

## GLI ENTI LOCALI ESENTI DA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE, GLI EREDI O NO?

DI EVA MASCHIETTO

**TAR Piemonte I, 31 ottobre 2020, n. 653 (Pres. Salamone, Est. P. Malanetto)  
Comune di Moncalieri (R. Longhin – S. Mirabile) – Fiat Chrysler Automobiles NV (L. Butti – R. Montanaro – F. Peres – A. Balestreri) contro Città Metropolitana di Torino (N. Bugalla) – Fiat Chrysler Automobiles NV, – Fiat Chrysler Automobiles Italy, Carpice s.r.l., Comune di Torino, GTT Gruppo Torinese Trasporti – Caprice (A. Massaia), A.C. (T. Marocco, B.D. Fraudatario), VR MR (M Coscia) Comune di Torino (M. Lacognata), DTB, CB, MCB, CAM, TGB, MTB, DB, MCGN (nc)**

*Nell'ambito del procedimento di cui all'art. 244 D.Lgs. 152/06, il principio "chi inquina paga" di derivazione eurounitaria si applica ai soggetti che traggono utilità dell'esercizio dell'attività economica inquinante e la esercitano essendo titolari di apposita autorizzazione in materia e non si applica, invece, mai ai soggetti pubblici chiamati al diverso ruolo di rilasciare le eventuali autorizzazioni, effettuare i controlli e a gestire la procedura di bonifica. Gli enti pubblici possono, invece, essere chiamati a rispondere a titolo di responsabilità civile e i funzionari anche penale, ma non nella procedura di cui all'art. 244 D.Lgs. 152/06.*

*Se la ratio normativa del principio "chi inquina paga" è quella di far gravare su colui che ha beneficiato economicamente di una attività nociva i costi del ripristino, risulta 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.*

La sentenza in commento va segnalata, prima di tutto, perché ci propone una storia interessante che racconta, a partire dagli anni '50, la gestione di un sito in provincia di Torino, che potrebbe essere simile a chissà quanti altri siti del nostro meraviglioso paese.

Il secondo motivo di interesse deriva dal fatto che la decisione si occupa di questioni che vedono uniti e combinati principi di diritto amministrativo e civile, coniugando – fatto non usuale – il diritto ambientale (sorto, come disciplina, proprio alla fine del XX secolo) con una delle materie civilistiche più antiche e tradizionali, rigidamente governate da principi consolidati, e cioè il diritto successorio.

Uno spaccato dell'Italia del Novecento che potrebbe costituire la perfetta ambientazione di una sceneggiatura per una storia profondamente italiana, che denota il mutamento dei tempi e della sensibilità in materia ambientale, e che, quindi, si consiglia di leggere per intero.

La vicenda è storicamente e anche processualmente complicata: si tratta dell'area denominata "Carpice" sita nel comune di Moncalieri, nella quale è pacifica la presenza di un inquinamento

storico per il quale si era individuato come soggetto responsabile la FIAT (ora precisamente Chrysler Automobiles N. V. come successore di FIAT s.p.a.).

Ma accanto alla FIAT – a quanto pare – la storia racconta delle decisioni degli enti locali e dei politici dell'epoca, insieme ad altri soggetti, ora deceduti e le cui responsabilità adesso, a distanza di oltre cinquant'anni, si valuta se possano essere accertate in capo agli eredi.

In sintesi, l'area fu fatta oggetto di un'attività di estrazione di ghiaia e sabbia, assentita nel lontano 1955 in favore di due persone che ne affidarono la gestione di terzi individui i quali, a loro volta, sfruttarono il sito ben oltre i limiti dell'autorizzazione, dando origine a un lago di cava. Accanto alla cava questi ultimi iniziarono un allevamento di suini allo stato brado, alimentandoli con i rifiuti (le "immondizie urbane") evidentemente riversati sul sito.

Col tempo la situazione degradò inesorabilmente: il Comune di Moncalieri ordinò nel 1959 il ritombamento del lago e nel 1965 la rimozione del deposito di rifiuti per eliminare le problematiche sanitarie provocate dai suini. Ma i gestori fecero ricorso e l'assessore di Moncalieri, pensando di risolvere la situazione sanitaria, acconsentì allo scarico delle immondizie nel lago.

Nacque quindi una vera e propria attività di impresa di raccolta immondizie e il sito, che – da quanto si intuisce dalla narrazione – non fu mai autorizzato come vera e propria discarica, iniziò a ricevere i rifiuti anche da parte della pubblica amministrazione e segnatamente dalla società pubblica torinese dei trasporti e dal Comune di Torino.

FIAT acquistò l'area nel 1967 e la destinò, prima, a deposito dei propri rifiuti industriali e poi a cimitero della auto danneggiate dall'alluvione di Firenze del 1966.

Si comprende che in seguito l'area fu abbandonata e divenne una sorta di discarica abusiva a cielo aperto a che, nel 1991, fu acquistata dalla Carpice e dalla Curti a scopo di edificazione, secondo la destinazione urbanistica *medio tempore* impressa.

Ma, proprio come in un film, a metà degli anni 2000, gli effetti dell'inquinamento storico cominciarono a manifestarsi: fuoriuscite di gas prodotti dalla degradazione dei rifiuti<sup>i</sup>, con rischi di scoppio e pericolo per l'ambiente e l'incolumità. Il Comune di Moncalieri reagì a quel punto con ordinanze contingibili e urgenti. La provincia, divenuta Città Metropolitana di Torino, iniziò a indagare, ai sensi dell'art. 244 del D. Lgs. 152/06, su chi fossero i responsabili dell'inquinamento, individuandoli in FIAT s.p.a. e nei signori R. e B., nelle more deceduti.

Nel 2015 quindi la Città metropolitana adottò un'ordinanza di bonifica contro la FIAT (divenuta FCA), che presentò ricorso al TAR deciso con sentenza TAR Piemonte n. 717/2017 (ancora oggetto di appello al Consiglio di Stato) che, confermata la responsabilità di FIAT, ha disposto tuttavia un annullamento parziale "*nella parte in cui l'amministrazione procedente non aveva indagato e motivato circa l'eventuale corresponsabilità di altri soggetti*" per l'inquinamento derivante dal deposito di rifiuti urbani, in particolare nel periodo tra il 1964 e il 1967.

La città metropolitana riprese, quindi, il vecchio procedimento: prima ritenendo che FCA fosse l'unico responsabile e, in seconda battuta (dopo l'autotutela seguita ad un nuovo ricorso di FCA) individuò – con il provvedimento impugnato nel ricorso cui si riferisce la sentenza oggi commentata - come ulteriore responsabile proprio il Comune di Moncalieri, escludendo ogni ulteriore soggetto.

La decisione oggi in commento decide, quindi, il ricorso del Comune di Moncalieri contro il provvedimento provinciale<sup>ii</sup> con una sentenza di sicuro interesse nel prendere posizioni che chi scrive non riesce a condividere fino in fondo.

Il Comune nella sostanza propone una serie di difese contro le evidenti accuse proposte nella sostanza più da FIAT (che aveva infatti richiesto l'autotutela rispetto al primo provvedimento) che dalla Città Metropolitana.

All'epoca dei fatti contestati, rileva il Comune, non vi erano prescrizioni normative a tutela delle matrici ambientali, quindi era inesigibile richiedere al Comune un comportamento diverso

da quello tenuto. Si direbbe più semplicemente nel nostro ipotetico film: non solo non esistevano le norme, ma anche la sensibilità e l'etica erano differenti.

Moncalieri, poi, riprendendo alla memoria la tradizione delle faide medioevali tra i Comuni, si lamenta di come la Città Metropolitana se la sia presa solo con l'amministrazione locale ricorrente ignorando le condotte innanzitutto del Comune di Nichelino, comune limitrofo che aveva agito in modo identico, e con il Comune di Torino, oltre che con la società dei trasporti, che pure avevano conferito direttamente i rifiuti, contribuendo a causare in modo attivo (e non puramente omissivo) l'inquinamento.

Svolti altri motivi più tecnici, che si è deciso di non prendere in considerazione in questo commento, perché certamente più consueti e usuali nell'ambito delle dispute in materia di bonifiche, nel gioco del rimpallo delle responsabilità a terzi, mirato all'esonero della propria, la difesa del Comune propone l'argomentazione successiva. In particolare il Comune contesta che la Città Metropolitana non abbia considerato la posizione dei due titolari della gestione dell'attività di estrazione di cava (signori R. e B.) poi volontariamente affiancata all'allevamento suini allo stato brado, alimentati da immondizie, lamentando che il fatto che essi fossero deceduti non avrebbe dovuto esonerare gli eredi dalla relativa responsabilità.

Il TAR Piemonte si concentra, come vedremo su due aspetti, accogliendo il ricorso del Comune di Moncalieri sulla base di un'interpretazione della direttiva molto restrittiva, da un lato, ma – dall'altro lato – spingendosi ad esaminare il motivo successivo (di fatto assorbito), sulla base dell'interpretazione giurisprudenziale più estensiva in materia di responsabilità ambientale.

Sotto il primo profilo i giudici ritengono che la disciplina dettata dall'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 si inquadri *“in un contesto di responsabilità da attività produttive e d'impresa”*... *“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”*.

Il TAR aggiunge come la norma debba essere interpretata come finalizzata *“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”*.

Il tutto in una ricostruzione della responsabilità ambientale secondo il principio eurounitario *“chi inquina paga* che il TAR propone in una logica strettamente economica, piuttosto che giuridica, riconducendo il principio *“chi inquina paga”* ad uno strumento di prevenzione per gli operatori industriali, più che individuando un principio di stretto diritto, collegato alla ricerca di un rapporto eziologico e di responsabilità in senso soggettivo. Non rileva quindi più una *“causa-effetto”*, ma semplicemente una *“qualifica”* (quella di *“operatore”*) e un *habitus* (quello di esercizio dell'attività in modo *“professionale”*), come si comprende anche dalla seconda parte della decisione.

In questa prospettiva si afferma che *“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)”*.

E ancora *“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”*.

In un attimo, quindi, si spazza via la teoria del concorso tra il fatto omissivo dei soggetti deputati al controllo rispetto alla condotta attiva o omissiva del soggetto titolare dell'autorizzazione nella causazione dell'evento inquinamento, creando una categoria della responsabilità ambientale del tutto svincolata dai principi del fatto illecito.

La sentenza, infatti, non dice che il principio chi inquina paga non si può applicare perché la direttiva non era in vigore nel momento in cui i fatti si sono svolti, né che non esisteva una fonte sufficiente per "esigere" un comportamento diverso dal Comune di Moncalieri.

La sentenza esclude in radice il concorso del Comune nel fatto del soggetto agente (la FIAT e gli altri responsabili) per un'interpretazione della Direttiva che costituirebbe un regime a sé, completamente avulso dai principi di attribuzione della responsabilità. La ragione di questa "costruzione" risiede, secondo la sentenza, nel fatto che vi sarebbe un insanabile conflitto tra il soggetto deputato ad assumere le decisioni ex art. 244 D Lgs. 152/2006 (la provincia) e il soggetto titolare del potere autorizzatorio delle attività di discarica (la stessa provincia). L'identità soggettiva porterebbe a un'impossibilità di applicazione della norma a monte: come se, in pratica, una situazione come questa non potesse mai accadere. Quasi che i conflitti di competenze non siano mai possibili: cosa che, nella realtà, invece, può ben avvenire (si pensi ai casi di terreni contaminati da attività comunali o provinciali dirette che si scoprono a distanza di anni, oppure agli stessi conflitti insiti nelle attribuzioni delle Città Metropolitane passate ai Comuni che non di rado si trovano in conflitto con se stessi).

La decisione, poco oltre, in astratto ammette peraltro la sussistenza di una responsabilità (sia pur non secondo la direttiva) in capo al Comune, in sede civile e penale (in riferimento ai funzionari), ma non chiarisce se permanga una responsabilità amministrativa ad esempio dell'ente in quanto tale o dei suoi amministratori in sede amministrativo-contabile, sottoposta al vaglio della Corte dei Conti.

Il TAR ci sembra quindi rimanga prigioniero di un'involuzione logica che – portata alle estreme conseguenze – svuota di contenuto una delle norme cardine del nostro sistema in materia di bonifiche e di fatto illecito.

Il Comune di Moncalieri rimane estraneo non tanto per motivi di assenza di anti giuridicità (come dovrebbe attendersi), ma in virtù di tale esonero interpretativo molto più radicale che, come vedremo, quando portato agli estremi sembra comportare una vera e propria deriva interpretativa non condivisibile.

Infatti, poco oltre si afferma che il Comune di Torino e l'azienda locale dei trasporti, che certamente conferirono rifiuti nel sito Carpice, sarebbero esonerati dalla responsabilità ambientale perché l'attività di conferimento dei rifiuti non sarebbe stata attività "istituzionale" e, quindi, anch'essi, non presenterebbero le caratteristiche di "operatore", necessarie secondo l'impostazione dei giudici torinesi per l'applicazione della normativa in questione.

Difficile convenire con questa conclusione. Da un lato perché è chiaro che i conferimenti di rifiuti operati dagli enti in questione, sebbene non propri ai più alti "fini istituzionali" dei medesimi, facessero parte della loro attività tipica (e non fossero esorbitanti rispetto a quella) e sicuramente abbiano costituito un "vantaggio" per detti enti (se non altro perché hanno "risolto" il problema di quei rifiuti per detti enti).

D'altra parte perché – se portata alle estreme conseguenze – questa tesi escluderebbe anche la responsabilità di qualsiasi soggetto "non operatore" nel senso economico del termine: quindi un soggetto non professionale che conferisce o abbandona rifiuti, non essendo un "operatore economico" sarebbe svincolato dal principio "chi inquina paga" e dall'applicazione dell'art. 244 del testo unico ambientale.

Ma la sentenza prosegue su questa linea anche nella seconda parte, quando affronta la questione della responsabilità degli eredi che, si dovrebbe presumere seguendo la linea appena descritta, non essendo soggetti "professionali" dovrebbero restare esclusi.

Invece, con una logica quasi automatica il TAR conclude invece per la “potenziale condanna” degli eredi dei due soggetti R. e B. perché costoro avevano sfruttato economicamente l’area, loro sì, a titolo imprenditoriale e come operatori. Quindi, anche loro, come FCA, appartengono a quella categoria di soggetti “professionali” ai quali soli, secondo la lettura del TAR, si applicherebbe la direttiva e tutto il sistema del “chi inquina paga”.

Gli eredi non sono responsabili *jure proprio*, sostiene la sentenza, ma hanno ereditato la responsabilità dai loro avi imprenditori perché questi, in poche parole, pur non avendo più l’area nel proprio patrimonio (e, quindi, non potendola trasmettere *jure hereditario*) sono venuti a mancare dopo l’entrata in vigore del Decreto Ronchi.

Questo in sostanza il ragionamento, che si cercherà di spiegare di seguito.

Qui, il giudice ci propone una amplissima digressione sul rapporto tra Direttiva, Decreto Ronchi e Testo Unico Ambientale, attingendo a piene mani, si deve presumere, dal ricorso di FCA che esplicitamente cita come propria fonte, concludendo che, posto che i signori R e B sono deceduti nel 1998 e nel 2002, in capo agli stessi si sarebbe irrimediabilmente cristallizzata la responsabilità del Decreto Ronchi, sin dal 1997.

Il Giudice trascura, tuttavia, di rilevare che la maggior parte della giurisprudenza ampiamente citata si riferisce a soggetti persone giuridiche che avevano beneficiato fino a dopo il 1997 dei vantaggi derivanti proprio da quella “posizione imprenditoriale” che per il TAR aveva costituito il nucleo necessario della responsabilità secondo il “chi inquina paga” affermata poco sopra.

Mentre gli eredi, che pure non hanno assunto veste di imprenditori né di professionisti dovrebbero essere attenti dalla responsabilità ambientale *jure successionis*, sulla base di fatti avvenuti tra gli anni ’50 e gli anni ’60, anche se i propri avi hanno operato in un periodo in cui la relativa attività era di fatto autorizzata.

Tali argomentazioni generali non scalfiscono la logica granitica del TAR che, senza affrontare nessuna di queste argomentazioni in modo esplicito, sulla base della linea poc’anzi seguita afferma che “*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*”.

Interessante notare come qui il TAR si spinga addirittura a citare il beneficio di inventario, quale ipotetico temperamento alla tesi sostenuta (forse consapevole che la fattispecie al suo esame è ben diversa da quella di un caso di responsabilità acclarata per danno ambientale nell’ambito di attività svolte in costanza di norme sul diritto ambientale, almeno dopo il 1986 data di istituzione del Ministero dell’Ambiente), trascurando il fatto che l’accettazione con beneficio di inventario prevede precise condizioni e termini, in caso di possesso dell’asse, di soli 3 mesi dall’apertura della successione.

Difficile comprendere come il giudice pensi fosse ipotizzabile per gli eredi avvalersi del beneficio di inventario essendo gli stessi chiamati ora a rispondere per un inquinamento asseritamente provocato in relazione a un bene uscito dal patrimonio dei propri avi circa 25 anni prima della loro morte. Morte avvenuta circa 20 anni or sono. Salvo ipotizzare che, sulla base di questa decisione, il beneficio di inventario si tramuti in un onere generalizzato per qualsiasi accettazione d’eredità.

Al termine della sentenza, quindi, rimane la sensazione che un giudizio amministrativo abbia di fatto posto le basi o comunque preparato un giudizio civile dove FIAT si vede partire in salita nei confronti del Comune di Moncalieri, mentre trova argomentazioni già più consistenti nei confronti degli eredi dei signori R. e B. i quali se, nel 1998 e nel 2002, non hanno avuto l’idea di accettare l’eredità con beneficio di inventario, dovranno rispondere in un giudizio postumo nei confronti dei loro avi, per atti che all’epoca probabilmente non conflaggavano con

il diritto e neppure con l'etica ed erano stati avallati proprio dall'organo politico (l'assessore) del Comune di Moncalieri che ora viene dichiarato esente da responsabilità.

La trama si fa molto interessante sia nel caso di un giudizio in appello contro questa decisione, sia nel caso di altre iniziative giurisdizionali contro gli eredi della cava di Moncalieri.

---

<sup>i i</sup> La descrizione più completa dei fatti si evince non tanto da questa decisione ma dalla sentenza n. 717 del TAR Torino sez. I di cui si dirà *infra* nel testo, che risulta oggi oggetto di appello innanzi al Consiglio di Stato. Si noti peraltro che in tale decisione i fatti di causa sono descritti in maniera leggermente diversa (ad esempio la metratura della cava autorizzata è inferiore di circa 20000 mq rispetto a quella quivi descritta, le attività di FIAT sono descritte in modo più puntuale): per chiarezza ai fini della presente nota si sono tenute in considerazione le informazioni indicate specificamente nella sentenza in commento ove discordanti con quelle della precedente decisione.

<sup>ii</sup> Si utilizza il termine meno tecnico per scorrevolezza del racconto, ci si riferisce alla Città Metropolitana di Torino.