi di prevenzione e di riparazione» dispone al suo paragrafo 1 che è tale operatore che sostiene i costi delle azioni di prevenzione e riparazione adottate in conformità della direttiva in questione. Le autorità competenti, in forza dell'articolo 11, paragrafo 2, della medesima direttiva, hanno l'obbligo di individuare l'operatore che ha causato il danno. 52 Per contro, le persone diverse da quelle definite all'articolo 2, punto 6, della direttiva 2004/35, vale a dire quelle che non esercitano un'attività professionale, ai sensi dell'articolo 2, punto 7, di tale direttiva, non rientrano nell'ambito di applicazione della stessa direttiva, circoscritto dall'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), della stessa.” (sentenza 4.3.2015, in causa C-534/13). Il principio chi inquina paga si correla quindi inscindibilmente alle attività “degli operatori”, proprio per rendere effettiva la sua finalità ultima di internalizzare i costi sociali delle attività socialmente dannose dal punto di vista ambientale, e quindi scoraggiarle o indurre a scelte maggiormente virtuose.

Secondo l'articolo 2 della direttiva, a questi fini, si definisce “operatore”: “qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività o la persona che registra o notifica l'attività medesima” e si definisce attività professionale “qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro.” In sostanza, a prescindere dalla natura pubblica o privata del controllo e/o della titolarità dell'attività economica, entrano nel campo di applicazione del principio chi inquina paga, come attuato dalla direttiva, i soggetti che traggono utilità dell'esercizio dell'attività economica inquinante e la esercitano essendo titolari di apposita autorizzazione in materia, giammai i soggetti pubblici chiamati al diverso ruolo di rilasciare le eventuali autorizzazioni, effettuare i controlli e, per quanto ad esempio in specifico concerne l'attività di bonifica, gestire la procedura di bonifica stessa. Per apprezzare la differenza sistematica delle posizioni basta pensare che, nel presente giudizio, si sostiene che la città metropolitana doveva individuare il comune di Moncalieri come responsabile in ragione delle attività di controllo/autorizzazione che avrebbe dovuto fare, a fine anni '60, sullo

sversamento dei rifiuti.

Al di là dell'evidente difficoltà di ricostruire in modo coerente il sistema per una eventuale attribuzione di responsabilità, in un contesto di parametri normativi, competenze e financo sensibilità totalmente mutati nel tempo (all'epoca le discariche venivano trattate come comuni attività di impresa, ancorchè impattanti, gli enti intervenuti si sono fatti carico più di aspetti e problematiche sanitarie connesse all'immediata incidenza sulle aree circostanti, non di quella sulle matrici ambientali, non contemplata da apposita normativa), se si dovesse traslare il ragionamento a condotte recenti ed immaginare che tra i "responsabili" coinvolti nel procedimento di bonifica ex art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 si possano annoverare anche i soggetti pubblici preposti ai relativi controlli e autorizzazioni, ne conseguirebbe che il procedimento sarebbe costruito sulla base di uno strutturale conflitto di interessi. Infatti la Città metropolitana, cioè il soggetto oggi deputato alla gestione della procedura di bonifica ed individuazione dei responsabili, è anche istituzionalmente deputata a rilasciare le autorizzazioni uniche per operazioni di realizzazione e gestione di discariche e dovrebbe quindi farsi potenzialmente carico di valutare la propria stessa responsabilità conseguente ad attività istituzionale.

Il cortocircuito che ne deriva non è evidentemente plausibile; esso in verità non è possibile proprio in quanto l'impianto del disposto normativo, come detto, annovera tra i possibili responsabili ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 solo i titolari di attività produttive o, al più, di un diritto reale sull'area oggetto di bonifica.

Resta ovviamente ben possibile che anche gli enti pubblici, intervenuti o non intervenuti pur essendovi obbligati nella loro attività istituzionale, possano essere chiamati a rispondere in altre sedi e ad altro titolo (responsabilità civile e financo penale dei singoli funzionari); ciò non di meno resta valido che la procedura in questione ha come destinatari i soggetti che hanno svolto l'attività potenzialmente inquinante, traendone profitto. Ciò rende anche ragione della peculiare strutturazione di questa responsabilità in termini pressochè oggettivi, che il nostro ordinamento ha nuovamente mutuato dalla giurisprudenza eurounitaria in materia, la quale tutta muove però dall'assunto che sussista il presupposto soggettivo principe di essere ascritta ad un "operatore", nel senso già ampiamente indicato; ne deriva l'effetto ragionevole, secondo la ratio del sistema, per cui in alcune ipotesi i responsabili così intesi, ancorchè abbiano gestito l'attività previa autorizzazione, essendosi avvantaggiati economicamente dalle esternalità negative prodotte possono essere comunque chiamati a ripararle. Alla luce di tale necessario preliminare inquadramento risulta che né il comune di Moncalieri, né quello di Nichelino, il cui ruolo nella vicenda era riconducibile ad attività istituzionali, potrebbero essere individuati come responsabili in questo tipo di procedura. Ne consegue che deve essere accolto il ricorso del comune di Moncalieri nella

parte in cui ha censurato il provvedimento in epigrafe per averlo individuato quale responsabile dell'inquinamento ex art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 e per violazione di tale disposizione. L'accoglimento in questi termini assorbe ogni ulteriore censura avverso l'affermata responsabilità del Comune. Alla luce di tale preliminare accoglimento il comune di Moncalieri stesso non avrebbe ulteriore interesse all'analisi delle censure volte a contestare il provvedimento nella parte in cui non ha esteso la responsabilità ad altri soggetti.

Tuttavia contestazioni volte ad una estensione di responsabilità sono state proposte anche da FIAT nel ricorso RG 666/2019, qui riunito, in particolare con riferimento agli eredi R. e B., al comune di Nichelino, alla S.A.T.T.I. e al comune di Torino. FIAT conserva certamente interesse alle censure, essendo stata a sua volta individuata come responsabile dell'inquinamento sin dal 2015.

L'analisi di tali censure, tuttavia, per lo più trova soluzione già alla luce dei principi enunciati.

Infatti la posizione del Comune di Nichelino è analoga (ed in verità anche molto più marginale in fatto) rispetto a quella del Comune di Moncalieri, sicchè l'esclusione di responsabilità di quest'ultimo quale soggetto intervenuto con ruoli istituzionali nella vicenda coerentemente porta all'esclusione di responsabilità anche del primo. Per quanto invece concerne il Comune di Torino e GTT (già S.A.T.T.I.), si tratta di soggetti che, per un certo periodo di tempo, hanno conferito rifiuti nel sito Carpice; sebbene evidentemente la loro non sia stata una attività istituzionale, neppure si potrebbero includere tra gli "operatori", come già definiti e rilevanti per la disciplina in questione. Rispetto all'attività di discarica essi si sono posti come utilizzatori e non quali titolari delle autorizzazioni alla gestione della stessa o comunque gestori dell'impianto, regolare o meno, e quindi non presentano le caratteristiche di "operatore" come necessarie per l'applicazione della normativa in questione. Diversa la posizione degli eredi R. – B.; non vi è infatti dubbio che i signori R. e B. abbiano, all'epoca, gestito nell'area un'attività di impresa inquinante, esattamente come successivamente fatto da FCA e quindi astrattamente rientrano tra gli "operatori" cui la normativa ascrive possibili responsabilità ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006. Inoltre, già il primo provvedimento della città metropolitana adottato nel 2015, aveva individuato i signori R. e B. in proprio come coresponsabili dell'inquinamento (e sul punto non risulta essere stato annullato o riformato), salvo che all'epoca non si ritenne di indagare la posizione di eventuali eredi. Il provvedimento oggi sub iudice, con riferimento alla posizione di questi ultimi, ha affermato che: i terreni sono stati ceduti ad FCA nel 1967; il sig. R. è deceduto nel 1990 e il sig. B. è deceduto nel 2002; posto che, all'epoca di apertura della successione, il terreno non era più di proprietà dei suddetti l'obbligo di bonifica non avrebbe potuto trasmettersi agli eredi.

Tuttavia, come evidenziato nel ricorso FCA, la giurisprudenza amministrativa in materia è orientata diversamente da come opinato dall'amministrazione.

Deve innanzitutto ricordarsi che, antecedentemente al d.lgs. n. 152/2006, gli obblighi di bonifica sono stati disciplinati dall'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997 il quale, per la prima volta, ha dato rilievo nel nostro ordinamento alla condotta omissiva del responsabile dell'inquinamento il quale, una volta cessata la condotta commissiva e quindi l'attività inquinante, non si fosse attivato per rimediare alle conseguenze lesive derivanti dal deposito di sostanze inquinanti. Se ne ricava che, ancorchè le disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 esattamente come quelle della presupposta direttiva UE escludessero dichiaratamente una propria retroattività, esse si sono poste nel nostro ordinamento in sostanziale continuità con il d.lgs. n. 22/1997. Ancora la giurisprudenza, e con riferimento a quest'ultimo decreto legislativo e per limitarne la retroattività contestualmente garantendone l'applicazione anche a forme di inquinamento storico lungolatente e/o per accumulo (fisiologicamente le più numerose), e tenuto conto della natura permanente del danno ambientale, ha ritenuto necessario e sufficiente che il soggetto responsabile dell'inquinamento abbia quantomeno continuato ad esistere anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997, ancorchè a quell'epoca non avesse più la disponibilità del sito inquinato (Cons. St., sez. V, 6055/2008), e ciò sull'assunto appunto che il cosiddetto decreto Ronchi trovasse applicazione anche ad inquinamenti risalenti ad epoca remota, purchè ancora in essere, ed anche nei confronti dei responsabili che non avessero più la disponibilità delle aree danneggiate. Si legge infatti in Cons. St. sez. VI n. 5283/2007 che la responsabilità per inquinamento già prevista dall'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997: trova applicazione a qualunque situazione di inquinamento in atto al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo, indipendentemente dall'epoca, pure remota, alla quale dovesse farsi risalire il fatto generatore; il lungo lasso di tempo non esenta il responsabile dell'inquinamento da tali obblighi e ciò anche qualora il medesimo non avesse più la disponibilità delle aree al momento di entrata in vigore del d. lgs. del 1997. Nella decisione Cons. St. sez. VI n. 3165/2014 si è poi ulteriormente ribadito che la responsabilità è ascrivibile anche per attività risalenti a soggetti quantomeno esistenti fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997.

Tale è certamente il caso dei signori R. e B., deceduti rispettivamente nel 1998 e nel 2002 e quindi dopo il momento di entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997 e come tali già correttamente individuati come corresponsabili dell'inquinamento, a prescindere dal fatto di avere ceduto il terreno molti anni prima, sin dal provvedimento 44-11235/2015. Occorre poi indagare se l'obbligo di bonifica, ricostruito dalla giurisprudenza come obbligo positivo e permanente di ripristinare l'ambiente danneggiato, sia trasmissibile mortis causa; la più recente giurisprudenza ha fornito a

questa domanda risposta affermativa (Tar Abruzzo n. 86/2019), rilevando come la situazione sia in fondo assimilabile alla già ritenuta trasmissibilità agli eredi degli obblighi di ripristino in materia edilizia. D'altro canto se la ratio normativa è di far gravare su colui che ha beneficiato economicamente di una attività nociva i costi del ripristino, risulta anche coerente che gli eredi che beneficiano in via successoria dei profitti tratti con tale attività ne sopportino i costi, potendo detti costi sempre essere circoscritti al limite del loro arricchimento con l'accettazione con beneficio di inventario. Ne consegue che i signori R. e B., essendo certamente esistiti fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 22/1997, hanno astrattamente maturato una responsabilità ex art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 che, ancorchè accertata in epoca successiva, era suscettibile di entrare, quale posta passiva, nell'asse ereditario.

Ne deriva in definitiva che, come contestato dalla ricorrente FIAT, non è corretta in linea di principio l'astratta esclusione di responsabilità in capo agli eredi dei signori R. e B. affermata con il provvedimento impugnato solo sull'assunto che non vi fossero i presupposti per una trasmissione ereditaria della responsabilità.

Altra e diversa questione è poi se tali eredi siano stati già correttamente identificati e se, nel merito delle rispettive responsabilità, sia obiettivamente loro attribuibile, e in che limiti, l'attuale situazione di inquinamento. In particolare i signori R., costituiti nel presente giudizio, hanno evidenziato che, pur essendo eredi di tal Domenico R. nato a Vicoforte il 14.11.1930, essi ignorano se il loro avo fosse effettivamente quel Domenico R. che ha gestito l'attività di cava ed allevamento suini; sullo specifico punto le controparti nulla hanno replicato. L'amministrazione, per altro, nel provvedimento del 2015, aveva individuato quale corresponsabile dell'inquinamento proprio un Domenico R. nato a Vicoforte il 14.11.1930; nel provvedimento qui impugnato, invece, ha più semplicemente affermato di non avere effettuato indagini di natura successoria, avendo a priori escluso la trasmissione in via ereditaria della responsabilità nel caso di specie. Allo stesso modo l'amministrazione si è astenuta dall'indagare in concreto in quali limiti sarebbe ravvisabile una responsabilità degli eredi dell'attività R.-B., perimetrandola rispetto a quella di FCA, aspetto sul quale, fra l'altro si è nelle more anche formato un giudicato con la sentenza della Corte d'appello di Torino n. 1588/2013.

Ne consegue che il provvedimento impugnato deve essere annullato anche nella parte in cui ha escluso, in linea di principio ed astrattamente, la responsabilità degli eredi R. e B., fermo restando l'onere per l'amministrazione che intenda coinvolgerli nel procedimento sia di identificarli correttamente, come effettuato nel 2015, sia di ricostruirne la specifica responsabilità, ad oggi non indagata in sede amministrativa. Da ultimo FCA ha nuovamente posto in discussione la propria responsabilità. Le contestazioni sul punto, come eccepito dal Comune di Torino, si scontrano

con le preclusioni dovute alla litispendenza, perché la problematica è identica a quella già decisa da questo Tribunale con la sentenza n. 717/2017 (con giudizio attualmente pendente in appello) ove è già stata confermata la valutazione dall'amministrazione contenuta nel provvedimento del 2015 circa la responsabilità di FIAT ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006. Infine oggi le censure si scontrano anche con possibili preclusioni derivanti dall'effetto di giudicato esterno della definizione in sede civile di plurimi contenziosi che hanno visto attribuire alla FIAT la responsabilità per danno ambientale; vero è che infatti la responsabilità in quella sede accertata presenta altro titolo (in particolare responsabilità civile da danno ambientale) rispetto al procedimento per cui è causa. ma altrettanto vero è che quanto ivi in fatto statuito, con riferimento alla sussistenza del fenomeno di inquinamento, alla sua riconducibilità a condotte ed attività di FIAT e financo all'illiceità di tali condotte, è certamente sufficiente per affermare nei confronti di FIAT (che di quei giudizi era parte) anche ai fini del procedimento ex art. art. 244 del d.lgs. n. 152/2006, una responsabilità. Sul punto il ricorso FIAT risulta quindi inammissibile. In definitiva, in accoglimento del ricorso RG n. 632/2019, deve essere annullato il provvedimento impugnato e i relativi allegati nella parte in cui hanno affermato la responsabilità ex art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 del Comune di Moncalieri; restano assorbite le ulteriori censure dedotte con tale ricorso.

In parziale accoglimento del ricorso rg. 666/2019 deve essere annullato il provvedimento impugnato nella parte in cui ha astrattamente escluso la responsabilità degli eredi R. e B., salvo ogni eventuale ulteriore atto o valutazione con riferimento all'identità degli eredi ed al merito di tale responsabilità; devono essere respinte le ulteriori censure proposte da FIAT. La complessità e novità delle questioni, oltre alla parziale reciproca soccombenza, giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, riunisce i ricorsi rg. 632 e 666/2019 e per l'effetto, li accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione. Compensa le spese tra tutte le parti del giudizio. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.