

Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 1572 del 27 febbraio 2026 (ud. del 18 dicembre 2025)

Pres. Simonetti, Est. Satullo

Rifiuti. Successione universale ex lege e responsabilità per danno ambientale.

Il trasferimento dei patrimoni delle società in liquidazione coatta amministrativa già controllate dall'OMISSIS a favore di OMISSIS S.p.a. (o società da questa controllate), ai sensi dell'art. 1, comma 488, l. n. 296/2006, configura una successione a titolo universale. Tale natura è comprovata dal subentro della società cessionaria nella totalità dei rapporti attivi e passivi e dalla contestuale estinzione del soggetto trasferente. Ne consegue che la società cessionaria assume la qualifica di "inquinatore" e la relativa responsabilità per la bonifica, a nulla rilevando che l'obbligazione ambientale non sia stata inserita nella perizia di stima o nella situazione patrimoniale di riferimento, aventi finalità meramente finanziarie e ricognitive. Il regime di separazione patrimoniale previsto dal comma 491 della medesima legge non inficia il carattere universale della successione, operando in modo analogo al beneficio d'inventario. In ambito ambientale, il nesso di causalità tra condotta ed inquinamento è accertato secondo il criterio civilistico della "probabilità prevalente" (o "più probabile che non"), mentre l'assunzione volontaria della bonifica da parte di terzi o proprietari non responsabili non elide l'obbligo del responsabile di porre rimedio alla contaminazione

Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 1572 del 27 febbraio 2026 (ud. del 18 dicembre 2025)

N. 01572/2026REG.PROV.COLL.

N. 01729/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1729 del 2024, proposto da Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Laura Fadanelli, Michele Purrello, Alexandra Roilo, Doris Ambach, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alexandra Roilo in Bolzano, piazza Silvius Magnago 1;

contro

OMISSIS S.p.a, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Pasquale Frisina, Caterina Mercurio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Agenzia per l'Ambiente e la Tutela del Clima della Provincia Autonoma di Bolzano, non costituita in giudizio;

nei confronti

OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizio Magri, Mattia Dalla Costa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. - SEZIONE AUTONOMA DELLA PROVINCIA DI BOLZANO n. 261/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di OMISSIS S.p.a., di OMISSIS S.r.l. e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2025 il Cons. Dalila Satullo e uditi per le parti l'avv. Giovanni Maria Caruso, per delega dell'avv. Laura Fandanelli, l'avv. Pasquale Frisina, l'avv. Caterina Mercurio, l'avv. Massimino Crisci per delega dell'avv. Fabrizio Magri e l'avvocato dello Stato Anna Collabolletta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ordinanza n. 28 del 23 dicembre 2022 il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano ha accertato la responsabilità della OMISSIS S.p.a. e della OMISSIS S.r.l. per l'inquinamento storico rinvenuto in un'area denominata "ex OMISSIS ed ex OMISSIS", meglio individuata nella p.ed. 1361, C.C. OMISSIS, utilizzata in passato dapprima per la produzione e poi per la lavorazione dell'alluminio, e ha conseguentemente ordinato alle due società di procedere alla bonifica del sito contaminato, intimando loro di inoltrare il piano della caratterizzazione all'Agenzia per l'ambiente e la tutela del clima della Provincia autonoma di Bolzano e al Comune di Bolzano.

Secondo la Provincia autonoma la responsabilità di OMISSIS S.p.a. sussiste in quanto tale società è succeduta, a seguito di plurime vicende societarie, alla OMISSIS S.p.a., soggetto che ha contribuito alla contaminazione del sito: in particolare, nel 1991 OMISSIS S.p.a. è stata fusa in OMISSIS S.p.a.; in forza dell'art. 1, comma 488, l. n. 296/2006, si è poi verificata una successione tra OMISSIS S.p.a.

e OMISSIS S.r.l. avente ad oggetto tutti i rapporti attivi e passivi della prima; OMISSIS S.r.l. è stata in seguito incorporata in OMISSIS Due S.r.l.; infine, quest'ultima è stata incorporata in OMISSIS S.p.a. In ogni caso, secondo la Provincia autonoma, la successione sarebbe avvenuta anche in forza dei principi civilistici in materia di cancellazione delle società di cui all'art. 2495, comma 3, c.c.

OMISSIS S.p.a. ha impugnato la predetta ordinanza deducendo quattro motivi di ricorso con cui ha contestato la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi della propria responsabilità.

Il TRGA di Bolzano, con sentenza n. 261 del 27 luglio 2023, ha annullato l'ordinanza impugnata in accoglimento del primo motivo di ricorso. In particolare il giudice di primo grado, premesso che secondo costante giurisprudenza il trasferimento dello status di inquinatore può avvenire solo in presenza di una successione a titolo universale, ha ritenuto che l'art. 1, commi 488 e seguenti, l. n. 296/2006, abbiano configurato non una successione a titolo universale tra OMISSIS S.p.a. e OMISSIS S.r.l. bensì una successione a titolo particolare relativa solamente ai rapporti indicati nella situazione patrimoniale predisposta da un apposito collegio di periti, ai sensi del comma 490 della predetta disposizione, nella quale non rientra il rapporto oggetto della presente controversia. Inoltre, secondo il TRGA la responsabilità a titolo successorio della OMISSIS S.p.a. non potrebbe affermarsi né in base all'art. 2495 c.c., non essendo la OMISSIS S.p.a. mai stata socia dell'OMISSIS S.p.a., né in forza di una responsabilità infragruppo connessa alla nozione sostanzialistica di impresa, non essendo la OMISSIS S.p.a. società madre dell'OMISSIS S.p.a. e dell'OMISSIS S.p.a.

Avverso la predetta sentenza ha proposto appello la Provincia autonoma di Bolzano deducendo:

1) errores in procedendo et iudicando. Travisamento dei presupposti di fatto e di diritto per avere erroneamente individuato il titolo di imputazione della responsabilità di OMISSIS in un fenomeno di successione a titolo universale. Contraddittorietà e irragionevolezza della motivazione. Violazione dell'art. 112 c.p.c.;

2) errores in procedendo et iudicando. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 488 ss., l. n. 296/2006, in ragione dell'esistenza di un fenomeno successorio sui generis, totalizzante rispetto all'estensione ma circoscritto in rapporto alle ricadute patrimoniali. Carezza, contraddittorietà e irragionevolezza della motivazione. Irragionevole valorizzazione della "situazione patrimoniale di riferimento";

3) errores in procedendo et iudicando. Sull'inopponibilità alla Provincia degli errori della perizia di trasferimento per violazione dell'art. 1, comma 490, l. n. 296/06 e delle regole sul processo di stima, per la piena conoscenza e conoscibilità delle passività ambientali, nonché per abuso del diritto. Carezza, contraddittorietà e irragionevolezza della motivazione;

4) errores in procedendo et iudicando. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2495 c.c., dell'art. 2041 c.c., dell'art. 2050 c.c. e del principio volto a privilegiare qui certat de damno vitando anziché qui certat de lucro captando. Carezza, contraddittorietà e irragionevolezza della motivazione;

5) errores in procedendo et iudicando. Violazione dell'art. 112 c.p.c. per ultrapetizione. Violazione e falsa applicazione del principio "chi inquina paga" in rapporto ai fenomeni di abuso della personalità giuridica nella teoria sostanziale dell'impresa;

6) sulla responsabilità dello Stato e sulla presunta motivazione postuma. Violazione dell'art. 112 c.p.c., nonché per mancata declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio. Difetto d'istruttoria ed erroneità dei presupposti in fatto e in diritto. Carezza, contraddittorietà e irragionevolezza della motivazione;

7) sull'incompatibilità della l. n. 296/2006 con i principi costituzionali e i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo per il trattamento privilegiato riservato all'operatore economico pubblico. Istanze di rimessione degli atti alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia europea.

Si è costituita in giudizio OMISSIS S.p.a. chiedendo la reiezione dell'appello e, in subordine, riproponendo ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., il secondo, il terzo e il quarto motivo del ricorso di primo grado, non esaminati dal TRGA.

Si è altresì costituita in giudizio OMISSIS S.r.l., società ritenuta dalla Provincia corresponsabile della contaminazione e parte di un autonomo giudizio avente ad oggetto la medesima ordinanza.

Con ordinanza del 6 maggio 2025 il collegio ha disposto l'intervento per ordine del giudice del Ministero dell'economia e delle finanze e ha invitato le parti a contraddire più specificamente in ordine alle questioni di legittimità costituzionale e di compatibilità con il diritto europeo sollevate da parte appellante in relazione all'art. 1, comma 488, l. n. 296/2006, come interpretato dal giudice di primo grado.

Il Ministero si è costituito in giudizio eccependo l'inammissibilità della chiamata in causa su ordine del giudice disposta in grado di appello e chiedendo conseguentemente la propria estromissione dal giudizio. In subordine il Ministero ha eccepito l'inammissibilità della chiamata per carezza di legittimazione ad causam, rappresentando che esso è rimasto estraneo al procedimento avviato dalla Provincia autonoma di Bolzano e che dall'eventuale caducazione o disapplicazione dell'art. 1, comma 488, l. n. 296/2006, potrebbe derivare solamente una responsabilità di OMISSIS S.p.a. e non anche del Ministero. In via ulteriormente subordinata, il Ministero ha dedotto l'infondatezza della tesi della propria responsabilità sostanziale per la contaminazione del sito e, infine, la manifesta inammissibilità e comunque infondatezza delle questioni di compatibilità costituzionale ed europea sollevate dalla Provincia, come ulteriormente precisate nell'ordinanza collegiale.

A seguito del deposito di memorie, all'udienza pubblica del 18 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità della chiamata in causa iussu iudicis del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tale eccezione è infondata.

2.1. Al riguardo occorre rilevare che l'art. 28, comma 3, c.p.a., prevede che "Il giudice, anche su istanza di parte, quando ritiene opportuno che il processo si svolga nei confronti di un terzo, ne ordina l'intervento".

Come osservato anche in dottrina, tale disposizione si distingue significativamente e consapevolmente dalla corrispondente disposizione processualcivilistica secondo cui "Il giudice, quando ritiene opportuno che il processo si svolga in confronto di un terzo al quale la causa è comune, ne ordina l'intervento" (art. 107 c.p.c.).

Dal confronto tra le due disposizioni emerge chiaramente che, mentre nel processo civile l'intervento per ordine del giudice è subordinato a due presupposti, costituiti dalla valutazione di opportunità del giudice e dalla comunanza di causa, nel processo amministrativo la decisione di chiamare in causa un terzo è rimessa alla valutazione ampiamente discrezionale ovvero di opportunità compiuta dal giudice.

Nel caso in esame il collegio ha motivatamente ritenuto opportuno chiamare in giudizio il Ministero dell'economia e delle finanze, che non era destinatario del provvedimento impugnato o delle domande formulate in giudizio dalle parti, al fine di acquisire il suo punto di vista in ordine: alle questioni della natura giuridica e della compatibilità europea e costituzionale della vicenda successoria di cui si discute nel presente giudizio ed alla quale il Ministero stesso ha comunque preso parte, percependo il corrispettivo del trasferimento e potendo percepire l'eventuale ulteriore maggiore attivo derivante dalla liquidazione del patrimonio trasferito; alla riconducibilità di OMISSIS S.p.a. e della OMISSIS S.p.a. ad un comune centro di interessi riconducibile allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, ritenuto dalla Provincia idoneo a fondare la responsabilità di OMISSIS S.p.a. per il danno ambientale causato da OMISSIS S.p.a.

2.2. Contrariamente a quanto affermato dal Ministero, l'intervento iussu iudicis non può poi ritenersi in radice precluso nel giudizio di appello.

Il collegio, pur consapevole che la questione dell'ammissibilità dell'intervento iussu iudicis in appello sia oggetto di dibattito dottrinale, registrandosi sin qui pochi precedenti giurisprudenziali favorevoli (tra cui Cons. Stato, sez. VI, ord. 31 gennaio 2011, n. 713), ritiene che non vi siano ragioni per negare in astratto tale ammissibilità.

Si osserva al riguardo che:

- l'art. 38 c.p.a. prevede che "Il processo amministrativo si svolge secondo le disposizioni del Libro II che, se non espressamente derogate, si applicano anche alle impugnazioni e ai riti speciali";
- l'art. 97 c.p.a. non contiene una deroga espressa all'art. 28, comma 3, c.p.a., idonea ad escludere l'applicazione di tale disposizione in appello: l'art. 97 c.p.a., infatti, disciplina solo l'intervento volontario in appello mentre nulla dispone in relazione all'intervento iussu iudicis;
- l'interpretazione, fornita dal Ministero, secondo cui l'art. 97 c.p.a. derogherebbe all'art. 28, comma 3, c.p.a. in quanto disciplinerebbe in modo completo ed autosufficiente l'intervento in appello contemplando solamente quello volontario, non può essere accolta in quanto darebbe luogo ad una deroga implicita in contrasto con quanto previsto dall'art. 38 c.p.a., che pretende invece una deroga espressa.

Ciò esposto in ordine all'insussistenza di preclusioni normative generali all'ammissibilità dell'intervento iussu iudicis in appello, nel caso in esame non si ravvisano altre ragioni per ritenere inammissibile l'intervento disposto con ordinanza del 6 maggio 2025.

Al riguardo il collegio ritiene sufficiente rilevare che l'intervento del Ministero è stato ordinato in ragione della opportunità di acquisire il punto di vista di un soggetto eventualmente coinvolto, solamente in via mediata, nella complessa vicenda controversa; di converso, nessuna domanda è stata proposta da o nei confronti del Ministero intervenuto, il quale non è titolare né di una posizione autonoma né di una posizione propriamente dipendente da quella controversa e potrebbe al più essere destinatario di conseguenze di mero fatto, riflesse ed indirette, derivanti dalla sentenza appellata (ad esempio quelle connesse all'applicazione dell'art. 1, comma 493, l. n. 296/2006).

Per tali ragioni, contrariamente a quanto affermato dal Ministero, il collegio ritiene che l'intervento disposto non viola nel caso concreto né il divieto di nova in appello né tanto meno il principio del doppio grado del giudizio (principio quest'ultimo che non gode peraltro di tutela costituzionale assoluta neppure nel processo amministrativo, imponendo l'art. 125 Cost. l'appellabilità delle sentenze del Tar, ma senza escludere pronunce del Consiglio di Stato in unico grado o che dinanzi al Consiglio di Stato il giudizio di appello presenti taluni elementi di novità rispetto al primo grado: cfr. l'art. 104, commi 2 e 3, c.p.a.).

3. I primi due motivi di appello possono essere esaminati congiuntamente e sono fondati nei limiti di seguito indicati.

Con tali motivi la Provincia ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha escluso che l'art. 1, comma 488, l. n. 296/2006, comportasse il trasferimento alla OMISSIS S.r.l. di ogni rapporto attivo e passivo della OMISSIS S.p.a. e quindi, detto in altri termini, che si fosse verificata una successione a titolo universale tra le due società, comprensiva anche della responsabilità per danno ambientale.

Invero la Provincia, nel primo motivo di appello, ha affermato che la sentenza impugnata sarebbe affetta da ultrapetizione, per essersi il Tribunale pronunciato sulla natura universale o particolare del trasferimento, mentre a fondamento del provvedimento impugnato sarebbero stati posti altri e più specifici criteri di imputazione della responsabilità. Tuttavia, la stessa Provincia, nel sostenere che lo specifico fenomeno traslativo contemplato dall'art. 1, comma 488, l. n. 296/2006, richiamato nel provvedimento impugnato, comprende ogni rapporto attivo e passivo del trasferente, pone di fatto a fondamento della responsabilità dell'odierna appellata la natura universale della predetta successione, la cui qualificazione giuridica spetta comunque all'organo giudicante.

Ciò premesso, il collegio, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di primo grado, ritiene che la predetta disposizione configuri non una successione a titolo particolare limitata ad alcuni specifici rapporti, tra cui non rientrerebbe quello oggetto di causa, bensì una successione a titolo universale della OMISSIS S.r.l. in tutti i rapporti attivi e passivi della OMISSIS S.p.a.

Tale interpretazione si fonda su alcuni decisivi elementi.

In primo luogo, l'art. 1, comma 488, l. cit., prevede che “Sono trasferiti alla società OMISSIS o a società da essa interamente controllata, con ogni loro componente attiva e passiva, ivi compresi i rapporti in corso e le cause pendenti, i patrimoni di OMISSIS in liquidazione coatta amministrativa e delle società in liquidazione coatta amministrativa interamente controllate da OMISSIS.”. Da tale disposizione si evince quindi che OMISSIS S.r.l., società controllata da OMISSIS S.p.a., ha acquisito l'intero patrimonio di OMISSIS S.p.a., comprensivo di ogni componente attiva e passiva.

Inoltre, va rilevato che ai sensi degli ultimi due incisi dell'art. 1, comma 488, “Alla data del trasferimento sono chiuse le liquidazioni coatte amministrative di OMISSIS e delle predette società, con conseguente estinzione delle stesse e con contestuale cessazione dalla carica dei loro commissari liquidatori. La società trasferitaria procede alla cancellazione di tali società dal registro delle imprese.”. La circostanza che, a seguito del trasferimento, si produca automaticamente l'effetto estintivo della società trasferente costituisce, a parere del collegio, un ulteriore significativo indice del carattere universale della successione, comprensiva di tutte le situazioni giuridiche soggettive attive e passive della società di cui viene disposta la contestuale estinzione.

Ad una diversa conclusione non può condurre la valorizzazione delle altre disposizioni contenute nella legge citata.

In particolare, la situazione patrimoniale di riferimento predisposta dal commissario liquidatore di OMISSIS e la valutazione estimativa dell'esito finale della liquidazione dei patrimoni trasferiti predisposta dal collegio dei periti a norma dell'art. 1, comma 490, l. cit., non possono avere la funzione di limitare la successione della trasferitaria ai soli rapporti ivi indicati, atteso che:

- l'art. 1, comma 488, l. cit., è chiaro nel disporre il trasferimento dell'intero patrimonio comprensivo di ogni componente attiva e passiva, mentre non vi è alcuna disposizione che in modo altrettanto chiaro affermi che il trasferimento è limitato ai rapporti attivi e passivi indicati nella situazione patrimoniale di riferimento;

- la redazione dello stato patrimoniale esistente alla data dell'operazione che dà vita al fenomeno successorio è propria anche di altre forme di successione a titolo universale inter vivos che sono pacificamente ritenute idonee a fondare la responsabilità dell'avente causa per inquinamento provocato dal dante causa, a prescindere dalla circostanza che il relativo debito sia inserito nello stato patrimoniale (si pensi per tutti allo stato patrimoniale predisposto in occasione di fusioni societarie);

- la valutazione estimativa dell'esito della liquidazione del patrimonio trasferito è specificamente funzionale alla determinazione del corrispettivo attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze e ha natura prognostica e quindi inevitabilmente approssimativa, in quanto deve tenere conto anche dei costi e degli oneri necessari per il completamento della liquidazione.

Inoltre, la natura particolare della successione non può neanche desumersi, come sembra fare il TRGA al punto 65. della sentenza appellata, dall'art. 1, comma 491, l. cit., secondo cui "Effettuato il trasferimento, la società trasferitaria procede alla liquidazione dei patrimoni trasferiti, avendo per scopo la finale monetizzazione degli attivi, la più celere definizione dei rapporti creditori e debitori e dei contenziosi in corso e il pagamento dei creditori dei patrimoni trasferiti, assicurando il rigoroso rispetto del principio della separatezza di tali patrimoni dal proprio. La società trasferitaria non risponde con il proprio patrimonio dei debiti e degli oneri dei patrimoni ad essa trasferiti in base alla presente legge, ivi compresi quelli sostenuti per la liquidazione di tali patrimoni". Al riguardo il collegio rileva che la separazione tra il patrimonio del dante causa e quello dell'avente causa non esclude il carattere universale della successione, come confermato inequivocabilmente dalla disciplina dell'accettazione dell'eredità con beneficio di inventario, in cui si verifica una successione a titolo universale pur in presenza dell'effetto di separazione patrimoniale specificamente descritto all'art. 490 c.c.

Pertanto, alla luce delle sopra esposte considerazioni, deve ritenersi che con l'operazione prevista dall'art. 1, comma 488, l. 296/2006, ad OMISSIS S.r.l. (nella quale era stata già fusa OMISSIS S.p.a.) sia succeduta a titolo universale OMISSIS S.r.l., poi incorporata in OMISSIS Due S.r.l., a sua volta incorporata in OMISSIS S.p.a., con conseguente responsabilità di quest'ultima in relazione alla contaminazione storica in conformità alla oramai costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (v. tra le altre Cons. Stato, ad pl., 22 ottobre 2019, n. 10; Cons. Stato, sez. IV, 12 gennaio 2022, n. 217; Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2023, n. 1397; Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2025, n. 6137).

4. L'accoglimento dei primi due motivi di appello, nei termini sopra esposti, rende superfluo l'esame degli altri motivi nonché delle questioni di costituzionalità e compatibilità con il diritto europeo prospettate da parte appellante.

5. L'accoglimento dell'appello impone di esaminare i tre motivi del ricorso di primo grado, non esaminati dal TRGA e riproposti dalla società appellata ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a.

6. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo di primo grado OMISSIS S.p.a. ha dedotto: violazione e falsa applicazione degli artt. 242 e ss., d.lgs. n. 152/2006; violazione e falsa applicazione del titolo terzo l.p. n. 4/2006 e della delibera della Giunta provinciale n. 102/2021; violazione e falsa applicazione dell'art. 2043 c.c.; violazione del principio "chi inquina paga"; eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità dell'istruttoria e contraddittorietà della motivazione, mancato puntuale accertamento dei profili, soggettivi ed oggettivi, della contaminazione contestata; violazione del principio della certezza del diritto e del principio di retroattività di cui all'art. 11 delle preleggi; violazione degli artt. 41, 42 e 3 Cost. In particolare, la società ha evidenziato che: la Provincia non ha provato il nesso di causalità tra la riconversione del sito avvenuta negli anni '80 e la contaminazione del terreno, ma ha basato il suo provvedimento solamente su una documentazione tecnica contraddittoria assunta senza la partecipazione dei soggetti ritenuti responsabili, da cui risulta la presenza di cause di contaminazione preesistenti rispetto all'intervento di OMISSIS S.p.a. ed i cui risultati non sono stati ponderati autonomamente dall'amministrazione; non risulta neanche provato l'elemento soggettivo della colpa o del dolo della OMISSIS S.p.a., alla quale la responsabilità è stata imputata solo nella sua qualità di proprietaria dell'area; infine, l'amministrazione, in presenza di plurime cause di contaminazione, avrebbe comunque dovuto accertare specificamente il contributo causale di ciascun responsabile.

Con il terzo motivo del ricorso introduttivo di primo grado OMISSIS S.p.a. ha dedotto l'illegittimità dell'ordinanza impugnata per violazione e falsa applicazione del principio "chi inquina paga", per eccesso di potere per travisamento dei fatti, erroneità dell'istruttoria e contraddittorietà della motivazione e per eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità. In particolare, secondo la società dalla documentazione in atti risulta che l'attività inquinante è oggettivamente e soggettivamente imputabile in via esclusiva alla società OMISSIS OMISSIS S.p.a., nel cui esclusivo interesse l'OMISSIS S.p.a. ha agito.

I predetti motivi, che possono essere esaminati congiuntamente in quanto strettamente connessi, sono infondati.

6.1. Va al riguardo premesso in diritto che "in tema di accertamento del nesso causale nella responsabilità civile, qualora l'evento dannoso sia ipoteticamente riconducibile a una pluralità di cause, si devono applicare i criteri della "probabilità prevalente" e del "più probabile che non";

pertanto, il nesso di causa è provato quando la tesi a favore (del fatto che un evento sia causa di un altro) è più probabile di quella contraria (che quell'evento non sia causa dell'altro). Non è richiesta né la certezza né una elevata probabilità, bensì una valutazione delle ipotesi alternative e la scelta di quella più probabile, anche se di poco, rispetto alle altre, che non necessariamente si ponga come di elevata probabilità” (v., tra le tante, Cass. civ., sez. III, 7 novembre 2024, n. 28722; sull'applicazione del criterio del “più probabile che non” in materia di danno ambientale v. la recente sentenza Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2025, n. 1969; v. anche Cons. Stato, sez. IV 12 gennaio 2022, n. 217).

Ciò premesso, nel caso in esame sono stati richiamati nel provvedimento impugnato e prodotti in giudizio numerosi accertamenti tecnici svolti nel corso degli anni da cui è univocamente desumibile il nesso di causalità tra la riconversione del sito realizzata alla fine degli anni '80 del secolo scorso e la contaminazione del terreno.

In particolare:

- la circostanza che la riconversione avvenuta negli anni 1987-1988, che ha riguardato la ex sala forni e la ex sala gru, sia stata realizzata anche mediante il riempimento di macerie e ghiaia, poi individuato quale fattore inquinante, emerge dalla relazione tecnica del 13 dicembre 1986, presentata per il rilascio della licenza edilizia;
- dall'indagine ambientale dell'area OMISSIS a Bolzano, svolta nel 2009 dal dott. Capuano per conto di Arcadis, è emerso, a seguito di approfonditi sondaggi ed esami del terreno, che: “Sotto l'intera superficie dell'ex sala forni è stata individuata una zona ben delimitata in senso orizzontale e in senso verticale con presenza di rifiuti industriali e resti di demolizione provenienti con ogni probabilità dai vecchi forni OMISSIS. Quasi tutti i superamenti dei limiti di legge dei parametri indagati (ad eccezione di alcuni superamenti del parametro floruri) sono stati rilevati in questo livello. L'area interessata da rifiuti copre tutta la superficie della sala forni e si esaurisce in profondità a ca. 2 m, in corrispondenza della soletta interrata, che in passato costituiva la base della sala forni. In un solo punto (T23) i rifiuti sono stati rilevati a profondità maggiore (ca. 4 m) in corrispondenza di quella che potrebbe essere una ex vasca che è stata anch'essa riempita”; superamento dei valori limite sono stati riscontrati anche sotto l'edificio denominato sala gru e in adiacenza allo stesso, all'interno di terreni frammisti a materiali di demolizione;
- dalla ricostruzione storica delle vicende dell'attuale p. ed. 1361 CC OMISSIS in relazione alle contaminazioni su di essa esistenti, svolta nel 2016 dal dott. Bozzani per conto della BLS, è emerso che “i momenti critici dal punto di vista del danno ambientale causato nel sottosuolo della particella in oggetto sono: - il periodo 1940 – 1955 per l'utilizzo dell'area per stoccaggi e per la realizzazione dei primi impianti (ed esecuzione dei primi interramenti con materiali contaminanti), - il 1988 nell'ambito della trasformazione da stabilimento di produzione dell'alluminio a stabilimento della

lavorazione di leghe leggere dell'alluminio, ove le contaminazioni causate le 1988 rappresentano sicuramente la parte preponderante”;

- infine, anche dallo studio atto ad individuare il responsabile dell'inquinamento dell'areale ex OMISSIS ed ex OMISSIS p. ed. 1361 C.C. OMISSIS, è emerso che nella fase di ristrutturazione e di riconversione del capannone della quinta sala forni è stata effettuata un'attività di riempimento con scorie di produzione frammiste a materiali provenienti dalla demolizione dei forni e delle loro strutture portanti e tale attività ha contribuito in modo significativo alla contaminazione del terreno. Tali elementi tecnici e, in particolare, il livello di profondità in cui è avvenuta la contaminazione del terreno (corrispondente al riempimento eseguito per la realizzazione del nuovo capannone) inducono pertanto a ritenere che le opere di riempimento realizzate alla fine degli anni ottanta in occasione della riconversione del sito industriale costituiscono “più probabilmente che non” la causa delle contaminazioni del terreno;

- parte appellante, pur non avendo partecipato agli accertamenti tecnici posti a fondamento dell'impugnata ordinanza, non ne ha comunque contestato, in modo specifico e sotto il profilo tecnico scientifico, le risultanze (v. anzi le note della Cassa depositi e prestiti, prodotte da OMISSIS S.p.a., in cui viene condivisa la ricostruzione tecnica della riconducibilità della causa principale della contaminazione alla ricostruzione eseguita alla fine degli anni '80).

In ogni caso, va rilevato che l'eventuale accertamento di concause di contaminazione anteriori a quelle di cui è chiamata a rispondere l'odierna appellante non esclude la responsabilità di quest'ultima. Infatti, la presenza di concause preesistenti o contestuali, correlate alla pregressa produzione di alluminio, non è idonea ad elidere in nesso di causalità, come chiaramente evincibile dall'art. 41, comma 1, c.p., applicabile pacificamente anche all'accertamento del nesso di causalità nell'ambito della responsabilità civile (v. tra le tante Cass. civ., sez. III, 17 maggio 2021, 13169), secondo cui “il concorso di cause preesistenti, simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione od omissione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra l'azione od omissione e l'evento”. Ai sensi dell'art. 41, comma 2, è idonea ad elidere il nesso causale solamente una causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento, non dedotta nel caso in esame essendo le eventuali concause anteriori a quella addebitata all'appellante.

6.2. Ciò esposto in ordine al nesso causale tra la riconversione del sito avvenuta alla fine degli anni '80 e la contaminazione del terreno, può ritenersi provato, alla luce degli elementi di fatto evidenziati anche dalla Provincia autonoma dell'ordinanza impugnata, che la OMISSIS S.p.a. ha avuto un ruolo attivo nella predetta riconversione e ha pertanto oggettivamente contribuito, con la propria condotta, alla contaminazione dell'area.

Va al riguardo rilevato che nell'anno 1986 OMISSIS ha presentato il progetto di fattibilità di una iniziativa comune OMISSIS – OMISSIS per la produzione di ruote in lega di alluminio a Bolzano, iniziativa costituente una delle attività sostitutive previste nell' "Aggiornamento del piano per il risanamento dell'industria pubblica dell'alluminio" approvato dal CIPI il 1° agosto 1985 (v. progetto di fattibilità del 23 settembre 1986). Tale progetto, che avrebbe peraltro usufruito di interessanti agevolazioni da parte della Provincia di Bolzano, prevedeva la costituzione di una società avente capitale sociale iniziale di 200 milioni di lire, aumentabile fino a 7 miliardi in due anni, sottoscritto per il 51% da OMISSIS e per il 49% da OMISSIS; OMISSIS avrebbe fornito la progettazione tecnica e impiantistica specializzata, avrebbe curato la commercializzazione dei prodotti e, più in generale, avrebbe avuto la responsabilità della gestione della società, mentre OMISSIS avrebbe fornito il capannone nello stato in cui si trovava allora, i servizi generali di stabilimento ed i servizi amministrativi.

Inoltre OMISSIS S.p.a., allora proprietaria del terreno:

- in data 29 dicembre 1986 ha chiesto al Comune di Bolzano la licenza per opere edilizie, finalizzata alla ristrutturazione dei capannoni ex "5 sala elettrolisi" ed ex "sala gru", da destinare a fabbrica di ruote in lega di alluminio; la licenza è stata rilasciata alla OMISSIS S.p.a. e non è mai stata volturata al nuovo proprietario OMISSIS OMISSIS S.p.a.;

- ha appaltato i lavori per la realizzazione della predetta ristrutturazione (demolizione delle precedenti strutture ad opera della ditta Despe, eseguita integralmente quando OMISSIS S.p.a. era ancora proprietaria del terreno; costruzione delle nuove strutture ad opera della ditta Lupi, sulla base di un contratto solo successivamente ceduto all'acquirente OMISSIS OMISSIS S.p.a.) ed i relativi lavori sono stati quasi integralmente eseguiti nel periodo in cui OMISSIS S.p.a., come sopra detto parte attiva del programma di riconversione insieme alla OMISSIS S.r.l., era ancora proprietaria del terreno (la OMISSIS OMISSIS S.p.a. ha acquistato il terreno in data 14 settembre 1988 e i lavori sono stati conclusi il 24 ottobre 1988, come risulta dal certificato di collaudo; inoltre dal certificato finale di collaudo risulta che tutte le visite di collaudo, ad eccezione dell'ultima, sono state eseguite quando la OMISSIS S.p.a. era ancora proprietaria del terreno).

Da tali elementi risulta quindi che OMISSIS S.p.a. ha partecipato attivamente sia alla definizione sia all'esecuzione del progetto di riconversione industriale da cui è derivata la contaminazione, con la conseguenza che sono del tutto infondate le argomentazioni di OMISSIS S.p.a. secondo cui si attribuirebbe ad OMISSIS S.p.a. una responsabilità oggettiva di posizione derivante solamente dalla sua qualità di proprietaria del terreno.

Né tanto meno può essere condiviso l'assunto di parte appellante secondo cui OMISSIS S.p.a. non potrebbe ritenersi responsabile in quanto avrebbe agito non nel proprio interesse ma nell'interesse

esclusivo della costituenda società OMISSIS – OMISSIS S.p.a., che ha poi svolto l'attività di produzione cui la riconversione del sito era strumentale.

Al riguardo è sufficiente evidenziare che:

- gli atti sopra citati (istanza di licenza, contratti di appalto) sono stati comunque compiuti da OMISSIS S.p.a. esclusivamente a proprio nome e quindi sono ad essa soggettivamente imputabili;
- in ogni caso, la OMISSIS S.p.a. aveva un evidente interesse nell'operazione di riconversione, in quanto sarebbe divenuta socia della costituenda OMISSIS OMISSIS S.p.a. per la consistente, ancorché non maggioritaria, quota del 49% (v. anche Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2025, n. 5765, relativa alla concorrente responsabilità della OMISSIS S.r.l. in cui si è evidenziato che la OMISSIS S.p.a., la OMISSIS S.r.l. e, a decorrere dall'aprile 1987, la OMISSIS OMISSIS S.p.a., partecipata interamente da OMISSIS S.p.a. e da OMISSIS S.r.l., hanno agito consensualmente, in modo unitario e coordinato, al fine di realizzare il progetto economico programmato nell'interesse comune).

6.3. Quanto alla sussistenza dell'elemento soggettivo, il collegio ritiene che sono ravvisabili in capo alla società appellante plurimi indici di colpevolezza, che consentono di formulare un giudizio di rimproverabilità anche sul piano soggettivo. In particolare, la OMISSIS S.p.a., ha avviato i lavori di ristrutturazione (proseguiti poi dalla OMISSIS OMISSIS) in assenza di regolare titolo edilizio atteso che, come chiaramente evincibile dalla documentazione in atti, nel 1987 la ristrutturazione del capannone era già in stato avanzato (nel verbale del consiglio di amministrazione dell'8 giugno 1987 si dava atto che i lavori di demolizione erano interamente avvenuti e le visite di collaudo sono state svolte anche nel corso del 1987), mentre la concessione edilizia è stata rilasciata nel marzo 1988; in ogni caso, la concessione edilizia espressamente prevedeva che dall'attività edilizia non avrebbero dovuto conseguire inquinamenti aerodrotellurici; infine, come rilevato dal TRGA nella sentenza n. 262/2023, relativa alla concorrente responsabilità della OMISSIS S.r.l. e confermata da questo Consiglio di Stato con la citata sentenza n. 5765/2025, la disciplina allora vigente imponeva di evitare lo scarico ed il deposito di rifiuti nel suolo (d.P.R. n. 915 del 1982, delibera del comitato interministeriale di cui all'art. 5 d.P.R. n. 915/1982 del 27 luglio 1984 e l.p. n. 61 del 1973).

6.4. Infine, contrariamente a quanto ritenuto dalla OMISSIS, il provvedimento impugnato non può ritenersi illegittimo per il fatto di non avere ripartito pro quota la responsabilità tra i diversi soggetti ritenuti responsabili (OMISSIS S.p.a. e OMISSIS S.p.a.).

Come di recente affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio (v. Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2025, n. 1969), la responsabilità per il danno ambientale, quale species di responsabilità aquiliana, ha natura solidale con la conseguenza che l'adempimento dell'obbligo risarcitorio, anche in forma specifica, può essere richiesto a ciascun responsabile, ferma restando la possibilità in capo al

corresponsabile che abbia integralmente sostenuto le spese di rivalersi sugli altri corresponsabili in proporzione ai rispettivi contributi oggettivi e soggettivi di partecipazione.

Peraltro, con riguardo all'ampiezza dei presupposti per ravvisare la solidarietà in materia di responsabilità extracontrattuale, può richiamarsi anche la giurisprudenza civile secondo cui "Ai fini della responsabilità solidale di cui all'art. 2055, comma 1, c.c., norma sulla causalità materiale integrata nel senso dell'art. 41 c.p., è richiesto solo che il fatto dannoso sia imputabile a più persone, ancorché le condotte lesive siano fra loro autonome e pure se diversi siano i titoli di responsabilità - contrattuale ed extracontrattuale -, in quanto la norma considera essenzialmente l'unicità del fatto dannoso, e riferisce tale unicità unicamente al danneggiato, senza intenderla come identità delle norme giuridiche violate; la fattispecie di responsabilità implica che sia accertato il nesso di causalità tra le condotte caso per caso, in modo da potersi escludere se a uno degli antecedenti causali possa essere riconosciuta efficienza determinante e assorbente tale da escludere il nesso tra l'evento dannoso e gli altri fatti, ridotti al semplice rango di occasioni" (v. Cass. civ., SS. UU., 27 aprile 2022, n. 13143).

7. Con il quarto motivo del ricorso introduttivo di primo grado OMISSIS S.p.a. ha dedotto: violazione e falsa applicazione degli artt. 242 e ss. d.lgs. n. 152/2006; violazione e falsa applicazione del titolo terzo l.p. n. 4/2006 e della delibera della Giunta provinciale n. 102/2021; eccesso di potere per sviamento dell'atto dalla sua causa tipica, nonché per violazione e falsa applicazione del principio di leale collaborazione e della buona fede, per difetto di una completa istruttoria ed illogicità ed irragionevolezza della motivazione.

Al riguardo la società ha rappresentato che l'ordine ad essa rivolto di procedere alla bonifica del terreno, inoltrando a tal fine un piano di caratterizzazione, è irragionevole e sproporzionato sia in considerazione della redazione, già molti anni addietro, di piani di caratterizzazione ad opera di altri soggetti sia in considerazione della volontaria assunzione da parte di terzi dell'obbligo di provvedere alla bonifica dell'area, in parte già eseguita, tutte circostanze in alcun modo prese in considerazione dall'amministrazione nell'ordinanza impugnata.

Anche tale motivo è infondato.

Al riguardo il collegio rileva che l'imposizione a carico della società appellante di un piano di caratterizzazione non risulta irragionevole o illogica né contraria a specifiche disposizioni di legge, atteso che l'assunzione dell'obbligo di bonifica e l'esecuzione di quest'ultima da parte di un'altra società è avvenuta solo per il lotto 1 e sul lotto 3, al fine di consentire la realizzazione della nuova facoltà di ingegneria della Università di Bolzano, ma non sulla restante parte del terreno, i cui costi di bonifica eccedevano l'importo detratto dal contratto di acquisto del terreno stipulato dall'attuale

proprietaria (v. sul punto Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2025, n. 5765, relativa alla concorrente responsabilità della OMISSIS s.r.l.).

A ciò si aggiunga che, come evidenziato dalla giurisprudenza di questo Consiglio, l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario interessato non esclude né il potere/dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, a fortiori, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso (v. Cons. Stato, sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195).

D'altronde la stessa giurisprudenza che configura l'assunzione volontaria dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario non responsabile come gestione di affare altrui, precisa che "ai sensi dell'art. 2028 c.c., l'attività utilmente iniziata dall'odierna appellante deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento", circostanza quest'ultima concretizzata proprio con l'ordinanza impugnata (v. Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1110).

Infine, va rilevato che l'obbligo di bonifica non può incombere neanche sull'amministrazione dal momento che, in base all'art. 244, comma 4, d.lgs. n. 152/2006, quest'ultima è tenuta ad intervenire solamente qualora il responsabile non sia individuabile e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato.

Per tali ragioni, conclusivamente, il provvedimento impugnato non può ritenersi illegittimo per il fatto di avere imposto al soggetto responsabile la presentazione del piano di caratterizzazione, che andrà comunque elaborato all'attualità, tenendo conto dell'eventuale intervenuta bonifica di una parte del terreno ad opera di soggetti terzi.

8. Per tutte le ragioni sopra esposte l'appello va accolto e, in riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado va respinto.

9. Tenuto conto della novità delle questioni trattate ai fini della soluzione della controversia, le spese processuali vanno integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

Dalila Satullo, Consigliere, Estensore

Gudrun Agostini, Consigliere