

Secondo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 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

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza, 22 ottobre 2019, n. 10 – Pres. Patroni Griffi, Est. Franconiero

Danno ambientale – Responsabilità – Società – Fusione per incorporazione

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 (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria – sollecitata dalla IV sezione del Consiglio di Stato con ordinanza del 7 maggio 2019, n. 2928 (oggetto della News Us, n. 62 del 24 maggio 2019, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti) – ha affermato il principio di diritto per cui, in caso di danno ambientale causato dalla società incorporata, 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, in base alla disciplina previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell'ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangono al momento dell'adozione del provvedimento.

II. – L'originaria ricorrente aveva impugnato una determinazione dirigenziale del 2015 mediante la quale la stessa era stata diffidata a procedere alla bonifica delle aree contaminate da cromo esavalente e da solventi clorurati. Il T.a.r. per il Piemonte aveva, in primo grado, respinto il ricorso. Il Consiglio di Stato respingeva, con sentenza non definitiva, tutte le censure dell'appellante ad eccezione di una in relazione alla quale ne riteneva necessaria la devoluzione all'Adunanza plenaria.

In particolare, l'appellante rappresentava di non aver mai gestito direttamente l'impianto in questione, di non esserne mai stata proprietaria e che la contaminazione era imputabile ad altre società. La società che aveva gestito il citato sito fino al 1986 si sarebbe poi estinta nel luglio del 1991, al momento dell'incorporazione nella società appellante. La

stessa società ritiene, quindi, che: il d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. decreto Ronchi), il cui art. 17 avrebbe per la prima volta introdotto nell'ordinamento l'obbligo di procedere a bonifica in capo al soggetto responsabile di eventi di contaminazione, non potrebbe essere applicato ad episodi di inquinamento verificatisi anteriormente alla propria vigenza; l'ordine di bonifica non potrebbe essere a lei riferito in quanto non avrebbe mai direttamente posto in essere alcuna condotta inquinante; la società incorporata dall'appellante non avrebbe trasferito alcuna situazione soggettiva di obbligo di fare sia perché la condotta di contaminazione non avrebbe avuto alcun disvalore giuridico al momento in cui è stata commessa, sia perché la legislazione vigente *ratione temporis* non avrebbe conosciuto l'istituto.

La quarta sezione del Consiglio di Stato, quindi, dopo aver esaminato i contrapposti orientamenti sul tema, ha deferito all'esame dell'Adunanza plenaria la questione se una società incorporante, nel regime anteriore alla modifica del diritto societario, possa essere considerata responsabile dell'inquinamento posto in essere dall'incorporata ai sensi dell'art. 17, d.lgs. n. 22 del 1997, come poi sostituito, in sostanziale continuità normativa, dagli artt. 242 ss. d.lgs. n. 152 del 2006.

III. – Con la sentenza in rassegna, il collegio ha osservato quanto segue:

- a) la risoluzione della questione giuridica sottoposta al suo esame richiede di esaminare tre punti controversi, in rapporto di consecuzione logica:
 - a1) se la condotta di inquinamento ambientale posta in essere prima dell'introduzione della bonifica dei siti inquinati nell'ordinamento giuridico sia qualificabile come illecito, fonte di responsabilità civile per il suo autore, e in quale fattispecie normativa di questo istituto il fatto possa essere inquadrato;
 - a2) in caso di risposta positiva al primo quesito, quali siano i rapporti tra l'illecito e la bonifica e, in particolare, se sia possibile ordinare la bonifica per fatti risalenti ad epoca antecedente all'introduzione a livello legislativo della bonifica;
 - a3) infine, in caso di risposta positiva al secondo quesito, 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 all'epoca vigente;
- b) con riferimento al primo punto, nel ritenere che, anche prima dell'introduzione dell'istituto della bonifica con l'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, l'inquinamento ambientale era considerato un fatto illecito:
 - b1) risale agli anni '70 del secolo scorso l'elaborazione dell'ambiente come bene giuridico autonomo e unitario, oggetto di protezione giuridica contro le aggressioni umane;

- b2) l'emergere dell'ambiente come nuovo bene giuridico nasce dall'opera di riduzione ad unità della legislazione dell'epoca, contraddistinta da normative di carattere settoriale poste a salvaguardia di elementi costitutivi del paesaggio e delle bellezze naturali, già oggetto di tutela sin da epoca antecedente alla Costituzione;
- b3) sulla base della linea di tendenza descritta, è maturata presso la dottrina una nozione autonoma di ambiente, evidenziandosi che la qualificazione normativa di bene ambientale nasce dal riscontro delle sue oggettive caratteristiche materiali, per cui l'atto giuridico che lo qualifichi tale e ne istituisca il relativo regime ha natura solo dichiarativa di una qualità ad esso immanente. Rispetto alla considerazione unitaria del bene con finalità di tutela ambientale risultano recessivi gli aspetti legati alla sua composizione materiale e al suo regime dominicale;
- b4) la giurisprudenza, muovendo dagli artt. 9 e 32 Cost., ha elevato l'ambiente a diritto individuale, tutelabile tramite l'art. 2043 c.c., e ha, in parallelo, sviluppato la tutela della proprietà contro le immissioni intollerabili ai sensi dell'art. 844 c.c. in una logica non più dominicale ma in funzione del benessere dell'individuo e del suo interesse personale a godere di un *habitat* naturale salubre e incontaminato;
- b5) il danno ambientale è stato quindi positivizzato con l'art. 18 – ora abrogato – della legge n. 349 del 1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente, con il quale è stata sostanzialmente recepita a livello normativo la concezione dell'ambiente come bene immateriale unitario, sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente o separatamente, oggetto di cura e tutela, ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili a unità;
- b6) la Corte cost., sentenza 31 dicembre 1987, n. 641 (*Giur. it.*, 1989, I,1, 227, con nota di STIGLIANO MESSUTI; *Foro it.*, 1988, I, 694, con nota di GIAMPIETRO; *Giur. costit.*, 1987, I, 3788, con nota di MILETO; *Foro amm.*, 1988, 1, con nota di TALICE; *Quaderni regionali*, 1988, 847; *Rass. giur. energia elettrica*, 1988, 364; *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93, con note di POSTIGLIONE, CARAVITA; *Foro it.*, 1988, I, 1057, con nota di PONZANELLI; *Informazione prev.*, 1988, 458; *Regioni*, 1988, 525, con nota di FERRARI; *Sanità pubbl.*, 1988, 365; *Amm. it.*, 1988, 848; *Riv. giur. polizia locale*, 1988, 299, con nota di BERTOLINI; *Riv. Corte Conti*, 1988, fasc.1, 90; *Riv. Amm. della Repubblica Italiana*, 1988, 220, con nota di ARRIGONI; *Giur. it.*, 1988, I,1, 1456; *Riv. giur. edil.*, 1988, I, 3; *Arch. civ.*, 1988, 533; *Corriere giur.*, 1988, 234, con nota di GIAMPIETRO; *Dir. Regione*, 1988, 83, con nota di ANGIOLINI; *Finanza Loc.*, 1988, 448) ha inquadrato la nuova fattispecie di danno ambientale nel

paradigma generale della responsabilità civile di cui all'art. 2043 c.c., precisando che tale disposizione deve essere posta in correlazione con la disposizione che prevede il bene giuridico tutelato attraverso la posizione del divieto primario;

- b7) la pronuncia si colloca nel solco della concezione della responsabilità civile extracontrattuale aperta ai valori costituzionali, in base alla quale deve essere 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 Costituzione. La tutela di questi nuovi beni è consentita sulla base dell'atipicità dell'art. 2043 c.c.;
 - b8) muovendo da tali basi teoriche si è quindi 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, in quanto la sua tutela deriva direttamente dalla Costituzione;
 - b9) l'illecito così tipizzato ha sancito sul più generale piano sistematico la dimensione collettiva e super-individuale del danno all'ambiente;
 - b10) in ogni caso, come precisato dalla Corte costituzionale, benché l'ambiente non sia un bene appropriabile, si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo che corrisponde ai costi dell'azione pubblica di conservazione e tutela. Pertanto, confrontando i benefici con le alterazioni, si può effettuare la stima e la pianificazione degli interventi di preservazione, miglioramento e recupero e si possono valutare i costi del danneggiamento;
 - b11) 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 indennitario tipico dell'illecito civile, ma estesa a tutti i costi necessari per ripristinare il complessivo pregiudizio inferto all'ecosistema naturale. Ne discende che il danno all'ambiente risarcibile ai sensi dell'art. 18 della legge n. 349 del 1986 anche attraverso una somma di denaro, assume pertanto i connotati della reintegrazione in forma specifica *ex art.* 2058 c.c., con la differenza che il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile non soggiace al limite dell'eccessiva onerosità ma solo a quello della possibilità, con un rafforzamento, quindi, della tutela dell'ambiente rispetto agli ordinari strumenti dell'illecito civile;
- c) con riferimento alla possibilità di ordinare la bonifica per fatti risalenti ad epoca antecedente all'introduzione a livello legislativo della bonifica:

- c1) le misure introdotte con il d.lgs. n. 22 del 1997, poi trasfuse nel codice dell'ambiente attualmente vigente, e il rimedio del risarcimento del danno già previsto dall'art. 2043 c.c. e poi dalla legge n. 349 del 1986, hanno la medesima funzione, ripristinatoria-reintegratoria, di protezione dell'ambiente, con la precisazione che le prime si pongono, in particolare, l'obiettivo di non limitare la tutela al solo equivalente monetario dei danni prodotti, ma di prevenirne la verifica e, in caso contrario, di porre a carico del responsabile la rimozione dei danni e i relativi oneri;
- c2) la funzione di prevenzione è consustanziale alla generale azione dei pubblici poteri di tutela dell'ambiente, ma su impulso della legislazione europea il legislatore interno ha variamente posto in rilievo l'esigenza di assicurare il ripristino ambientale, sulla base del rilievo che la responsabilità civile prevista negli 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 omissioni o atti di taluni soggetti;
- c3) pertanto, le misure introdotte nel 1997, ed ora disciplinate dagli artt. 239 ss. del codice di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, nelle quali è assente ogni matrice di sanzione rispetto al relativo autore;
- c4) la bonifica costituisce uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del relativo valore, ma a consentire il recupero materiale a cura e spese del responsabile della contaminazione. Ne discende che nella bonifica emerge la funzione di reintegrazione del bene giuridico leso propria della responsabilità civile, che evoca il rimedio della reintegrazione in forma specifica *ex art. 2058 c.c.*, previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, ottavo comma, della legge n. 349 del 1986;
- c5) prima dell'introduzione della norma da ultimo citata doveva ritenersi comunque applicabile al danno ambientale l'art. 2058 c.c. in considerazione del rapporto di alternatività con il rimedio del risarcimento per equivalente previsto in caso di fatto illecito ai sensi dell'art. 2043 c.c.;
- c6) l'inapplicabilità del limite dell'eccessiva onerosità, già prevista con il d.lgs. n. 22 del 1997, costituisce una differenza che non determina l'incompatibilità tra il rimedio della bonifica dei siti inquinati e l'istituto della responsabilità civile per fatto illecito, ma si spiega alla luce del preminente valore assegnato dalla Costituzione all'ambiente nella gerarchia dei beni giuridici, sulla base

- degli artt. 9 e 32 Cost. e della dimensione collettiva del danno a tale bene, rispetto ai pregiudizi riferibili alla sfera soggettiva del singolo;
- c7) in senso conforme depone l'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diritto punitivo, secondo la quale a prescindere dalla qualificazione giuridica da parte del diritto nazionale occorre avere riguardo a natura, scopo e gravità delle conseguenze sull'autore dell'illecito, con la conseguenza che non hanno natura penale misure che soddisfano pretese risarcitorie o che siano essenzialmente dirette a ripristinare la situazione di legalità e restaurare l'interesse pubblico leso;
 - c8) mentre nel diritto penale l'indagine è condotta sul piano della continuità normativa tra gli istituti, in applicazione del principio di legalità, che 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, nel caso dell'illecito civile la tecnica non è riproducibile, in quanto in tale settore domina l'esigenza di assicurare la reintegrazione del bene giuridico leso;
 - c9) nel caso del danno ambientale, pertanto, con l'introduzione degli obblighi di bonifica 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 degli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati;
 - c10) la bonifica può essere ordinata a condizione che vi sia una situazione di inquinamento ambientale e che possa essere rimossa dal soggetto responsabile. Il carattere permanente del danno ambientale comporta che l'autore dell'inquinamento, potendovi provvedere, rimane soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita, secondo la successione di norme di legge nel frattempo intervenuta;
 - c11) pertanto, nel caso di specie, non vi sarebbe una retroazione di istituti giuridici introdotti in epoca successiva alla commissione dell'illecito, ma un'applicazione da parte della competente autorità amministrativa di istituti a protezione dell'ambiente previsti dalla legge al momento in cui si accerta una situazione di pregiudizio in atto;
- d) con riferimento alla possibilità di trasmettere gli obblighi e le responsabilità conseguenti alla commissione dell'illecito in caso di operazioni societarie straordinarie, quale la fusione per incorporazione, nel regime antecedente alla

riforma del diritto societario di cui al d.lgs. n. 6 del 2003 (essendo pacifica tale evenienza dopo la riforma della norma citata, intervenuta nel 2003):

- d1) ai sensi dell'art. 2504-*bis* c.c., nella versione vigente anteriormente alla citata riforma, la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società estinte;
- d2) nel caso di specie, malgrado la fusione risalga al 1991 e la bonifica sia stata introdotta nel 1997, la sua natura di illecito permanente consente di ritenere il relativo responsabile soggetto agli obblighi, risarcitori e 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”*;
- d3) dal tenore letterale del citato art. 2504-*bis* c.c. si ricava, quindi, che gli obblighi in questione sono trasmissibili, in caso di fusione per incorporazione, dalla società responsabile del danno incorporata alla società incorporante;
- d4) sul piano dogmatico, la conclusione è avvalorata dal fatto che l'enunciato linguistico “responsabilità civile” 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, tra l'altro, nell'obbligo di risarcire il danno o nella reintegrazione in forma specifica;
- d5) la successione dell'incorporante negli obblighi dell'impresa incorporata è espressione del principio espresso dal brocardo *cuius commoda eius et incommoda*, per cui alla successione di soggetti sul piano giuridico-formale si contrappone sul piano economico-sostanziale una continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale;
- d6) il superamento della concezione tradizionale si coglie nel riferimento testuale dell'art. 2504-*bis* c.c. (post riforma) dove si precisa 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;
- d7) l'effetto tipico della successione negli obblighi della società incorporata non è impedito dal fatto che l'accertamento dell'illecito ambientale possa eventualmente essere successivo all'operazione straordinaria di fusione, in quanto, anche quando funge da presupposto di un provvedimento amministrativo come quello che ordina la bonifica, l'accertamento del danno all'ambiente risale per sua natura all'epoca della sua commissione;

- d8) sulla successione nell'obbligo non incide il fatto che lo stabilimento industriale, da cui è provenuto l'inquinamento oggetto dell'ordine di bonifica impugnato, non sia mai stato acquistato dalla incorporante, ma sia stato, in epoca precedente alla fusione per incorporazione della società responsabile dell'inquinamento, fatto oggetto di cessione di ramo d'azienda a terzi, in quanto in base all'art. 2560, primo comma, c.c., la cessione d'azienda non libera il cedente dei debiti dallo stesso contratti, tra cui quelli da fatto qualificabile come illecito civile;
- d9) in una prospettiva funzionale si può osservare 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”*. Il soggetto interessato all'acquisto di un complesso aziendale, tramite l'istituto della *due diligence*, può venire a conoscenza del fenomeno e concordare sul piano negoziale strumenti in grado di riversare su quest'ultimo le relative conseguenze sul piano economico o avvalersi dei rimedi civilistici per la responsabilità del cedente per omessa informazione;
- d10) la tesi contraria alla successione consentirebbe una facile elusione degli obblighi maturati nel corso della gestione di una società.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- e) nel senso della mancanza di responsabilità della incorporante per fatti attribuibili all'incorporata si veda Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2008, n. 6055 (*Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2009, 279, con nota di ROMANELLI; *Riv. giur. ambiente*, 2009, 365, con nota di DE CESARIS), secondo cui, tra l'altro: *“L'art. 17 d.leg. n. 22/97 presenta, rispetto al plesso normativo composto dagli art. 2043, 2050 e 2058, differenze talmente numerose e tanto profonde da non consentire la formulazione di alcun giudizio di continuità tra le stesse; ne discende che l'applicazione dell'art. 17 ad un soggetto estinto prima del 1997 si risolve in una non consentita applicazione retroattiva della legge”*; *“La peculiarità dell'istituto disciplinato dall'art. 17, che non trova antecedenti diretti nella previgente disciplina, risiede nella sua natura di misura ablatoria personale, consentita in apicibus dall'art. 23 cost., la cui adozione crea in capo al destinatario un obbligo di attivazione, consistente nel porre in essere determinati atti e comportamenti unitariamente finalizzati al recupero ambientale dei siti inquinati”*; *“Nei confronti dei successori di società responsabili degli inquinamenti, estintesi prima del 1997, non è possibile applicare l'art. 17 d.leg. n. 22/1997; è però possibile far valere l'ordinaria responsabilità civilistica di tipo aquiliano e, sul versante amministrativo, rimangono*

comunque adottabili, in base alle regole della c.d. «successione economica», i provvedimenti contingibili e urgenti, ove ne ricorrano i presupposti stabiliti dall'ordinamento»;

- f) nel senso che la normativa introdotta dall'art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 si applichi a qualunque situazione di inquinamento dei suoli in atto al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo stesso è orientato, Cons. Stato, sez. VI, 9 ottobre 2007, n. 5283 (in *Ambiente*, 2008, 749, con nota di RINALDI);
- g) sulla concezione dell'ambiente quale bene immateriale unitario, si vedano:
- g1) Cass. civ., sez. III, 19 giugno 1996, n. 5650 (*Foro it.*, 1996, I, 3062, con nota di COLONNA; *Danno e resp.*, 1996, 693, con nota di COLONNA), secondo cui, tra l'altro, *“L'ambiente, inteso in senso unitario come bene pubblico complesso, caratterizzato dai valori estetico-culturale, igienico-sanitario ed ecologico-abitativo, assurge a bene pubblico immateriale, la cui natura non preclude da doppia tutela patrimoniale e non patrimoniale, relativa alla lesione di quell'insieme di beni materiali ed immateriali determinati, in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente”;*
- g2) Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., secondo cui, tra l'altro: *“L'ambiente è un 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. Esso non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli. Alle varie forme di godimento è accordata una tutela civilistica la quale trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.)”; “è infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 l. 8 luglio 1986 n. 349, nella parte in cui sottrae alla giurisdizione della corte dei conti la responsabilità dei dipendenti dello stato e degli enti pubblici per i danni arrecati all'ambiente nell'esercizio delle proprie funzioni, in riferimento agli art. 5, 25 e 103 cost.”;*
- h) in relazione alla rilettura dell'istituto della responsabilità civile extracontrattuale nel quadro dei valori costituzionali, si veda, tra le altre, Corte cost., 14 luglio 1986, n. 184 (*Foro it.*, 1986, I, 2053, con nota di PONZANELLI; *Giust. civ.*, 1986, I, 2324; *Foro It.*, 1986, I, 2976, con nota di MANATERI; *Riv. giur. circolaz. e traspr.*, 1986, 1007; *Leggi Civili*, 1986, 6011, con nota di GIUSTI; *Amm. it.*, 1986, 2010; *Nuova giur. civ.*, 1986, I, 534, con nota di ALPA; *Resp. civ. e prev.*, 1986, 520, con nota di SCALFI), secondo cui: *“La vigente Costituzione, garantendo principalmente valori personali, impone che l'art. 2043 cod. civ. vada correlato agli articoli della Carta*

fondamentale (che tutelano i predetti valori) e che, pertanto, sia letto in modo idealmente idoneo a compensare il sacrificio che gli stessi valori subiscono a causa dell'illecito. Ciò comporta che detto articolo, correlato all'art. 32 Cost., vada necessariamente esteso fino a comprendere il risarcimento, non solo dei danni in senso stretto patrimoniali ma (esclusi i danni morali subiettivi che vanno risarciti ex art. 2059 cod. civ. solo quando l'illecito civile costituisca anche reato) di tutti i danni che, almeno potenzialmente, ostacolano le attività realizzatrici della persona umana. Ne consegue che la richiesta di autonomo risarcimento, in ogni caso, del "danno biologico" contiene un implicito, ma ineludibile, invito ad una particolare attenzione alla norma primaria ex art. 32 Cost., la cui violazione fonda il risarcimento ex art. 2043, al contenuto dell'ingiuria, di cui allo stesso articolo, ed alla comprensione (non più limitata, quindi, alla garanzia di soli beni patrimoniali) del risarcimento della lesione di beni e valori personali"; "il risarcimento del danno, che è una sanzione riparatoria appartenente alla categoria delle sanzioni "esecutive" del precetto primario, tende a ripristinare l'equilibrio tra gli interessi privati in gioco, segue alla violazione della norma di diritto privato e, pertanto, soprattutto alla lesione dell'oggetto specifico, immediatamente garantito dalla stessa norma; si distingue, quindi, nettamente dalla pena, che appartiene invece alla categoria delle sanzioni punitive, e, di conseguenza, tende principalmente a rieducare il reo od a riaffermare l'autorità statale ed a prevenire i pericoli sociali indiretti (recidiva, vendetta privata, ecc.); consegue alla violazione della norma di diritto penale e, pertanto, soprattutto alla lesione degli oggetti giuridici mediati, garantiti precipuamente dalla norma penale"; "L'art. 2043 cod. civ. è una sorta di "norma in bianco" in quanto, mentre vi è espressamente e chiaramente indicata l'obbligazione risarcitoria, che consegue al fatto doloso o colposo, non sono individuati i beni giuridici la cui lesione è vietata, essendo l'illiceità oggettiva del fatto, che condiziona il sorgere della detta obbligazione, indicata unicamente attraverso l'"ingiustizia" del danno prodotto dall'illecito. Esso quindi contiene una norma giuridica secondaria, la cui applicazione presuppone l'esistenza di una norma giuridica primaria, perché non fa che statuire le conseguenze dell'ingiuria, dell'atto contra ius, cioè della violazione di una norma di diritto obiettivo, integrativa del precetto non espresso. Pertanto, il riconoscimento del diritto alla salute, come fondamentale diritto alla persona umana, comporta il riconoscimento che l'art. 32, primo comma, Cost. integra l'art. 2043 cit., completandone il precetto primario";

- i) nel senso della qualificazione dell'art. 2043 c.c. come norma secondaria o sanzionatoria si veda, tra le altre, Cass. civ., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500 (*Foro it.*, 1999, I, 2487, con note di PALMIERI, PARDOLESI; *Foro it.*, 1999, I, 3201 (m), con note di CARANTA, FRACCHIA, ROMANO; *Foro it.*, 1999, I, 3201 (m), con nota di SCODITTI; *Giornale dir. amm.*, 1999, 832, con nota di TORCHIA; *Nuovo dir.*, 1999, 691, con nota di FINUCCI; *Contratti*, 1999, 869, con nota di MOSCARINI;

Giust. civ., 1999, I, 2261, con nota di MORELLI; *Urbanistica e appalti*, 1999, 1067, con nota di PROTTO; *Trib. amm. reg.*, 1999, II, 225, con nota di BONANNI; *Arch. civ.*, 1999, 1107; *Danno e resp.*, 1999, 965, con nota di CARBONE, MONATERI, PALMIERI; *Danno e resp.*, 1999, 965, con nota di PARDOLESI, PONZANELLI, ROPPO; *Corriere giur.*, 1999, 1367, con nota di DI MAJO, MARICONDA; *Mass. giur. lav.*, 1999, 1272; *Gius.*, 1999, 2760, con nota di BERRUTI; *Rass. giur. energia elettrica*, 1999, 433; *Nuove autonomie*, 1999, 563, con nota di SCAGLIONE; *Gazzetta giur.*, 1999, fasc. 35, 42; *Guida al dir.*, 1999, fasc. 31, 36, con nota di MEZZACAPO, CARUSO, DE PAOLA; *Guida al dir.*, 1999, fasc. 31, 36, con nota di FINOCCHIARO; *Dir. e pratica società*, 1999, fasc. 21, 65; *Ammin. it.*, 1999, 1399; *Dir. pubbl.*, 1999, 463, con nota di ORSI BATTAGLINI, MARZUOLI; *Rass. amm. sic.*, 1999, 9), che, muovendo da tale base, ha affermato la risarcibilità per equivalente dell'interesse legittimo;

j) sul rapporto tra reintegrazione in forma specifica e risarcimento per equivalente si vedano, tra le altre:

j1) Cass. civ., sez. III, 21 novembre 2017, n. 27546 (*Rep. foro it.*, 2017, *Danni civili*, n. 221), secondo cui *"Ai sensi del 2° comma dell'art. 2058 c.c., in virtù del quale, anche se il danneggiato abbia chiesto, quando possibile, la reintegrazione in forma specifica, il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente ove la reintegrazione in forma specifica risulti eccessivamente onerosa per il debitore, la differenza fra risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente consiste nel fatto che, nel primo, la somma dovuta è calcolata sui costi occorrenti per la riparazione, mentre, nel secondo, è riferita alla differenza fra il bene integro (e cioè nel suo stato originario) ed il bene leso o danneggiato"*;

j2) Cass. civ., sez. I, 3 luglio 1997, n. 5993 (*Rep. Foro it.*, 1997, *Danni civili*, n. 259), secondo cui *"In tema di disposizione del 2° comma dell'art. 2058 c.c., in virtù della quale, anche se il danneggiato abbia chiesto, quando possibile, la «reintegrazione in forma specifica», il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per «equivalente» ove la reintegrazione in forma specifica risulti eccessivamente onerosa per il debitore, la differenza fra la «riparazione in forma specifica» ed il risarcimento per «equivalente» consiste nel fatto che, nel primo, la somma dovuta è calcolata sui costi occorrenti per la riparazione e, nel secondo, è riferita alla differenza fra il bene integro (e cioè nel suo stato originario) ed il bene leso o danneggiato"*;

k) sulle modificazioni soggettive delle società (anche ad esito di fallimento) responsabili di danni ambientali ovvero proprietarie di terreni e sul regime generale della responsabilità ambientale anche con riferimento alla successione ereditaria, si vedano, oltre alla News US, n. 62 del 24 maggio 2019, cit. (spec. lett. j):

- k1) Corte di giustizia UE, 4 marzo 2015, C-534/13, *Min. ambiente c. Soc. Fipa Group* (in *Foro it.*, 2015, IV, 293; *Urbanistica e appalti*, 2015, 635, con nota di CARRERA, in *Riv. giur. ambiente*, 2015, 33 (m), con note di MASCHIETTO, POZZO, GAVAGNIN, in *Rass. forense*, 2015, 138, in *Giur. it.*, 2015, 1480 (m), con note di VIPIANA PERPETUA, VIVANI, in *Riv. quadrim. dir. ambiente*, 2015, fasc. 1, 186, con nota di GRASSI, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, I, 137, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2015, 946, con nota di ANTONIOLI, in *Nuovo notiziario giur.*, 2015, 615, con nota di CARDELLA, in *Ragiusan*, 2016, fasc. 381, 122), secondo cui: “La direttiva 2004/35/Ce del parlamento europeo e del consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell’ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest’ultimo le misure di riparazione, non consente all’autorità competente di imporre l’esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall’autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l’esecuzione di tali interventi”. La sentenza in esame ha escluso distonie tra la direttiva 2004/35/Ce e le disposizioni italiane secondo le quali, ove sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito od ottenere da quest’ultimo le misure di riparazione, l’autorità competente non può imporre l’esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall’autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l’esecuzione di tali interventi;
- k2) Cons. Stato, Ad. plen., 13 novembre 2013, n. 25, e 25 settembre 2013, n. 21 (in *Giurisdiz. amm.*, 2013, ant., 53, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 2296, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 365 (m), con nota di SABATO, in *Riv. giur. edilizia*, 2013, I, 835, in *Riv. amm.*, 2013, 715, e in *Ragiusan*, 2014, fasc. 361, 131), secondo cui “Si rimette all’esame della corte di giustizia Ue la questione pregiudiziale di corretta interpretazione relativa al se i principi dell’Ue in materia ambientale sanciti dall’art. 191 par. 2 Tfu e dalla dir. Ce 21 aprile 2004 n. 35 (art. 1 e 8 n. 3, tredicesimo e ventiquattresimo considerando) - in particolare, il principio «chi inquina paga», il principio di precauzione, il principio dell’azione preventiva, il principio, della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati

all'ambiente - ostino a una normativa nazionale, quale quella delineata dagli art. 244, 245 e 253 d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consente all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica";

1) con riferimento al principio del *ne bis in idem* nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, si vedano, tra le altre:

11) Cons. Stato, sez. VI, 9 novembre 2018, n. 6330 (*Società*, 2019, 841, con nota di DE POLI; *Foro amm.*, 2018, 1942), per un'analisi della giurisprudenza convenzionale in materia, secondo cui, tra l'altro, *"La rettificazione del prezzo disposto dalla Consob non ha natura di sanzione amministrativa, né di pena in senso convenzionale, trattandosi invece di una misura conformativa avente la finalità preminente di «restituire» agli azionisti di minoranza le condizioni di scelta economica che il mercato avrebbe espresso ove non fosse stato perturbato dall'asserito comportamento collusivo di offerente e venditore; la funzione espressa dalla delibera della Consob è la regolazione economica del mercato finanziario; la «collusione accertata» tra l'offerente e uno o più venditori, da cui «emerge il riconoscimento di un corrispettivo più elevato di quello dichiarato dall'offerente», che consente alla Consob, ai sensi dell'art. 106, 3° comma, lettera d), numero 2), tuf, di rettificare in aumento il prezzo dell'offerta, implica l'accertamento di un accordo, o comunque di un'intesa in senso lato, volta a perseguire l'obiettivo di eludere le norme che presidiano la formazione del prezzo dell'Opa";*

12) Corte EDU, 8 giugno 1976, *Engel e altri* (*Foro it.*, 1977, IV, 1), secondo cui, tra l'altro: *"Sussiste violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui prevede la pubblicità del processo, nel caso che il dibattito si sia svolto a porte chiuse, vietando l'accesso alla stampa ed al pubblico, fuori dalle situazioni eccezionali previste da tale disposizione"; "Le garanzie di cui all'art. 6, par. 1, della Convenzione europea, che riconosce il diritto ad un processo equo, si applicano ad un procedimento relativo alla fondatezza di un'accusa penale nei confronti di un individuo, che trae origine da una sanzione considerata di matura semplicemente disciplinare dal diritto interno dello Stato convenuto, ma che in realtà persegue obiettivi analoghi a quelli propri del diritto penale. Per stabilire in concreto il carattere penale della sanzione applicata ai fini dell'applicazione dell'art. 6 della Convenzione, una particolare importanza deve essere in primo luogo*

attribuita alla natura effettiva della misura adottata ed in secondo luogo al grado di severità della sanzione. Di conseguenza, soltanto una misura che, per natura, durata o modalità di esecuzione, abbia effetti minimi sulla libertà personale di un individuo può essere considerata al di fuori della sfera penale”;

m) sul carattere permanente del danno ambientale:

m1) Cass. civ., sez. III, 19 febbraio 2016, n. 3259 (*Guida al dir.*, 2016, fasc. 15, 24, con nota di PISELLI), secondo cui *“in materia di danno ambientale, la condotta antigiuridica consiste nel mantenimento dell’ambiente nelle condizioni di danneggiamento, sicché il termine prescrizione dell’azione di risarcimento inizia a decorrere solo dal momento in cui tali condizioni siano state volontariamente eliminate dal danneggiante ovvero la condotta sia stata resa impossibile dalla perdita incolpevole della disponibilità del bene da parte di quest’ultimo”;*

m2) Cass. civ., sez. III, 6 maggio 2015, n. 9012 (*Danno e resp.*, 2016, 646, con nota di COVUCCI), secondo cui, tra l’altro, *“In materia di danno ambientale, la condotta antigiuridica consiste nel mantenimento dell’ambiente nelle condizioni di danneggiamento, sicché il termine prescrizione dell’azione di risarcimento inizia a decorrere solo dal momento in cui tali condizioni siano state volontariamente eliminate dal danneggiante ovvero la condotta sia stata resa impossibile dalla perdita incolpevole della disponibilità del bene da parte di quest’ultimo”;*

n) sulla responsabilità dell’incorporante per l’illecito civile posto in essere dalla incorporata si veda Cass. civ., sez. III, 11 novembre 2015, n. 22998 (*Rep. Foro it.*, 2015, *Società*, n. 727), secondo cui *“La fusione di società, anche mediante incorporazione, realizza una successione universale corrispondente a quella mortis causa delle persone fisiche, sicché il nuovo soggetto risultante dalla fusione (o il soggetto incorporante) diviene l’unico e diretto obbligato per i debiti dei soggetti estinti in ragione della fusione o della incorporazione, fra i quali vanno ricompresi anche quelli derivanti da responsabilità di cose in custodia ex art. 2051 c.c., in relazione ai danni causati da un incendio delle parti comuni di un immobile di proprietà della società incorporata”;*

o) sull’orientamento, antecedente all’entrata in vigore del nuovo testo dell’art. 2504-bis c.c., contrario alla responsabilità dell’incorporante, si veda Cass. civ., sez. I, 22 settembre 1997, n. 9349 (*Riv. giur. circolaz. e trasp.*, 1997, 827), secondo cui *“In caso di fusione per incorporazione di due società di capitali, la società incorporante non risponde del pagamento delle sanzioni amministrative irrogate per violazioni al codice della strada commesse da veicoli di proprietà della società incorporata, qualora al momento della notificazione del verbale di accertamento fosse già avvenuta l’incorporazione”;*

p) sul principio *cuius commoda eius et incommoda*, per cui alla successione di soggetti sul piano giuridico-formale si contrappone sul piano economico-sostanziale una

continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale:

- p1) in caso di fallimento: con riferimento a un provvedimento di messa in sicurezza di un sito inquinato, Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668 (*Fallimento*, 2018, 590, con nota di D'ORAZIO; *Riv. giur. ambiente*, 2018, 157 (m), con nota di VANETTI; *Ambiente*, 2018, 102 (m); *Foro amm.*, 2017, 2381), secondo cui *“L’obbligo di adottare le misure sia urgenti sia definitive idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento deve essere posto unicamente a carico di chi ne sia responsabile per avervi dato causa a titolo di dolo o colpa; al contempo il principio chi inquina paga presuppone che sia stato cagionato un danno da riparare i cui costi devono gravare sul responsabile; il curatore fallimentare, cui non è riconducibile lo statuto del «detentore», non è né rappresentante né successore del fallito, ma terzo subentrante nell’amministrazione del suo patrimonio esclusivamente per l’esercizio di poteri conferitigli dalla legge, sicché è privo di legittimazione passiva in relazione alle ordinanze emesse dai rappresentanti degli enti territoriali, tranne l’ipotesi dell’esercizio provvisorio dell’impresa”*; più in generale, Cass. civ., sez. un., 20 febbraio 2013, n. 4213 (*Foro it.*, 2013, I, 1137, con nota di FABIANI M.; *Guida al dir.*, 2013, fasc. 14, 45, con nota di GRAZIANO; *Giur. it.*, 2013, 2099; *Fallimento*, 2013, 925, con nota di BOSTICCO; *Banca, borsa ecc.*, 2014, II, 400, con nota di RANIELI), secondo cui, tra l’altro, *“Poiché nel procedimento di accertamento del passivo il curatore fallimentare assume la posizione di terzo, le scritture private a fondamento del credito sono soggette ai limiti probatori di cui all’art. 2704 c.c. e debbono quindi essere munite di data certa”*;
- p2) sulla successione del debito in caso di cessione di azienda, con la particolarità che in questo caso la successione dell’acquirente nei debiti inerenti all’azienda è limitata a quelli risultanti dai libri contabili obbligatori ai sensi dell’art. 2560, secondo comma, c.c.: Cons. Stato, Ad. plen., 7 giugno 2012, n. 21 (*Giurisdiz. amm.*, 2012, a. 107; *Arch. giur. oo. pp.*, 2012, 490; *Nuovo notiziario giur.*, 2012, 411, con nota di BARBIERI; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2012, 1523), secondo cui, tra l’altro, *“Nel caso di incorporazione o di fusione societaria, sussiste in capo alla società incorporante, o risultante dalla fusione, l’onere di presentare la dichiarazione relativa al requisito di cui all’art. 38, 1° comma, lett. c), d.leg. n. 163 del 2006 anche con riferimento agli amministratori ed ai direttori tecnici che hanno operato presso la società incorporata o le società fuse, nell’ultimo triennio ovvero che sono cessati dalla relativa carica in detto periodo (dopo il d.l. n. 70 del 2011: nell’ultimo anno), ferma restando la possibilità di dimostrare la c.d. dissociazione”*; Cons. Stato, Ad. plen., 4 maggio 2012, n. 10 (*Urbanistica e*

appalti, 2012, 889, con nota di FILIPPETTI; *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2012, fasc. 3, 66, con nota di CALIANDRO; *Giurisdiz. amm.*, 2012, a. 28; *Arch. giur. oo. pp.*, 2012, 447; *Nuovo notiziario giur.*, 2012, 410, con nota di BARBIERI; *Foro amm.-Cons. Stato*, 2012, 1091; *Riv. giur. edilizia*, 2012, I, 754), secondo cui, tra l'altro, "In caso di cessione d'azienda o di un suo ramo realizzatasi prima della partecipazione alla gara, la dichiarazione circa l'insussistenza di sentenze pronunciate per reati incidenti sulla moralità professionale deve essere resa, a pena di esclusione, anche da parte degli amministratori e dei direttori tecnici che hanno operato nel triennio (ora nell'anno, a seguito delle modifiche introdotte con l. 106/2011) presso l'impresa cedente", "Nella cessione di azienda o di un ramo di essa - fattispecie in cui si verifica una successione a titolo particolare - si realizza, in ogni caso, il passaggio all'avente causa del complesso dei rapporti attivi e passivi nei quali l'azienda stessa o il suo ramo si sostanzia, e ciò rende la vicenda suscettibile di comportare la continuità tra la precedente e la nuova gestione imprenditoriale".