

Società fuse per incorporazione e responsabilità in tema di inquinamento ambientale «storico»

Cons. Stato, Sez. IV 10 novembre 2021, n. 7494 - Giovagnoli, pres.; Rotondo, est. - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) c. Sarinox, Fallimento Sarinox S.r.l. (avv. Pilia) ed a.

Ambiente - Responsabilità in tema di inquinamento ambientale e bonifica dei siti - Inquinamento storico del sito - Società fuse per incorporazione.

(Omissis)

FATTO

1. Con l'appello in esame (nrg 1677/2021), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero della transizione ecologica) impugna la sentenza n. 264 del 20 luglio 2020 resa dal T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia.

2. Nel ricorso di primo grado (n.r.g. 382/2019), la ditta Sarinox impugnava l'ordinanza ministeriale prot. n. 297, datata 9 ottobre 2019, recante l'ordine impartito alla società Sarinox, ai sensi dell'art. 305, comma 2, lett. c), del D. Lgs. n. 152/2006, di prendere le misure di riparazione descritte nel Report ISPRA CRE – ETF DAN 1/2019 quali: - “a titolo di riparazione complementare la progettazione/esecuzione di interventi di disinquinamento di un volume di 42.000.000 mc di acque sotterranee contaminate”, - “a titolo di riparazione compensativa la progettazione/esecuzione di interventi di tutela dei corpi idrici sotterranei e di ottimizzazione dei relativi servizi ecosistemici, anche in altre zone rispetto al sito in esame, per esempio attraverso contributi ad opere di potabilizzazione, per un costo pari a 41.979.600,00 €”.

2.1. La ricorrente articolava sei autonomi motivi di gravame.

2.3. L'impugnata sentenza: a) estrometteva il Ministero dell'interno dal giudizio; b) accoglieva il I, III e V motivo di gravame, negando la responsabilità della ditta Sarinox nell'inquinamento del sito e nel conseguente danno ambientale, sul presupposto che la stessa impresa fosse mera conduttrice dell'impianto e dovendosi ritenere assodata la responsabilità della società INFA, originaria proprietaria dell'impianto, che avrebbe cessato di inquinare nel 1987; c) dichiarava inammissibile il ricorso incidentale proposto dalla società INFA - Industria friulana alluminio spa in liquidazione; d) compensava le spese di lite.

3. Appellano la sentenza il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dell'interno e Ispra (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), articolando 3 autonomi mezzi di gravame.

3.1. Violazione e/o falsa applicazione delle norme in materia ambientale: artt. 302, 305, 308, D.lgs. 152/2006; art. 2, par. 6 della Direttiva 2004/35/CE - Erronea motivazione circa un punto decisivo della controversia.

3.2. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1587 e 1176, cod. civ. - Carente e/o illogica pronuncia su un aspetto decisivo della controversia – Travisamento dei fatti.

3.3. Violazione e/o errata applicazione delle norme in materia ambientale, in relazione alla responsabilità patrimoniale del proprietario del sito industriale.

4. Come seguono e censure.

4.1. Sussiste la responsabilità di Sarinox s.r.l., in qualità di operatore, a dare attuazione alle misure indicate nell'ordinanza ministeriale.

4.2. Considerata l'evoluzione dell'assetto proprietario che ha interessato lo stabilimento industriale da cui trae origine l'inquinamento, la Sarinox s.r.l. figura oggi come affittuaria dell'area per cui deve ritenersi, in ogni caso, responsabile delle misure di ripristino occorrenti a fronteggiare il danno ambientale.

4.3. Essa sarebbe comunque da ritenere responsabile delle richiamate misure dal momento che la medesima nasce da un'operazione di fusione per incorporazione di svariate società, tra cui la Nuova IN.FA s.p.a., rispetto alla quale è succeduta in universum jus rispetto agli obblighi giuridici precedentemente assunti dalla società incorporata.

4.4. La decisione impugnata ha trascurato di accertare la responsabilità (anche) concorrente di SARINOX s.r.l. nella causazione dell'evento che ha provocato il danno ambientale, consistente nella contaminazione della falda profonda a causa delle inefficaci e tardive attività di messa in sicurezza poste in essere da INFA s.p.a.

4.5. Gli interventi di riparazione e messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano sul responsabile della contaminazione: la Sarinox s.r.l. può essere considerata tale in quanto subentrata nella qualità di proprietaria ad INFA s.p.a..

5. Si è costituita la SARINOX s.r.l.

6. Con ordinanza n. 1567/2021, la Sezione ha accolto l'istanza cautelare proposta in via incidentale dagli appellanti e, per l'effetto, ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata avendo ritenuto “nel bilanciamento dei contrapposti interessi, prevalente, ai fini cautelari, quello volto alla tutela della salute pubblica lasciando inalterata la situazione di fatto come definita dal provvedimento impugnato in primo grado, così da preservare la “re adhuc integra” nelle more della definizione del giudizio.

6.1. Con la stessa ordinanza, la Sezione “Preso atto, altresì, che i difensori delle parti presenti hanno chiesto, concordemente, che sia dichiarata l’interruzione del giudizio a seguito dell’intervenuto fallimento della società Sarinox, come documentato in atti (v. sentenza n. 520 del 2020 del Tribunale ordinario di Milano, sez. Fallimentare)”, ha dichiarato l’interruzione del giudizio.

7. Con ricorso per riassunzione ex art. 80 c.p.a. il Ministero della Transizione Ecologica, il Ministero dell’Interno-Prefettura di Pordenone e ISPRA hanno riassunto, con atto notificato in data 14 maggio 2021, il presente giudizio.

8. Si è costituito il “Fallimento Sarinox srl” che, nel chiedere la reiezione dell’appello avversario, ripropone ex art. 101 comma 2 c.p.a., i motivi non esaminati (II° - IV° e VI°) dal TAR adito in ragione dell’avvenuto accoglimento del I° - III° e V° motivo di gravame.

9. All’udienza del 21 ottobre 2021, l’appello è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

10. Preliminarmente, va estromesso dal giudizio, per carenza di legittimazione attiva, il Ministero dell’interno non avendo esso impugnato il capo di sentenza recante la sua estromissione da giudizio di primo grado perché “privo di legittimazione passiva non avendo concorso in alcun modo alla formazione del provvedimento impugnato”.

11. Nel merito, come seguono le considerazioni del Collegio.

12. Il Tar., nell’applicare alla fattispecie le regole che disciplinano la responsabilità in tema di inquinamento ambientale e bonifica dei siti, non ha fatto buon governo dei principi elaborati dalla Plenaria e dalla successiva giurisprudenza del Consiglio di Stato, cui la Sezione aderisce.

In punto di fatto, emerge per tabulas la responsabilità del gruppo societario, da apprezzarsi in termini sostanzialistici, (Cons. St., sez. IV, n. 2301 del 2020), che ha avuto, e ha, in titolarità la conduzione del sito e l’esercizio dell’attività fonte del contestato inquinamento.

13. Rileva, in ogni caso, la circostanza che la società “Nuova INFA”, fusa per incorporazione nella società Sarinox, è stata proprietaria dell’impianto in questione nel corso del 2001, impianto che aveva acquistato da INFA nel giugno del 2001 e rivenduto a Intersider Acciai nel settembre dello stesso anno per esserne poi rientrata in possesso come conduttrice a seguito di contratto stipulato il 28 settembre 2001.

13.1. La struttura societaria, meglio, l’evoluzione che ha subito l’assetto proprietario che ha interessato lo stabilimento industriale, da cui trae origine l’inquinamento, coinvolge direttamente (anche) la Sarinox s.r.l., che figura oggi come affittuaria dell’area e che, pertanto, deve in ogni caso ritenersi responsabile delle misure di ripristino occorrenti a fronteggiare il danno ambientale di cui oggi si discute.

14. Ancor più ove si consideri che, giusta allegazioni fattuali e documentazione di parte pubblica, l’inquinamento (falda acquifera) non sarebbe cessato bensì, si sarebbe incrementato a causa del contegno inerte della Sarinox s.r.l. (La sostanza inquinante denominata “percloroetilene” ha, infatti, proseguito la sua migrazione nelle falde profonde del sottosuolo, aggravando l’inquinamento e rendendo inadeguati gli interventi effettuati).

14.1. Si è in presenza, quindi, di un inquinamento storico del sito.

15. La Sezione, con sentenza n. 1658 del 2021, le cui motivazioni il Collegio condivide, ha ritenuto legittima l’imputazione delle misure di sicurezza e di prevenzione al proprietario e suoi aventi causa nel caso di inquinamenti storici.

16. Altrettanto, si sono inverati i presupposti individuati dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato di cui alla sentenza n. 10 del 2019.

16.1 In particolare, la Plenaria dopo avere ribadito la natura di illecito civile permanente (v. ex plurimis, Cass. civ., sez. III, 19 giugno 1996, n. 5650; Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641) ha affermato, con riferimento alla possibilità di trasmettere gli obblighi e le responsabilità conseguenti alla commissione dell’illecito in caso di operazioni societarie straordinarie, quale la fusione per incorporazione (sia nel regime antecedente alla riforma del diritto societario di cui al d.lgs. n. 6 del 2003, sia avuto riguardo tale evenienza dopo la riforma della norma citata, intervenuta nel 2003), i seguenti principi:

- ai sensi dell’art. 2504-bis c.c., la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società estinte;

- dal tenore letterale del citato art. 2504-bis c.c. si ricava che gli obblighi in questione sono trasmissibili, in caso di fusione per incorporazione, dalla società responsabile del danno incorporata alla società incorporante;

- la successione dell’incorporante negli obblighi dell’impresa incorporata è espressione del principio espresso dal brocardo “cuius commoda eius et incommoda”, per cui alla successione di soggetti sul piano giuridico-formale si contrappone sul piano economico-sostanziale una continuazione dell’originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale;

- l’effetto tipico della successione negli obblighi della società incorporata neppure è impedito dal fatto che l’accertamento dell’illecito ambientale possa eventualmente essere successivo all’operazione straordinaria di fusione, in quanto, anche quando funge da presupposto di un provvedimento amministrativo come quello che ordina la bonifica, l’accertamento del



danno all'ambiente risale per sua natura all'epoca della sua commissione;

- “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 di assicurare una miglior tutela dell'ambiente;
- la tesi contraria alla successione consentirebbe una facile elusione degli obblighi maturati nel corso della gestione di una società.

16.2. La Plenaria ha, infatti, ulteriormente precisato che “allorché la situazione di danno all'ambiente si protragga in un arco di tempo in cui per effetto della successione di norme di legge al rimedio risarcitorio si aggiunga quello della bonifica, nessun ostacolo di ordine giuridico è ravvisabile ad applicare quest'ultima ad un soggetto che, pur non avendo commesso la condotta fonte del danno, sia nondimeno subentrato a quest'ultimo”.

16.3. In termini anche Cass. civ., sez. III, 11 novembre 2015, n. 22998, che, a proposito della responsabilità dell'incorporante per l'illecito civile posto in essere dalla incorporata, ha chiarito che “La fusione di società, anche mediante incorporazione, realizza una successione universale corrispondente a quella mortis causa delle persone fisiche, sicché il nuovo soggetto risultante dalla fusione (o il soggetto incorporante) diviene l'unico e diretto obbligato per i debiti dei soggetti estinti in ragione della fusione o della incorporazione, fra i quali vanno ricompresi anche quelli derivanti da responsabilità di cose in custodia ex art. 2051 c.c., in relazione ai danni causati da un incendio delle parti comuni di un immobile di proprietà della società incorporata”.

17. Le considerazioni che precedono in ordine alla natura dell'illecito permanente consentono, dunque, di ritenere la società Sarinnox il soggetto responsabile tenuto agli obblighi di reintegrazione-ripristino dello stato dei luoghi.

18. Il Ministero dell'ambiente ha fatto buon governo delle fonti normative, segnatamente dell'art. 305, comma 2, lett. c), a mente del quale, quando viene accertato un danno ambientale, è in sua facoltà di ordinare, in qualsiasi momento, all'operatore di prendere le misure di ripristino necessarie.

18.1. Segnatamente, di: “a) chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi danno verificatosi e sulle misure da lui adottate immediatamente ai sensi del comma 1; b) adottare, o ordinare all'operatore di adottare, tutte le iniziative opportune per controllare, circoscrivere, eliminare o gestire in altro modo, con effetto immediato, qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali e effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi;

c) ordinare all'operatore di prendere le misure di ripristino necessarie;

d) adottare egli stesso le suddette misure”.

18.2. Così come correttamente, alla stregua dell'art. 2, comma 6, Dir. 2004/35/CE., esso ha individuato nella società Sarinnox l'operatore responsabile, per tale intendendosi “qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività” (art. 302, comma 4, D.Lgs n. 152/2006). Militano in tal senso:

a) la qualità di proprietaria dell'area su cui insiste l'insediamento industriale;

b) la previsione di cui all'art. 2504-bis, primo comma, c.c.;

c) la circostanza che la fusione concretizza una vicenda evolutivo-modificativa del medesimo soggetto giuridico;

d) la titolarità dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata alla società dalla Regione Friuli Venezia Giulia, con decreto n. 2039/AMB del 3 luglio 2017;

e) la individuazione, quale responsabile dell'inquinamento, della incorporata “Nuova Ninfa”, intervenuta fin dal 2001 con la comunicazione di cui all'art. 9 del d.m. 471 del 1999 nonché la presentazione e realizzazione di progetti di bonifica e di caratterizzazione, per risanare i siti e rimediare all'inquinamento da essa causato;

f) la responsabilità, quanto meno concorrente, di SARINNOX s.r.l. nella causazione dell'evento che ha provocato il danno ambientale, determinato dalla prosecuzione dello sversamento di sostanza inquinante denominata “percloroetilene” nelle falde profonde del sottosuolo, ciò che ha aggravato l'inquinamento ovvero, in ogni caso, vanificato gli interventi effettuati.

19. Le conclusioni s'appalesano conformi anche ai principi comunitari del “chi inquina paga”, declinato nel senso che l'autorità competente non può imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 24 giugno 2008, n. 188; Corte di giustizia UE, 4 marzo 2015, C-534/13); principio ribadito negli artt. 242 e 244 del D. Lgs. 152/2006 secondo cui “l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare”.

19.1. Anzitutto, perché la società Sarinnox è stata correttamente individuata – per quanto sopra motivato – come operatore responsabile (quanto meno concorrente) dell'inquinamento.

19.2. Di poi, in quanto nell'accertamento della responsabilità occorre non limitarsi all'individuazione dell'autore materiale della condotta di inquinamento, per tale intendendosi semplicisticamente l'entità che conduce o ha condotto direttamente l'attività inquinante bensì, occorre estendere l'accertamento a tutti quei “soggetti che hanno il controllo della fonte di inquinamento in virtù di poteri decisionali, o che rendono comunque possibile detta condotta in forza della posizione

giuridica che rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore.

19.3. Da qui, l'irrelevanza della qualità di mera conduttrice del sito, assunta da Sarinox in forza del contratto di locazione, elemento questo meramente formale (valorizzato dal Tar) che, tuttavia, cede alla visione sostanzialistica di impresa patrocinata dalla Sezione (v. Cons. St., sez. IV, n. 2301 del 2020), idonea a far emergere le responsabilità ambientali in capo ai soggetti che, nel corso degli anni, hanno tratto comunque un utile, un profitto ovvero qualsiasi tipo di vantaggio economico dalle attività inquinanti (anche indiretto, mendiate condotte passive e omissive implicanti risparmi di spesa; distribuzione dei dividendi) e che, pertanto, si pongono in un rapporto di continuità causale con la produzione del danno-evento.

20. Quanto all'accertamento della responsabilità, l'incedere dei fatti, per come desunto dalla documentazione versata in atti, fa ragione degli esiti rassegnati nei provvedimenti impugnati.

Già nel 1987 veniva accertato l'inquinamento della falda acquifera; seguivano indagini da parte della Protezione Civile regionale e l'imputazione di responsabilità alla società INFA -Industria Friulana Alluminio s.p.a.; quindi, data 30 marzo 2001, la società proprietaria dell'area presentava la comunicazione di cui all'art. 9 del DM 471/1999, cui facevano seguito il Piano di Caratterizzazione del sito, la Caratterizzazione e il Progetto di bonifica e infine, nel 2008, il piano di messa in sicurezza operativo; nel 2011, veniva formalizzata una nuova diffida, persistendo lo stato di contaminazione delle acque sotterranee, fino a valle del sito (venivano riscontrati ancora elevati valori di contaminazione a fronte della inefficacia delle misure adottate a rimedio); tale situazione persisteva fino al 2016 allorché, per effetto delle evoluzioni societarie di cui sopra è stato dato conto, subentrava, per fusione e incorporazione, la Sarinox nella conduzione del sito e nell'esercizio delle attività.

L'evoluzione societaria avveniva come segue:

Il 26 aprile 2001, IN.FA. vendeva a "Nuova IN.FA. s.p.a." lo stabilimento in questione; il 26 settembre 2001 "Nuova IN.FA." vendeva a sua volta lo stabilimento industriale a "INTERSIDER Acciai s.p.a." che, con contratto di locazione del 28 settembre 2001, concedeva in locazione a "Nuova IN.FA. S.p.A. il medesimo stabilimento; infine, il 3 ottobre 2016, Nuova IN.FA. (in liquidazione), C Inox srl, Nuova Sarinox srl, Sigma RE srl, C.M.T INOX srl (in liquidazione), INOX Center srl (in liquidazione), S.S.P. Stainless Steel Performance srl (in liquidazione), Stainless Products srl (in liquidazione) e Triaton Italia srl (in liquidazione) si fondevano dando vita alla società Sarinox srl.

20.1. In tutto questo arco temporale, la sostanza inquinante denominata percloroetilene, ha sempre continuato a migrare nelle falde profonde del sottosuolo.

Ne sono riprova: la nota della Provincia di Pordenone prot. n. 291 del 18 gennaio 2016, la nota prot. 16665/DP/UPG del 9.3.2016 della AAS n. 5 di Pordedone, la nota DG SVI prot. n. 1159 del 6 febbraio 2018 della Regione, la nota DG SVI prot. n. 1573 del 19 febbraio 2018 del Ministero dell'ambiente; tutte rivelatrici, in ragione del loro contenuto sostanziale, degli elevati livelli di concentrazione di agenti inquinanti presenti nei pozzi esistenti (soglie elevate).

20.2. Atti, questi, che si pongono in continuità funzionale e storica con i precedenti accertamenti e che disvelano l'inadeguatezza e inefficacia degli interventi posti in essere per rimediare all'inquinamento del sito; ai quali si aggiunge la documentata gravità del danno ambientale e l'urgenza di approntare misure adeguate ed efficaci, comprovati nella relazione ISPRA in cui l'Istituto ha documentato, accertato e attestato la "minaccia di danno ambientale dovuta a fonti attive di inquinamento in grado di pregiudicare in modo ulteriore lo stato di qualità del corpo idrico".

21. Presupposti tutti, che rendono, tra l'altro, recessive le doglianze della Sarinox in punto di asserita carenza di ragioni giustificatrici circa la "necessità di eseguire con urgenza interventi di messa in sicurezza dell'area di cui trattasi" (motivo n. 4 del controricorso).

21.1. L'Amministrazione ha, in definitiva, sufficientemente comprovato, sulla base di elementi fattuali congruenti e l'evidenziazione di un percorso motivazionale immune da vizi logici, la presenza dei presupposti sottesi al provvedimento con il quale, in applicazione degli artt. 302 e segg. del D.Lgs n. 152/2006, essa ha ordinato alla Sarinox l'adozione delle divise misure di riparazione, come descritte e ritenute necessarie nel report ISPRA CRET.ETF DAN n. 1/2019 quest'ultimo contenente la relazione tecnica di valutazione del danno ambientale, la cui presenza ha inverato la legittimità delle avverate ordinanze, sotto il profilo istruttorio e motivazionale nonché del buon governo fatto delle fonti normative di settore, alla luce e in applicazione dei principi elaborati in materia dalla giurisprudenza amministrativa.

22. L'appello s'appalesa, pertanto, fondato.

23. Le ragioni della sua fondatezza, per come sopra scrutinate, valgono a rigettare i motivi di ricorso non scrutinati dal Tar con i quali la Sarinox ha contestato gli impugnati provvedimenti sotto il profilo dell'illegittimo addebito (i) della imputabilità soggettiva dei fatti ascritti, (ii) della colpevolezza, (iii) della conseguente responsabilità, (iv) dei presupposti fattuali e storici; affermando la propria estraneità alla vicenda inquinante e ritenendosi soggetto non colpevole.

24. Le spese processuali del doppio grado, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, previa estromissione del Ministero dell'interno, respinge il ricorso di primo grado n.r.g. 382/2019.

Spese compensate.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it