

L'INTERVENTO DI BONIFICA ASSUNTO VOLONTARIAMENTE COSTITUISCE GESTIONE DI AFFARI ALTRUI

DI ADA LUCIA DE CESARIS

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. III – 7 ottobre 2020, n. 1820 – Pres. Di Benedetto, Est. Gatto Costantino – I. P. S.r.l. (avv.ti C. Sala e M. Sala) c. Comune di Arese (avv.ti G. M. Menzani e G. Menzani) e altri.

L'intervento di bonifica assunto volontariamente ai sensi dell'art. 245 comma 1, nonché dell'art. 252 comma 5, del Dlgs. 152/2006, costituisce una gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale ex art. 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento.

Poiché la bonifica viene effettuata in sostituzione dell'autore dell'inquinamento, il soggetto che si intromette potrà rivolgersi a quest'ultimo per essere indennizzato delle spese, fermi restandogli accordi tra le parti private.

Dal lato dell'amministrazione, l'impegno del soggetto incolpevole, o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica costituisce un risultato di interesse pubblico, e produce quindi un affidamento tutelabile.

Con la pronuncia in commento il TAR Milano ha ritenuto che l'intervento di bonifica assunto volontariamente - ai sensi dell'art. 245, comma 1, D.lgs. 152/2006 - configuri una gestione di affari altrui. Pertanto, il proprietario incolpevole, pur non tenuto originariamente ad effettuare la bonifica, è obbligato a proseguirla o portarla a compimento finché l'Amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento.

Nel caso di specie, la società ricorrente, subentrata nella proprietà di un'area occupata da un'ex cava sita nel Comune di Arese, aveva avviato la procedura per la messa in sicurezza e la caratterizzazione del sito.

Successivamente all'approvazione del progetto preliminare in Conferenza di Servizi, l'iter di bonifica si era interrotto a causa della necessità di coordinamento con un diverso procedimento concernente un'area limitrofa.

Dopo numerosi anni, il Comune inviava un formale sollecito per l'esecuzione del progetto originariamente approvato; la società, tuttavia, non lo considerava più attuabile e non riteneva di essere obbligata alla bonifica sicché impugnava il provvedimento.

La sentenza ha richiamato, anzitutto, il principio “chi inquina paga” in base al quale il soggetto obbligato ad effettuare la bonifica è il responsabile dell’inquinamento e non il proprietario incolpevole che non può essere gravato da una responsabilità di tipo oggettivo¹.

Nondimeno il Collegio – condividendo quanto statuito da un’isolata pronuncia del TAR Lombardia-Brescia² - ha ritenuto che l’intervento di bonifica spontaneamente avviato configuri una gestione di affari altrui e debba, di conseguenza, essere proseguito o portato a termine finché l’Amministrazione non sia in grado di far subentrare l’autore dell’inquinamento.

La tesi accolta nel caso in esame si fonda sulle seguenti considerazioni.

In primo luogo, il proprietario incolpevole potrebbe avere interesse ad effettuare la bonifica per vari motivi quali: a) la necessità di evitare l’onere reale connesso all’esecuzione della bonifica da parte dell’Amministrazione; b) l’adempimento di accordi transattivi stipulati con i responsabili dell’inquinamento; c) l’opportunità di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie.

Inoltre, nella prospettiva dell’Amministrazione, l’impegno del soggetto che assume volontariamente gli oneri della bonifica costituirebbe un risultato di interesse pubblico fonte di un affidamento tutelabile.

Infine, colui che ha eseguito la bonifica potrebbe, comunque, rivalersi sull’autore dell’inquinamento o recuperare parzialmente le spese agendo contro l’Amministrazione.

L’orientamento illustrato si espone a rilievi critici non superati dalle argomentazioni appena richiamate.

Innanzitutto, non è detto che il “soggetto interessato” che interviene volontariamente ad avviare la bonifica seppur non responsabile, sia sempre il proprietario dell’area; inoltre, si giunge al risultato di obbligare soggetti non responsabili della contaminazione ad eseguire la bonifica. Sul punto, peraltro, occorre ricordare che la normativa prevede per il proprietario incolpevole esclusivamente un obbligo di messa in sicurezza (intesa come operazione di emergenza), con la conseguenza che, se prevalesse la tesi del giudice amministrativo lombardo, si delinea un regime più restrittivo per quel proprietario che cerca di fare di più e che tuttavia si potrebbe trovare, suo malgrado, nell’impossibilità di continuare con gli interventi di bonifica. Tutto ciò dimenticando che la normativa, con l’introduzione dell’onere reale e dell’obbligo dell’amministrazione di intervenire in sostituzione e poi rivalersi sul valore dell’area, ha già individuato i confini entro cui coinvolgere il proprietario incolpevole. Questa interpretazione secondo cui un gesto di avvio volontario, di interventi che possono anche risultare molto costosi e in alcuni casi di difficile realizzazione, con riferimento poi al “soggetto interessato” non proprietario, appare proprio in contrasto con una rigorosa applicazione del principio “chi inquina paga”, costantemente ribadito dalla giurisprudenza.

È importante, quindi, attendere ulteriori pronunce per capire se questa interpretazione, anche per i giudici di secondo grado, vedrà conferma, laddove si tratta di una rilevante modifica del contenuto di principi comunitari consolidati, oltre che, come detto, di una molto più restrittiva lettura della normativa nazionale vigente. Se questa interpretazione dovesse prevalere si finirebbe, infine, per disincentivare i proprietari incolpevoli e i soggetti non responsabili dall’avviare qualsiasi iniziativa con riguardo ad un sito contaminato, poiché questa scelta potrebbe ingenerare l’obbligo di eseguire l’intero intervento di bonifica, senza aver nessuna certezza di recuperare le spese, in tutti quei casi (la maggioranza) ove è impossibile risalire agli effettivi responsabili.

¹ Cfr. *ex multis* TAR Lazio, Roma, sez. I, 4 maggio 2020 n. 4590 (richiamata dalla pronuncia in commento) e Cons. Stato, sez. II, 1 settembre 2020, n. 5340.

² Cfr. TAR Lombardia, Brescia, 25 settembre 2019, n. 831 (relativamente alla quale pende l’appello R.G. n. 4342/2020); per una nota critica cfr. E. MASCHIETTO, *La bonifica volontaria e le sue amare conseguenze* in questa *Rivista*, 2019, 8.