

Il criterio del “più probabile che non” nell’individuazione del responsabile e i poteri del Comune nella bonifica ambientale

Cons. Stato, Sez. IV 16 marzo 2026, n. 2165 - Neri, pres.; Furno, est. - Fallimento (*Omissis*) s.r.l. (avv.ti Baciga, Rossi) c. Comune di Verona (avv.ti Michelin, Squadroni) ed a.

**Sanità pubblica - Rifiuti - Bonifica di siti contaminati - Individuazione del responsabile - Riparto di competenze
Prova scientifica di assoluta certezza Necessità - Esclusione - Criterio del «più probabile che non» - Sufficienza.**

(*Omissis*)

FATTO

In data 13 novembre 2014 la Polizia Stradale di Verona sottoponeva a sequestro, ex art. 354 c.p.p., alcuni depositi incontrollati di rifiuti pericolosi presso la sede operativa della società -OMISSIS-, in -OMISSIS-; si trattava di varie tipologie di rifiuti (olio motore, filtri dell’olio, pastiglie e dischi dei freni, batterie al piombo, scarti di officina, fusti metallici e plastici vuoti abbandonati sul suolo), prodotti durante l’attività di riparazione e di manutenzione dei veicoli industriali dell’impresa, operante nel settore dell’autotrasporto per conto terzi, altresì gestendo in proprio una officina meccanica nella stessa sede.

Nella citata nota la Polizia Stradale precisava che sul lato destro del capannone adibito ad officina si trovava un piazzale cementato adibito ad autolavaggio di veicoli industriali, non autorizzato allo scarico e privo di sistemi di depurazione.

In conseguenza di tale segnalazione, il Comune di Verona, con nota 1° dicembre 2014 prot. n. 334889, comunicava alla società l’avvio del procedimento ex art. 192 cod. amb., volto allo smaltimento dei rifiuti abbandonati.

A seguito dell’espletamento di indagini ambientali sull’area comportanti alcuni carotaggi, in corrispondenza del sondaggio S2, emergeva il superamento delle CSC (Concentrazioni Soglia di Contaminazione) nei terreni per il parametro Idrocarburi Pesanti C>12; quindi, il Comune di Verona, con nota 3 novembre 2015 prot. n. 320694, comunicava alla società l’avvio del procedimento ex art. 242 codice ambiente, finalizzato alla presentazione di un piano di caratterizzazione del sito potenzialmente contaminato, necessario per accertare e individuare il livello di inquinamento e per elaborare l’eventuale progetto di bonifica o di messa in sicurezza del sito stesso.

In risposta alla predetta comunicazione comunale la Società inviava osservazioni in data 19 novembre 2015, allo scopo di comprovare la sua estraneità a quanto accertato, esaminate le quali il Comune di Verona, con nota 11 gennaio 2016 prot. n. 6591, comunicava:

a) di prendere atto dell’avvenuta rimozione dei rifiuti abbandonati sulla platea della struttura edilizia abusiva utilizzata per l’autolavaggio dei mezzi pesanti, confermando la necessità della sua demolizione, eseguita la quale dovrà essere verificata la qualità dei terreni sottostanti per poterne escludere un’eventuale contaminazione riconducibile all’attività non autorizzata ivi svolta;

b) di sospendere il procedimento avviato, ai sensi dell’art. 242 del d.lgs. n. 152/2006, per la caratterizzazione e l’eventuale bonifica dell’area esterna all’impianto (abusivo) di autolavaggio, “rimandando alla Provincia di Verona l’attivazione delle procedure previste dall’art. 244 del medesimo decreto”.

Ricevuta la predetta nota comunale, la Provincia di Verona, con nota 20 gennaio 2016 prot. n. 4582, avviava il procedimento di cui all’art. 244 codice ambiente, volto, appunto, all’individuazione dei responsabili del potenziale inquinamento - desumibile dal riscontrato superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (superamento meglio descritto nel primo periodo del paragrafo <<Motivazione>> della comunicazione) nella sede operativa della ricorrente, adibita ad officina di riparazione degli automezzi pesanti - inviando tale nota all’impresa che esercita detta attività e nel frattempo (con separata lettera) chiedendo alle altre Amministrazioni e autorità coinvolte informazioni ai fini del procedimento stesso.

La società, in data 18 febbraio 2016, inviava osservazioni anche in risposta alla predetta comunicazione provinciale, sempre allo scopo di far dichiarare la sua estraneità a quanto accertato.

A sua volta, il Comune di Verona riscontrava la predetta richiesta provinciale di informazioni, documentando l’esistenza di un contratto di locazione, risalente al 2007, per l’area in questione; quindi, con nota 10 maggio 2016 prot. n. 38688, l’Amministrazione provinciale inviava comunicazione di avvio del procedimento ex art. 244 codice ambiente (con gli stessi contenuti di quella inviata alla società ricorrente) anche al proprietario-locatore dell’area, che, con nota 7 giugno 2016, inoltrava osservazioni per escludere la sua responsabilità quanto agli accertati sforamenti, rilevando di aver acquisito i terreni nel 2004, rimasti inutilizzati fino al 2007, quando li ha concessi in locazione all’impresa -OMISSIS-, alla quale nel 2009, è succeduta la società -OMISSIS- (circostanze mai contestate dalla società fallita).

Nel verbale del sopralluogo comunale del 3 febbraio 2020, veniva documentato che nelle vicinanze della superficie adibita a deposito rifiuti e in fondo a quella utilizzata per il lavaggio dei camion vi era un’area non pavimentata sulla quale erano



presenti cisterne e altri contenitori con visibile una chiazza scura di consistenza oleosa e odore di idrocarburi, verosimilmente attribuibile a sversamento di olio lubrificante e non alla bruciatura di pallets come invece asserito dal legale rappresentante della ditta ricorrente, sig. -OMISSIS-.

Di conseguenza, il Comune di Verona avviava il procedimento di messa in sicurezza d'emergenza dell'area ai sensi dell'art. 242 codice ambiente, con campionamento del terreno e relativa caratterizzazione analitica per l'accertamento dell'eventuale superamento delle CSC e, acquisite le osservazioni della società -OMISSIS-, con ordinanza dirigenziale 16 luglio 2020 n. 679 imponeva la presentazione di una relazione tecnica descrittiva delle misure di messa in sicurezza adottate e di una indagine ambientale finalizzata a verificare l'eventuale superamento delle CSC.

Tale ordinanza comunale veniva impugnata dalla società dinanzi al T.A.R. Veneto, il quale, con sentenza -OMISSIS-, respingeva il ricorso, ritenendo corretta l'istruttoria svolta dagli uffici comunali e le evidenze di fatto in essa acquisite, non adeguatamente contrastate dalla ricorrente deducendo circostanze idonee ad escludere lo sversamento di olii accertato e/o la disponibilità in capo a terzi dell'area nella quale esso è stato riscontrato, peraltro precisando che il Comune ha evidenziato che "il punto ove è stata riscontrata la chiazza oleosa ... è distante circa 50 mt. da quello ove era stato effettuato il rilievo nell'ambito dell'indagine ambientale che ha dato corso ai precedenti provvedimenti citati in ragione del rilevato superamento del parametro "idrocarburi pesanti (C>12)" (riferendosi, quindi, all'accertamento del 2015).

La Provincia di Verona, a sua volta, con determinazione 18 novembre 2021, n. 3316, a conclusione del procedimento di individuazione avviato ai sensi dell'art. 244 codice ambiente con nota prot. n. 4582/2016, individuava la società -OMISSIS- quale responsabile della contaminazione dell'area risultante dal sondaggio S2 del 2015, dandone comunicazione anche al Comune di Verona, che - con nota prot. n. 6591/2016 (v. precedente punto n. 2) - aveva sospeso il procedimento avviato, ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006, per la caratterizzazione e l'eventuale bonifica dei terreni contaminati in attesa degli esiti degli accertamenti demandati alla Provincia.

Tale provvedimento provinciale è stato impugnato dalla Società dinanzi al T.A.R. Veneto con ricorso R.G. n. -OMISSIS-. Quindi, il Comune di Verona ha riavviato il procedimento di sua competenza e, acquisite le osservazioni della società ricorrente, ha adottato l'ordinanza 20 ottobre 2022 n. 1190 in questa sede impugnata, assegnandole termine per la presentazione del piano di caratterizzazione per la sede operativa aziendale in -OMISSIS- ai sensi dell'art. 242, comma 3, codice ambiente.

Detta ordinanza comunale n. 1190/2022 è stata impugnata dalla Curatela del fallimento della società -OMISSIS- (dichiarato dal Tribunale di Verona con sentenza 7 novembre 2022 n. 129) dinanzi al T.a.r Veneto, deducendone l'illegittimità per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere ed evidenziando gli esborsi economici che la procedura concorsuale sarebbe costretta a sostenere per l'elaborazione del predetto piano di caratterizzazione e della bonifica dell'area. Il T.a.r., con la decisione del -OMISSIS- ha respinto il ricorso.

La curatela ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Si sono costituiti nel giudizio di secondo grado il Comune di Verona e la Provincia di Verona, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

All'udienza pubblica del 4 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo mezzo di gravame la Curatela lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il primo motivo del ricorso di primo grado con il quale era stata censurata l'ordinanza comunale n. 1190/2022, per asserita illegittimità derivata dalla determinazione provinciale n. 3316/2021.

Il motivo è improcedibile.

In tale senso il Collegio trae argomento dalla rinuncia all'impugnazione del provvedimento provinciale di individuazione del soggetto responsabile della contaminazione, dapprima promossa dalla medesima società (poi fallita) avanti il T.A.R. Veneto (R.G. n. -OMISSIS-) e poi rinunciata.

Il consolidamento degli effetti di quest'ultimo provvedimento impedisce, infatti, anche in astratto, la possibilità di poterlo invocare come causa di un effetto in grado di invalidare, in via derivata, atti successivi.

In ogni caso, il motivo è anche infondato nel merito, posto che, in tema di individuazione del responsabile della contaminazione ai sensi dell'art. 244, codice dell'ambiente, all'Amministrazione competente non è richiesto di fornire prove di incontrovertibile evidenza scientifica circa il nesso fra una ipotizzata causa di inquinamento e i suoi effetti, potendo la relativa istruttoria basarsi sul criterio del «più probabile che non».

Come al riguardo la Sezione ha avuto, di recente, modo di ulteriormente chiarire (Cons. Stato, Sez. IV, 2e settembre 2025 n. 7565), tale accertamento deve fondarsi sul criterio del «più probabile che non», nel senso che il collegamento causale ipotizzato dall'autorità competente deve risultare più verosimile della sua negazione, in base alla complessiva valutazione delle circostanze di fatto emerse dall'istruttoria e alla coerenza tecnico-scientifica delle risultanze acquisite.

Ne consegue che, laddove l'Amministrazione fondi le proprie determinazioni su una ricostruzione logica, plausibile e coerente del rapporto causale tra attività esercitata e contaminazione rilevata, tale valutazione resiste alle censure di difetto



di istruttoria o di motivazione, spettando al soggetto interessato l'onere di fornire elementi idonei a infirmarne la attendibilità.

Nel caso di specie, l'evidenziato standard probatorio del «più probabile che non» risulta adeguatamente soddisfatto.

La determinazione provinciale n. 3316/2021 ha offerto una ricostruzione tecnico-ambientale completa, coerente e fondata su dati oggettivi, frutto di un'approfondita istruttoria amministrativa. Gli accertamenti compiuti hanno evidenziato che la contaminazione rilevata nel sondaggio S2 è compatibile con le attività esercitate nel sito dalla società appellante, univocamente riconducibili al settore dell'autotrasporto e alla gestione di officina e autolavaggio di veicoli pesanti.

Il sopralluogo comunale del 3 febbraio 2020 ha, infatti, accertato la presenza, nel terreno, di una chiazza oleosa riconducibile a sversamenti di oli lubrificanti.

La documentazione fotografica e planimetrica ha altresì confermato che l'area in cui è stato eseguito il carotaggio S2 era stabilmente adibita al parcheggio di mezzi pesanti, circostanza che rende del tutto verosimile, sotto il profilo tecnico, la dispersione nel suolo di sostanze oleose derivanti dalle ordinarie attività di autotrasporto e manutenzione.

Come correttamente rilevato dall'Amministrazione, il terreno, pur avente destinazione urbanistica agricola, è stato locato sin dal 2007 e utilizzato in via esclusiva dalla società appellante per tali attività operative, idonee, per loro natura, a determinare potenziali infiltrazioni di idrocarburi nel sottosuolo.

L'istruttoria ha inoltre evidenziato che le fonti esterne di inquinamento prospettate dalla società, e in particolare le discariche site a nord e nord-est dell'area, non trattano materiali oleosi e, secondo i rilievi dell'ARPAV, non hanno mai mostrato superamenti dei limiti normativi per il parametro "idrocarburi pesanti".

È stato altresì documentato che la direzione di deflusso della falda (da nord-ovest verso sud-est) esclude un possibile apporto contaminante proveniente da tali siti.

Tale complesso argomentativo, immune da contraddizioni logiche o carenze istruttorie, consente di ritenere soddisfatto il parametro della ragionevole probabilità causale e, conseguentemente, di confermare la correttezza della determinazione impugnata sotto il profilo motivazionale e probatorio.

Con il secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il secondo motivo del ricorso di primo grado con il quale era stata dedotta l'incompetenza del Comune ad adottare l'ordinanza di esecuzione della bonifica.

In tal senso la parte appellante trae argomento dal fatto che l'ordine di eseguire la bonifica, proprio perché si inserirebbe "a valle" del provvedimento di individuazione del responsabile dell'inquinamento adottato dalla Provincia, avrebbe dovuto a sua volta essere adottato dalla medesima Provincia, unico soggetto competente in materia di inquinamento.

Ciò in quanto l'art. 244, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006, dispone che "la Provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il Comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo.

Il motivo è infondato.

L'ordinanza comunale impugnata, diversamente da quanto sostenuto nel presente motivo di appello, non è stata adottata ai sensi dell'art. 244, comma 2, codice ambiente, bensì ai sensi dell'art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006.

Quelle menzionate sono due disposizioni che, seppure comprese nella disciplina delle procedure di bonifica, si riferiscono a ben differenti situazioni oggettive. Mentre l'art. 244 riguarda ipotesi in cui sia già stato accertato il superamento dei livelli di contaminazione delle matrici ambientali (suolo, sottosuolo e acque sotterranee), ma occorra individuare – ad opera della Provincia, espressamente indicata dalla norma quale Autorità competente a tal fine – i soggetti responsabili ai quali intimare l'esecuzione degli interventi necessari per porre rimedio all'inquinamento, il precedente art. 242 disciplina, invece, l'ipotesi in cui gli adempimenti sopra menzionati siano direttamente e spontaneamente curati dal proprietario o dal soggetto che ha in gestione l'area o dal responsabile della potenziale contaminazione, sebbene su richiesta dell'Autorità competente, nel caso in esame attivata con l'ordinanza ex art. 192, codice ambiente, del 13 gennaio 2015.

Tanto premesso, con riferimento al caso in esame, al procedimento di cui al menzionato art. 192 si è affiancato (sulla base delle risultanze dell'indagine ambientale preliminare prodotte dalla società appellante ad ottobre 2015, e compendiate nel doc. 3 della produzione del Comune nell'ambito del giudizio di primo) quello ex art. 242 d.lgs. n. 152/2006, finalizzato a definire gli interventi di messa in sicurezza o di bonifica, previa caratterizzazione dell'area, attivato con la nota comunale 3 novembre 2015 (doc. 6 fascicolo di primo grado Comune) e sfociato nell'impugnata ordinanza comunale 20 ottobre 2022 n. 1190, con la quale è stato ingiunto alla società ricorrente di redigere il contestato piano di caratterizzazione.

In tal senso, l'ordinanza comunale di cui trattasi reca anche l'avvertenza che, decorso inutilmente il termine assegnato, si sarebbe proceduto ai sensi dell'art. 250 d.lgs. n. 152/2006, secondo cui "le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione".

Nella vicenda in esame, dunque, il piano di caratterizzazione ordinato alla società appellante si inserisce in un procedimento attivato e condotto dal Comune di Verona, ai sensi dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006, per la rimozione di rifiuti abbandonati.

Tale conclusione trova riscontro, nel caso in esame, nel fatto che -OMISSIS- s.r.l, prima di essere individuata dalla Pro-

vincia come soggetto responsabile, nella sua veste di soggetto interessato in quanto gestore del sito, si è “attivata” presentando la suddetta relazione di indagine.

Essa, anche se in riferimento ad un’area limitata - prioritariamente quella interessata dall’abbandono dei rifiuti e dallo scarico abusivo - ha svolto una prima indagine geologica ed ambientale di suolo, sottosuolo e acque di falda, non riscontrando la contaminazione delle acque sotterranee, ma evidenziando però superamenti delle soglie in relazione agli idrocarburi pesanti fra i 2 e 4 metri di profondità.

Proprio da tale circostanza ha tratto origine la valutazione della Provincia circa la non necessità di una sua ordinanza ai sensi degli artt. 244 e 245, in quanto -OMISSIS- s.r.l. aveva provveduto ad attivarsi.

In effetti, il presupposto implicito per l’adozione dell’ordinanza ex art. 244 è che colui che ha causato un potenziale inquinamento non abbia tempestivamente denunciato il fatto alle competenti amministrazioni ai sensi dell’art. 304, comma 2 del D. Lgs. 152/2006, né abbia spontaneamente attivato le procedure operative e amministrative di cui all’art. 242 del medesimo decreto - misure di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza, indagine preliminare ecc. - (ovviamente, in tali circostanze, non risultano necessarie la segnalazione di contaminazione che attiva la ricerca del responsabile e l’emissione di una diffida per imporre allo stesso di provvedere ai sensi di legge).

Diverso è il caso in cui il responsabile abbia spontaneamente effettuato la comunicazione di evento potenzialmente contaminante ex art. 304, comma 2 del D. Lgs. 30 aprile 2006, n.152 o abbia attivato le procedure di cui all’art. 242 o 249 del decreto stesso, ma non le porti a compimento nei termini e con le modalità stabilite dalla legge.

In tali ipotesi non pare preclusa al Comune la possibilità di usare gli ordinari mezzi coercitivi a propria disposizione per imporre il rispetto della legge (solleciti, ordinanze, diffide, fino all’esecuzione in danno, espressamente prevista dal combinato disposto dell’art. 250 e dell’art. 253 del D.Lgs. 152/2006).

I precedenti giurisprudenziali confermano le conclusioni qui esposte.

In particolare, il Consiglio di Stato, con il parere 28 marzo 2022 n. 656, della Prima Sezione del Consiglio di Stato, ha chiarito come “le due fattispecie descritte nel così detto “codice ambiente” (d.lgs. n. 152 del 2006) come abbandono incontrollato di rifiuti (art. 192) e bonifica dei siti inquinati (artt. 239 ss.), pur obiettivamente distinte, si pongono spesso, nella realtà concreta, in rapporto di possibile contiguità o continuità, nel senso che frequentemente fenomeni di abbandono incontrollato di rifiuti sono premessa e causa (o concausa) di fenomeni di inquinamento dei siti nei quali gli sversamenti sono avvenuti, di modo che appare in molti casi difficile segnare una linea di distinzione e di cesura netta tra il primo fenomeno e il secondo. E ciò è vero in particolar modo in fattispecie nelle quali, come è accaduto nel caso in esame, si abbia a che fare con fatti di abbandono incontrollato di rifiuti che si protraggono a lungo nel tempo”.

Con il terzo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l’erroneità della sentenza nella parte in cui non ha accolto il terzo motivo del ricorso di primo grado con il quale era stata contestata la scelta di imporre la redazione del piano di caratterizzazione per l’intera area di proprietà della -OMISSIS-.

Il motivo non è fondato.

In punto di fatto occorre premettere che l’evento accertato nel sopralluogo comunale del 2020 non va confuso con quello accertato dalla Polizia Stradale nel 2014, al quale soltanto si riferivano le indagini ambientali preliminari svolte nel 2015 dai consulenti della società -OMISSIS-.

Come rilevato correttamente dal T.A.R. Veneto, con la sentenza n. -OMISSIS- (di rigetto dell’impugnazione promossa dalla società -OMISSIS- avverso l’ordinanza comunale n. 679/2020) l’evento accertato nel sopralluogo del 2020 è ben distinto da quello posto alla base dei provvedimenti disposti dal Comune di Verona e dalla Provincia di Verona in esito al sopralluogo della Polizia Stradale del 2014, ossia quelli conseguenti alle indagini ambientali del 2015.

Tanto premesso, in senso contrario, rispetto alla prospettazione della parte appellante va osservato che l’allegato 2 al D.Lgs. 152/06 descrive il piano della caratterizzazione considerando sempre come un tutt’uno il sito dove sono state riscontrate contaminazioni, che, in tale ottica, viene definito “sito contaminato”.

Parimenti, le indicazioni sulle analisi e campionamenti da svolgere fanno sempre riferimento all’intero sito.

In linea con tale quadro normativo, la D.G.R. Veneto n. 2922/03 (doc. n. 4 in primo grado - punto 9) specifica, inoltre, che è necessario un campione ogni 100 mq. per avere una rappresentatività sufficiente del sito, nel caso in cui la ditta non svolga un’analisi storica.

Dal delineato quadro regolatorio emerge per tabulas la mancanza di irragionevolezza della redazione del piano di caratterizzazione in esame, posto che la possibile fonte della contaminazione è stata individuata nell’attività produttiva che la società -OMISSIS- ha svolto in loco.

Come correttamente osservato dal giudice di primo grado, nessun argomento di segno contrario è possibile trarre dal fatto che l’indagine ambientale redatta dalla società nel 2015 abbia rilevato il superamento delle C.S.C. solo presso il punto di carotaggio S2, non essendo stato dimostrato che la suddetta indagine sia stata eseguita secondo le modalità prescritte per i piani di caratterizzazione dalla D.R.G. 2922/2003.

Alla luce delle considerazioni che precedono l’appello deve, nel suo complesso, essere respinto.

Avuto riguardo alla particolarità della vicenda processuale, sussistono i presupposti per la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Compensa tra le parti le spese di lite.

(Omissis)

