

Pubblicato il 28/11/2022

N. 01044/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00461/2019 REG.RIC.
N. 00308/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui ricorsi riuniti numero di registro generale 308 e 461 del 2019, proposti rispettivamente da

nel ricorso registro generale 308 del 2019 Società Smaltimenti Controllati – S.M.C. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nel ricorso registro generale 416 del 2019 Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14 – Covar 14, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Montanaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via del Carmine, 2;

contro

Comune di Orbassano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Dionigi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Città Metropolitana di Torino, Regione Piemonte, Arpa Piemonte, Smat Società Metropolitana Acque Torino spa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

nel ricorso registro generale 308 del 2019 Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14 – Covar 14, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Montanaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via del Carmine, 2;

nel ricorso registro generale 416 del 2019 Società Smaltimenti Controllati – S.M.C. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 461 del 2019:

- della deliberazione della Giunta Comunale di Orbassano n. 19 dell'8 febbraio 2019, comunicata in data 15 febbraio 2019 e successivamente esecutiva, avente ad oggetto “Approvazione progetto di bonifica – Fase 1 della discarica esaurita di 1 categoria, di proprietà SMC S.r.l. in località Tetti Francesi nel Comune di Orbassano”;

- della Determinazione del Dirigente del IV Settore Urbanistica Sviluppo Economico del medesimo Comune n. 121 del 27 febbraio 2019, avente ad oggetto “Discarica esaurita in post conduzione, di proprietà della SMC S.r.l. in località Tetti Francesi nel Comune di Orbassano. Autorizzazione all'esecuzione degli interventi previsti dal progetto operativo di bonifica”, nelle sole parti di tali provvedimenti che verranno indicate nel testo del ricorso;

nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

quanto al ricorso n. 308 del 2019:

- della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Orbassano n. 19 dell'8.2.2019, notificata all'odierna ricorrente in data 15.2.2019, recante in oggetto “approvazione progetto di bonifica – Fase 1 della discarica esaurita di 1 categoria, di proprietà della SMC S.r.l. in località Tetti francesi nel Comune di Orbassano”;
- della determinazione del dirigente IV settore Urbanistica Sviluppo Economico del Comune di Orbassano n. 121 del 27.2.2019 recante in oggetto “Discarica esaurita in post conduzione, di proprietà della SMC S.r.l. in località Tetti francesi nel Comune di Orbassano. Autorizzazione all'esecuzione degli interventi previsti nel progetto operativo di bonifica”;
- di ogni altro atto, ancorché non conosciuto, presupposto, connesso e conseguente, ivi compresa, ove occorrer possa, la Deliberazione di G.C. n. 132 dell'8.9.2014;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Orbassano, della Società Smaltimenti Controllati – S.M.C. s.r.l. e del Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14 - Covar 14;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2022 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

La presente vicenda processuale trae origine dalle esigenze di bonifica della discarica esaurita di 1^a categoria, di proprietà della Società Smaltimento Controllati – SMC s.r.l. (d'ora innanzi SMC), in località Tetti francesi nel Comune di Orbassano, pacificamente causa di un inquinamento storico dato dalla sussistenza nell'acquifero sotterraneo a valle dell'impianto di evidenti tracce di contaminazione da parte di analiti tipici del percolato generato dalla

degradazione dei rifiuti urbani. Con D.G.R. n. 185-37587 del 30 aprile 1990 la Provincia di Torino approvava il progetto presentato dal Consorzio Torino-Sud (ora Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14 – COVAR 14) per la realizzazione nell'area in questione di una discarica di 1^a categoria per rifiuti speciali assimilabili agli urbani e non putrescibili.

Con convenzione stipulata nel giugno 1990 il Consorzio Torino sud, titolare delle autorizzazioni alla realizzazione e alla gestione della discarica, affidava in concessione a SMC, proprietaria del suolo, la progettazione e costruzione della discarica e la gestione del servizio di stoccaggio definitivo dei rifiuti assimilabili agli urbani e non putrescibili.

Il termine del periodo della gestione attiva dell'impianto, con conseguente chiusura della discarica, risale al 29 giugno 1992.

A seguito della chiusura della discarica il Consorzio Torino sud comunicava che gli interventi di recupero ambientale, previsti nell'atto autorizzativo, sarebbero iniziati il 30 luglio 1992.

Con decreto del dirigente del servizio gestione rifiuti n. 58-65000/1999 del 13 aprile 1999 e con decreto n. 114-110697/1997 del 25 giugno 1999, la Provincia di Torino dettava al Consorzio prescrizioni per la gestione in post-chiusura della discarica.

A distanza di circa dieci anni dalla chiusura della discarica la Provincia di Torino, con determinazione del dirigente del servizio gestione rifiuti e bonifiche n. 78-100518/2002, in base alle risultanze analitiche relative ai campioni di acque sotterranee, che evidenziavano la contaminazione per la presenza di analiti tipici del percolato, prescriveva al Consorzio Torino sud l'esecuzione di opportuni interventi di messa in sicurezza atti ad evitare la diffusione dei contaminanti dal corpo della discarica verso le matrici ambientali adiacenti.

A seguito della trasmissione del verbale dell'ARPA dip. provinciale di Torino in data 12 febbraio 2004, con il quale veniva evidenziato il superamento dei limiti di accettabilità di cui al D.M. 471/1999 per alcuni parametri, in data 4

marzo 2004 si teneva una riunione tecnica presso la sede del comune di Orbassano, alla quale prendevano parte i rappresentanti della Provincia di Torino, del COVAR 14 (subentrato al Consorzio Torino sud), della SMC e del Comune medesimo. All'esito della riunione il dirigente del II settore gestione territorio del comune emetteva ordinanza n. 43 prot. 6321 del 10 marzo 2004, con la quale disponeva, nei confronti di COVAR 14, ivi individuato come responsabile dell'inquinamento, la presentazione al Comune medesimo e alla Provincia di Torino del piano di caratterizzazione del sito contaminato oltre alla presentazione del progetto preliminare e del progetto definitivo di bonifica e ripristino ambientale o di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza o di messa in sicurezza permanente del sito.

In adempimento dell'ordinanza, in data 15.4.2004, la società SMC – storico gestore e proprietaria dell'area - presentava un piano di caratterizzazione che risultava da integrare e approfondire. In data 5 marzo 2008 la stessa SMC, su sollecitazione delle competenti amministrazioni, presentava un'integrazione al piano di caratterizzazione già proposto, che veniva approvata con deliberazione di G.C. del comune di Orbassano n. 47 del 12 marzo 2008.

Nel contesto dell'approvazione venivano impartite ulteriori prescrizioni tanto a SMC che a COVAR 14.

Il perdurare delle condizioni di superamento dei valori dell'inquinamento veniva nuovamente evidenziato da ARPA Piemonte con una relazione tecnica datata 11 luglio 2013 relativa alla campagna di monitoraggio delle acque sotterranee.

La SMC presentava quindi, in data 30.5.2014, il documento “Analisi di Rischio di cui al d.lgs. 152/2006”.

Con Delibera di G.C. n. 132 dell'8 settembre 2014, il comune di Orbassano approvava il documento analisi di rischio e incaricava SMC di presentare il progetto operativo di bonifica o di messa in sicurezza permanente della discarica.

Nel giugno 2015 la SMC presentava il progetto di bonifica, che veniva poi ulteriormente integrato.

Si giunge, infine, all'emissione dei provvedimenti oggi *sub indice* e risalenti al 2019.

Con una prima deliberazione di G.C. n. 19 dell'8 febbraio 2019, il comune di Orbassano approvava il progetto di bonifica – fase 1 della discarica esaurita di 1^ categoria - e stabiliva l'importo della garanzia finanziaria, nella misura del 50%, del costo complessivo dell'intervento stesso, pari cioè ad € 194.318,93, comprensivo del costo della certificazione provinciale (2%) e della percentuale aggiuntiva per costo forfettario (5%), che doveva essere presentata da SMC e, in caso di inadempimento, da COVAR 14, in qualità di intestatario delle autorizzazioni in materia.

Con determinazione n. 121 del 27 febbraio 2019, il comune di Orbassano autorizzava SMC e, in caso di inadempimento di quest'ultima, COVAR 14, all'esecuzione degli interventi previsti nel piano di bonifica e successiva revisione (fase 1), approvati dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 19/2019.

Successivamente, stante la dichiarazione di SMC in ordine alla impossibilità di presentazione delle garanzie finanziarie, con nota n. 21295/19 del 26 giugno 2019, il comune di Orbassano richiedeva a COVAR 14 di voler intervenire in sostituzione di SMC.

Con lettera prot. n. 22779/19 del 12 luglio 2019, COVAR 14, pur non riconoscendo una propria posizione di “obbligato” alla bonifica in via sussidiaria rispetto a SMC, dichiarava la propria disponibilità a richiedere a SMAT l'autorizzazione allo scarico del percolato in fognatura, richiedendo nel contempo l'esenzione dalla presentazione delle garanzie finanziarie.

Con nota prot. n. 22993 del 15 luglio 2019, a firma del Dirigente del III Settore, veniva autorizzato COVAR 14 a non presentare le garanzie fideiussorie di cui alla determina dirigenziale n. 121 del 27 febbraio 2019, in

quanto lo stesso è Consorzio pubblico, rappresentante, tra gli altri, anche, del Comune di Orbassano stesso.

Con ricorso rubricato n. 308/2019, depositato in data 12 aprile 2019, la Società Smaltimento Controllati – SMC s.r.l. ha impugnato gli atti in epigrafe.

In particolare la ricorrente ha precisato di impugnare gli atti nella parte in cui il Comune di Orbassano ha posto a carico di SMC l'esecuzione del piano di bonifica relativo alla discarica esaurita in località Tetti Francesi e il versamento della garanzia finanziaria pari a € 194.318,93.

Lamenta la ricorrente:

1) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta. Violazione del principio di proporzionalità. Ingiustizia manifesta. Sostiene SMC che l'unico soggetto su cui gravano gli obblighi di bonifica sarebbe il COVAR e che nessuna obbligazione potrebbe essere posta in capo a SMC sulla base di una convenzione siglata nel 1990, la quale è stata rispettata e, in ogni caso, è da ritenersi un rapporto esaurito. Sotto diverso profilo, la ricorrente sottolinea che l'unico soggetto su cui gravano gli obblighi di bonifica sarebbe COVAR, in quanto titolare dell'autorizzazione alla realizzazione e gestione della discarica; a seguito della chiusura della discarica, SMC avrebbe terminato l'attività dedotta in concessione, oltre al fatto che, con provvedimento prot. 58-65000/1999, la Provincia di Torino avrebbe specificamente posto in capo a COVAR la responsabilità della post-conduzione della discarica.

Sostiene, inoltre, la società che i provvedimenti opposti siano connotati da evidenti *deficit* istruttori e siano contraddittori là dove dapprima rilevano la titolarità dell'autorizzazione e degli obblighi di post-conduzione in capo a COVAR e successivamente impongono a SMC le attività di bonifica e di prestazione delle garanzie fideiussorie. Infine, SMC precisa che la propria condotta procedimentale è stata unicamente supportata da una volontà di leale collaborazione, che non può costituire base giuridica per ulteriori obblighi; a tutto concedere sulla società graverebbe una responsabilità

sussidiaria, in qualità di proprietaria dell'area e nei limiti di valore dell'area stessa.

2) Violazione e falsa applicazione della legge n. 22/1997. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 36/2003. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006. Assenza di base normativa di riferimento. Ingiustizia manifesta. La ricorrente sottolinea che i provvedimenti opposti sarebbero illegittimi per carenza di base normativa. SMC sostiene che, alla data di chiusura della discarica, non esisteva una normativa primaria su cui il comune di Orbassano possa fondare i provvedimenti impugnati. Afferma, infatti, che la normativa in tema di discariche è stata implementata a livello sovranazionale solo a partire dal 1999 e recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 36/2003, che non sarebbe applicabile al caso di specie, in quanto entrato in vigore quando ormai la discarica era chiusa; pertanto nessun obbligo (neanche di prestazione di garanzia finanziaria) può essere posto a carico della ricorrente. Da ultimo SMC rileva che i provvedimenti impugnati si mostrano illegittimi anche in relazione alle previsioni di cui al d.lgs. n. 152/2006, in quanto giurisprudenza consolidata richiede un rigoroso accertamento da parte dell'Amministrazione volto ad individuare l'autore dell'inquinamento, il quale deve procedere alla messa in sicurezza e all'eventuale bonifica del sito inquinato. SMC non avrebbe mai assunto responsabilità gestoria verso l'esterno e il titolare dell'autorizzazione alla realizzazione e gestione della discarica è COVAR, con la conseguenza che sarebbe il Consorzio a dover essere ritenuto unico responsabile dell'inquinamento.

SMC ha quindi chiesto annullarsi i provvedimenti impugnati nella parte in cui impongono oneri alla società stessa.

Con separato ricorso rubricato n. 461/2019, depositato in data 13 maggio 2019, anche il Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14 – COVAR 14 ha impugnato gli atti in epigrafe nella parte in cui detti atti hanno previsto il versamento di garanzie finanziarie ed autorizzato l'esecuzione del progetto di bonifica, in via sussidiaria, nei propri confronti, lamentando:

1) Violazione del principio generale “chi inquina paga”, di cui alla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. - Violazione degli artt. 239 e ss., 242 e 244 D.lgs. 152/2006 e succ. mod.- Eccesso di potere per errore e difetto di istruttoria e di motivazione.

In particolare, con un unico motivo di gravame, il Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14 – COVAR 14 sostiene che l'applicazione del principio “chi inquina paga” e delle regole normative che da esso derivano nell'ordinamento interno determini l'esclusiva responsabilità di SMC quale unico soggetto proprietario, detentore e gestore del sito fin dall'inizio e senza soluzione di continuità. Osserva che le determinazioni assunte dal Comune nei confronti di COVAR non hanno tenuto conto della normativa specifica in materia di bonifica, introducendo una sorta di responsabilità “sussidiaria” che la normativa non contempla e non prevede. In ogni caso esclude che i provvedimenti comunali possano trovare una qualche giustificazione con l'unica motivazione che è stata adottata per coinvolgere COVAR “in qualità di intestatario delle autorizzazioni in materia”, in quanto l'individuazione dei soggetti obbligati deve avvenire nel rispetto esclusivo della normativa in materia di bonifica. COVAR insiste quindi circa la responsabilità di SMC, in quanto unico soggetto che ha sempre operato sull'area ed è il “responsabile” della situazione che si è venuta a creare.

In entrambi i giudizi si sono costituite la parte resistente e controinteressata, contestando in fatto e diritto gli assunti di cui ai ricorsi introduttivi e la sussistenza delle proprie responsabilità ed imputandosele reciprocamente.

In particolare poi il comune di Orbassano ha evidenziato, con riferimento alla ricorrente SMC, che con la sottoscrizione della convenzione nel 1990, SMC ha assunto la veste di “concessionario di pubblico servizio”, con conseguente trasferimento in capo allo stesso non solo dell'alea contrattuale, ma anche delle responsabilità relative verso l'esterno. A tal proposito nella convenzione stipulata tra il Consorzio e SMC nel 1990 era stato espressamente previsto

all'art. 2, paragrafo 2.11. che la concessionaria deve “ripristinare l'area non appena la discarica sia esaurita”.

Il comune di Orbassano sostiene, inoltre, che già con l'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997 il danno all'ambiente costituiva illecito civile, pertanto, non vi è stata alcuna applicazione retroattiva di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla commissione dell'illecito, avendo il Comune applicato gli istituti a protezione dell'ambiente previsti dalla legge al momento in cui è stata accertata una situazione di pregiudizio in atto.

Per quanto concerne l'intervento sussidiario di COVAR 14, il comune di Orbassano preliminarmente rileva la parziale improcedibilità del ricorso, nella parte in cui il Consorzio ha contestato la richiesta comunale di fornire garanzie fideiussorie correlate alla realizzazione del progetto di bonifica. Infatti, a seguito di esplicita richiesta del Consorzio, il Comune, con atto prot. prot. n. 22993 del 15/07/2019 a firma del Dirigente del III Settore, ha autorizzato COVAR 14 a non presentare le garanzie fideiussorie di cui alla determina dirigenziale n. 121 del 27/2/2019, rilevandone la natura pubblicistica.

Sotto il profilo della legittimazione “sussidiaria”, rileva poi il Comune che COVAR (all'epoca Consorzio To/SUD) era stato autorizzato alla realizzazione e gestione della discarica con deliberazione n. 185-37587 del 30/04/1990, nella quale era stato espressamente previsto, oltre ad un generale onere di “ripristino ambientale” poi trasferito nella concessione a SMC, che “Il Consorzio, sia nella fase di realizzazione dell'impianto che nella successiva gestione dello stesso, dovrà sempre garantire il rispetto ambientale delle aree interessate e contermini ponendo particolare riguardo anche agli aspetti estetici e paesaggistici”. Pertanto, in qualità di intestatario dell'autorizzazione, il Consorzio non poteva non essere autorizzato, in via sussidiaria, alla realizzazione degli interventi di bonifica. A quanto innanzi, aggiunge che, ai sensi dell'art. 2 dello statuto del COVAR, l'intervento, in caso di inottemperanza di SMC, rientrerebbe nella competenza consortile.

Il Consorzio Valorizzazione Rifiuti 14 – COVAR 14, controinteressato nel ricorso N.R.G. 308/2019, sottolinea poi che, in applicazione della Convenzione del 1990 sottoscritta tra lo stesso e SMC, SMC è l'unico gestore della discarica e che, nel periodo nel quale si è realizzato e gestito l'impianto, SMC ha avuto diretta incidenza sulla creazione delle situazioni di inquinamento. COVAR 14 precisa, inoltre, che il d.lgs. n. 152/2006 non pone la responsabilità della bonifica in capo al titolare dell'autorizzazione per la realizzazione e la gestione della discarica; i principi in materia sono per contro ispirati alla logica del "chi inquina paga", pertanto non è la titolarità formale dei provvedimenti che determina l'obbligo, bensì l'individuazione del soggetto che ha in concreto determinato l'inquinamento, sul quale grava l'obbligo di bonifica. Sempre con riguardo alla fase di post-gestione COVAR ritiene che il fatto che la stessa SMC abbia adempiuto volontariamente per anni costituisca un comportamento concludente, nel senso della propria diretta responsabilità sia per la fase di gestione che per quella di post-gestione. Infine, COVAR evidenzia l'irragionevolezza della difesa di SMC, nella parte in cui afferma che COVAR avrebbe dovuto svolgere la fase di post-gestione e diventare "l'unico soggetto responsabile del sito", posto che SMC aveva preteso che la proprietà dell'area rimanesse sua e, a mente della Direttiva del Comitato Interministeriale del 27/07/1984, la post-chiusura spettava al gestore dell'impianto.

La SMC, controinteressata nel ricorso N.R.G. 461/2019, sostiene che COVAR abbia ricostruito in modo errato la normativa applicabile al caso di specie, poiché la discarica, chiusa nel 1992, sarebbe estranea dall'ambito applicativo delle norme menzionate nei provvedimenti impugnati e nel ricorso avversario. Osserva, inoltre, che nei rapporti esterni il responsabile della realizzazione e gestione è sempre rimasto COVAR, che ha regolato mediante convenzione l'affidamento delle predette attività mentre la SMC si è solo obbligata, dietro versamento di una fideiussione, alla risistemazione dell'area. Sostiene, pertanto, che nessun obbligo possa essere posto in capo a

SMC sulla base della citata convenzione, la quale – ad avviso di SMC - è stata rispettata in ogni sua parte e deve ritenersi un rapporto esaurito. Infine afferma l'infondatezza del ricorso anche sulla base del fatto che le attività di post-conduzione sono state poste dalla Provincia a carico di COVAR con i decreti nn. 58 e 114 del 1999.

In prossimità dell'udienza pubblica le parti hanno depositato memorie e repliche a sostegno delle rispettive posizioni.

All'udienza del 9 novembre 2022 le cause sono state discusse e poste in decisione.

DIRITTO

In via preliminare risulta opportuno procedere, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., alla riunione dei ricorsi, in quanto volti all'impugnativa dei medesimi atti e caratterizzati da intrinseca connessione soggettiva, posto che le due ricorrenti mirano, sostanzialmente, ad accollarsi reciprocamente le responsabilità dell'inquinamento storico che ha occasionato i provvedimenti impugnati.

In fatto è del tutto pacifico che l'area sia inquinata e che l'inquinamento sia riconducibile all'attività di discarica ivi svoltasi tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90; sul nesso causale tra l'attività ivi svolta di discarica e l'inquinamento riscontrato non vi è infatti alcuna reale e sostanziale contestazione delle parti mentre vi è perfetta coerenza tra la tipologia di inquinanti a rischio di contaminare l'acquifero individuati con le verifiche e il percolato caratteristico delle discariche.

Neppure è dubbio che SMC abbia condotto l'intera gestione della discarica su concessione di COVAR.

L'unica questione in verità controversa concerne l'intestazione dell'obbligo di bonifica per l'inquinamento storico, manifestatosi in epoca successiva alla chiusura della discarica.

Entrambe le ricorrenti, rispettivamente, SMC, gestore in forza di concessione amministrativa della discarica da cui è derivato l'inquinamento e tuttora proprietaria dell'area e, COVAR 14, subentrato a Consorzio Torino sud

titolare dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di detta discarica, si addebitano reciprocamente la responsabilità.

Innanzitutto entrambe le ricorrenti, se pure per diversi profili, sostengono che i provvedimenti impugnati, emessi in esplicita applicazione degli artt. 242 ss. del d.lgs. n. 252/2006, sarebbero privi di base normativa sull'assunto, alternativamente propugnato, che all'epoca della gestione della discarica non vi fosse alcuna normativa disciplinante il danno ambientale e che, al più, dovrebbe applicarsi la disciplina di gestione post-chiusura delle discariche, i cui tempi legali di durata sarebbero ormai ampiamente stati superati.

Entrambe le tesi non meritano apprezzamento.

Quanto alla prima, essa è stata espressamente confutata dalla decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2019.

In tema di danno ambientale almeno a partire dagli anni '70, momento in cui è emersa nella coscienza collettiva la sensibilità per le esigenze di tutela del bene giuridico costituzionalmente protetto "ambiente", non è predicabile alcun "vuoto normativo" in materia.

Già all'epoca, infatti, si riteneva il "bene ambiente" tutelabile civilisticamente in forza dell'innesto della disciplina costituzionale sulla generale disciplina dell'illecito aquiliano; con la l. n. 349/1986, e quindi ancor prima dell'autorizzazione della discarica per cui è causa, che risale al 1989, il legislatore ha formalmente positivizzato l'illecito civile da inquinamento ambientale, con una soluzione ritenuta dalla giurisprudenza tale da porsi nel solco di continuità della tutela offerta al medesimo bene giuridico già in forza della diretta applicazione del combinato disposto della clausola generale dettata dall'art. 2043 c.c. e della disciplina costituzionale.

La tutela, come disegnata nel 1986, era di tipo prettamente risarcitorio.

Con il d.lgs. n. 22/1997, in recepimento della presupposta normativa comunitaria, i rimedi previsti in materia in ambito civilistico si sono arricchiti di strumenti di riparazione in forma specifica, quali la messa in sicurezza e la bonifica, poste a diretto carico dei responsabili dell'inquinamento.

Infatti l'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997 ha introdotto la “messa in sicurezza”, “bonifica”, “ripristino ambientale delle aree inquinate”, senza per questo estendere l'area dell'illiceità rispetto a condotte che già in precedenza erano considerate lesive di beni giuridici protetti; il legislatore del 1997 si è dunque limitato ad ampliare la tipologia di rimedi in forma specifica approntati dall'ordinamento rispetto a fatti di aggressione dell'ambiente.

La legislazione successiva al 1997 ha sostanzialmente replicato il modello ivi accolto e transitato negli artt. 239 e ss. del d.lgs. n. 152/2006, che mantengono come priorità una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno (cfr. Consiglio di Stato, ad. plen., 22 ottobre 2019, n. 10; Consiglio di Stato, sez. II, 6/05/2021, n. 3535).

Sempre su impulso dell'ordinamento europeo la gerarchia dei rimedi previsti per il danno ambientale si è evoluta verso la preminenza del rimedio ripristinatorio rispetto a quello risarcitorio (per una puntuale ricostruzione di questo percorso si veda Corte Costituzionale n. 126/2016); è inoltre stato ampiamente chiarito che, trattandosi di obblighi civilistici di ripristino e non di sanzioni, essi scattano al momento in cui il danno emerge, senza che possa perciò lamentarsi qualsivoglia forma di applicazione retroattiva della normativa.

Si aggiunga che, per il carattere permanente tanto del danno ambientale quanto degli obblighi di ripristino e per la fisiologica possibilità che gli inquinamenti storici manifestino i loro effetti a distanza di molto tempo, risulta coerente con il complessivo sistema il fatto che il Comune, una volta manifestatori un inquinamento di certa riconducibilità alla gestione della discarica, abbia ascritto gli obblighi di ripristino ambientale ai soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione stessa.

Né ha alcun pregio o rilevanza in questa sede il tentativo delle parti di invocare a proprio ipotetico vantaggio profili di responsabilità contrattuale o esonero dalla stessa discendenti dalla concessione siglata tra l'allora Consorzio

Torino sud e la società SMC e volti a regolare i rispettivi ed accessori obblighi patrimoniali.

Infatti la responsabilità che l'amministrazione *ex lege* accolla alle ricorrenti è di ben diversa natura, trattandosi di una responsabilità aquiliana da fatto illecito derivante dalla circostanza, come visto in sé pacifica, di avere esercitato (a vario titolo su cui *infra*) l'attività imprenditoriale di gestione di discarica; tale gestione ha – altrettanto pacificamente - indotto l'inquinamento ambientale contestato.

Posto quindi che l'amministrazione non invoca rapporti di tipo contrattuale o comunque patrimoniali accessori ad un atto amministrativo di concessione ma una pura e semplice responsabilità da fatto illecito, anche colposo, ogni eventuale profilo di natura patrimoniale/contrattuale relativo ai rapporti tra COVAR e SMC non ha rilevanza in questa sede, potendone avere al più ai fini delle rivalse interne, che esulano dall'oggetto del contendere e financo dalla cognizione di questo giudice, e restano del tutto indifferenti per l'amministrazione comunale; quest'ultima infatti, nell'accertamento dell'illecito, ben può, secondo il diverso paradigma della responsabilità aquiliana, individuare una responsabilità solidale di due soggetti a diverso titolo coinvolti nella gestione dell'attività che ha dato luogo all'inquinamento.

Né si pone un problema di effettiva sussidiarietà quanto piuttosto, secondo il paradigma della responsabilità aquiliana, di solidarietà nella responsabilità, che lascia certamente intatte eventuali problematiche di rivalsa interna tra le parti, che restano appunto confinate al rapporto interno tra i gestori e non sono opponibili all'amministrazione, ferma la necessità del riscontro di una responsabilità di tipo aquiliano.

Parte ricorrente SMC invoca poi anche la disciplina specifica in tema di discariche e sorveglianza post-chiusura delle stesse dettata dal d.lgs. n. 36/2003 evidenziando come, in base alla più recente giurisprudenza eurolunitaria in materia, la sorveglianza post-chiusura imposta da suddetta normativa ai gestori di discariche non troverebbe alcuna applicazione alla

SMC per questa discarica in quanto la durata temporale dell'obbligo di sorveglianza dovuto dal gestore sarebbe nel caso di specie ampiamente esaurita.

La questione è nuovamente ininfluenza ai fini della presente decisione, posto che sono ben differenti i generici obblighi di sorveglianza volti a prevenire fenomeni di rischio, previsti dalla citata normativa in via ordinaria in capo al gestore di una qualunque discarica, e puntuali obblighi di ripristino del danno ambientale a fronte di un accertato fenomeno di inquinamento, che si è palesato nel caso di specie fin dal 1999, e che è stato provocato appunto dall'esercizio di una attività che si configura come attività economica.

Assodato quindi che il fondamento giuridico dei provvedimenti impugnati è dato dalla disciplina della riparazione in forma specifica del danno ambientale, certamente applicabile al caso di specie, deve ribadirsi come non vi sia sostanziale contestazione sui fatti (esistenza dell'inquinamento e del nesso di causalità – da verificarsi secondo il criterio del più probabile che non ed agevolmente riscontrabile dalla perfetta coerenza tra gli inquinanti rinvenuti e il tipo di attività pacificamente ivi condotta solo dalle due odierne ricorrenti - con l'attività di discarica); parte ricorrente COVAR prospetta poi una generica violazione del principio chi inquina paga, argomentandola tuttavia non nel senso di sostenere che non vi sarebbero profili quantomeno di colpa nella gestione sufficienti a giustificare la responsabilità per l'inquinamento ma unicamente ad addossare l'intera responsabilità della gestione alla sola SMC.

Se ne desume che, anche sotto il profilo di una modalità di gestione tale da aver provocato l'inquinamento si da consentire l'applicazione del principio del "chi inquina paga" al gestore dell'attività, non vi è sostanziale contestazione, salvo appunto individuare chi debba o possa essere qualificato gestore.

D'altro canto che non vi fosse contestazione sulla sussistenza di una responsabilità da inquinamento derivante dalla gestione della discarica si ricava innanzitutto del decennale comportamento acquiescente di entrambe le ricorrenti.

Infatti:

con il provvedimento 78-100518/2002 la Provincia di Torino prescriveva al Consorzio Intercomunale Torino sud di eseguire presso la discarica esaurita gli interventi di messa in sicurezza di emergenza atti ad evitare la diffusione dei contaminanti;

con ordinanza n. 43 del 10.3.2004, constatato il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione per alcune sostanze, veniva prescritto all'ormai COVAR 14 di presentare il piano di caratterizzazione del sito e il progetto preliminare e definitivo di bonifica;

a tale adempimento il COVAR provvedeva tramite la SMC;

sia il COVAR che la SMC prendevano regolarmente parte alle varie conferenze di servizi indette per la gestione dell'inquinamento e procedevano a integrazioni ed elaborazioni di piani di caratterizzazione e progetti di bonifica;

con delibera di Giunta Comunale n. 47/2008 il comune di Orbassano approvava il piano di caratterizzazione presentato da SMC;

tra il 2008 e il 2014 SMC provvedeva alla costante attuazione e monitoraggio del piano di caratterizzazione;

nel maggio 2014 SMC presentava al Comune, all'ARPA e alla Provincia di Torino un documento di analisi del rischio;

con delibera di Giunta comunale n. 132/2014 del comune di Orbassano veniva approvato il documento di analisi del rischio e venivano impartite prescrizioni a SMC e COVAR 14; nessuno dei due impugnava tempestivamente il provvedimento;

in data 5 giugno 2015 SMC presentava un progetto di bonifica, null'altro eccependo;

in data 28.12.2015 SMC presentava integrazioni al progetto di bonifica;

l'interlocuzione di SMC con gli enti competenti per la gestione della bonifica proseguiva.

In definitiva, per oltre dieci anni, tanto il COVAR che la SMC sono stati destinatari di provvedimenti il cui ovvio presupposto non poteva che essere il loro obbligo di procedere alla messa in sicurezza e bonifica del sito inquinato; essi vi hanno adempiuto (il COVAR per lo più demandando gli adempimenti a SMC ma comunque senza contestare il proprio ruolo né il fatto di essere stato formalmente coinvolto nel procedimento e financo qualificato responsabile dell'inquinamento) ed è evidente che, in tale contesto di collaborazione da parte di tutti gli interessati, non vi era alcuna esigenza degli enti competenti di disquisire o puntualizzare circa il riparto di responsabilità tra i due destinatari.

D'altro canto, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso da SMC, la prima contestazione nei confronti degli enti competenti relativa al possibile accollo di responsabilità a suo carico risultante in atti è una nota del 13.3.2019, in cui la società chiede di chiarire i rispettivi ruoli con COVAR, invocando la non acquiescenza; tale contestazione, come già esposto, è stata tuttavia ben tardivamente proposta dopo che per oltre dieci anni la società aveva dato puntualmente corso a tutte le attività tipiche degli obblighi di bonifica e ripristino.

Appare in tale contesto quantomeno azzardato pretendere che siffatta condotta sia interpretata oggi come meramente mossa da spirito di leale collaborazione, tanto più dopo che tale, non certo fisiologica, qualificazione della condotta non è stata mai rappresentata all'amministrazione per oltre dieci anni.

Né la nota del 22-29.1.2003 inviata da SMC al solo COVAR per contestare i criteri di ripartizione interna dei costi tra i due soggetti ha alcun rilievo ai fini di causa, in quanto non è opponibile ai soggetti pubblici terzi, neppure destinatari della nota, estranei ai rapporti prettamente patrimoniali tra i due gestori ed è impostata non come contestazione degli obblighi civilistici di riparazione del danno ambientale quanto piuttosto come riparto dei costi secondo la regolazione patrimoniale accessoria della concessione.

Quanto a COVAR l'imposizione a tale soggetto, da parte del comune di Orbassano, di obblighi di caratterizzazione e bonifica a titolo esplicito di responsabile dell'inquinamento risale all'ordinanza n. 43/2004, mai impugnata.

Appare quindi inammissibile in questa sede per acquiescenza e decadenza, prima ancora che infondata, la contestazione circa le proprie possibili responsabilità nell'adempimento dei prescritti obblighi ambientali da parte delle due ricorrenti.

In ogni caso, nel merito, la gestione della discarica all'epoca ha seguito schemi giuridici previsti per la gestione del servizio pubblico dei rifiuti urbani secondo la normativa coeva.

La discarica è stata autorizzata dalla Provincia in capo al Consorzio intercomunale Torino sud; quest'ultimo ha sottoscritto nel 1989 con la SMC una concessione per la realizzazione e gestione della stessa.

Secondo l'allora vigente l.r. Piemonte n. 18/1986 art. 8: *“le autorizzazioni all'installazione ed alla gestione di discariche e di impianti per lo smaltimento dei rifiuti urbani sono rilasciate, in applicazione degli articoli 3 ed 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1982, prioritariamente ai consorzi di Comuni, alle Comunità montane ed ai Comuni.*

...

Nell'ambito dei bacini di utenza individuati dai piani di cui all'art. 5 della presente legge, la Regione promuove la costituzione di consorzi di Comuni per l'allestimento di discariche controllate e per la realizzazione di impianti di smaltimento di rifiuti urbani sulla base delle disposizioni contenute nella legge regionale 4 giugno 1975, n. 46”

A sua volta la legge regionale piemontese si poneva in coerenza con il d.p.r. n. 915/1982, il cui articolo 3 prevedeva *“Le attività inerenti allo smaltimento dei rifiuti urbani competono obbligatoriamente ai comuni che le esercitano con diritto di privativa nelle forme di cui al successivo art. 8”*; il successivo art. 8 prevedeva: *“I comuni esplicano le attività di smaltimento dei rifiuti urbani direttamente o mediante aziende municipalizzate*

ovvero mediante concessioni a enti o imprese specializzate, autorizzate ai sensi dell'art. 6, lettera d).

Per la disciplina dei servizi dei rifiuti urbani i comuni adottano appositi regolamenti che devono, in particolare, stabilire:

a) le norme per la determinazione dei perimetri entro i quali è istituito il servizio di raccolta dei rifiuti urbani di cui ai punti 1) e 2) del secondo comma dell'art. 2 e delle modalità della raccolta stessa, nonché per la determinazione del perimetro entro il quale è istituito il servizio di spazzamento dei rifiuti di cui al punto 3) del secondo comma dell'art. 2;

b) le norme per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi dello smaltimento dei rifiuti, anche per quelli prodotti in aree non comprese nei perimetri di cui al punto a);

c) le norme atte a favorire, fin dal conferimento, il recupero di materiali da destinare al riciclo o alla produzione di energia;

d) le norme atte a garantire, ove necessario fin dal conferimento, un distinto ed adeguato smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi o, comunque, pericolosi sotto il profilo igienico-sanitario.

Ciascun comune è tenuto a fornire alla regione tutte le informazioni da esso disponibili sullo smaltimento dei rifiuti nel proprio territorio, ai fini del rilevamento statistico di cui alla lettera e) del precedente art. 6'.

In sostanza, in attuazione della normativa nazionale, la legge regionale piemontese aveva scelto che gli enti locali operassero preferibilmente tramite i consorzi di comuni, titolari delle autorizzazioni, i quali a loro volta si potevano avvalere, dal punto di vista operativo, di concessionari. La normativa, contrariamente a quanto assunto da COVAR in ricorso, non disegna affatto una autorizzazione di tipo puramente “formale” ma un sistema che lascia al soggetto pubblico la responsabilità ultima di una corretta gestione della discarica.

Nel caso di specie si è dunque verificato che l'autorizzazione alla gestione della discarica è stata rilasciata al Consorzio Torino sud, cui aderiva il Comune di Orbassano interessato, e che il primo si è avvalso del modello della

concessione per la costruzione e gestione della discarica su terreni di proprietà della SMC e in favore della stessa società.

Ne risulta, da un lato, che SMC ha pacificamente sempre gestito l'attività e come tale non può che essere chiamata a rispondere degli eventuali effetti inquinanti che ne sono scaturiti; il Consorzio, per parte sua e contrariamente a quanto assunto nelle proprie difese, non era titolare di una posizione meramente "formale" o irrilevante, ma, per scelta normativa, restava il titolare primo della gestione del servizio ed era quindi chiamato, per legge, a scegliere e monitorare le modalità di gestione operativa.

Ne consegue che il consorzio stesso, ferma la già evidenziata decadenza sul punto, può legittimamente essere chiamato a rispondere di eventuali fatti illeciti commessi nel contesto di una gestione di cui aveva la titolarità e sulla quale doveva esplicitare attività di verifica e controllo.

In tale complessivo contesto pare al Collegio che non possa che ravvisarsi, come di fatto avvenuto per circa dieci anni ed accettato da entrambe le parti ricorrenti, una responsabilità solidale tra le ricorrenti; altre e diversa questione, che esula palesemente dai confini del presente giudizio e non è opponibile all'amministrazione precedente che ben può rivolgersi ad entrambi i responsabili in solido, resta l'eventuale riparto interno delle spese tra i due soggetti interessati, nella forma della rivalsa ed in forza delle reciproche obbligazioni patrimoniali.

Né è accettabile che solo nelle difese in giudizio – e nell'ultimissima corrispondenza - la SMC tenti di invocare una propria limitazione di responsabilità quale mera proprietaria delle aree; vero è infatti che SMC è anche proprietaria del sito e a tale titolo (ma con diversa estensione) potrebbe comunque essere chiamata a rispondere degli obblighi di bonifica, ma altrettanto vero è che nel lunghissimo procedimento la SMC è stata sempre individuata sia come proprietaria che come soggetto gestore del sito e nessuna "limitazione" di responsabilità è mai stata presa in considerazione

dall'amministrazione o invocata dalla stessa interessata, per la semplice ragione che non era quella la fattispecie fondante gli atti dell'amministrazione. Da ultimo le ricorrenti si sono concentrate sull'obbligo di concedere la garanzia finanziaria; premesso che, quanto a COVAR, lo stesso Comune lo ha esentato in ragione della sua natura pubblicistica e quindi, come dedotto da parte resistente, ha perso interesse alla specifica censura, l'obbligo di prestare la garanzia finanziaria da parte di SMC è fisiologico corollario dell'obbligo di procedere alla bonifica, sicché resta legittimo in tanto in quanto è legittimo l'ordine di procedere a caratterizzazione e bonifica dei luoghi

Ne consegue la complessiva infondatezza dei due ricorsi.

La complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, riunisce i ricorsi RG 308 e 461/2019 e li respinge; compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prosperi, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Referendario

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Raffaele Prosperi

IL SEGRETARIO

