

Publicato il 06/05/2021

N. 03535/2021REG.PROV.COLL.
N. 05014/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5014 del 2013, proposto dal Comune di Brindisi, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Emanuela Guarino e Monica Canepa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

la Società Syndial s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Grassi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza Barberini, n. 12

nei confronti

del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona del Ministro *pro tempore* e del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Puglia, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Puglia, in persona del Direttore *pro tempore*, dell'Azienda U.s.l. Brindisi 1, in persona del Direttore *pro tempore*,

del Fallimento Micorosa s.r.l., in persona del curatore fallimentare e della Società Edison s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituiti in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, (Sezione Prima), n. 210/2013, resa tra le parti, concernente la messa in sicurezza e la bonifica di un sito inquinato.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Società Syndial s.p.a., del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Puglia e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e l'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2021, il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti gli avvocati Emanuela Guarino e Stefano Grassi, in collegamento da remoto in videoconferenza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.A.R. per la Puglia -Sezione staccata di Lecce- ha accolto il ricorso proposto dalla Società Syndial s.p.a. (d'ora in avanti, solo la Società) per l'annullamento dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Brindisi, prot. n. 48626 del 27 giugno 2001, di intimazione alla Società Enichem s.p.a, sua dante causa, di procedere alla messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale di un sito inquinato, in solido con la proprietaria Società Micorosa s.r.l. Ha dichiarato inammissibili i motivi aggiunti in quanto rivolti avverso un atto endoprocedimentale, ovvero la nota prot. n. 55627/12 con cui la Provincia di Brindisi ha comunicato l'avvio del procedimento finalizzato all'emissione di un'ordinanza di bonifica *ex art.* 244

del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Il giudice adito ha ritenuto rilevante ai fini dell'esclusione della responsabilità la circostanza che al momento dell'emanazione dell'atto impugnato la Società non era più proprietaria dell'area in controversia avendola alienata con atto del 30 gennaio 1992 alla Micorosa s.r.l.

2. Ha proposto appello il Comune di Brindisi che, dopo un analitico richiamo alle vicende interessanti le società del Gruppo Montedison, da lungo tempo proprietarie del sito, ha contestato la sentenza con un unico articolato motivo. In sintesi, sarebbe stato mal interpretato dal primo giudice l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, vigente *ratione temporis*, nonché il principio "chi inquina paga". Dopo aver ricostruito, infatti, in maniera corretta il quadro delle responsabilità, soggettiva, per l'autore dell'illecito, oggettiva, per il proprietario, ha poi concluso erroneamente per la estraneità ai fatti di causa della Enichem, in quanto non più proprietaria dei terreni. Ciò senza tenere conto che la "zona fanghi" preesisteva alla vendita, come si evince dagli atti attraverso i quali si è addivenuti alla stessa, che impegnano la Società acquirente «*alla installazione di un impianto industriale destinato anche alla trasformazione di detti fanghi*» (v. preliminare di vendita del 6 aprile 1987, tra la Montedipe s.r.l., allora proprietaria e la Micorosa s.r.l., nonché l'*addendum* allo stesso del 12 aprile 1989). La circostanza peraltro che il contratto avesse ad oggetto un sito già adibito a discarica lo renderebbe *ex se* nullo, in quanto sorretto da causa illecita, ovvero il trasferimento della responsabilità per un illecito ambientale.

3. Si è costituita in giudizio la Syndial s.p.a. per chiedere la reiezione dell'appello e la conferma della sentenza impugnata. Preliminarmente ha eccepito la inammissibilità della domanda nella parte in cui invoca la nullità del contratto, ovvero fa riferimento alla clausola risolutiva ivi apposta per l'ipotesi del mancato recupero dei fanghi a cura dell'acquirente: l'atto, al contrario, sarebbe perfettamente lecito in quanto avente ad oggetto proprio la reindustrializzazione dell'area mediante il suo risanamento, riassorbendo il

personale in cassa integrazione. Ha quindi riproposto, *ex art.* 101, comma 2, c.p.a., le eccezioni non esaminate dal primo giudice, ovvero:

I. violazione o falsa applicazione dell'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 anche in relazione al d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, stante che il Comune di Brindisi non ha tenuto conto che «*la data dell'ultimo sversamento di fanghi di origine industriale nell'area delle Saline [nella quale ricade quella in controversia] sia da collocare non oltre l'anno 1983*», mentre la Società ha acquisito la proprietà del terreno dal giugno 1989. Essa pertanto non poteva essere considerata responsabile di un inquinamento preesistente, né risponderne quale titolare del diritto dominicale, avendolo ormai ceduto (motivo *sub I*). Il provvedimento si porrebbe in contrasto anche con la circostanza che l'area è stata inclusa nel sito di interesse nazionale (S.I.N.) di Brindisi dal d.m. 10 gennaio 2000, per cui la competenza a disporre la bonifica spettava al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e non al Comune ai sensi della l. 9 dicembre 1998, n. 426 (motivo *sub II*). Infine, non avendo più la Società la materiale disponibilità dell'area, le sarebbe stata impossibile l'esecuzione degli interventi richiesti (motivo *sub III*).

4. Con nota illustrativa del 10 febbraio 2021, la Società Eni Rewind s.p.a., succeduta alla Syndial s.p.a., dopo avere versato in atti copiosa documentazione per attualizzare la situazione in fatto e in diritto, ha chiesto dichiararsi la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso di primo grado e, conseguentemente, all'appello, giusta il sostanziale superamento delle statuizioni dell'atto impugnato. In particolare, ha ricordato l'Accordo di programma intercorso tra la Rewind, la Regione Puglia e il Comune di Brindisi in data 26 marzo 2014, che ha ridefinito integralmente le questioni attinenti alle attività di risanamento ambientale della c.d. "Area Micorosa", sia sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti chiamati ad intervenire, che per quanto attiene all'indicazione delle tipologie di interventi e del cronoprogramma, con l'impegno per le parti a «*null'altro avere a pretendere, ad alcun titolo, in relazione alla materia regolata dal presente Accordo*» (art. 12).

5. Con successiva memoria *ex art.* 73 c.p.a. del 18 febbraio 2021 il Comune di Brindisi ha ribadito il proprio interesse alla decisione: il percorso di bonifica sopravviene all'atto impugnato e non lo assorbe, tanto più che l'individuazione del responsabile consente al Comune di rivalersi delle spese a suo tempo effettuate.

6. Con ulteriore memoria in data 20 febbraio 2021 la Società ha insistito per la declaratoria di improcedibilità dell'appello anche sotto diverso profilo: con sentenza del T.A.R. per la Puglia, sede di Lecce, n. 1487 dell'11 maggio 2015, passata in giudicato, è stato annullato l'atto di diffida e messa in mora in data 11 aprile 2012 della Società, in solido con la ENI s.p.a. e con il Fallimento della Micorosa s.r.l., che richiama espressamente l'inottemperanza all'ordinanza sindacale del 2001. Con ulteriore sentenza del medesimo Tribunale, n. 339 del 6 febbraio 2014, avverso la quale è pendente appello proposto dalla stessa Società, è stato altresì annullato il provvedimento del Servizio "Ambiente e ecologia" della Provincia di Brindisi prot. 20219 del 25 marzo 2013, avente ad oggetto la bonifica dell'area adiacente lo stabilimento petrolchimico di Brindisi denominata "ex Micorosa" sull'assunto che ad adottarla era stata un'Amministrazione incompetente, essendo la stessa ubicata all'interno di un S.I.N.

7. Con successiva memoria di replica del 1 marzo 2021 la difesa civica ha precisato la portata dell'Accordo di programma del 2014, ovvero la disciplina delle modalità di esecuzione delle opere ivi specificamente previste al fine di garantirne la contestualità con quelle che il Comune era chiamato a realizzare in danno del soggetto responsabile. Quanto alla portata della sentenza del T.A.R. n. 1487/2015, ha evidenziato come essa avesse ad oggetto esclusivamente un atto di diffida, non la legittimità del provvedimento presupposto.

8. Si sono altresì costituiti in giudizio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Commissario governativo per la gestione dei rifiuti. Quest'ultimo ha chiesto l'estromissione dalla causa evidenziando come

siano venute meno le proprie prerogative al venir meno della situazione emergenziale che ne aveva legittimato la nomina, con conseguente recupero delle relative funzioni alla Regione Puglia. Nel merito, ha condiviso la ricostruzione del Comune di Brindisi: la Syndial s.p.a. è stata correttamente coinvolta sia in quanto proprietaria dell'area e dei rifiuti ivi abbancati, sia perché riconducibile al Gruppo Montedison, dedito alla produzione di acetilene da carburo, ovvero l'elemento nocivo ed inquinante individuato *in loco*, ove la c.d. "Zona Fanghi" è da sempre utilizzata all'esclusivo fine di ricevere (in maniera incontrollata) i residui provenienti da ridetta produzione. Ha infine richiamato i principi espressi dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, 22 ottobre 2019, n. 10), laddove si è riconosciuto che gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale di siti contaminati *«hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, nelle quali è assente ogni matrice di sanzione rispetto al relativo autore»*. Anche la giurisprudenza di legittimità ha chiarito da tempo come *«la fusione di società mediante incorporazione, avvenuta prima della riforma del diritto societario di cui al d.lgs. n. 6 del 2003 e dell'introduzione dell'art. 2504 bis c.c., realizza una situazione giuridica corrispondente a quella della successione universale e produce gli effetti, tra loro indipendenti, dell'estinzione della società incorporata e della contestuale sostituzione, nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo a questa, della società incorporante, la quale assume la medesima posizione processuale della società estinta, con tutte le limitazioni e i divieti ad essa inerenti. [...] Spetta quindi alla società incorporante il risarcimento dei danni derivanti da illecito permanente (nella specie illecita captazione di acque pubbliche), iniziato prima della fusione i cui effetti dannosi si siano però protratti anche successivamente»* (Cass., Sez. Un., sent. 28 dicembre 2007, n. 27183).

9. La Società appellata, con memoria del 2 marzo 2021, ha sostenuto che lo sviluppo della difesa, abbandonando l'unico originario motivo di appello, individuato nella richiesta declaratoria di nullità del contratto di vendita del terreno, renderebbe inammissibili le argomentazioni ulteriori, oggetto di

prospettazione solo nelle successive memorie. Ha infine riepilogato le proprie argomentazioni nelle note d'udienza del 22 marzo 2021.

10. Alla pubblica udienza del 23 marzo 2021, sentiti l'avvocato del Comune di Brindisi e quello della Società appellata, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

11. In primo luogo il Collegio ritiene di dover accogliere la richiesta di estromissione dal processo del Commissario straordinario per i rifiuti della Regione Puglia, stante che la relativa posizione è rappresentata nell'odierno giudizio dal Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare, mentre la Regione Puglia, regolarmente intimata, non si è costituita.

L'istituto del commissariamento in materia di rifiuti, infatti, costituisce un modello di intervento amministrativo straordinario, per far fronte a situazioni d'urgenza. Non a caso, pertanto, l'esercizio dei relativi poteri incontra limiti ben precisi, tra i quali innanzi tutto proprio la temporaneità della deroga al regime ordinario. Nel caso di specie, inoltre, il relativo coinvolgimento nel procedimento consegue all'evidente sinergia operativa tra i vari livelli amministrativi che connota la disciplina della bonifica di siti contaminati, non all'avvenuta impugnativa di un atto di sua spettanza.

12. Sempre allo scopo di perimetrare la controversia, occorre altresì chiarire come perno della ricostruzione dell'Amministrazione appellante sia la correttezza dell'avvenuta individuazione della Società quale destinataria dell'intimazione, di cui la nullità del contratto costituirebbe mero corollario. Entrambi tali aspetti, peraltro, risultano presenti e sviluppati nell'atto di appello.

Né può accedersi alla tesi in forza della quale l'intera vicenda sarebbe ormai superata dall'avvenuta attivazione del procedimento di bonifica. Il provvedimento impugnato, infatti, si colloca a monte dello stesso e si risolve nell'ordine di provvedere nell'immediato e in via emergenziale, siccome previsto all'epoca dall'art. 14 del d.m. n. 471/1999 che fa carico al Comune di diffidare con propria ordinanza il responsabile dell'inquinamento affinché

adotti i necessari interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e ripristino ambientale (potere poi trasferito alle Province dall'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006).

Di ciò è conferma proprio nella dettagliata e documentata ricostruzione di ridetti successivi passaggi procedurali effettuata dalla Società, che attestano degli approfondimenti e della necessaria istruttoria per addivenire alla bonifica definitiva:

- in data 13 marzo 2006 è stato siglato il Programma di intesa istituzionale fra la Regione Puglia, la Provincia di Brindisi ed il Comune di Brindisi;

- in data 1 agosto 2007 è stato approvato in Conferenza dei servizi il Piano di caratterizzazione predisposto dal Comune di Brindisi;

- in data 18 dicembre 2007 è stato siglato un primo Accordo di programma tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), Commissario di Governo per l'emergenza ambientale, Regione Puglia, Provincia di Brindisi, Comune di Brindisi e Autorità portuale di Brindisi *«per la definizione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree comprese nel sito di interesse nazionale di Brindisi»*;

- nel periodo dicembre 2009-luglio 2010 il Comune di Brindisi ha effettuato le indagini di caratterizzazione dell'area da cui sono emersi elevatissimi livelli di superamento dei limiti di inquinamento, per tutti i parametri;

- in data 21 luglio 2011 tali indagini sono state approvate in Conferenza dei servizi;

- in data 16 luglio 2013 è stato siglato un ulteriore Accordo di programma, allargato al Ministero dello Sviluppo economico, per individuare nella Società Sogesid s.p.a. il soggetto chiamato a dare esecuzione alle attività di progettazione definitiva e nel Comune di Brindisi quello attuatore della loro realizzazione;

- in data 29 ottobre 2013 sono stati approvati in Conferenza dei servizi i progetti della Sogesid e della Eni Rewind, subentrata alla Syndial;

- in data 12 dicembre 2013 e 21 dicembre 2013 (rispettivamente determina n. 237 e n. 654) sono state impegnate a favore della Sogesid le somme destinate al finanziamento dell'intervento con la delibera CIPE n.87/2012.

Tale fase successiva si è peraltro sviluppata pressoché integralmente sulla base della normativa ambientale nel frattempo sopravvenuta, stante che nelle more della definizione dell'odierna controversia è entrato in vigore il più volte richiamato d.lgs. n. 152/2006, che ha abrogato -tra l'altro- il d.m. n. 471/1999, di fatto "legificando" l'intero procedimento di bonifica.

13. Occorre ora esaminare l'ulteriore eccezione di improcedibilità sollevata dalla Società appellata con riferimento agli esiti degli autonomi contenziosi dalla stessa promossi avverso gli ulteriori atti adottati (anche) nei suoi confronti con riferimento al sito di cui è causa.

In particolare, con sentenza n. 1487 del 2015 il giudice ha avuto modo di affermare che *«la contaminazione dell'area va attribuita a conferimenti di rifiuti effettuati –da altri soggetti – a partire dal 1962 e fino ai primi anni '80»*, come peraltro accertato nel corso delle indagini disposte dalla Procura di Brindisi. E su tale assunto ha annullato una prima ordinanza di bonifica della Provincia di Brindisi. Con la n. 339 del 6 febbraio 2014 (dunque, cronologicamente antecedente) ha invece annullato una seconda ordinanza provinciale di bonifica, ma esclusivamente per ragioni di competenza, essendo l'area ricompresa in un S.I.N.

Il Collegio, pur non potendo non stigmatizzare l'intersecarsi tutt'affatto coerente dei contenziosi originati dal medesimo illecito ambientale, ritiene significativa la differenza di oggetto evidenziata dalla difesa civica. Con il ricorso sfociato nella sentenza del 2015 la Syndial impugnava innanzi tutto l'atto di messa in mora a firma del Commissario straordinario del Comune di Brindisi sopravvenuto a oltre un decennio dall'ordinanza (11 aprile 2012), comunque allegata "quale parte integrante e sostanziale del provvedimento". Con motivi aggiunti impugnava altresì la richiamata ordinanza provinciale di bonifica e il relativo preavviso di provvedimento (lo stesso, peraltro, con

riferimento al quale la sentenza oggi appellata ha sancito la inammissibilità del ricorso, siccome rivolto ad atto endoprocedimentale). Il Tribunale riteneva la diffida affetta da vizio derivato da quello in forza del quale era nel frattempo stata annullata l'ordinanza sindacale del 2001 (con la sentenza oggi impugnata), in quanto «*l'annullamento dell'atto presupposto alla costituzione in mora impugnata con il ricorso principale determina l'illegittimità della richiesta di ripetizione delle spese sostenute per la caratterizzazione ambientale dell'area Micorosa*». Il primo giudice, cioè, ha dato esclusivo rilievo alla circostanza fattuale dell'avvenuto avvio del procedimento con l'ordinanza del 2001, piuttosto che alla “ingiustificata inerzia”, protrattasi evidentemente per anni, serbata in generale dai soggetti intimati, mutuando ampi stralci della decisione sulla stessa. In particolare ha testualmente ripreso l'argomento (oggi in contestazione) in forza del quale non era possibile imporre la bonifica a un soggetto non più proprietario. Al contrario, nella disamina dell'ordinanza di bonifica adottata dalla Provincia, il Tribunale ampliava lo spettro di valutazione della responsabilità, richiamando espressamente la circostanza che l'ultimo sversamento di fanghi in quel sito era fatto risalire dalla Procura della Repubblica nel corso di apposita indagine penale all'anno 1983, dunque ad epoca antecedente all'acquisizione della proprietà e della disponibilità dell'area da parte della Syndial. Ciò tuttavia senza tenere conto non solo del fatto che la Provincia in data 25 marzo 2013 aveva adottato una nuova ordinanza di bonifica, ribadendo la responsabilità della Società, ma anche che tale ricostruzione era già stata avallata dal medesimo Tribunale con la sentenza n. 339 del 2014. Con tale pronuncia, infatti, come anticipato sopra, il T.A.R. ha contestato la competenza della Provincia in materia di bonifica di un'area inclusa in un S.I.N., ma avallato l'imputazione soggettiva del sotteso illecito ambientale alle varie Società del Gruppo Montedison nominativamente individuate (Edison, Versalis, Syndial e Eni, unitamente al Fallimento Micorosa). Essa, infatti, fotograferebbe la «*successione in universum jus nella posizione dell'inquinatore, per effetto del trasferimento del complesso dei rapporti giuridici*

che facevano capo all'originaria dante causæ». Ricostruzione questa che il Collegio ritiene di condividere anche in relazione al caso in esame.

14. Chiarito quanto sopra, può ora passarsi all'esame del merito della controversia. Punto centrale della stessa è se possa considerarsi autore e quindi responsabile della messa in sicurezza una Società subentrata all'autrice dell'illecito non direttamente, ma per il tramite di plurime vicende societarie.

15. La cornice normativa nella quale si colloca l'ordinanza del 27 giugno 2001, come già anticipato, è quella riveniente dal d.m. 25 ottobre 1999, n. 471, recante "Criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22". Pur con innegabili differenze di impostazione, anche formale, la disciplina è poi confluita, senza sostanziale soluzione di continuità contenutistica, in quella del d.lgs. n. 152/2006, che alla bonifica dedica una serie di norme, a partire dalla relativa definizione all'art. 239.

15.1. Le tematiche di diritto transitorio rivenienti dallo sviluppo della normativa in materia di bonifica dei siti inquinati sono state affrontate dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, con particolare riguardo proprio ai profili di responsabilità della Società dante causa che venga fusa per incorporazione in altra, subentrante nella proprietà del sito (Cons. Stato, A.P., 22 ottobre 2019, n. 22). L'Adunanza plenaria ha in particolare ritenuto che le misure introdotte con il decreto legislativo n. 22/1997 ed ora disciplinate dagli artt. 239 ss. del codice di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene-ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno. Da qui il doveroso coinvolgimento nel ripristino dello stato dei luoghi anche dell'avente causa (da ultimo, il principio è stato esteso anche al curatore fallimentare: cfr. Cons. Stato, A.P., 26 gennaio 2021, n. 3).

15.2. L'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, ha introdotto il rimedio della «messa in sicurezza», «bonifica», «ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento», nei confronti di situazioni anche solo di «pericolo

concreto ed attuale» di superamento dei livelli di concentrazione di sostanze inquinanti - fissati con il regolamento di attuazione approvato con il più volte richiamato decreto del 25 ottobre 1999, n. 471- causate *«anche in maniera accidentale»* (comma 2), ed attribuito la competenza all'autorità amministrativa (commi 3 e seguenti). L'art. 18, comma 4, del citato regolamento, in continuità con la legislazione precedente, sanciva altresì che *«E' fatto comunque salvo l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi e di risarcimento del danno ambientale ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349»*. Con l'introduzione degli obblighi di bonifica *ex art.* 17 del d.lgs. n. 152 del 2006 non si è dunque estesa l'area dell'illiceità rispetto a condotte in precedenza considerate conformi a diritto, ma si sono ampliati i rimedi rispetto a fatti di aggressione dell'ambiente già considerati lesivi di un bene giuridico meritevole di tutela, con l'aggiunta, rispetto alla reintegrazione per equivalente monetario già consentita in base agli artt. 2043 c.c. e 18 della legge n. 349 del 1986, ed in espressa concorrenza con quest'ultimo, degli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati. Il rilievo ora svolto consente di lumeggiare il carattere permanente del danno ambientale, perdurante cioè fintanto che persista l'inquinamento (secondo la pacifica giurisprudenza di legittimità, da ultimo ribadita da Cass. civ., III, 19 febbraio 2016, n. 3259, 6 maggio 2015, n. 9012; nel medesimo senso può essere richiamata la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, tra cui si segnala la sentenza della VI Sezione del 23 giugno 2014, n. 3165).

16. La legislazione successiva, replica sostanzialmente tale modello, salvo distinguere meglio, in una cornice di maggior dettaglio procedurale, gli interventi immediati e cauterizzanti, da quelli definitivi, articolati nel Piano di bonifica. Laddove il terreno sia collocato nel perimetro di un S.I.N., come nel caso di specie, la seconda fase compete al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e non alla Provincia, subentrata al Comune nel compito di presidiare l'emergenza. Quanto detto trova declinazione nell'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, che contiene appunto la disciplina della bonifica

dei S.I.N., facendo salvo l'art. 244, concernente le misure ritenute necessarie, in via provvisoria, per la messa in sicurezza, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente del sito, di competenza statale.

17. Dalle disposizioni contenute sia nel d.lgs. n. 22/1997, che nel successivo d.lgs. n. 152/2006, possono ricavarsi dunque le seguenti regole:

- gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento;
- ove il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultino necessari sono adottati dalla P.A. competente;
- le spese sostenute per effettuare tali interventi potranno essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), a mezzo di azione in rivalsa verso il proprietario, che risponderà nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi;
- a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare.

Nella dizione di soggetto responsabile viene tuttavia fatto rientrare anche il subentrante a titolo universale, avendo dato l'Adunanza plenaria risposta affermativa al quesito se gli obblighi e le responsabilità conseguenti alla commissione dell'illecito siano trasmissibili per effetto di operazioni societarie straordinarie quale la fusione.

18. Può dunque ritenersi pacifico che le misure introdotte nel 1997, ed ora disciplinate dagli artt. 239 e ss. del codice di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, nelle quali è assente ogni matrice

di sanzione rispetto al relativo autore. Tali misure, infatti, non appartengono al diritto *lato sensu* punitivo, sebbene per esse sia imprescindibile un accertamento di responsabilità (cfr. Cons. Stato, A.P., ord. 13 novembre 2013, nn. 21 e 25), ma si collocano invece nel tessuto connettivo formato dalla normativa ora menzionata.

19. Da tale inquadramento, sempre secondo le affermazioni dell'Adunanza plenaria (Cons. Stato, A.P. n. 10/2019, cit. *supra*) si ricava la conseguenza che *«l'autore dell'inquinamento, potendovi provvedere, rimane per tutto questo tempo soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita, secondo la successione di norme di legge nel frattempo intervenuta: e quindi dall'originaria obbligazione avente ad oggetto l'equivalente monetario del danno arrecato, o in alternativa alla reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 cod. civ., poi specificato nel "ripristino dello stato dei luoghi" ai sensi del più volte richiamato art. 18, comma 8, l. n. 249 del 1986, fino agli obblighi di fare connessi alla bonifica del sito secondo la disciplina attualmente vigente»*. In sintesi, la legislazione ha da sempre riconosciuto la natura illecita dell'inquinamento ambientale, con continuità e ancor prima dell'introduzione della nozione giuridica di bonifica, quale attività necessaria a mettere in sicurezza siti nei quali siano state superate determinate soglie di contaminazione.

20. Volendo ora calare il paradigma di cui sopra alla disamina del caso in esame, va dunque rilevato come la circostanza che la Società fosse o meno proprietaria dei terreni ovvero dei rifiuti ivi abbancati al momento dell'intimazione non assume alcun rilievo, essendo la stessa stata chiamata in causa non in ragione di un titolo formale, ma perché ritenuta responsabile. Né avrebbe potuto essere diversamente stante che l'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 22 del 1997 individua in "chi cagiona" anche in maniera accidentale, l'inquinamento, il destinatario del primo provvedimento intimatorio, così come riproposto nell'attuale art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 ("il responsabile"). L'Adunanza plenaria ha ritenuto che in caso di operazioni societarie, la successione dell'incorporante negli obblighi dell'incorporata è espressione del principio espresso dal brocardo *cuius commoda eius et incommoda*, cui è informata

la disciplina delle operazioni societarie straordinarie, tra cui la fusione, anche prima della riforma del diritto societario, *«per cui alla successione di soggetti sul piano giuridico-formale si contrappone nondimeno sul piano economico-sostanziale una continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale. Anche prima che venisse sancito il carattere evolutivo-modificativo di quest'ultimo tipo di operazione era infatti indubbio che l'ente societario subentrato a quello estintosi per effetto dell'incorporazione acquisiva il patrimonio aziendale di quest'ultimo, di cui sul piano contabile fanno parte anche le passività, ovvero i debiti inerenti all'impresa esercitata attraverso la società incorporata»*. Ciò è quanto accaduto nel caso di specie a monte della vendita alla Micorosa.

Come ben ricostruito dal T.A.R. nella sentenza n. 339 del 2014 le vicende successorie che hanno interessato il complesso industriale del Petrolchimico di Brindisi sono le seguenti:

- 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 s.p.a. (1980);
- la cessione alla Montedipe s.r.l. (1989), mediante conferimento del ramo d'azienda comprensivo della proprietà dell'area in questione;
- il successivo conferimento del ramo d'azienda da quest'ultima (divenuta poi Enichem Polimeri s.r.l. nel 1991) a Enichem Anic s.r.l. (nel 1990);
- la fusione per incorporazione di Enichem Anic s.r.l. ed Enichem Polimeri s.r.l. in Enichem s.p.a. (nel 1993), poi divenuta Syndial s.p.a.;
- il conferimento d'azienda da Enichem s.p.a. a Brindisi Etilene s.r.l. (1995), poi divenuta Polimeri Europa s.r.l. e, in seguito, Versalis s.p.a.

La Enichem s.p.a., dunque, (poi divenuta Syndial s.p.a.) consegue a fusione per incorporazione delle due società (Enichem Anic s.r.l. e Enichem Polimeri s.r.l., entrambe rivenienti dalla Montedipe s.r.l. , la prima per conferimento di ramo d'azienda, la seconda per trasformazione).

L'ultimo sversamento si colloca nel 1983 ovvero è da ascrivere materialmente alla Montedipe s.p.a.; seguono cessioni di ramo d'azienda e fusioni per incorporazione fino alla situazione "fotografata" con l'ordinanza impugnata. La Syndial, segmento terminale (cui ne sono sopravvenuti successivamente altri) delle ridette operazioni societarie, evidenzia esclusivamente nella propria tesi difensiva le vicende proprietarie sull'area inquinata; ma non dimostra in alcun modo di non essere subentrata nella pregressa gestione aziendale, invocando la "sopravvivenza" del proprio dante causa quale soggetto titolare in via esclusiva del danno ambientale addebitatole. A ben guardare, anzi, attraverso il richiamo alle trattative negoziali concernenti la vendita del sito, documenta *per tabulas* la sostanziale omogeneità anche gestionale, mirando da subito l'operazione all'attribuzione, in uno con la proprietà, della bonifica del sito *sub specie* di reindustrializzazione dello stesso. La prima scrittura privata, intercorre tra Micorosa e Montedipe s.p.a. , risale al 6 aprile 1987 e prevede, appunto, la "messa a disposizione" dei fanghi per il loro successivo recupero; il successivo contratto di compravendita, in data 19 febbraio 1992, è siglato da Enichem Anic s.r.l., dante causa di Enichem s.p.a., e egualmente descrive lo stato dei luoghi, dando atto dell'avvenuta immissione nel possesso già dal 15 gennaio 1990. Non è chi non veda la mancanza di soluzione di continuità tra le società coinvolte nell'operazione: la circostanza che l'ipotizzata reindustrializzazione -e dunque la bonifica- non sia stata effettuata dalla acquirente Micorosa, non può non comportare l'integrale trasferimento sulla stessa della responsabilità dell'inquinamento, riconducibile integralmente alle Società del Gruppo Montedison, da ultimo quelle che hanno trattato e concluso l'alienazione.

21. Che la posizione della Società, dunque, non a caso indicata come "ex proprietaria", fosse chiara all'Amministrazione procedente è dimostrato anche dal tenore letterale delle premesse alla parte dispositiva dell'atto impugnato, laddove si richiama espressamente «*la nota n°DIRE-849/01 del 7.02.2001, con cui la società Enichem spa allega copia dell'atto di vendita dei terreni oggetto di discarica*

dalla Società Enichem Anic s.r.l. alla Società Micorosa srl». Tale vendita, evidentemente, non è stata ritenuta di per sé sufficiente a scriminare la pregressa condotta di Enichem (e prima ancora, delle Società da cui Enichem deriva) nella causazione dell'inquinamento, esonerandola dalla bonifica. Ciò in quanto l'area «è sempre stata (sino al suo trasferimento alla Micorosa srl) di titolarità di società tutte facenti parte del gruppo Montedison e tutte invariabilmente dedite alla produzione di acetilene da carburo» (pag. 6 dell'atto di appello).

22. Vero è che nel caso di specie non è chiarito se le Società responsabili degli sversamenti si siano estinte all'esito di talune operazioni di cessione di attività o di ramo d'azienda. In caso contrario, infatti, in tali ipotesi, come di recente affermato da questo Consiglio di Stato, così interpretando i principi della più volte richiamata pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 10 del 2019, la cedente non avrebbe potuto sottrarsi agli obblighi rivenienti dalla sua responsabilità, non trattandosi di una successione *in universum ius* (v. Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 2020, n.2195, la cui richiesta di revocazione è stata dichiarata inammissibile con sentenza della medesima Sezione, 12 marzo 2021, n. 2138). La cessione di azienda o di un ramo di essa, infatti, siccome non determina una vicenda estintiva né a livello soggettivo, né a livello oggettivo, dato che il cedente, anche dopo la cessione, mantiene la sua soggettività giuridica, implica che lo stesso resti titolare di tutte le obbligazioni che già su di lui gravavano prima della cessione (art. 2560, comma 1, c.c.), a meno dell'assenso alla liberazione da parte del creditore. Il che sarebbe avvenuto, in particolare, nel passaggio da Montedipe s.p.a. a Montedipe s.r.l. e successivamente a Enichem Anic s.r.l.: ma nel caso di specie la Enichem (e quindi, la Syndial) si è limitata a ribadire di non essere la titolare formale del bene al momento degli ultimi sversamenti, senza tuttavia ascriverli alle proprie danti causa, pur consapevole a tal punto dello stato dei luoghi da avere inserito lo smaltimento dei fanghi nella relativa negoziazione con Micorosa. Nessuna soluzione di continuità, dunque, è possibile ravvisare tra la Montedipe s.p.a., poi s.r.l., operante *in loco* all'epoca degli sversamenti, e la Syndial s.p.a., stante che a

quest'ultima si arriva attraverso una serie di operazioni, che vanno dalla cessione di ramo d'azienda alla fusione per incorporazione, tali da non creare mai uno iato tra situazione preesistente, "accettata", oltre che acquisita, dal nuovo soggetto, fino al momento della vendita a Micorosa. Ridetta vendita a sua volta, ha comportato il trasferimento della proprietà, ma non della responsabilità, secondo il richiamato paradigma che vede il proprietario incolpevole chiamato in causa sotto il profilo economico, ma non delle responsabilità, appunto, che restano in carico all'autore dell'illecito, ovvero, per quanto ampiamente chiarito, a chi è subentrato nel relativo obbligo essendosi in qualche modo sovrapposto allo stesso.

23. Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene che l'appello vada accolto nella parte in cui ritiene corretta l'individuazione della Enichem quale responsabile dell'inquinamento perché "proprietaria" dei rifiuti abbancati sul sito, riconducibili all'attività del Gruppo societario dal quale "deriva" senza soluzione di continuità.

24. A ciò consegue la reiezione del primo motivo di appello incidentale, essendo stato correttamente interpretato l'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997, in relazione al d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. La Enichem s.p.a., si definisce proprietaria dell'area limitatamente al periodo 2 giugno 1989-30 gennaio 1992 (pag. 9 dell'appello) pur chiarendo che la prima data corrisponde al conferimento del ramo d'azienda comprensivo della proprietà da Montedipe s.p.a. a Montedipe s.r.l., ovvero ribadendo essa stessa la continuità tra le società del gruppo Montedison. Ciò le rende attribuibile la responsabilità dell'inquinamento -*recte*, l'obbligo di porvi rimedio- giusta la ricordata natura permanente dell'illecito che si rende necessario andare a rimuovere. La successione sul piano civilistico negli obblighi inerenti a fenomeni di contaminazione di siti e di inquinamento ambientale in caso di operazioni societarie contraddistinte dalla continuità dell'impresa pur a fronte del mutamento formale del centro di imputazione giuridica consente infatti di

assicurare una miglior tutela dell'ambiente (v. ancora Cons. Stato, A.P. n. 10 del 2019).

25. Neppure può dirsi violato il d.m. 10 gennaio 2000, di perimetrazione del S.I.N. di Brindisi ricomprendendovi l'area in controversia. La competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, prevista dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426, attiene alla fase della bonifica vera e propria, non all'intimazione delle misure cautelari emergenziali che si pongono a monte della stessa, siccome ormai chiarito dal combinato disposto degli artt. 244 e 252 del d.lgs. n. 152 del 2006.

26. Di nessun ostacolo all'intimata messa in sicurezza si palesa, infine, la mancata titolarità di diritti domenicali, stante che diversamente opinando resterebbero privi di rimedio tutti i fenomeni di inquinamento non ascrivibili al proprietario del terreno.

27. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati, infatti, dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

28. La complessità della materia trattata giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del T.A.R. per la Puglia, sez. I, n. 210 del 2013, respinge il ricorso n.r.g. 3219/2011.

Respinge l'appello incidentale.

Dispone l'estromissione dal processo del Commissario straordinario per i rifiuti della Regione Puglia.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso dalla Sezione Seconda del Consiglio di Stato con sede in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2021, tenutasi con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF

Hadrian Simonetti, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO