Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sent. n. 10 del 22 ottobre 2019 (ud. del 10 luglio 2019)

Pres. Cirillo, Est. Franconiero

Rifiuti. Bonifica del sito inquinato per il danno ambientale causato dalla società incorporata. Art. 244 d. lgs. n. 152/2006. Illecito civile extracontrattuale. Art. 2043 c.c. .

La bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non resp onsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento.

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 [...] attraverso l'istituto elaborato dalla prassi commerciale della *due diligence* è possibile per il soggetto interessato all'acquisto di un complesso aziendale venire a conoscenza del fenomeno da parte del cedente, autore dei fatti e di concordare sul piano negoziale strumenti in grado di riversare su quest'ultimo le relative conseguenze sul piano economico (ad esempio: attraverso garanzie per sopravvenienze passive), o altrimenti avvalersi dei rimedi civilistici per la responsabilità del medesimo cedente per omessa informazione.

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sent. n. 10 del 22 ottobre 2019 (ud. del 10 luglio 2019)

N. 00010/2019REG.PROV.COLL.

N. 00004/2019 REG.RIC.A.P.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 4 di A.P. del 2019, proposto da Nokia Solutions and Networks s.p.a. (già Alcatel - Lucent Italia s.p.a.), rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Vivani e Stefano Verzoni, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, piazza dei Caprettari 70;

contro

Provincia di Asti e Comune di Asti, rispettivamente in persona del dirigente del servizio ambiente e del sindaco *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Gianni Maria Saracco, domiciliati presso la segreteria del Consiglio di Stato, in Roma, piazza Capo di Ferro 13; Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale per il Piemonte - ARPA, Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale per il Piemonte - ARPA - Dipartimento Provinciale di Asti, non costituiti in giudizio;

nei confronti

IAO - Industrie Riunite s.p.a., in persona dell'amministratore delegato e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Gattamelata, con domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, via di Monte Fiore 22;
Meritor Heavy Vehicle Systems Cameri s.p.a. (già Arvin Meritor Suspension System s.r.l.), Regione Piemonte, Azienda Sanitaria Locale di Asti – A.S.L. AT, IAO – Industrie Riunite s.p.a., non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, Sezione Prima, n. 674 del 13 maggio 2016, resa tra le parti, concernente l'ordine di bonifica di aree contaminate da cromo esavalente e da solventi clorurati provenienti dallo stabilimento industriale ex Way-Assauto di Asti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia e del Comune di Asti e della IAO - Industrie Riunite s.p.a.;

Viste la sentenza non definitiva e l'ordinanza di rimessione della IV Sezione del 7 maggio 2019, rispettivamente ai nn. 2926 e 2928;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2019 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Claudio Vivani, Laura Formentin, per delega dell'avvocato Gianni Maria Saracco, e Stefano Gattamelata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

§ - 1. Con l'ordinanza indicata in epigrafe la IV Sezione del Consiglio di Stato ha deferito a questa Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99, comma 1, cod. proc. amm., la questione, oggetto di contrasti di giurisprudenza, concernente la possibilità di ordinare la bonifica di siti inquinati ex art. 244 del c.d. codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per un inquinamento di origine industriale risalente ad epoca antecedente a quella in cui l'istituto della bonifica è stato introdotto nell'ordinamento giuridico, ed inoltre nei confronti di una società non responsabile dell'inquinamento, ma da questa avente causa per effetto di successive operazioni di fusione di società per incorporazione.

§ - 2. Il deferimento all'Adunanza plenaria trae origine dal giudizio di impugnazione promosso dalla Alcatel-Lucent Italia s.p.a. contro l'ordine impartitogli dalla Provincia di Asti (con determinazione n. 1262 dell'11 maggio 2015) di bonificare lo stabilimento industriale "Ex Way-Assauto", sito in Asti, via Antica Cittadella 2, in cui – come riferisce la Sezione rimettente – sin dal secolo scorso venivano prodotti ammortizzatori per automobili e treni, e in relazione al quale è stato accertato l'inquinamento.

§ - 3. Nel provvedimento impugnato erano ricostruite le vicende societarie relative al sito industriale ed esaminate le relazioni peritali depositate in giudizi civili e penali relativi ai medesimi fatti. Sulla base del descritto compendio istruttorio la Provincia di Asti riteneva da un lato accertata una contaminazione da cromo esavalente e solventi clorurati del sottosuolo e della falda acquifera, proveniente dall'area "vecchia cromatura", utilizzata sino al 1980 per l'attività produttiva dello stabilimento, alla quale era pertanto circoscritto l'ordine di bonifica; e dall'altro lato che la Alcatel-Lucent Italia era «*uno dei soggetti responsabili della contaminazione*». La responsabilità era in particolare imputata alla società appellante quale successore delle società autrici dell'inquinamento: IAO – Industrie Riunite s.p.a. e S.I.E.T.T.E. s.p.a., l'ultima delle quali era stata incorporata dalla ricorrente nel luglio del 1991.

§ - 4. Tra le censure formulate dalla Alcatel-Lucent Italia contro il provvedimento provinciale sin dal ricorso di primo grado, proposto davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte – e per il resto respinte sia da questo giudice che dalla Sezione rimettente in appello (con la sentenza non definitiva del 7 maggio 2019, n. 2926, coeva all'ordinanza di rimessione e parimenti indicata in epigrafe) - vi è quella relativa alla questione oggetto di deferimento ai sensi del citato art. 99, comma 1, cod. proc. amm., relativa alla possibilità di considerare tenuta alla bonifica del sito inquinato la società che ha incorporato quella responsabile di un inquinamento risalente ad un'epoca in cui l'istituto non era nemmeno previsto dalla legislazione nazionale.

§ - 5. Nell'ordinanza di rimessione sono quindi esposte le censure formulate sul punto dalla Alcatel-Lucent Italia.

a) In fatto:

- la società odierna appellante non ha mai gestito lo stabilimento industriale ed ha sempre operato in altro settore merceologico, mentre l'inquinamento è imputabile alle sopra menzionate società IAO - Industrie Riunite e S.I.E.T.T.E., gestori dell'impianto rispettivamente sino al 1981 e sino al 1986, quando sono poi state incorporate: la prima nella seconda, nel 1981, e quest'ultima in Alcatel-Lucent Italia (all'epoca con diversa denominazione), nel 1991.

b) In diritto:

- l'inquinamento è antecedente al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (*Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e*

sui rifiuti di imballaggio), quando l'istituto della bonifica è stato per la prima volta previsto dalla legge, all'art. 17, e tale disposizione non si pone in «*continuità normativa con le previgenti ipotesi di responsabilità civile*», all'opposto di quanto si riscontra invece tra la stessa e l'art. 244 d.lgs. n. 152 del 2006 attualmente vigente, su cui si fonda il provvedimento impugnato;

- pertanto non vi sarebbero nei confronti della società i presupposti perché essa possa soggiacere agli obblighi di bonifica, né quale responsabile dell'inquinamento, né a titolo di successore nei medesimi obblighi in ipotesi maturati in capo ai precedenti gestori del sito produttivo, dal momento che l'inquinamento non era all'epoca considerato una condotta avente disvalore giuridico ed in ogni caso per la mancanza della necessaria base normativa.

§ - 6. Dopo l'esposizione delle censure della Alcatel-Lucent, la Sezione rimettente ha quindi dato atto della giurisprudenza formatasi sulle questioni poste dalla società ricorrente.

Sono in particolare richiamate:

- la sentenza della V Sezione del 5 dicembre 2008, n. 6055, in cui si è escluso che l'art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 sia in rapporto di continuità normativa con l'art. 2043 del codice civile, norma generale della responsabilità civile, o con altre figure speciali della stessa, e che pertanto la prima possa essere applicata retroattivamente a condotte di inquinamento realizzate prima della sua entrata in vigore, ad una società che in epoca successiva ha incorporato quella responsabile della contaminazione;

- la sentenza della VI Sezione del 9 ottobre 2007, n. 5283, con cui la bonifica è stata ritenuta applicabile a qualsiasi situazione di inquinamento in atto al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 22 del 1997.

La Sezione rimettente precisa al riguardo che nel precedente del 2008 si considera espressamente quello del 2007 e si afferma che il contrasto tra le due decisioni è solo apparente, perché nel caso deciso dalla VI Sezione «*il soggetto autore dell'inquinamento esisteva già prima dell'entrata in vigore del decreto Ronchi (e continuò ad esistere successivamente)*» (così la sentenza n. 6055 del del 5 dicembre 2008 della V Sezione, richiamata nell'ordinanza di rimessione), per cui lo stesso poteva essere considerato ai sensi dell'art. 17, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997 «*responsabile dell'inquinamento*». Per contro, nella fattispecie oggetto della successiva pronuncia della V Sezione la società destinataria dell'ordine di bonifica dopo alcuni passaggi intermedi aveva incorporato la società autrice dell'inquinamento senza avere mai concorso all'evento. Sulla base di ciò si è ritenuto pertanto che la soggezione della stessa agli obblighi previsti dall'art. 17 poc'anzi richiamato «*trasmoderebbe in una non consentita applicazione retroattiva della legge*» (così ancora il precedente della V Sezione riportato nell'ordinanza di rimessione).

§ - 7. Tutto ciò premesso, nell'ordinanza di rimessione si presta adesione alla tesi della discontinuità normativa tra l'art. 2043 cod. civ. e l'art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 affermata dalla V Sezione nel proprio precedente, e del carattere innovativo di quest'ultima disposizione rispetto all'ipotesi generale di illecito civile previsto dalla prima, ma non anche alle conclusioni cui il precedente in questione è giunto.

§ - 7.1. La Sezione rimettente sostiene infatti che le differenze strutturali tra i due istituti non ostino ad imputare la responsabilità ai sensi del sopra citato art. 17, comma 3, d.lgs. n. 22 del 1997 alla società incorporante l'autrice materiale per «*fenomeni di inquinamento verificatisi anteriormente*» all'entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, «*purché la contaminazione dei luoghi sia ancora in essere*» (sul rilievo a questo scopo della permanenza dell'inquinamento nell'ordinanza

viene richiamata oltre alla giurisprudenza della VI Sezione nella sopra richiamata sentenza del 9 ottobre 2007, n. 5283 anche la più recente giurisprudenza della stessa IV Sezione: sentenza dell'8 ottobre 2018, n. 5761). In questa prospettiva la Sezione rimettente sottolinea che l'inquinamento ambientale costituisce comunque un fatto illecito che «*cristallizza, in capo all'autore, una correlativa responsabilità giuridica*», entrata pertanto a fare parte «*del complessivo patrimonio giuridico lato sensu inteso della società che ha causato la contaminazione*», e dunque trasmissibile per effetto di operazioni societarie straordinarie quali la fusione.

§ - 7.2. La trasmissione di tale responsabilità all'incorporante viene nello specifico ipotizzata sulla base della funzione «*ripristinatoria-reintegratoria*» dell'istituto ora previsto dall'art. 244 d.lgs. n. 152 del 2006, riconducibile al rimedio proprio della responsabilità civile della reintegrazione in forma specifica previsto dall'art. 2058 cod. civ., avente la funzione «*di apprestare la più efficace protezione al bene ambiente*», e non già al «*diritto lato sensu punitivo*».

§ - 7.3. Secondo la Sezione rimettente permarrebbe tuttavia un «*unico diaframma*», dato dal fatto che l'incorporazione della società autrice dell'illecito è avvenuta «*nel vigore di un'esegesi giurisprudenziale che vedeva nella fusione un fenomeno di estinzione della società incorporata e di successione in universum jus da parte dell'incorporante*», e non già, come oggi si desume dall'art. 2504-*bis* cod. civ, introdotto in epoca successiva dalla riforma del diritto societario (decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6), una vicenda modificativo-evolutiva dello stesso ente societario. Nondimeno la Sezione rimettente ritiene che anche questo ostacolo sia superabile «*se si ponesse l'accento sul carattere appunto universale della successione in universum jus*», finalizzato ad assicurare «*la prosecuzione a tutti gli effetti giuridici del patrimonio del soggetto estinto, salve solo specifiche e tassative eccezioni (ad esempio, i cd. "diritti intrasmissibili")*».

§ - 7.4. Secondo la Sezione rimettente solo in base al ragionamento così sintetizzato sarebbe possibile ordinare legittimamente alla società odierna appellante di bonificare il sito industriale oggetto delle condotte di inquinamento delle proprie incorporate ed evitare «*un commodus discessus per eludere le norme imperative a tutela del bene ambiente*».

DIRITTO

§ - 1. E' rimessa all'Adunanza plenaria la questione se possa essere destinataria di un ordine di bonifica di siti inquinati ai sensi dell'art. 244 del c.d. codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) una società non responsabile di un inquinamento antecedente a quando la bonifica dei siti inquinati è stata prevista dalla legge, ma subentrata a quella responsabile per effetto di fusione per incorporazione nel regime antecedente alla riforma del diritto societario.

§ - 2. Infatti, secondo le pacifiche risultanze in fatto della presente controversia, l'appellante Alcatel-Lucent Italia (ora Nokia Solutions and Networks s.p.a.), cui è stata ordinata la bonifica, non ha mai acquistato la proprietà né tanto meno ha mai gestito lo stabilimento industriale "ex Way-Assauto" sito in Asti da cui è stato accertato essere derivato l'inquinamento. In base alle convergenti deduzioni delle parti in causa l'impianto produttivo in questione è stato invece gestito:

- da Fabbriche Riunite Way-Assauto s.p.a., divenuta nel 1975 IAO - Industrie Riunite s.p.a., poi incorporata nel 1981 nella S.I.E.T.T.E. s.p.a., società facente parte del medesimo gruppo, con al vertice la International Telephone and Telegraph - ITT Inc.;

- nel novembre del 1986 l'intero capitale della S.I.E.T.T.E. è stato ceduto alla multinazionale francese Alcatel s.a.;

- quest'ultima tuttavia non ha inteso acquistare il ramo aziendale comprendente lo stabilimento industriale di Asti, perché considerato estraneo al proprio *core-business*, ragione per la quale nell'ottobre del 1986 lo stesso era stato conferito alla neo-costituita a ITT Industrie Riunite s.r.l., e poi in seguito a sua volta ceduto ad altri soggetti, tra cui l'odierna controinteressata IAO - Industrie Riunite s.p.a. (c.d. "nuova IAO", da non confondere con la società avente la medesima denominazione che dal 1975 ha gestito lo stabilimento industriale fino all'incorporazione nella S.I.E.T.T.E. nel 1981);

- per effetto dell'acquisto dell'intero capitale sociale, nel 1990 la Alcatel ha mutato la denominazione della propria partecipata S.I.E.T.T.E. in Alcatel S.I.E.T.T.E. s.p.a., la quale è stata quindi incorporata nel luglio del 1991 in Alcatel Face s.p.a., per poi essere ridenominata Alcatel Italia s.p.a. nello stesso anno ed infine, nel 2007, nell'odierna appellante Alcatel-Lucent Italia s.p.a. (che ora ha a sua volta assunto la denominazione di Nokia Solutions and Networks s.p.a.).

§ - 3. In ragione delle descritte vicende quest'ultima si professa estranea all'inquinamento del sito industriale e riferisce invece la relativa responsabilità alla «*Vecchia IAO*», ovvero alla IAO Industrie Riunite s.p.a., secondo la denominazione assunta nel 1975, poi «*definitivamente estinta nel 1991, per effetto della incorporazione in Alcatel-Lucent*» (così nella memoria conclusionale depositata dall'appellante il 7 giugno 2019).

§ - 4. Sotto un distinto profilo la medesima appellante ribadisce (da ultimo all'udienza di discussione del 10 luglio 2019) che prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 22 del 1997, non esisteva nell'ordinamento giuridico alcun obbligo di bonifica; ed inoltre che tra quest'ultimo e la fattispecie generale di illecito civile contenuta nell'art. 2043 cod. civ. non vi sarebbe alcuna continuità normativa. La difesa dell'appellante ha quindi concluso nel senso che, esclusa qualsiasi sua responsabilità diretta per l'inquinamento causato dallo stabilimento ex Way-Assauto di Asti, nemmeno possa esserle ordinata la bonifica del sito quale successore della società incorporata ed autrice della condotta. Secondo questo assunto la tesi avversata si tradurrebbe in una non consentita retroazione dell'istituto introdotto con l'art. 17 del citato d.lgs. n. 22 del 1997, poi trasfuso nel testo unico sull'ambiente attualmente in vigore ed applicato dalla Provincia di Asti nel caso di specie; ed in una del pari non ammessa estensione del fenomeno successorio inerente alla fusione per incorporazione antecedente alla riforma del diritto societario, come tale limitato ai soli «*diritti e gli obblighi delle società estinte*» (art. 2504-*bis* nella versione antecedente alla citata riforma del diritto societario), ad obblighi derivanti invece da norme di legge sopravvenute all'operazione.

§ - 5. Così sintetizzate le questioni di diritto deferite a questa Adunanza plenaria, la loro risoluzione richiede di affrontare tre punti controversi, posti in rapporto di consecuzione logica, di seguito esposti:

a) innanzitutto se la condotta di inquinamento ambientale commessa prima che nell'ordinamento giuridico fosse introdotta la bonifica dei siti inquinati sia qualificabile come illecito, fonte di responsabilità civile per il suo autore, e in quale fattispecie normativa di quest'ultimo istituto il fatto possa essere inquadrato;

b) quindi, in caso di risposta positiva al primo punto, quali siano i rapporti tra la figura di illecito così individuato e la bonifica e pertanto se, incontestata la discontinuità normativa tra i due istituti, sia nondimeno possibile ordinare la bonifica per fatti risalenti ad epoca antecedente alla sua introduzione a livello legislativo;

c) infine, ammessa l'ipotesi positiva per il secondo punto, se gli obblighi e le responsabilità conseguenti alla commissione dell'illecito siano trasmissibili per effetto di operazioni societarie straordinarie quale la fusione, secondo la legislazione civilistica vigente a quell'epoca vigente.

§ - 6. La risposta al quesito *sub* a) è nel senso che anche prima che nell'ordinamento giuridico venisse introdotta la bonifica, con il più volte citato art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997, l'inquinamento ambientale era considerato un fatto illecito. Nel sostenere la tesi contraria la società appellante si pone in contrasto con acquisizioni pacifiche presso la dottrina e la giurisprudenza.

§ - 6.1. Rimonta agli anni '70 del secolo scorso ad opera della dottrina, in parallelo con l'affermarsi dello sviluppo urbanistico ed industriale ed il maturare in contrapposizione ad esso di una diffusa coscienza ecologica, l'elaborazione dell'ambiente come bene giuridico autonomo ed unitario, oggetto di protezione giuridica contro le aggressioni umane.

L'emergere di questo "nuovo" bene giuridico nasce dall'opera di riduzione ad unità della legislazione dell'epoca, allora contraddistinta da normative di carattere settoriale poste a salvaguardia degli elementi costitutivi del paesaggio e delle bellezze naturali quali il suolo, l'aria e l'acqua, già oggetto sin da epoca antecedente alla Costituzione di tutela in altre forme e ad altri scopi, e cioè attraverso un regime di carattere essenzialmente conservativo proprio della tutela della tutela paesaggistica e culturale (in particolare con la legge 9 giugno 1939, n. 1497 - *Protezione delle bellezze naturali*; poi abrogata nel 1999). Alle caratteristiche tipiche della tutela conservativa tradizionale, essenzialmente incentrata sui vincoli alle attività umane a tutela del valore di bellezza naturale e paesaggistica del bene, si stava in quell'epoca di crescita industriale sviluppando per via legislativa un'azione di vigilanza, prevenzione e repressione delle condotte umane nocive per i singoli elementi costitutivi dell'ambiente sulla base di discipline normative di settore.

Sulla base della descritta linea di tendenza è pertanto maturata presso la dottrina una nozione autonoma di quest'ultimo come bene giuridico, in funzione della sua protezione contro pregiudizi in grado di tramutarsi in danno dello stesso "uomo aggressore", con la privazione o il deterioramento irreversibile delle citate matrici ambientali fondamentali per la sua esistenza. Nell'ambito di questa evoluzione del pensiero giuridico è stato quindi messo in luce che la qualificazione normativa di bene ambientale nasce dal riscontro delle sue oggettive caratteristiche materiali, per cui l'atto giuridico (legge o provvedimento amministrativo) che tale lo qualifichi e ne istituisca il relativo regime di tutela ha natura dichiarativa, di accertamento di una qualità ad esso immanente; ed inoltre che rispetto alla considerazione unitaria del bene con finalità di tutela ambientale sono recessivi gli aspetti legati alla sua composizione materiale (se cioè il bene sia composto a sua volta da un insieme di singole cose materiali) e al suo regime dominicale, pubblico, collettivo o privato cui gli lo stesso è sottoposto, poiché l'elevazione a bene ambientale determina comunque una funzionalizzazione delle relative facoltà.

§ - 6.2. L'elaborazione dottrinale ha trovato riscontro nella giurisprudenza di quell'epoca che, traendo fondamento dalla Costituzione, ed in particolare gli artt. 9 e 32, ha elevato l'ambiente a diritto individuale, tutelabile attraverso la tecnica della responsabilità civile extracontrattuale ex art. 2043 cod. civ., a fondamento della quale sta il precetto generale del *neminem laedere*; in parallelo si è sviluppata la tutela della proprietà contro immissioni intollerabili prevista dall'art. 844 cod. civ., intesa tuttavia secondo una logica non più meramente dominicale, ma in funzione del benessere dell'individuo e del suo interesse personale a godere di un *habitat* naturale salubre ed incontaminato.

§ - 6.3. Nella descritta temperie culturale il danno all'ambiente è stato infine positivizzato, con l'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (*Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*), ora abrogato, che in assonanza con la fattispecie generale prevista dal poc'anzi citato art. 2043 cod. civ. ha tipizzato come fatto illecito «*Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte*», fonte di obbligo per il suo «*autore*» al risarcimento del danno a favore dello Stato (comma 1).

§ - 6.4. Come affermato dalla Corte costituzionale, con la nuova fattispecie di illecito ambientale si è avuto il recepimento a livello normativo della concezione dell'ambiente come «*bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità*»; oggetto di considerazione legislativa «*come elemento determinativo della qualità della vita*» in relazione ad «*un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti*»; e pertanto elevato a bene protetto attraverso l'azione dei pubblici poteri «*imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto*» (sentenza 31 dicembre 1987, n. 641, di rigetto delle questioni di costituzionalità della nuova fattispecie di danno ambientale nella parte in cui la relativa cognizione è stata devoluta al giudice ordinario anziché alla Corte dei conti).

Nell'inquadrare il danno all'ambiente nel paradigma generale della responsabilità civile la Corte costituzionale ha poi precisato che l'art. 2043 cod. civ. «*va posto in correlazione con la disposizione che prevede il bene giuridico tutelato attraverso la posizione del divieto primario. La sanzione risarcitoria è conseguenza della lesione della situazione giuridica tutelata*. (…) *Risultano rimedi a tutta la indefinita e sterminata serie degli eventi lesivi che l'uomo quotidianamente si inventa utilizzando anche, in maniera distorta e a proprio esclusivo vantaggio, il progresso tecnologico*».

§ - 6.5. La pronuncia ora richiamata si colloca nel solco della concezione dell'istituto della responsabilità civile extracontrattuale "aperta" ai valori costituzionali («*rilettura costituzionale di tutto il sistema codicistico dell'illecito civile*») espressa dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza 14 luglio 1986, n. 184, sul danno biologico. In base a tale concezione è considerato illecito civile ogni fatto ingiusto lesivo di beni giuridicamente tutelati, ivi compresi quelli per i quali il bisogno di protezione matura sulla base delle spinte emergenti «*dall'esperienza, ispirata ai valori, personali, esplicitamente garantiti dalla Carta costituzionale*».

Sul piano tecnico-giuridico la tutela di questi "nuovi beni" viene consentita sulla base dell'atipicità della fattispecie prevista dall'art. 2043 cod. civ., imperniata sulla clausola generale del «*danno ingiusto*» provocato da «*Qualunque fatto doloso o colposo*»; e della sua natura di norma secondaria o sanzionatoria: «*obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*» (va ricordato che sulla base della stessa qualificazione dell'art. 2043 cod. civ. di norma secondaria o sanzionatoria è stata affermata la risarcibilità per equivalente dell'interesse legittimo, con la sentenza delle Sezioni unite civili della Cassazione del 22 luglio 1999, n. 500).

§ - 6.6. In base alla descritta concezione dell'illecito civile extracontrattuale si è poi escluso che l'art. 18 della legge n. 349 del 1986 abbia avuto portata innovativa sul piano della considerazione dell'ambiente come bene giuridico protetto. La fonte genetica della sua tutela è stata invece individuata «*direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente, come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (quali gli articoli 2,3,9,41 e 42)*

che concernono l'individuo e la collettività nel suo habitat economico, sociale, ambientale» (Cass. civ., III, 19 giugno 1996, n. 5650, di conferma della condanna al risarcimento dei danni subiti dai Comuni coinvolti nel disastro del Vajont, come noto avvenuto molti anni prima dell'entrata in vigore della legge n. 349 del 1986). Nella pronuncia ora richiamata la Suprema Corte ha invece individuato quale unico elemento di novità della fattispecie introdotta nel 1986 quello consistito nel definire il riparto di competenze nella tutela dell'ambiente tra Stato, enti territoriali ed associazioni di protezione ambientale.

§ - 6.7. Ai rilievi svolti dalla Cassazione può aggiungersi che l'illecito così tipizzato ha sancito sul più generale piano sistematico la dimensione collettiva e super-individuale del danno all'ambiente, comprensivo di tutti i costi sociali conseguenti ad aggressioni dell'*habitat* naturale, consisenti in diseconomie esterne di produzione ed emergente, tra l'altro:

- dal riferimento operato dal comma 5 dell'art. 18 l. n. 349 del 1986 al «*costo necessario per il ripristino*» per la determinazione del danno, nel caso di impossibilità di una sua «*precisa quantificazione*»;

- e dalla previsione contenuta nel comma 8, per cui in caso di condanna è disposto «*ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile*».

§ - 6.8. Illuminanti rispetto alle caratteristiche del danno ambientale sono ancora una volta i passaggi motivazionali della sentenza della Corte costituzionale del 31 dicembre 1987, n. 641, sopra menzionata, in particolare laddove: si afferma che il danno risarcibile per l'illecito ambientale «*è certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici*»; e si precisa che l'ambiente, benché non sia «*un bene appropriabile*», nondimeno «*si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo*».

Secondo la Corte costituzionale quest'ultimo corrisponde ai costi dell'azione pubblica di conservazione e tutela «*tra cui quella di polizia che regolarizza l'attività dei soggetti e crea una sorveglianza sull'osservanza dei vincoli; la gestione del bene in senso economico con fine di rendere massimo il godimento e la fruibilità della collettività e dei singoli e di sviluppare le risorse ambientali*». Su questa base - prosegue la Corte - è pertanto possibile «*confrontare i benefici con le alterazioni; si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, di miglioramento e di recupero; si possono valutare i costi del danneggiamento. E per tutto questo l'impatto ambientale può essere ricondotto in termini monetari. Il tutto consente di dare all'ambiente e quindi al danno ambientale un valore economico*».

§ - 6.9. Dalle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale emerge pertanto una funzione riparatoria dell'illecito ambientale non circoscritta alla sola differenza di valore del bene leso rispetto a quello che aveva prima del danno, secondo lo schema proprio del tipico illecito civile fonte lesivo di beni di carattere individuale, ma estesa a tutti costi necessari per ripristinare il complessivo pregiudizio inferto all'ecosistema naturale. Sotto il profilo ora evidenziato il danno all'ambiente risarcibile ai sensi dell'art. 18 l. n. 349 del 1986, anche attraverso una somma di denaro, assume pertanto i connotati della reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 cod. civ. (in questi termini è la costante giurisprudenza di legittimità: cfr. Cass. civ., I, 3 luglio 1997, n. 5993; III, ord. 21 novembre 2017, n. 27546). Tuttavia, rispetto al rimedio di carattere generale previsto da quest'ultima disposizione, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile previsto dal sopra citato comma 8 del medesimo art. 18 della legge istitutiva del Ministero

dell'ambiente non soggiace al limite dell'eccesiva onerosità, ma solo a quello della possibilità, per cui sotto questo profilo la tutela dell'ambiente è rafforzata rispetto agli ordinari strumenti dell'illecito civile.

§ - 7. Chiarito pertanto che anche prima che venisse introdotto l'istituto della bonifica, con l'art. 17 del decreto legislativo n. 22 del 1997, il danno all'ambiente costituiva un illecito civile, previsto dall'art. 2043 cod. civ., si può passare pertanto ad esaminare il punto *sub* b) e dunque a stabilire i rapporti tra i due istituti.

§ - 7.1. Come esposto in precedenza, l'ordinanza di deferimento della IV Sezione non ha inteso contestarne il rapporto di discontinuità normativa, affermato dalla V Sezione nel più volte ricordato precedente di cui alla sentenza del 5 dicembre 2008, n. 6055, sulla base di un'approfondita analisi strutturale delle norme ad esse relative. La Sezione rimettente ha invece proposto una diversa chiave di lettura di tali rapporti, incentrata sulla comune funzione «*ripristinatoria-reintegratoria*», della responsabilità civile e della bonifica, tale da consentire di ordinare quest'ultima per fenomeni di inquinamento risalenti ad epoca antecedente alla sua introduzione nell'ordinamento giuridico.

§ - 7.2. I rilievi svolti dalla Sezione rimettente sono corretti.

L'art. 17 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 decreto interministeriale del 25 ottobre 1999, n. 471 – causate «*anche in maniera accidentale*» (comma 2), ed attribuito la competenza all'autorità amministrativa (commi 3 e seguenti). Lungi dal segnare una discontinuità con la precedente legislazione in materia, le misure in questione sono al contrario state poste in dichiarata concorrenza con esse, ai sensi dell'art. 18, comma 4, del citato regolamento approvato con d.m. n. 471 del 1999 (ora abrogato), secondo cui «*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*».

§ - 7.3. Nel ravvisare sulla base degli elementi ora descritti, e di ulteriori, un'«*assenza di continuità normativa*» tra la disposizione introdotta nel 1997 e la figura generale di illecito civile, e nel concludere nel senso dell'impossibilità di applicare la prima in via retroattiva a fatti antecedenti alla sua entrata in vigore, la V Sezione non ha quindi considerato nel precedente del 2008 che le (pur innegabili) differenze strutturali tra le due norme sono conseguenti non già all'introduzione di un nuovo fatto illecito, offensivo di un bene in precedenza non ritenuto meritevole di protezione ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., ma all'esigenza di rafforzare la tutela del bene ambiente, già oggetto di protezione legislativa con il rimedio previsto da quest'ultima disposizione e con la specifica disposizione dell'art. 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente.

La citata disposizione regolamentare è nello specifico indice del fatto che tanto le misure introdotte con il decreto legislativo n. 22 del 1997, poi trasfuse nel codice dell'ambiente attualmente vigente, quanto il rimedio del risarcimento del danno già riconosciuto sulla base dell'art. 2043 cod. civ., e poi con la legge n. 349 del 1986, hanno la medesima funzione («*ripristinatoria-reintegratoria*») di protezione dell'ambiente. Le prime si pongono in particolare l'obiettivo di non limitare la tutela al solo equivalente monetario dei danni prodotti, come per il passato, ma di prevenirne la verificazione e, in caso contrario, di porre a carico del responsabile la rimozione e i relativi oneri.

§ - 7.4. Come in precedenza accennato, la funzione di prevenzione è peraltro consustanziale alla generale azione dei pubblici poteri di tutela dell'ambiente. Essa emerge dall'evoluzione legislativa in materia, realizzatasi sulla spinta del diritto europeo e del principio cardine "chi inquina paga" (ora sancito a livello sovranazionale dall'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 3-*ter* del codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006), con il quale si mira a fare ricadere i costi dei danni causati all'ambiente sui soggetti responsabili piuttosto che non sulla collettività e riparati con denaro pubblico, o su soggetti incolpevoli che nondimeno si trovano in una qualche relazione materiale o giuridica con il sito inquinato. Solo attraverso un'azione di tutela preventiva è infatti possibile impedire che danni all'ambiente si producano e che, dunque, accertate le relative responsabilità, debbano attivarsi tutte le procedure necessarie per rimuovere la situazione di pregiudizio, con il rischio di una loro inattuazione e dell'impossibilità di integrale riparazione per equivalente dei costi del ripristino.

Oltre alla funzione preventiva gli istituti introdotti a partire dal decreto legislativo n. 22 del 1997, su impulso della legislazione europea (in particolare della direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 -

«*sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*»), hanno quindi posto in rilievo l'esigenza di assicurare il ripristino ambientale, sulla base del rilievo, espresso nel considerando n. 13, che la responsabilità civile prevista dagli ordinamenti giuridici nazionali non sempre è «*uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti*». In questa direzione si collocano da ultimo le modifiche introdotte al codice dell'ambiente, ed in particolare all'art. 311, relativo all'«*Azione risarcitoria in forma specifica*» (così la rubrica), introdotte dalla legge europea 2013 (legge 6 agosto 2013, n. 97), incentrate nel loro complesso ad attribuire ad esso carattere prioritario ed invece subordinato alla tutela per equivalente, in funzione di una più efficace tutela dell'ambiente. Rispetto all'assetto originariamente prefigurato dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente di equiordinazione tra i due rimedi, ripristinatorio e di reintegrazione per equivalente, la legislazione successiva ha così sancito la priorità del primo.

§ - 7.5. Può pertanto 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. Come inoltre puntualmente rilevato dalla Sezione rimettente tali misure non appartengano al «*diritto lato sensu punitivo*», sebbene per esse sia imprescindibile un accertamento di responsabilità (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ord. 13 novembre 2013, nn. 21 e 25), ma si collocano invece nel tessuto connettivo formato dalla normativa ora menzionata.

§ - 7.6. Se poi nemmeno l'appellante arriva a sostenere la tesi opposta, è sufficiente allora osservare che le misure in questione si concretizzano in obblighi di fare a carico del responsabile, sotto la vigilanza dell'amministrazione pubblica competente (attraverso l'approvazione del progetto di bonifica) con l'unico scopo di ripristinare la situazione di fatto antecedente all'inquinamento ambientale e di rimuoverne gli effetti. Come correttamente rilevato dalla IV Sezione nell'ordinanza di deferimento all'Adunanza plenaria, la bonifica costituisce in estrema sintesi «*uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del relativo valore (in ciò sostanziandosi la tutela per equivalente), ma a consentirne il recupero materiale a cura e spese del responsabile della contaminazione*». Sotto il profilo ora evidenziato si palesa pertanto nella bonifica la funzione di reintegrazione del bene giuridico «*leso dall'illecito*» (così ancora l'ordinanza di rimessione) propria della responsabilità civile e riecheggiante il rimedio della

reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 cod. civ., già espressamente previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, comma 8, della legge n. 349 del 1986 nella forma del «*ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile*», come in precedenza esposto.

§ - 7.7. Sul punto va aggiunto che prima che fosse introdotta quest'ultima disposizione la fattispecie di carattere generale della reintegrazione in forma specifica ai sensi del medesimo art. 2058 cod. civ. doveva comunque ritenersi applicabile in virtù del rapporto di alternatività con il rimedio dell'equivalente monetario previsto in caso di fatto illecito dall'art. 2043 del codice civile. Inoltre, analogamente a quanto avvenuto in occasione dell'istituzione del Ministero dell'ambiente e della fattispecie di illecito relativo a tale bene, anche allorché è stata introdotta nell'ordinamento giuridico la bonifica di siti inquinati, con il più volte citato d.lgs. n. 22 del 1997, non è stato previsto il limite dell'eccessiva onerosità (previsto dal comma 2 dell'art. 2058). Si tratta nondimeno di una differenza che, lungi dal segnare l'incompatibilità tra il rimedio della bonifica dei siti inquinati rispetto all'istituto della responsabilità civile per fatto illecito e la sua collocazione nella materia del diritto punitivo, si spiega invece alla luce del preminente valore assegnato dalla Costituzione all'ambiente nella gerarchia dei beni giuridici, sulla base dei già citati artt. 9 e 32 della Carta fondamentale, e della sopra evidenziata dimensione collettiva del danno a tale bene, rispetto ai pregiudizi riferibili alla sfera soggettiva del singolo.

§ - 7.8. In senso conforme depone l'indagine condotta sulla base dei principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diritto punitivo, in relazione al principio del *ne bis in idem* (sancito dall'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione), secondo la quale a prescindere dalla formale qualificazione giuridica da parte del diritto nazionale occorre avere riguardo alla natura, scopo e gravità delle conseguenze sull'autore dell'illecito (cfr. la sentenza "capo stipite" dell'8 giugno 1976, *Engel v. Paesi Bassi*). A questo riguardo la Corte europea ha in particolare negato natura di sanzione penale alle misure che soddisfano pretese risarcitorie o che siano essenzialmente dirette a ripristinare la situazione di legalità e restaurare così l'interesse pubblico leso (sentenza 7 luglio 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag c. Svezia*, citata dalla VI Sezione di questo Consiglio di Stato nella sentenza del 9 novembre 2018, n. 6330, nell'ambito di una più approfondita analisi della giurisprudenza convenzionale in materia, alla quale si fa rinvio).

§ - 7.9. Impostati in questi termini i rapporti tra i due istituti, l'indagine condotta sul piano della continuità normativa tra gli stessi si rivela errato nelle sue premesse.

La tecnica di analisi dei rapporti tra norme ora richiamata è infatti propria del diritto penale o punitivo in generale, nel quale, per il carattere in sé afflittivo delle sanzioni in esso previste, domina il principio di legalità, che nella sua dimensione diacronica si declina tra l'altro secondo i principi dell'irretroattività della norma incriminatrice o sanzionatoria e dell'applicazione della norma più favorevole in caso di successione di norme di tale natura (artt. 2 del codice penale e 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 - *Modifiche al sistema penale*). La stessa tecnica non è invece riproducibile nel caso dell'illecito civile, in cui la reazione dell'ordinamento giuridico per il danno procurato è dominata dall'esigenza di assicurare la reintegrazione del bene giuridico leso. Va allora ribadito sul punto che nel caso del danno ambientale con l'introduzione degli obblighi di bonifica ad opera dell'art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 non si è 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 cod. civ. e 18 della legge n. 349 del 1986, ed in espressa concorrenza con quest'ultimo (secondo quanto previsto dal più volte citato art. 18, comma 4, d.m. n. 471 del 1999), degli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.

§ - 7.10. Deve al medesimo riguardo essere sottolineato che nemmeno vi è contestazione da parte della società appellante sul fatto che, come puntualmente rilevato dalla Sezione rimettente, la bonifica può essere ordinata a condizione che vi sia una situazione di inquinamento ambientale e che possa essere rimossa dal soggetto responsabile.

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).

Da tale inquadramento si ricava pertanto 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.

§ - 7.11. Pertanto, diversamente da quanto affermato dalla V Sezione nella più volte menzionata sentenza del 5 dicembre 2008, n. 6055, non vi è luogo nel caso ora descritto ad alcuna retroazione di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla commissione dell'illecito, ma casomai all'applicazione da parte della competente autorità amministrativa degli istituti a protezione dell'ambiente previsti dalla legge al momento in cui si accerta una situazione di pregiudizio in atto.

§ - 8. Giunti a questa conclusione rimane da esaminare il punto controverso *sub* c), e cioè se gli obblighi ora enunciati possano essere posti a carico di un soggetto non qualificabile come responsabile dell'inquinamento, per non essere mai stato proprietario, né tanto meno avere mai gestito l'impianto industriale da cui è scaturito l'inquinamento, nel caso di specie fatto addirittura oggetto di trasferimento a terzi mediante cessione di ramo d'azienda prima della fusione per incorporazione, e che pertanto mai abbia potuto provvedere a rimuovere gli effetti di condotte illecite altrui sull'ambiente circostante.

§ - 8.1. Il quesito richiede di affrontare le caratteristiche e gli effetti della fusione per incorporazione, nel regime antecedente alla riforma del diritto societario di cui al d.lgs. n. 6 del 2003, in cui si colloca la presente vicenda contenziosa e sulla cui base la Provincia di Asti ha emesso l'ordine di bonifica nei confronti della Alcatel-Lucent Italia, onde verificare se questa operazione straordinaria determini una cesura nel fenomeno successorio proprio del carattere permanente dell'illecito ambientale, come poc'anzi esposto.

L'appellante sottolinea al riguardo che nel previgente regime «*la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società estinte*»: art. 2504-*bis* cod. civ., nella versione antecedente alla citata riforma ed applicabile ai fatti di causa, quando l'appellante ha incorporato la S.I.E.T.T.E. (1991). Viene al riguardo evidenziato che in base alla legislazione all'epoca vigente non può essere compresa la bonifica, poiché introdotta nell'ordinamento successivo solo nel 1997.

8.2. Sennonché a confutazione delle argomentazioni difensive ora sintetizzate è sufficiente richiamare le considerazioni svolte in sede di esame dei precedenti punti controversi, dalle quali

si ricava che è in particolare errata la premessa su cui gli assunti della medesima società poggiano, ovvero che prima che la bonifica fosse introdotta a livello legislativo il danno ambientale non integrasse alcun illecito e che, quindi, la stessa non potrebbe essere ordinata per condotte antecedenti alla sua introduzione a livello legislativo.

Né l'uno né l'altro rilievo sono corretti, posto che il danno all'ambiente è inquadrabile nella fattispecie generale di illecito civile ex art. 2043 cod. civ. e che la sua natura di illecito permanente consente di ritenere il relativo responsabile soggetto agli obblighi, risarcitori ed *in primis* di reintegrazione o ripristino dello stato dei luoghi, da esso derivanti. In altri termini, 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.

§ - 8.3. Ciò che occorre a questo punto chiarire e se gli obblighi in questione siano trasmissibili in virtù di fusione per incorporazione dalla società responsabile del danno incorporata alla società incorporante.

Al quesito ora posto non può che essere data risposta positiva proprio sulla base del tenore letterale del poc'anzi richiamato art. 2504-*bis*, comma 1, cod. civ., che include espressamente nella vicenda traslativa in questione «*gli obblighi delle società estinte*», ovvero di quelle incorporate (analoga formulazione reca peraltro la medesima disposizione dopo la riforma del diritto societario, con la sola differenza che in luogo delle società estinte si fa riferimento alle «*società partecipanti alla fusione*» e al fatto che in tutti i rapporti giuridici di queste ultime, anche quelli processuali, vi è una "prosecuzione" dell'incorporante). Con riguardo al previgente regime, nel senso che negli obblighi dell'incorporata di cui l'incorporante diviene l'unico obbligato a seguito di fusione rientrano anche quelli derivanti da responsabilità civile si è espressa la Cassazione (Sezione III civile, sentenza 11 novembre 2015, n. 22998, in un caso di responsabilità da cose in custodia ex art. 2051 cod. civ.).

§ - 8.4. Sul piano dogmatico la conclusione è avvalorata dal fatto che "responsabilità civile" è espressione che designa l'insieme delle conseguenze cui un soggetto deve sottostare per legge in conseguenza di un fatto illecito da lui commesso, che nel caso dell'illecito civile consistono nell'«*obblig*(o) (…) *a risarcire il danno*» o nell'alternativa della «*reintegrazione in forma specifica*», anch'essa pertanto oggetto di obbligo, rispettivamente ai sensi dei più volte richiamati artt. 2043 e 2058 del codice civile, oltre che della più generale norma contenuta nell'art. 1173 cod. civ., che pone il fatto illecito tra le fonti di obbligazione.

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.

§ - 8.5. Nel sancire la natura evolutivo-modificativo della fusione la riforma del diritto societario ha pertanto inteso superare quella artificiosa concezione antropomorfista accolta nel codice civile

e radicatasi presso la giurisprudenza civile dell'epoca antecedente alla riforma del diritto societario, tendente a dare rilievo preminente al dato formale della personalità giuridica riconosciuta alle società di capitali, che secondo la migliore dottrina commercialistica ha invece carattere strumentale rispetto al regime giuridico di separazione dei patrimoni e delle responsabilità della società rispetto ai soci. Nella critica alla concezione tradizionale si era in particolare evidenziato che pur in presenza di una vicenda intrinsecamente contraddistinta da una prospettiva di continuità dell'impresa si faceva nondimeno ricorso all'istituto delle successioni *mortis causa* per trarre le regole giuridiche applicabili al caso di specie, tra cui in particolare: sul piano sostanziale, il principio per cui ogni atto deve essere indirizzato al nuovo ente, unico centro di imputazione giuridica per i debiti dei soggetti definitivamente estinti per effetto della fusione (cfr. *ex multis*: Cass. civ., I, 22 settembre 1997, n. 9349, 11 giugno 2003, n. 9355); sul piano processuale, le norme relative all'interruzione e alla successione nel processo, ex artt. 110 e 299 e ss. cod. proc. civ. per il caso di fusione avvenuta in corso di causa. La volontà innovatrice della riforma del diritto societario rispetto al descritto assetto si coglie appunto nel riferimento testuale del nuovo art. 2504-*bis* cod. civ. al fatto che oltre ad "assumere" i diritti e gli obblighi delle incorporate la società incorporante prosegue «*in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione*».

§ - 8.6. Lo stesso fondamento logico ricavabile dal principio *cuius commoda eius et incommoda* è poi alla base:

- dell'analoga disciplina prevista nella fattispecie della cessione di azienda (sull'analogia con la fusione per incorporazione cfr. le sentenze di questa Adunanza plenaria del 4 maggio 2012, n. 10, e del 7 giugno 2012, n. 21), con la sola particolarità che in questo caso la successione dell'acquirente nei debiti inerenti all'azienda è limitata a quelli risultanti dai libri contabili obbligatori (art. 2560, comma 2, cod. civ.);

- dell'opposta regola, per cui non vi è successione nel debito, in caso di estinzione della società, conseguente alla sua cancellazione dal registro delle imprese, con efficacia costitutiva ai sensi dell'art. 2495, comma 2, cod. civ., laddove sulla base dell'art. 2456 cod. civ., nella versione antecedente alla riforma del diritto societario, la giurisprudenza di legittimità era invece orientata per la sopravvivenza della società in caso di rapporti non esauriti: Cass. civ., II, 4 ottobre 1999, n. 11201;

- del pari, anche in caso di fallimento, il quale non dà luogo ad alcuna successione della procedura concorsuale rispetto alla società *in bonis* e che ha invece la funzione di gestione e liquidazione della massa attiva aziendale al fine del soddisfacimento concorsuale dei creditori (in questi termini, con riguardo al caso, per plurimi aspetti analogo a quello oggetto del presente giudizio, di un provvedimento di messa in sicurezza di un sito inquinato, si rinvia a Cons. Stato, IV, 4 dicembre 2017, n. 5668; più in generale: Cass. civ., SS.UU, 20 febbraio 2013, n. 4213; I, 7 luglio 2015, n. 14054).

§ - 8.7. Ritornando al caso della fusione per incorporazione, qui in discussione, deve precisarsi che l'effetto suo tipico della successione negli obblighi della società incorporata, già sancito nella previgente formulazione dell'art. 2504-*bis* cod. civ., non è impedito dal fatto che l'accertamento dell'illecito ambientale possa eventualmente essere successivo all'operazione straordinaria di fusione, come nel caso di specie. Infatti, anche quando funge da presupposto di un provvedimento amministrativo come quello che ordina la bonifica oggetto del presente giudizio, e che dunque modificando la realtà giuridica costituisce obblighi a carico del destinatario del provvedimento, l'accertamento del danno all'ambiente risale per sua natura all'epoca della sua commissione.

§ - 8.8. Alla successione nell'obbligo non osta inoltre il fatto che lo stabilimento industriale da cui è provenuto l'inquinamento oggetto dell'ordine di bonifica impugnato nel presente giudizio non sia mai stato acquistato dalla società odierna appellante, ma – come questa sottolinea - sia stato in epoca precedente alla fusione per incorporazione della società responsabile dell'inquinamento fatta oggetto di cessione di ramo d'azienda a terzi. Come infatti statuito dalla Sezione rimettente nella sentenza non definitiva coeva all'ordinanza di rimessione, in base all'art. 2560, comma 1, cod. civ. la cessione d'azienda non libera il cedente dei debiti dallo stesso contratti, tra cui quelli da fatto illecito civile.

§ - 8.9. Rispetto a quanto finora considerato può aggiungersi che 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. Come infatti evidenziato in sede di discussione dalla difesa della controinteressata IAO - Industrie Riunite attraverso l'istituto elaborato dalla prassi commerciale della *due diligence* è possibile per il soggetto interessato all'acquisto di un complesso aziendale venire a conoscenza del fenomeno da parte del cedente, autore dei fatti e di concordare sul piano negoziale strumenti in grado di riversare su quest'ultimo le relative conseguenze sul piano economico (ad esempio: attraverso garanzie per sopravvenienze passive), o altrimenti avvalersi dei rimedi civilistici per la responsabilità del medesimo cedente per omessa informazione.

§ - 8.10. Come poi evidenzia la Sezione rimettente, la tesi contraria alla successione consentirebbe una facile elusione degli obblighi maturati nel corso della gestione di una società. Anche per questo ordine di rilievi la Corte di giustizia dell'Unione europea ha infatti stabilito in materia il principio per cui la fusione mediante incorporazione comporta la trasmissione alla società incorporante dell'obbligo di pagare l'ammenda inflitta con decisione definitiva successivamente a tale fusione per infrazioni al diritto del lavoro commesse dalla società incorporata precedentemente alla fusione stessa (sentenza 5 marzo 2015, C-342/13).

§ - 9. In conclusione, deve affermarsi il seguente principio di diritto: la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell'adozione del provvedimento.

§ - 10. Affermato il principio di diritto poc'anzi esposto è possibile decidere l'intera controversia senza necessità «*di restituire per il resto il giudizio alla sezione remittente*» ai sensi dell'art. 99, comma 4, cod. proc. amm., nel senso del rigetto dell'appello, di cui dopo la sentenza non definitiva della IV Sezione del 7 maggio 2019, n. 2926, residua unicamente la questione della soggezione della società odierna appellante all'ordine di bonifica, da risolversi in senso positivo per tutte le considerazioni sopra svolte. Infatti, l'odierna appellante Alcatel-Lucent Italia è la società che sotto altra denominazione nel 1991 ha incorporato la S.I.E.T.T.E. s.p.a., che a sua volta aveva incorporato la IAO Industrie Riunite (c.d. "vecchia IAO"), autrice dell'inquinamento proveniente dallo stabilimento industriale "ex Way-Assauto" da cui è stato accertato - ormai in via definitiva, con la sentenza non definitiva coeva all'ordinanza di rimessione – la contaminazione del sottosuolo e della falda acquifera ivi esistente a causa dell'attività produttiva esercitata nello stabilimento. Pertanto anche la Alcatel-Lucent Italia (ed ora la Nokia Solutions and Networks), quale successore del «*responsabile dell'inquinamento*» ex artt. 17, comma 3, d.lgs. 22 del 1997 e (ad oggi) 242, comma 2, del c.d. codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, ed in particolare nella qualità di «*uno dei soggetti responsabili della contaminazione da cromo esavalente e solventi*

clorurati per quanto attiene l'area "Vecchia cromatura"», come stabilito nel provvedimento impugnato, soggiace agli obblighi di bonifica previsti dall'art. 244 del medesimo codice.

La complessità delle questioni controverse giustifica la compensazione delle spese del giudizio d'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), afferma il principio di diritto indicato in motivazione e definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese di causa.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Sergio Santoro, Presidente

Franco Frattini, Presidente

Giuseppe Severini, Presidente

Luigi Maruotti, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Giancarlo Luttazi, Consigliere