



# L'esperienza della Città metropolitana di Torino nelle ordinanze in materia di bonifica dei siti inquinati

Gian Luigi Soldi, Elena Casalis Cavalchini, Chiara Mastretta



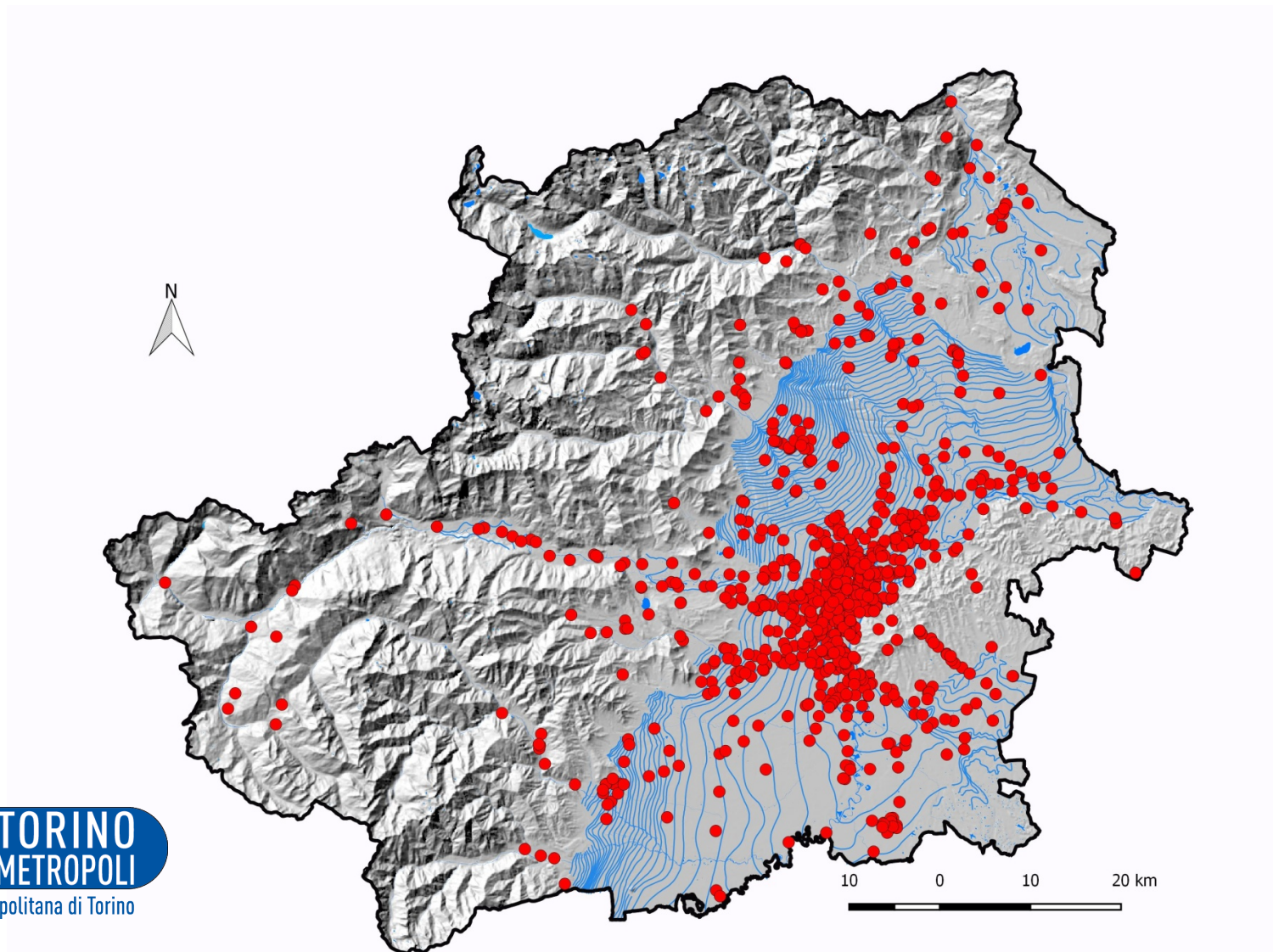
18 maggio 2022



# Contenuto della presentazione

- Introduzione
- I procedimenti ai sensi dell'art. 244 del D.lgs 152/2006 sul territorio della Città metropolitana di Torino (CmTo)
- Problematiche emerse e necessità riscontrate
- Un caso studio
- Principali contributi derivanti dalla giurisprudenza in relazione alle ordinanze emesse dalla CmTo

## Bonifiche dei siti inquinati sul territorio della CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO



## Bonifiche dei siti inquinati sul territorio della CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO

Anagrafe Regionale dei siti  
contaminati (ASCO), **anno 2021**

totale: **872 siti**

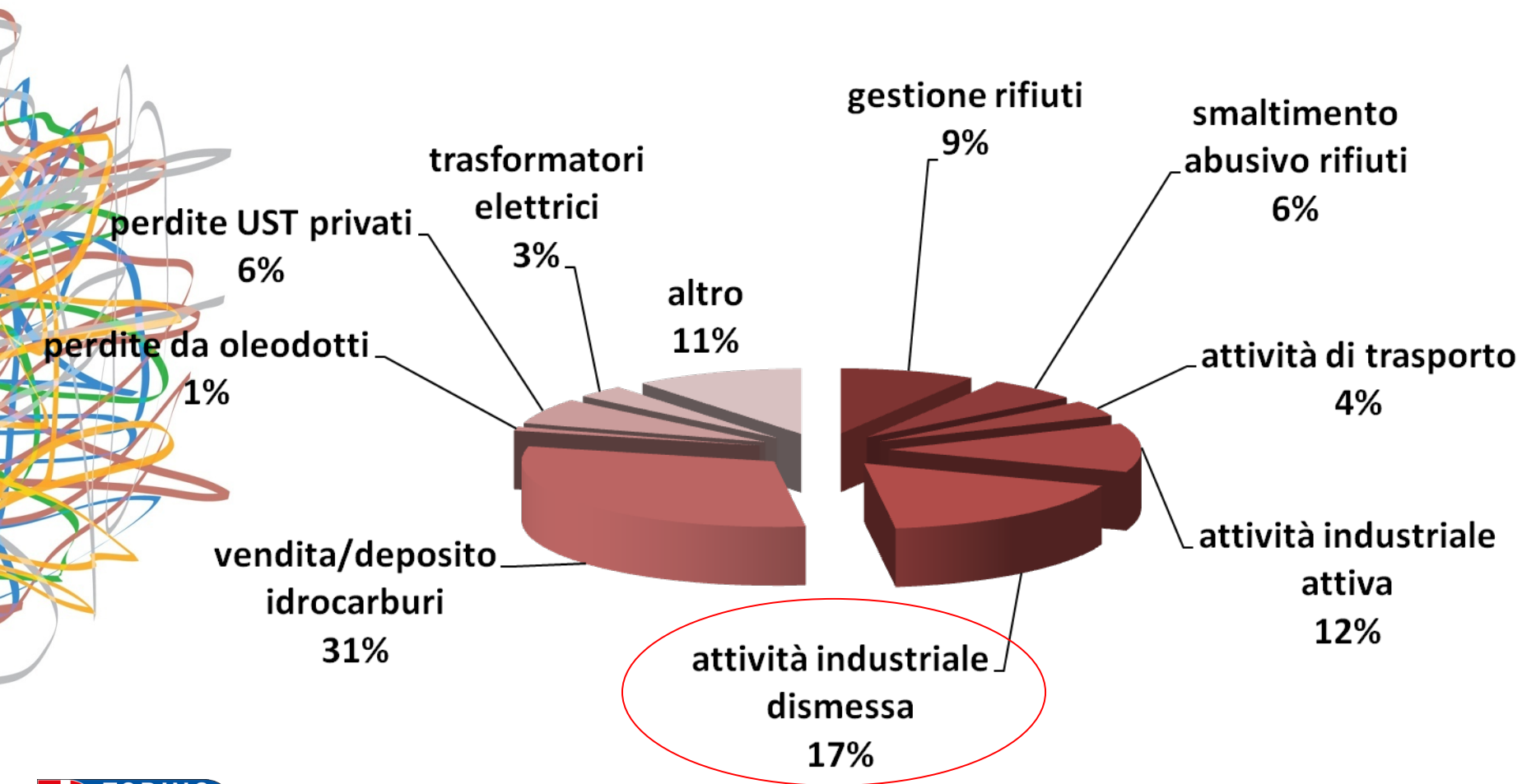
**483 siti** con **procedimento di bonifica in corso**

**305 siti chiusi** con Messa in Sicurezza di  
Emergenza o con Analisi di Rischio;

**84 siti** con interventi di bonifica (e/o messa in  
sicurezza permanente) **certificati**



## Bonifiche: ORIGINE DELL'INQUINAMENTO



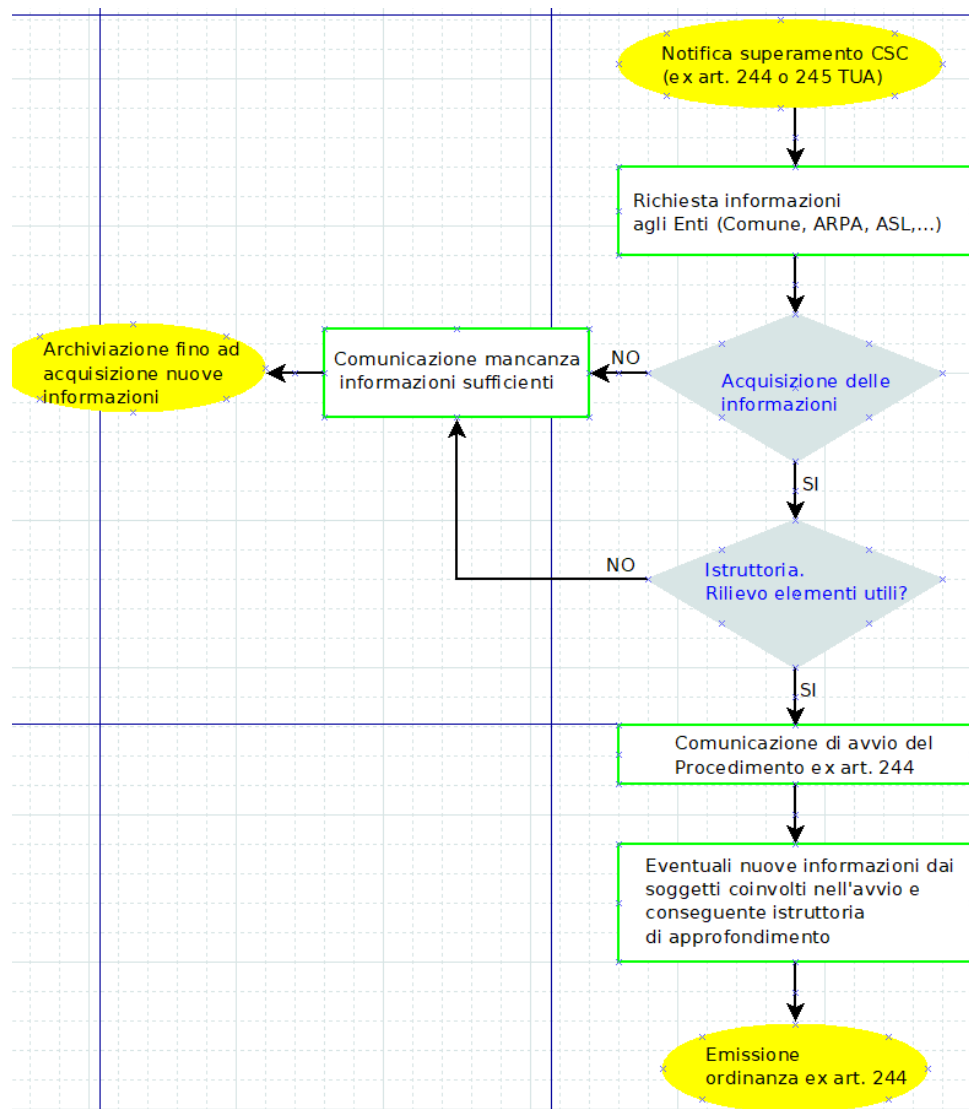
## LE COMPETENZE DELLA CITTA' METROPOLITANA (I)

- ✓ **Controllo e verifica** degli interventi di bonifica e del monitoraggio ad essi conseguenti
- ✓ **Certificazione** finale dell'avvenuta bonifica
- ✓ **Supporto tecnico ai Comuni ed espressione del parere**, nell'ambito dei procedimenti di approvazione dei progetti di bonifica di competenza dei Comuni
- ✓ **Adozione dell'anagrafe provinciale dei siti da bonificare** e suo sistematico aggiornamento
- ✓ **Approvazione del progetto**, sentito il parere dell'apposita conferenza dei servizi e autorizzazione degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza che ricadono **sul territorio di più comuni**
- ✓ **Valutazione e trasmissione** alla Regione Piemonte delle **richieste di finanziamento presentate dai Comuni**, con definizione delle priorità.

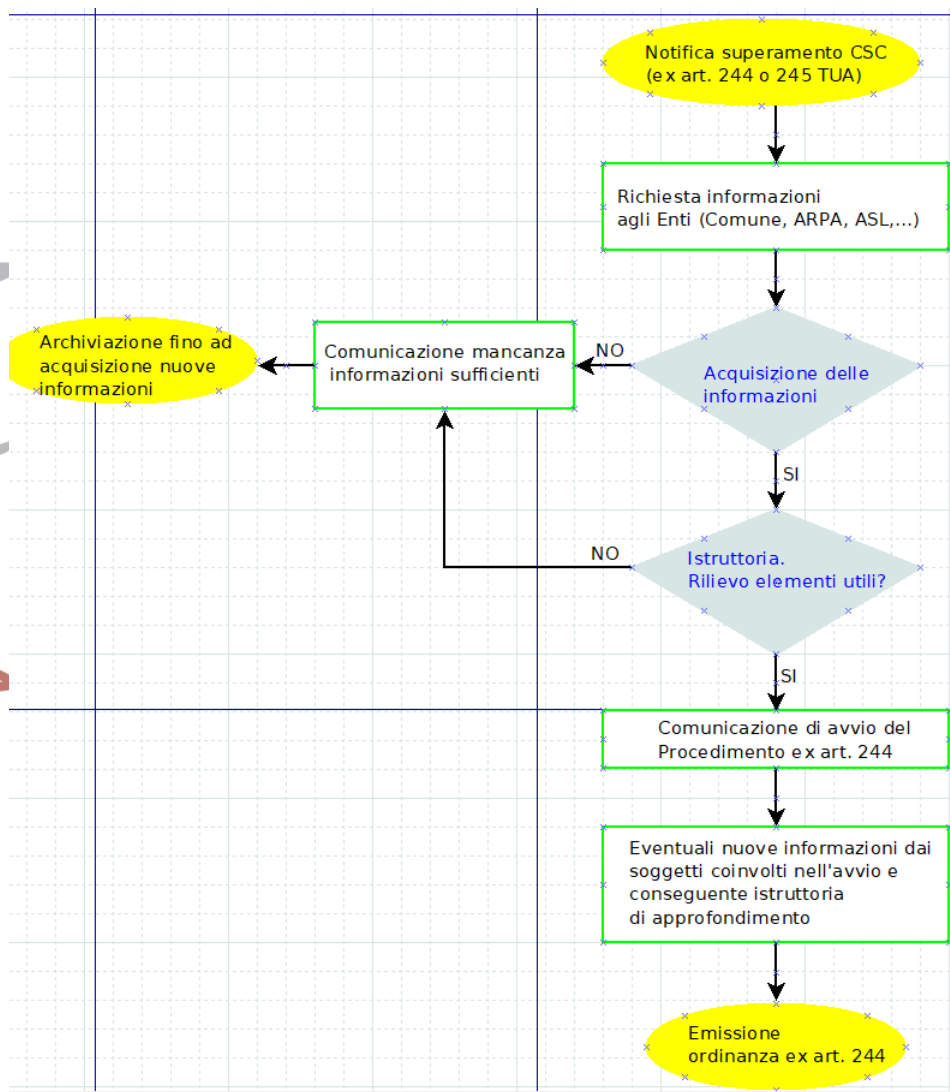
## LE COMPETENZE DELLA CITTA' METROPOLITANA (II)

- ✓ **Valutare**, insieme al Comune, **le autocertificazioni** inerenti l'assenza di superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione, in caso di evento potenzialmente inquinante
- ✓ **Eseguire le indagini** ed attività istruttorie nell'ambito della approvazione dei progetti di bonifica, **con il supporto dell'ARPA**
- ✓ Accettare delle **garanzie finanziarie** per gli interventi di bonifica che riguardano il territorio di più comuni
- ✓ **Eseguire le indagini** per l'identificazione del responsabile dell'inquinamento e **diffidare mediante ordinanza** a provvedere agli interventi di bonifica, nel caso di segnalazione da parte dei soggetti pubblici di situazioni di inquinamento
- ✓ **Identificare il soggetto responsabile dell'inquinamento**, nel caso di notifica da parte di soggetti non responsabili

## Flusso del procedimento ex art. 244







## In caso di inerzia:

- **Denuncia** all'AG
- Esercizio del **potere sostitutivo** da parte della PA (Comune, Provincia/CM...)

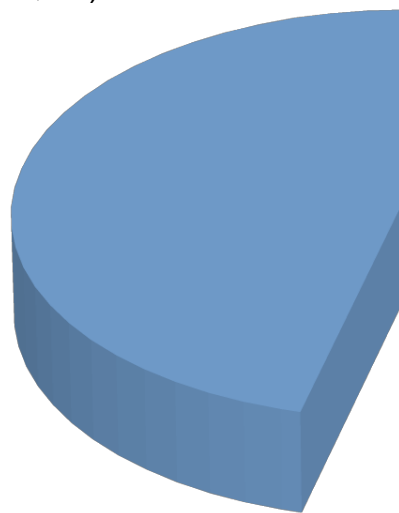


## UN PO' DI STATISTICA:

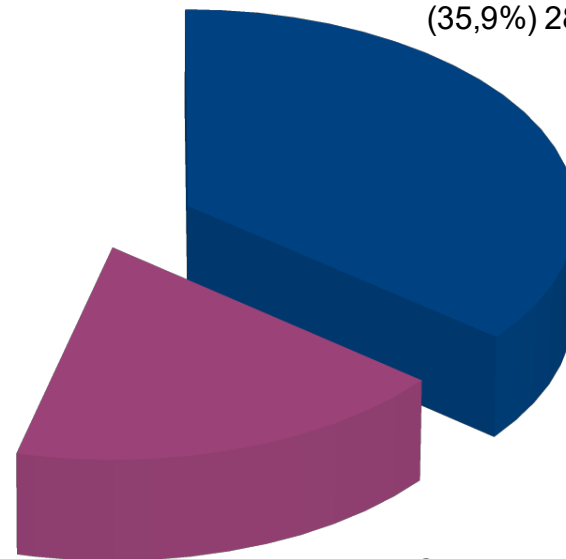
### procedimenti ex art. 244 dal 2006 presso la Città metropolitana di Torino



Procedimenti in corso di istruttoria (46,2%) 36



Assenza informazioni o non necessità a procedere (35,9%) 28



Ordinanze emesse (18%) 14



**78 procedimenti totali**

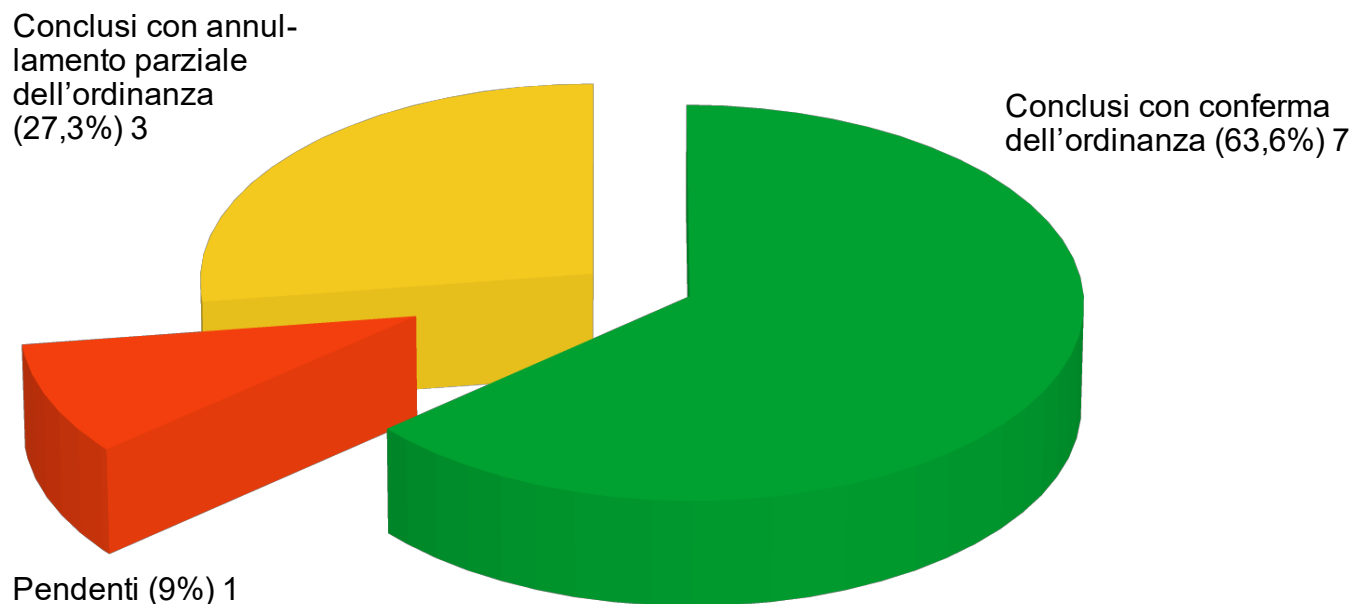
**14** ordinanze emanate

**36** in corso di istruttoria

**28** assenza di informazioni o non necessità a procedere

## UN PO' DI STATISTICA:

### esito dei ricorsi presentati dal 2006 a seguito di ordinanza



Totale: **14 ordinanze emanate**

**11 Ricorsi presentati**

**7 Conclusi con conferma dell'ordinanza**

**3 Conclusi con annullamento parziale**

**1 Pendente**


## Criticità riscontrate

**Indagini spesso lunghe e complesse** per la ricostruzione degli operatori che si sono succeduti sul sito, talvolta con situazioni particolari:

- società cessate o fallite che si susseguono sullo stesso sito, talvolta con gli **stessi soggetti al vertice, ma con diverse ragioni sociali**
- **pluralità di soggetti** che hanno contribuito all'inquinamento con diverse attività e/o in diversa misura;
- questione della **trasmissibilità dell'onere di bonifica agli eredi**: in quali casi e come quantificare l'eventuale arricchimento in base al quale determinare il contributo all'inquinamento (caso studio).



## Criticità riscontrate



Necessità di acquisire **informazioni anche storiche in possesso di altri altri Enti**, non sempre disponibili o reperibili presso gli archivi


Informazioni tecniche finali provenienti spesso unicamente da **ARPA, che talvolta si limita a formulare ipotesi**

Eventuale necessità di **indagini strumentali (onerose!)**, che non sempre si ha la possibilità di svolgere

**Gestione delle informazioni e delle “memorie difensive”**, pervenute a seguito della comunicazione di avvio del procedimento, che comportano ulteriori approfondimenti istruttori e verifiche

## Criticità riscontrate

In caso di notifiche ex art. 245 (da soggetti non responsabili).



Una volta **consolidata l'individuazione del responsabile**, in caso di intervento di bonifica in corso da parte di terzo non responsabile:

- **Permanenza degli Obblighi** a carico del soggetto non responsabile o del proprietario, nelle more degli interventi da parte del responsabile
- **Possibilità di Svincolo delle Garanzie Finanziarie** prestate dal soggetto non responsabile

## Necessità emerse

1. **Interventi normativi o atti di indirizzo** che permettano di fornire un **supporto all'emanazione delle ordinanze** da parte delle Province/CM, superando il contenzioso amministrativo che spesso ne consegue.
2. Individuazione di strumenti, anche finanziari, che facilitino **le successive azioni di rivalsa** nei confronti dei soggetti obbligati
3. Prevedere la possibilità di **accedere a finanziamenti pubblici**, anche per lo svolgimento delle attività di indagine strumentale e di ricerca degli eventuali responsabili e/o delle sorgenti di contaminazione.
4. **Maggiore cooperazione** con gli altri Enti coinvolti, con l'Autorità Giudiziaria e con gli organi di polizia



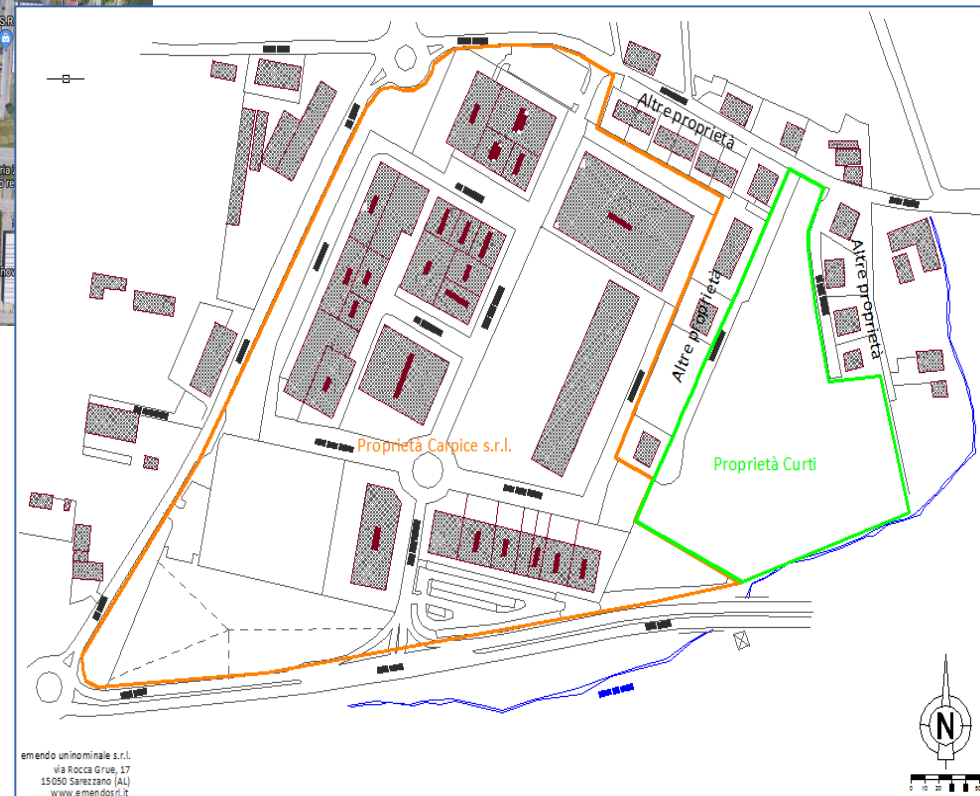
# Caso Studio:

SITO CARPICE  
Comune di Moncalieri

**le Ordinanze della CmTo e  
principali contributi derivanti dalla  
giurisprudenza**



## IL SITO CARPICE



# SITO CARPICE: ORIGINE DELL'INQUINAMENTO

Area di DISCARICA per RIFIUTI URBANI ed INDUSTRIALI in ex lago di cava, oggetto di successiva edificazione residenziale e industriale, con conseguente **inquinamento delle acque sotterranee e migrazione del gas di discarica nel sottosuolo**

- ✓ Discarica Gestita dai Sigg. X e Y
- ✓ Autorizzata dal Comune di Moncalieri nella seconda metà degli anni '60
- ✓ Utilizzata dai Comuni limitrofi per il conferimento dei RSU
- ✓ Acquistata dalla Società XXX (azienda industriale) e destinata a deposito veicoli fuori uso e per il conferimento di rifiuti industriali fino all' inizio degli anni '70
- ✓ Oggetto di successiva riedificazione dalla seconda metà degli anni '70
- ✓ Situazione di inquinamento riscontrata a partire dal 2003, con attivazione delle procedure di bonifica da parte dei proprietari non responsabili

## – SITO CARPICE: ORDINANZE ex art. 244 della CmTo

2015 Prima ordinanza → individua come responsabili dell'inquinamento ex art. 244 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i.:

→ i gestori della discarica (deceduti)

→ l'azienda industriale (Soc. XXX)

2019 Seconda ordinanza (integra la prima, su impulso del TAR) → il **Comune di Moncalieri** è individuato come corresponsabile nell'inquinamento.

Non sono invece stati individuati come responsabili i Comuni e l'appaltatore del servizio raccolta rifiuti urbani che hanno conferito in discarica, nè gli eredi dei gestori della discarica

## SITO CARPICE: SENTENZE

### TAR Piemonte, Sezione I, Sentenza n. 717/2017

- *[...] in applicazione del principio di precauzione [...] deve quindi considerarsi legittimo, come già precisato, che si proceda nei confronti dei responsabili già identificati.*
- *La responsabilità conseguente alla constatazione di una contaminazione ambientale viene dalla giurisprudenza considerata una forma specifica della generale responsabilità aquiliana, dalla quale quella disciplinata dagli artt. 242 e 244 D.Lgs. 152/2006 si differenzia perché – come già precisato – prescinde da un coefficiente soggettivo di colpevolezza*



## SITO CARPICE: SENTENZE

### TAR Piemonte, Sezione I, Sentenza n. 717/2017

- [...] *Fermo restando che quest'ultima (CmTo) dovrà riaprire il procedimento per valutare la posizione degli eredi dei signori ..., quella dei Comuni [...] e decidere se e in che misura tali soggetti debbano ritenersi corresponsabili insieme a XXX, limitatamente alla condotta di conferimento di rifiuti solidi urbani nel periodo [...].*

## SITO CARPICE - SENTENZE

Consiglio di Stato - Sezione IV, sentenza n. 172/2021

- [...] *trattandosi di soggetto economicamente forte, era soggettivamente esigibile dalla Soc. XXX l'adozione di misure costose...*
- [...] *per cui deve ritenersi caratterizzata da colpa, integrando quindi un'ipotesi di responsabilità soggettiva e non oggettiva, l'inerzia dimostrata dall'impresa nel non essersi adoperata con mezzi efficaci per evitare il ripetersi di episodi persistenti nel tempo e già conosciuti".*

## SITO CARPICE – SENTENZE

### TAR Piemonte, Sezione I, Sentenza n. 653/2020

- [...] *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...*
- *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...*

## SITO CARPICE - SENTENZE

TAR Piemonte, Sezione I, Sentenza n. 653/2020

*[...] rispetto all'attività di discarica (Comune di Torino e GTT (già S.A.T.T.I.) 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" necessarie per l'applicazione della normativa in questione.*

## SITO CARPICE - SENTENZE

TAR Piemonte, Sezione I, Sentenza n. 653/2020

*...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.*



## SITO CARPICE - SENTENZE

TAR Piemonte, Sezione I, Sentenza n. 653/2020

*[...] fermo restando l'onere per l'amministrazione che intenda coinvolgerli nel procedimento sia di identificarli correttamente, come effettuato nel 2015, sia di ricostruire la specifica responsabilità, ad oggi non indagata in sede amministrativa*

## SITO CARPICE - SENTENZE

Consiglio di Stato - Sezione IV, sentenza n. 8032/2021

- [...] *I Comuni hanno agito nell'esercizio delle proprie potestà istituzionali e non possono, perciò, vedersi ascritti, ai fini de quibus, la qualità di "operatore" che svolge una "attività professionale."*
- [...] *Per il principio di causalità accolto nel nostro ordinamento (che esclude il regresso ad infinitum), la responsabilità della contaminazione si appunta in capo a chi quella discarica abbia gestito e controllato materialmente, non a chi di quella discarica, come utente, si sia semplicemente servito conferendovi i rifiuti.*


## SITO CARPICE - SENTENZE

Consiglio di Stato - Sezione IV, sentenza n. 8032/2021

*[...] La trasmissibilità mortis causa dell'obbligo di bonifica rinviene chiaramente dalla richiamata sentenza dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio n. 10 del 22 ottobre 2019 [...] Secondo il principio comunitario "chi inquina paga" più volte richiamato dagli appellanti, se ad inquinare è stato anche il de cujus coloro che gli sono subentrati in universum jus sono personalmente tenuti alla bonifica.*


## SITO CARPICE - SENTENZE

Consiglio di Stato - Sezione IV, sentenza n. 8032/2021



[...] *dalla conferma della sentenza impugnata deriva semplicemente il dovere della Città metropolitana di assodare se, in concreto, si configuri una responsabilità in capo all'odierno appellante, mediante, tra l'altro, l'individuazione precisa e nominativa degli eredi del soggetto ritenuto responsabile dell'inquinamento, la verifica della sussistenza di eventuali accettazioni con beneficio di inventario, la specificazione della quota di responsabilità del de cuius e, a valle, di ciascun erede, et similia.*

## SITO CARPICE - CONCLUSIONI



**Importanza DEI CONTRIBUTI FORNITI DALLA GIURISPRUDENZA** che però, su alcuni aspetti, ha ribaltato sull'amministrazione l'onere di pronunciarsi.

In particolare ad oggi rimane la complessa quanto onerosa individuazione degli eredi e la valutazione della responsabilità in capo a ciascuno di essi.

## ORDINANZE CmTo: SENTENZE TAR PIEMONTE

TAR Piemonte, Sez. I, sentenza n. 945/2018:

- In tema di contaminazioni cc.dd. “storiche” le disposizioni del codice dell’ambiente in materia di bonifiche “...trovano applicazione per qualsiasi sito che risulti in atto inquinato, indipendentemente dal momento in cui possa essere avvenuto il fatto o i fatti generatori dell’attuale situazione patologica...”



## ORDINANZE CMTO: SENTENZE TAR PIEMONTE

TAR Piemonte, Sez. I, sentenza n. 945/2018:

*“[...] Detto altrimenti, viene sanzionato non il comportamento inquinante precedentemente prodotto, ma la mancata rimozione dei suoi effetti, i quali permangono nonostante il fluire del tempo.”*

## ORDINANZE CMTO: SENTENZE TAR PIEMONTE

### TAR Piemonte, Sez. I, sentenza n. 945/2018:

- In materia di accertamento del nesso causale “[...] *tra operatore e inquinamento, nel rispetto del principio “chi inquina paga”, il criterio oggi maggiormente applicato è quello del “più probabile che non”, secondo cui per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo ad uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%).*”

## ORDINANZE CMTO: SENTENZE TAR PIEMONTE

### TAR Piemonte, Sez. I, sentenza n. 763/2014:

*Sull'onere della prova: "Pertanto ove l'amministrazione abbia, come si ritiene nel caso di specie, costruito un congruente piano indiziario, in assenza di prova contraria offerta dall'interessato, l'onere della prova gravante in capo al soggetto pubblico deve ritenersi assolto."*


## ORDINANZE CMTO: ricorso straordinario al P.d.R.

### D.P.R. del 1 agosto 2019:

*Sulla ripartizione delle responsabilità: “E’ dunque evidente che l’esatta ripartizione delle responsabilità e dei conseguenti obblighi tra i diversi soggetti che, a vario titolo, hanno contribuito alla causazione dell’inquinamento del sito, potrà essere via via articolata e definita nelle successive fasi di caratterizzazione, di analisi di rischio sito specifica e di elaborazione e approvazione del conseguente progetto operativo degli interventi di bonifica.”*

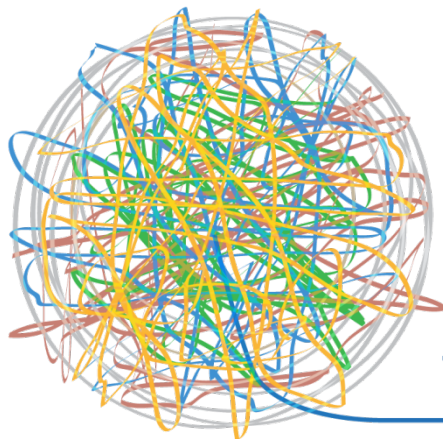
## ORDINANZE CMTO: ricorso straordinario al P.d.R.

### D.P.R. del 1 agosto 2019:



Responsabilità in capo a Società e persone fisiche: “[...] *In merito a tale questione deve sottolinearsi che lo stesso Ministero di settore, cui spetta la funzione di indirizzo applicativo nella complessa materia della tutela ambientale, non ha manifestato particolari dubbi sulla non cumulabilità, su quella societaria, della responsabilità [...] delle persone fisiche che hanno rivestito ruoli di amministrazione nella (o nelle società che ha (hanno) gestito il sito. [...] affinché tale cumulo possa configurarsi, occorre che l’amministrazione compia uno sforzo probatorio aggiuntivo e ulteriore, diretto a dimostrare che la condotta delle persone fisiche amministratrici abbia aggiunto un sovrappiù di efficienza causale nella determinazione dell’inquinamento [...]”*

# GRAZIE PER L'ATTENZIONE



## +COMMUNITY

UNA PIATTAFORMA INTELLIGENTE  
PER LO SVILUPPO DEI TERRITORI



**Gian Luigi Soldi, Elena Casalis Cavalchini,  
Chiara Mastretta**  
Città metropolitana di Torino