

N. 00320/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00988/2013 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 la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 988 del 2013, proposto da:

Eni Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Stefano Grassi e Giampaolo Sechi,
con domicilio eletto presso Antonio P. Nichil in Lecce, viale Leopardi 151;

contro

Provincia di Brindisi, rappresentata e difesa dagli avv.ti Mariangela Carulli e
Mario Marino Guadalupi, con domicilio eletto presso la Segreteria Tar in
Lecce, via F. Rubichi 23;

nei confronti di

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato
e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Lecce, via F.
Rubichi 23;

Regione Puglia; Comune di Brindisi; Agenzia Regionale Protezione Ambiente
(Arpa) - Puglia; Fallimento Micorosa Srl; Edison Spa; Syndial Spa; Versalis
Spa;

per l'annullamento

del provvedimento della Provincia di Brindisi - Servizio Ambiente e Ecologia
prot. 20219 del 25 marzo 2013 avente ad oggetto "Discarica incontrollata

utilizzata per lo smaltimento di rifiuti pericolosi, adiacente lo stabilimento Petrolchimico di Brindisi. Ordinanza di bonifica ex art. 244 D.Lgs. n. 152/06";

della nota prot. 5551 dell'8 ottobre 2012 del Comune di Brindisi, acquisita dalla Provincia di Brindisi con prot. n. 75821 del 16 ottobre 2012;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Brindisi e del Ministero dell'Ambiente;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore per l'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2013 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti gli avv.ti Stefano Grassi e Giampaolo Sechi, gli avv.ti Mariangela Carulli e Mario Marino Guadalupi e l'avvocato dello Stato Giovanni Pedone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Su invito del Ministero dell'Ambiente del 18/11/2011 ed in base ai risultati della caratterizzazione dell'area adiacente lo stabilimento Petrolchimico di Brindisi (denominata anche ex "Micorosa"), la Provincia ha ordinato alle Società Edison, Versalis, Syndial ed Eni, nonché alla Curatela fallimentare della Micorosa Srl, di attuare le misure di prevenzione per contenere la diffusione delle sostanze inquinanti ed elaborare il progetto di bonifica delle acque di falda, del suolo e del sottosuolo.

L'Eni spa ha impugnato il provvedimento e, dopo aver esposto le vicende che hanno riguardato l'area, ha articolato cinque motivi (deducendo l'incompetenza della Provincia, la violazione del principio "chi inquina paga" e degli artt. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, nonché l'eccesso di potere sotto plurimi profili), con censure così riassunte dalla stessa ricorrente:

- 1) “il provvedimento impugnato è adottato in palese violazione dei principi in ordine alla responsabilità per le contaminazioni ambientali e relativi agli obblighi di bonifica, così come interpretati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria”;
- 2) “illegittimità del provvedimento per la parte in cui fa derivare la responsabilità di Eni dalla sua qualità di controllante di Versalis e Syndial”;
- 3) “i provvedimenti sono illegittimi per difetto di competenza della Provincia ad adottare provvedimenti in relazione ad un sito di interesse nazionale in cui è già in corso un procedimento di messa in sicurezza e bonifica che rientra nella competenza del Ministero dell’Ambiente”;
- 4) “illegittimità del provvedimento impugnato per la parte in cui la comunicazione di avvio del procedimento non è stata inviata anche a Eni nei cui confronti l’ordinanza produce invece effetti diretti”;
- 5) “l’ordinanza della Provincia è inoltre illegittima per la parte in cui impone obblighi di m.i.s.e. e bonifica senza aver dimostrato la sussistenza di inadempimenti da parte della Società ricorrente”.

Si è costituita in giudizio la Provincia di Brindisi che, con la memoria difensiva, ha rimarcato la sussistenza della responsabilità delle Società intimete ed affermato la propria competenza, confutando ogni altra censura e concludendo per il rigetto del ricorso (nonché chiedendo la declaratoria di nullità o la risoluzione di diritto dell’atto di cessione dell’area alla Micorosa srl e, in via istruttoria, l’acquisizione della documentazione contenuta nei fascicoli di indagine della Procura della Repubblica di Brindisi).

Anche il Ministero dell’Ambiente si è costituito in giudizio e ha chiesto che il ricorso sia dichiarato irricevibile o inammissibile, ovvero rigettato, depositando documentazione.

L’istanza cautelare è stata accolta con ordinanza dell’11 luglio 2013 n. 330.

La ricorrente ha esibito documenti e prodotto memoria.

All’udienza pubblica dell’11 dicembre 2013 il ricorso è stato assegnato in decisione.

DIRITTO

1.- L'ordinanza della Provincia di Brindisi intima:

<<1. di attuare le misure di prevenzione necessarie a contenere la diffusione delle sostanze inquinanti con particolare riferimento a quelle riscontrate nel suolo, sottosuolo e nelle acque di falda sottostanti l'area comprendente il sito interessato dallo stoccaggio dei rifiuti;

2. di procedere alla elaborazione e presentazione per la relativa approvazione del progetto di bonifica delle acque di falda, del suolo e sottosuolo ed alla realizzazione dei necessari interventi di bonifica come disciplinato dalle disposizioni normative richiamate>>.

In relazione al suo contenuto dispositivo e per espressa qualificazione dell'atto, il provvedimento della Provincia di Brindisi costituisce un ordine di adozione delle misure permanenti di contenimento dell'inquinamento e di bonifica dell'area.

Esso concerne un sito di interesse nazionale (art. 1, quarto comma, lett. e), della legge 9 dicembre 1998, n. 426), per il quale è stato stipulato l'Accordo di programma del 18 dicembre 2007 tra Ministero dell'Ambiente e Amministrazioni interessate e sono state effettuate, nel periodo dicembre 2009 - luglio 2010, indagini di caratterizzazione dell'area (da cui sono emersi elevatissimi livelli di superamento dei limiti di inquinamento, per tutti i parametri), approvate nella Conferenza di servizi del 21 luglio 2011.

Ciò considerato, è fondata la censura (terzo motivo di ricorso) con cui si deduce che non spetta all'Ente locale il potere esercitato, essendo la competenza attribuita al Ministero dell'Ambiente, in virtù dell'art. 252, quarto comma, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ("La procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive").

La competenza della Provincia, delineata dall'art. 244 del d.lgs. n. 152/06, attiene invero all'ordine di adozione delle misure di emergenza che, in

presenza del superamento dei livelli di contaminazione, su segnalazione di ogni altra pubblica amministrazione, consentano un'immediata risposta all'evento, e si estende anche ai siti di interesse nazionale, purché confinata all'adozione di misure interinali.

La giurisprudenza ha infatti chiarito che spettano alla esclusiva competenza ministeriale le misure di bonifica e di messa in sicurezza permanente, potendo la Provincia ordinare l'adozione delle "misure ritenute, in via provvisoria necessarie per la messa in sicurezza di emergenza, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente del sito di competenza statale", cioè "ordinare al responsabile dell'inquinamento l'adozione di quelle misure, preventive e di messa in sicurezza d'emergenza, che egli, ai sensi dell'art. 242, commi 1 e 2, avrebbe già dovuto adottare di sua iniziativa" (Cons. Stato - Sez. VI, 12 aprile 2011 n. 2249).

Nel caso di specie, alla stregua di quanto detto, non è configurabile la competenza della Provincia, trattandosi di un ordine di intervento che non costituisce una provvisoria risposta all'emergenza, bensì ha carattere definitivo, riguardando le misure permanenti di prevenzione della diffusione dell'inquinamento e la bonifica dell'area rientrante nel SIN di Brindisi, oggetto dell'Accordo di programma risalente al 2007, la cui esecuzione è affidata al Ministero dell'Ambiente e ai soggetti attuatori, individuati e individuabili dallo stesso Ministero (cfr. l'art. 7 dell'Accordo).

2.- Quanto appena ritenuto non esonera il Collegio dall'esaminare il profilo dell'individuazione del soggetto obbligato alla bonifica del sito inquinato.

Il codice del processo amministrativo non ha infatti riprodotto la disposizione dell'art. 26, secondo comma primo periodo, della legge n. 1034 del 1971, né l'esame è impedito dall'art. 34, secondo comma, primo periodo, c.p.a., dato che il sindacato riguarda un'attività amministrativa esercitata.

L'Eni spa ha specificamente dedotto l'insussistenza di ogni sua responsabilità al riguardo, in via prioritaria rispetto alla stessa censura di incompetenza,

cosicché la disamina della questione si pone come necessaria, dovendo la pronuncia essere resa anche sullo specifico aspetto messo in rilievo dalla parte (tenuto conto della peculiarità della fattispecie).

Con il primo motivo, la ricorrente deduce che la Provincia non ha accertato quali siano gli effettivi responsabili della contaminazione, trascurando inoltre che l'Eni non può ritenersi responsabile delle attività di abbandono incontrollato dei rifiuti, non avendo svolto attività sull'area e non essendone mai stata proprietaria (si aggiunge che le indagini penali hanno accertato che i rifiuti di origine industriale sono stati depositati sino al 1983); viene riportata la giurisprudenza che ritiene doveroso che l'Amministrazione ricerchi il responsabile dell'inquinamento, a cui carico devono essere posti gli obblighi di risanamento dell'area, in attuazione del principio comunitario "chi inquina paga".

Con il motivo successivo, l'Eni contesta che possa esserle ascritta alcuna responsabilità al riguardo, "in qualità di controllante di SYNDIAL e VERSALIS"; ciò in quanto la holding non risponde dei debiti e delle obbligazioni delle società controllate.

In disparte quanto si dirà al successivo punto 3), gli aspetti problematici della questione di cui si controverte inducono il Collegio a sviluppare le seguenti argomentazioni, in ordine alle quali è influente la sorte della cessione del 30/1/1992 alla Microsa srl, poi fallita (di cui la Provincia ha chiesto che sia dichiarata la nullità per violazione di norme imperative, poiché cela l'intento di eludere l'applicazione delle norme ambientali, ovvero la risoluzione, non essendo stato realizzato l'impianto per il recupero e la lavorazione dei fanghi, a cui era condizionata).

Invero, la fattispecie in esame è connotata – in termini peculiari – dalle vicende successive che hanno interessato il complesso industriale del Petrolchimico di Brindisi realizzato dalla Montecatini, indicate dalla ricorrente, e precisamente:

- la fusione tra Montecatini ed Edison (1966), che ha condotto alla creazione di Montedison;
- lo scorporo delle attività in favore di una società del gruppo, Montedipe spa (1980);
- la cessione alla Montedipe srl (1989), mediante conferimento d'azienda;
- il successivo conferimento del ramo d'azienda da quest'ultima (divenuta poi Enichem Polimeri srl nel 1991) a Enichem Anic srl (1990);
- la fusione per incorporazione di Enichem Anic srl ed Enichem Polimeri srl in Enichem spa (1993), poi divenuta Syndial spa;
- il conferimento d'azienda da Enichem spa a Brindisi Etilene srl (1995), poi divenuta Polimeri Europa srl e, in seguito, Versalis spa.

Si deve individuare in ciò il complessivo trasferimento dei rapporti giuridici alla Enichem Anic srl, da parte della Montedipe srl, a sua volta avente causa dalla Montedipe spa (in cui favore era stata scorporata l'attività industriale e responsabile dello stato di inquinamento causato dallo scarico incontrollato di rifiuti).

Nel conferimento d'azienda da Montedipe spa a Montedipe srl (atto per Notar Colombo di Milano rep. n. 46193 del 2/6/1989), veniva così regolata la successione nei rapporti (art. 5):

<<L'“Azienda Chimica viene conferita nell'universalità di tutti i beni, di tutti i diritti e di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi che ne formano un'unità economicamente organizzata>>.

La Montedipe srl ha poi conferito il ramo d'azienda, come detto, alla Enichem Anic srl.

Le Società Syndial spa e Versalis spa, controllate da Eni spa, sono succedute alla Enichem Anic srl (da un lato, per fusione in Enichem spa, poi divenuta Syndial spa; d'altro lato, per conferimento d'azienda da Enichem spa sino a Versalis spa).

Tali consecutivi passaggi hanno attuato una successione “in universum jus” nella posizione dell'inquinatore, per effetto del trasferimento del complesso

dei rapporti giuridici che facevano capo all'originaria dante causa

Se questo è incontrovertibile nel caso di fusione di imprese o di incorporazione, non è meno vero nel caso di cessione di ramo d'azienda o di cessione di azienda.

Ciò, non tanto in virtù della regola di continuità nella titolarità dei rapporti (espressa dall'art. 2558 c.c., in tema di subentro dell'acquirente nei contratti stipulati per l'esercizio dell'azienda, nonché dall'art. 2560 c.c., per il quale l'alienante non è in generale liberato dai debiti inerenti all'esercizio dell'azienda ceduta e l'acquirente risponde per gli stessi debiti, se risultano dalle scritture obbligatorie), quanto per il rilievo dell'azienda.

Questa è un complesso di elementi materiali e immateriali che ha una propria rilevanza; l'azienda è tutto ciò che ha contribuito alla produzione, compresa l'eventuale attività di inquinamento.

La funzione sociale della proprietà, sancita dall'art. 42 della Costituzione, porta a ritenere l'inerenza all'azienda di tutto ciò che è compiuto per la gestione della stessa.

La necessità di proteggere la società e l'ambiente dall'inquinamento e di evitare che il ricorso agli strumenti giuridici possa permettere a chi ha inquinato di sottrarsi all'obbligo di eliminare l'inquinamento e le conseguenze dello stesso portano ad evidenziare l'immedesimazione dell'azienda e del suo titolare, cioè la responsabilità (anche) dell'attuale titolare per tutto ciò che ha contribuito alla costruzione dell'azienda quale si configura nell'attualità.

Ne consegue che il successivo acquirente dell'azienda (quale complesso dei beni, compresi i rapporti che ne derivano), ovvero la società incorporante, accede anche alla posizione passiva, costituita dalla responsabilità per gli obblighi di fare e da quella patrimoniale, derivante dalla utilizzazione del bene che ne sia stata fatta, rispondendo non solo delle obbligazioni già contratte, ma anche di quelle insorgenti, in dipendenza dell'utilizzo in questione (ciò corrisponde al principio generale dell'ordinamento giuridico, espresso dal brocardo "cuius commoda, eius et incommoda", secondo il quale chi trae

vantaggio da una situazione deve sopportarne anche le eventuali conseguenze negative).

In tal senso, è corretto affermare – come dispone il provvedimento impugnato – che sussiste la responsabilità delle imprese, “nell’ambito delle quali risultano confluite per fusione e/o incorporazione le diverse Società che sono state proprietarie dell’area”, che debbono ritenersi “corresponsabili dello stato di inquinamento dell’area” (cfr. la parte dispositiva dell’ordinanza della Provincia).

Non è infatti ammissibile che il soggetto che ha causato l’inquinamento, qualora trattasi di un’impresa industriale che abbia utilizzato il bene, possa sollevarsi da responsabilità cedendo l’azienda (poi risultando insolubile) e, nel contempo, dalla stessa responsabilità sia sollevato anche il cessionario, adducendo di non essere responsabile dell’inquinamento né tenuto agli obblighi di bonifica come proprietario.

La disciplina recata dalla parte IV, Titolo V del d.lgs. n. 152/06 è improntata alla necessità di evitare che su quest’ultimo gravi un obbligo eccedente il valore del bene (misura massima del sacrificio, per una forma di responsabilità indiretta), ma non comporta che responsabile dell’inquinamento non debba considerarsi anche il soggetto che, succeduto nei rapporti giuridici facenti capo al responsabile diretto, ha “ereditato” la posizione passiva concernente gli obblighi di bonifica.

Per mera esigenza di completezza, va aggiunto che le suddette norme (prevalentemente interpretate nel senso di escludere la responsabilità del proprietario dell’area, tenuto a sopportare l’onere reale iscritto sull’immobile e il vincolo del privilegio speciale sulle spese, rispondendo in via sussidiaria e nei limiti del valore del bene) hanno formato oggetto del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia della questione della compatibilità, con l’ordinamento e i principi in materia ambientale dell’Unione Europea, della legislazione nazionale <<che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di

impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica>> (ordinanza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 25 settembre 2013 n. 21).

3.- Quanto osservato non esaurisce l'indagine rimessa al Tribunale, avendo l'Eni contestato la sussistenza della propria responsabilità "in qualità di controllante di SYNDIAL e VERSALIS" (come si esprime l'ordinanza della Provincia).

Al riguardo, deduce con il secondo motivo la violazione dell'art. 2497 c.c., considerando che la holding non risponde dei debiti e delle obbligazioni delle società controllate.

L'argomentazione è condivisibile, nei termini che seguono.

In via generale, non può dirsi esclusa la responsabilità della società controllante, per i danni cagionati all'ambiente dalle società sottoposte a direzione e coordinamento, qualora sia rinvenibile un comportamento che abbia concorso alla produzione dell'evento e si sia concretato nell'omissione dell'esercizio dei poteri di controllo che avrebbero potuto evitarlo.

La giurisprudenza penale ha ritenuto che gli inadempimenti agli obblighi posti a protezione dell'ambiente vanno posti a carico anche "del responsabile legale di una struttura complessa allorché la situazione pericolosa o il verificarsi di conseguenze dannose presentano continuità nel tempo, sono già stati rappresentati ai responsabili operativi e si collegano a caratteristiche strutturali degli impianti", cosicché "la responsabilità dell'amministratore residui comunque, indipendentemente dal regime delle deleghe, quando egli si sia sottratto ai propri doveri di controllo e di intervento in presenza di "anormalità" che egli era in grado di apprezzare e di affrontare" (Cass. Pen. - Sez. III, 27 aprile 2011 n. 16422, nella vicenda relativa alla centrale ENEL di

Porto Tolle, in cui è altresì statuito che: “Qualora questo si verifichi, infatti, appare del tutto illogico che il responsabile legale, sia esso soggetto che ha rilasciato deleghe specifiche o soggetto che ha compiti di controllo quale vertice del gruppo, possa limitarsi a fare affidamento proprio sulla competenza e la volontà di quelle stesse persone che avrebbero dato causa agli inconvenienti e che in modo evidente non hanno voluto o non sono stati in grado fino a quel momento di trovare adeguate risposte. In altri termini, la consapevolezza dell'esistenza di inconvenienti rilevanti e ripetuti incide sui doveri di controllo del responsabile legale e impone una sua diretta attivazione”).

Senonché, nella fattispecie in esame l'applicabilità di questi principi (che, al di là del riferimento all'art. 40, comma 2, c.p., sono espressivi di principi generali in tema di responsabilità ed imputabilità del danno) resta esclusa in base a quanto osservato al punto 2) che precede, poiché l'Eni spa non è succeduta ad alcuna delle Società e la sua qualità di capogruppo non può costituire valida base per affermare la sua responsabilità, in assenza di ogni elemento da cui desumere l'esistenza di poteri di controllo, non concretamente esercitati allo specifico fine di prevenire la situazione dannosa o di porvi rimedio.

4.- Conclusivamente, per le suesposte motivazioni il ricorso va accolto, con conseguente annullamento dell'impugnata ordinanza della Provincia di Brindisi n. 20219 del 25 marzo 2013.

Per la peculiarità della fattispecie e la novità delle questioni trattate, sussistono valide ragioni per disporre la compensazione integrale delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2013
con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere

Giuseppe Esposito, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)