

PRINCIPI E CRITERI CHE GOVERNANO LA RICERCA DEL RESPONSABILE DELLA CONTAMINAZIONE. IL RUOLO DELLA CITTÀ METROPOLITANA

DI RAFFAELLA QUITADAMO, LUISA MARINONI E SAMANTHA ROSA

Consiglio di Stato, Sez.VI, 13 maggio 2026, n. 3779

L'identificazione del responsabile della contaminazione deve avvenire nel rispetto del principio "chi inquina paga", espressione di un apprezzamento sul nesso di causalità basato sul criterio della probabilità prevalente e su un quadro indiziario grave, preciso e concordante. L'Amministrazione procedente non è tenuta a eliminare ogni margine di incertezza né a determinare la quota di responsabilità di ciascun soggetto solidalmente individuato.

La sentenza in commento offre l'occasione per ricapitolare i principali criteri che governano il procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione, soffermandosi, in particolare, sui profili relativi all'accertamento del nesso eziologico e al riparto dell'onere probatorio, oltre che a ritagliare i confini dell'obbligo istruttorio richiesto all'Autorità procedente, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa.

La controversia trae origine dall'impugnazione da parte delle due società (davanti al giudice amministrativo) del provvedimento con cui la Città metropolitana di Torino ha individuato entrambe come responsabili della contaminazione.

La genesi della vicenda e la successiva evoluzione procedimentale e processuale possono essere così ricostruite. A seguito dell'accertamento del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione da parte della società subentrante, alla presentazione del piano di caratterizzazione e successive modifiche, nel 2021 la Città Metropolitana territorialmente competente ha comunicato formalmente alle due aziende l'avvio del procedimento, volto all'individuazione del responsabile dell'inquinamento riscontrato e all'emanazione dell'ordinanza di cui all'art. 244 del D.Lgs. n. 152/06. All'esito dell'istruttoria, Città Metropolitana ha adottato nel 2022 il provvedimento finale, individuando in capo a entrambe le società, in ragione della continuità e della sovrapposibilità delle rispettive attività industriali sul sito, la corresponsabilità nella causazione della contaminazione.

Nel 2024, il Giudice di prime cure ha respinto i ricorsi presentati, ritenendo immune da vizi l'operato dell'Amministrazione e correttamente motivato l'accertamento del nesso di causalità tra le attività delle due imprese e l'inquinamento rilevato. La sentenza di primo grado è stata impugnata dinanzi al Consiglio di Stato mediante la proposizione dell'appello principale e di un appello incidentale. I ricorrenti censurano, tra l'altro, la violazione del principio "chi inquina paga" e l'errata ricostruzione della dinamica causale dell'apporto inquinante, nonché la presunta violazione del principio di proporzionalità e del principio di legalità. L'appellante incidentale sostiene, infine, l'erronea condotta della Pubblica amministrazione, nella considerazione dell'accordo stipulato tra le società come un vero contratto, non opponibile all'Amministrazione.

Il Consiglio di Stato ha respinto integralmente sia l'appello principale sia quello incidentale, confermando la legittimità del provvedimento della Città Metropolitana e statuendo la correttezza dell'imputazione solidale della responsabilità ambientale, in presenza di inquinamenti storici e progressivi non agevolmente scindibili.

Entrando nel merito del contenzioso, la prima censura, in cui l'appellante rileva errori compiuti dal T.A.R. è dichiarata inammissibile per difetto di specificità, in quanto alla puntuale contestazione delle asserite inesattezze contenute nella ricostruzione fattuale operata dal giudice di primo grado non ha fatto seguito una altrettanto adeguata esplicitazione di come le stesse abbiano avuto effettiva incidenza sulla correttezza della decisione impugnata. L'appellante avrebbe dovuto fornire elementi idonei a evidenziare come le asserite lacune istruttorie o i vizi logici del percorso argomentativo seguito dal giudice di primo grado invalidassero la conclusione cui è pervenuto.

L'analisi della seconda censura chiama in causa "l'errore di metodo nell'esercizio del potere da parte dell'Amministrazione", quest'ultimo valutato positivamente dal T.A.R., nonostante, secondo l'appellante, Città metropolitana di Torino si fosse limitata a un'istruttoria lacunosa, basata su meri indizi, a fronte di un orientamento del Consiglio di Stato che sostiene, invece, la necessità di un rigoroso accertamento finalizzato ad individuare un nesso eziologico tra la condotta del possibile responsabile e la potenziale contaminazione riscontrata. Su questo tema la pronuncia assume particolare rilievo poiché, come anticipato, ribadisce, confermandoli, i principi e criteri che governano il procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione.

La decisione valorizza il fatto che l'Autorità competente è chiamata ad assumere le proprie determinazioni sulla base degli elementi conoscitivi acquisiti nel corso del procedimento, applicando il criterio della probabilità prevalente e non a ricostruire in termini assoluti tutte le possibili dinamiche che hanno determinato la contaminazione del sito. L'accertamento richiesto all'Amministrazione deve, infatti, fondarsi su un giudizio di ragionevole probabilità, coerente con gli elementi istruttori concretamente acquisiti nel procedimento. Inoltre, il procedimento non può essere ritenuto viziato per difetto di istruttoria per il solo fatto che sia astrattamente ipotizzabile una diversa ricostruzione dei fatti, purché la valutazione dell'Amministrazione risulti sorretta da un'istruttoria adeguata e da un percorso logico, congruo e coerente con gli elementi disponibili al momento della decisione.

Il Collegio richiama il principio "chi inquina paga", evidenziando come l'accertamento della responsabilità debba fondarsi su una nozione di causalità che valuti l'aumento e il contributo al rischio di contaminazione. Il procedimento è pertanto finalizzato ad accertare il nesso di causalità tra la condotta, attiva o omissiva, imputabile all'operatore e il superamento delle concentrazioni soglie riscontrate. È ormai consolidato l'assunto secondo il quale la Pubblica amministrazione, nell'esercizio della sua funzione, non ha il dovere di agire in termini penalistici, andando quindi a ricercare prove per dimostrare, "al di là di ogni ragionevole dubbio" (e, dunque, giungere ad un risultato assistito dal massimo grado di certezza), il nesso tra la condotta del soggetto e l'inquinamento, tra l'azione o omissione e lo stato del suolo, essendo sufficiente applicare il canone civilistico del "più probabile che non" (Cons. Stato, Sez. IV, 26 novembre 2025, n. 9330; successivamente confermato anche da: Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 2026, n. 4045; Cons. Stato, Sez. IV, 26 maggio 2026, n. 4238).

Infatti, la Sezione ha avuto occasione di affermare più volte al riguardo, anche di recente, che, in tema di individuazione del responsabile della contaminazione ai sensi dell'art. 244 D.Lgs. 152/06, 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, essendo a tal fine sufficiente che *"il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità competente sia più probabile della sua negazione"* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 10 marzo 2025, n. 1969; 6 giugno 2022, n. 4588; 21 febbraio 2023, n. 1776, 7 gennaio 2021, n. 172, nonché Cons. Stato, Ad. plen. 22 ottobre 2019, n. 10); come del resto evidenziato anche dalla Corte di Giustizia, per cui per poter presumere l'esistenza del nesso di causalità, *"l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato"* (Corte UE, 4 marzo 2015, n. 534). Dunque, ai fini dell'individuazione del responsabile della contaminazione, l'Amministrazione e il giudice sono tenuti a privilegiare l'ipotesi fattuale che abbia ricevuto una conferma probatoria positiva, dovendosi ritenere "vero" l'enunciato che, sulla base delle evidenze istruttorie disponibili, presenti un maggiore

grado di conferma relativa in ordine all'esistenza del nesso causale, rispetto all'ipotesi alternativa della sua insussistenza (T.A.R. Lazio, Sez. I, 14 gennaio 2023, n. 27).

In tale prospettiva, l'obbligo istruttorio deve essere esercitato nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza che governano l'agire pubblico; pretendere che l'Autorità procedente elimini ogni residuo margine di incertezza, mediante l'espletamento di ulteriori indagini, significherebbe imporre un onere istruttorio potenzialmente illimitato, prescindendo dalla concreta possibilità che tali attività consentano di acquisire elementi realmente decisivi ai fini dell'accertamento della responsabilità. Al riguardo si rammenta che l'azione amministrativa è retta, tra gli altri, da criteri di economicità, efficacia e di non aggravamento del procedimento di cui all'art. 1 L. 241/1990 (T.A.R. Lombardia, Sez. V, 4 giugno 2026, n. 2872).

Quanto al regime probatorio, la sentenza ribadisce che la dimostrazione del nesso eziologico può essere raggiunta anche mediante il ricorso a presunzioni semplici ai sensi dell'art. 2727 c.c. ovvero attraverso elementi indiziari gravi, precisi e concordanti (Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885; Cons. Stato, Sez. IV, 31 dicembre 2024, n. 10516).

La terza censura attiene, più specificatamente, agli elementi tecnico-istruttori posti a fondamento dell'attribuzione della responsabilità, in relazione ai diversi contributi causali rispetto alla circolazione dei contaminanti, che non troverebbe un riscontro concreto nei molteplici dati emersi dalle indagini, configurandosi come una "mera ipotesi astratta". L'appellante sostiene che le conclusioni dell'Autorità amministrativa paiono fondarsi su una ricostruzione meramente ipotetica, non supportata da evidenze tecnico-scientifiche idonee a dimostrare la continuità del processo contaminante nel tempo, per poi spendersi a formulare un'ipotesi di suddivisione pro-quota della contaminazione. Al contrario, secondo il giudice di secondo grado, l'azione amministrativa si è rigorosamente attenuta al quadro normativo di riferimento, che impone l'individuazione del responsabile sulla base di un accertamento del nesso causale fondato su elementi oggettivi, gravi, precisi e concordanti, secondo un modello probabilistico qualificato.

A questo punto è pertinente analizzare il compito assegnato dalle norme all'Amministrazione, sulla considerazione che la prova del nesso causale è una tematica non facile, per la particolare delicatezza dell'indagine sul piano esperienziale ma anche giuridico, specchio, a sua volta, di tutta la complessità di cui la realtà si fa portatrice. In consonanza con ciò, l'accertamento del nesso causale, che inevitabilmente si svolge secondo un giudizio *ex post*, si articola in due distinti momenti: il primo è volto alla ricostruzione del fatto (giudizio di causalità materiale), prodromico a qualsiasi altra considerazione, che permette di valutare la capacità di una condotta di determinare una certa conseguenza dannosa, con un grado di probabilità sufficiente a farla assumere come versione attendibile. Il secondo attiene, invece, alla individuazione del soggetto giuridico, attraverso la ricognizione dei passaggi societari, molto spesso complicata da frequenti avvicendamenti e cambi di titolarità, senza contare, nella pratica, la difficoltà concreta di reperire i dati.

In considerazione della descritta peculiarità dell'accertamento causale in questa materia, il soggetto individuato come responsabile *"non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi"*, ma deve *"provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento"* (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668). Di conseguenza, grava sull'appellante l'onere di fornire specifici e puntuali elementi probatori idonei a dimostrare l'effettiva riferibilità delle condotte causative dell'inquinamento a soggetti terzi, assolvendo così una prova liberatoria, qualificata, idonea a dimostrare una diversa e concreta ricostruzione della dinamica causale degli eventi. Inoltre, qualora l'evento di contaminazione sia astrattamente riconducibile a una pluralità di possibili cause, il nesso eziologico deve ritenersi dimostrato quando risulti più probabile la tesi secondo cui un determinato evento abbia cagionato l'altro rispetto alle ricostruzioni alternative prospettate.

Particolarmente significativo è, inoltre, il passaggio della sentenza dedicato al rapporto tra responsabilità solidale e ripartizione pro quota degli obblighi di bonifica. Il Consiglio di Stato ribadisce l'ormai pacifico orientamento secondo cui, qualora non sia possibile distinguere gli effetti

riconducibili alle singole condotte causative dell'inquinamento, l'attività di bonifica costituisce un intervento unitario e, come tale, grava solidalmente su tutti i soggetti individuati quali responsabili (Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172).

Sul punto, i giudici (Cons. Stato, Sez. VI, 4 luglio 2025, n. 5765 e Cons. Stato, Sez. IV, 10 marzo 2025, n. 1969) hanno recentemente precisato che tale soluzione non rappresenta una deroga ai principi che governano l'accertamento del nesso eziologico, in quanto la responsabilità solidale presuppone il previo accertamento, da parte della P.A., secondo i richiamati criteri, della sussistenza, in capo ai soggetti individuati, di un contributo nella causazione dell'inquinamento, che va distinta dalla quantificazione della quota di responsabilità di ciascun operatore. In tal senso, l'Amministrazione è ben legittimata a emanare un provvedimento ordinatorio unico ai sensi dell'art. 244 D.Lgs. n. 152/06, pretendendo l'integrale adempimento dell'obbligazione, mancando agli atti la dimostrazione tangibile dell'apporto causale di ciascun operatore. Tanto più che nel caso di specie si verte in un caso di oggettiva indistinguibilità dei singoli contributi, e dei conseguenti specifici interventi per rimuoverne gli effetti, per cui l'approfondimento di indagine non si sarebbe presentato utile a questo scopo, rischiando di protrarsi all'infinito.

Su questo aspetto va distinto il piano pubblicistico inerente al procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione, da quello privatistico riguardante la ripartizione degli oneri economici, destinato a trovare una puntuale definizione nell'ambito dei rapporti interni tra i corresponsabili, attraverso un accertamento volto a determinare l'effettiva incidenza causale delle condotte dei singoli operatori. In definitiva, la ripartizione delle quote di responsabilità tra i soggetti individuati corresponsabili non costituisce un elemento necessario del provvedimento ex art. 244 D.Lgs. 152/06; al contrario, l'eventuale ripartizione delle quote di responsabilità da parte dell'Amministrazione non è idonea a vincolare il successivo accertamento demandato all'adito giudice civile (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 26 maggio 2025, n. 872). La solidarietà, pertanto, non elimina la necessità di accertare il contributo causale individuale, ma ne differisce la rilevanza a un momento successivo.

In questa ottica argomentativa, assume rilievo anche l'art. 253, comma 4, D.Lgs. n. 152/06, richiamato dalla stessa sentenza, il quale attribuisce al soggetto che abbia sostenuto gli oneri della bonifica il diritto di agire in rivalsa nei confronti degli altri corresponsabili nella misura del rispettivo contributo causale. La disciplina della rivalsa riporta alla precedente considerazione circa il fatto che la determinazione dei rapporti economici tra i soggetti coinvolti costituisce un profilo distinto rispetto al procedimento amministrativo di individuazione del responsabile della contaminazione.

Infatti in tale ambito si inserisce anche il sintetico richiamo, operato dalla sentenza in commento, alla posizione del proprietario incolpevole, affermando che l'eventuale assunzione volontaria degli interventi di bonifica da parte del proprietario non responsabile, non esonera l'Amministrazione dall'individuazione degli effettivi responsabili. Questa affermazione deve essere opportunamente letta alla luce della distinta funzione assolta dal procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione rispetto ai rapporti patrimoniali conseguenti all'esecuzione degli interventi di bonifica. Come chiarito dalla Corte di Cassazione, l'esercizio della rivalsa non è subordinato alla preventiva individuazione del responsabile da parte dell'Amministrazione. Una volta eseguiti gli interventi, il proprietario può agire direttamente nei confronti del responsabile, in quanto spetta al giudice ordinario accertare tanto la qualità di responsabile dell'inquinamento quanto la congruità della pretesa economica azionata. In tale giudizio, l'eventuale provvedimento amministrativo di individuazione del responsabile non assume efficacia vincolante, ma costituisce un elemento probatorio liberamente apprezzabile dal giudice, unitamente agli altri mezzi di prova acquisiti nel corso del processo (Cass. Civ., Sez. III, ord. 22 gennaio 2019, n. 1573).

Esiste, dunque, un'autonomia tra il procedimento amministrativo di individuazione del responsabile e l'azione civile di rivalsa. Si tratta di piani distinti, caratterizzati da finalità, presupposti e regole processuali differenti, destinati a operare in modo autonomo, pur potendo riguardare la medesima vicenda sostanziale.

Al fine di confinare in maniera esatta l'analisi della distinzione tra i due piani, il richiamo operato dal Consiglio di Stato alla precedente pronuncia del 2021 vale non soltanto per riaffermare quanto sopra descritto, ma anche per puntare l'attenzione sulla finalità di tutela dell'ambiente e della salute umana alla base della disciplina in argomento, quale interesse primario e prevalente dell'ordinamento, che richiede l'adozione di strumenti capaci di garantire interventi tempestivi ed effettivi, anche in presenza di margini di incertezza in ordine all'esatto contributo causale dei singoli operatori coinvolti. In tale ottica, la responsabilità solidale viene a svolgere una funzione preventiva e ripristinatoria, che consente all'Amministrazione di assicurare il rapido recupero delle matrici ambientali compromesse, senza essere gravata dall'onere di una previa e puntuale ripartizione delle responsabilità. Come su detto, quest'ultima potrà essere successivamente definita nei rapporti interni tra i soggetti obbligati, mediante gli ordinari strumenti di regresso e rivalsa, in un equilibrato contemperamento tra esigenze di tutela ambientale e principi di giustizia sostanziale.

A questo riguardo si impone una riflessione proprio sulla necessità di individuazione del corretto punto di equilibrio tra i molteplici interessi giuridici coinvolti, nel rispetto del fondamentale principio della certezza del diritto, presidio essenziale di stabilità dei rapporti giuridici e di prevedibilità dell'azione amministrativa.

Da un lato, rileva l'interesse pubblico al recupero e alla riqualificazione delle matrici ambientali compromesse, come autorevolmente richiamato dal Consiglio di Stato. La *ratio* sottesa alla disciplina è quella di consentire un intervento tempestivo ed efficace da parte dell'autorità amministrativa territorialmente competente, evitando che la complessità degli accertamenti possa compromettere la protezione del bene ambiente, che trova fondamento nei principi di precauzione e prevenzione di derivazione euro-unitaria. È per questo che l'obbligo di bonifica non riveste natura sanzionatoria né persegue finalità afflittive nei confronti dell'autore della contaminazione, ma assolve a una funzione eminentemente ripristinatoria, volta a eliminare una situazione di degrado ambientale persistente e potenzialmente suscettibile di aggravamento. Per converso, il diritto di rivalsa riconosciuto al soggetto che abbia spontaneamente provveduto al risanamento dell'area costituisce uno strumento di riequilibrio patrimoniale, volto a evitare che gli oneri economici della bonifica gravino definitivamente su chi non abbia contribuito alla causazione del danno ambientale.

La pronuncia ribadisce, infine, un principio di particolare rilievo, vale a dire che gli accordi stipulati tra privati in ordine alla ripartizione degli obblighi di bonifica non sono opponibili all'Amministrazione. L'eventuale pattuizione con cui il responsabile della contaminazione trasferisca a un altro soggetto l'onere di eseguire gli interventi di risanamento produce effetti esclusivamente nei rapporti interni tra le parti e non determina alcun effetto liberatorio nei confronti della P.A., potendo al più fondare le richiamate pretese di rivalsa. Questa conclusione trova fondamento nella descritta natura pubblicistica degli obblighi di bonifica, i quali non sono rimessi all'autonomia negoziale dei privati, ma sono funzionali alla tutela dell'interesse pubblico al ripristino ambientale e all'attuazione del principio "chi inquina paga" (Cons. Stato, Sez. IV, 11 marzo 2026, n. 1969).

In sintesi, la sentenza in commento propone una ricostruzione in maniera organica il tema dell'accertamento della responsabilità dell'inquinamento, animando le pronunce di cui fin qui si è dato conto. Emerge una lettura della disciplina che realizza un equilibrato contemperamento tra il principio chi inquina paga e le garanzie dell'accertamento amministrativo, specificando che questo non richiede il raggiungimento di una certezza assoluta in ordine alla dinamica degli eventi, quanto l'elaborazione di una ricostruzione causale sorretta da un'istruttoria completa, ragionevolmente e logicamente coerente, nel rispetto del criterio "più probabile che non". La decisione conferma, altresì, che la responsabilità solidale costituisce uno strumento funzionale ad assicurare l'effettività della tutela ambientale, restando la definizione dei rapporti interni tra i corresponsabili demandata all'azione di rivalsa e alla cognizione del giudice ordinario.