RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 59 Dicembre 2024

ASSUNZIONE VOLONTARIA DELL'OBBLIGO DI BONIFICA: NON SONO SUFFICIENTI MISE E CARATTERIZZAZIONE DEL SITO PER FARLO SORGERE

DI LUCA PRATI

TAR LIGURIA, I, N. 640 DEL 26 SETTEMBRE 2024

L'Amministrazione non dispone di poteri coercitivi per compulsare l'esecuzione di misure di tutela ambientale da parte del proprietario / detentore del quale non sia accertata la responsabilità per l'evento inquinante; la adozione delle misure di messa in sicurezza di emergenza e la presentazione del piano di caratterizzazione, senza svolgere l'analisi di rischio né elaborare il progetto di bonifica, non comportano l'assunzione dell'impegno – né formalmente, né per facta concludentia – ad effettuare il ripristino ambientale dell'area.

La sentenza in commento va letta in connessione con quel filone giurisprudenziale tendente a dilatare l'ambito di operatività soggettiva degli obblighi di cui all'art. 242 D. Lgs. n. 152/2006. Ci si riferisce, in particolare, alla pretesa di poter addossare in capo al soggetto non responsabile della contaminazione che abbia volontariamente avviato la bonifica di un sito contaminato l'obbligo di concluderla o comunque di proseguirla fino a quanto non se ne faccia carico l'inquinatore.

In un primo tempo infatti la giurisprudenza aveva affermato che "*La procedura di bonifica fondata sulla volontaria iniziativa del proprietario dell'area inquinata ,prosegue solo fino a quando permanga l'adesione dell'interessato, sicché qualora sopravvenga l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'amministrazione non dispone di poteri autoritativi diretti a imporre misure correlate all'attuazione di interventi programmati ai sensi dell'art.245 del D.Lgs.n.152/2006* (TAR Lombardia, sez. IV, 8 luglio 2014, n.1768).

Più recentemente si è invece sviluppato un diverso e opposto orientamento, che può essere efficacemente riassunto nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1110 del 02.02.2024, che ha confermato la sentenza di primo grado[i]: *"L'obbligo di bonifica e ripristino ambientale sussiste in capo al proprietario che, pur non essendo responsabile, ha attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale. Egli, infatti, deve ritenersi gravato da un'obbligazione la cui fonte va rinvenuta nell'istituto della gestione di affari non rappresentativa ex art. 2028 c.c. talché l'attività utilmente iniziata dal proprietario incolpevole deve essere proseguita fin quando perduri l'absentia domini e dunque fino a quando l'Amministrazione non individui e faccia subentrare l'autore dell'inquinamento"*.

Nella succitata sentenza il Consiglio di Stato dà conto della giurisprudenza secondo la quale il proprietario incolpevole non può essere obbligato alla bonifica, ma precisa tuttavia che tale principio non vale nel caso in cui il proprietario abbia assunto in modo spontaneo l'impegno a bonificare; infatti, in tale ipotesi, troverebbe applicazione l'art 2028 del codice civile sulla c.d. gestione di affari altrui, a mente del quale «*Chi, senza esservi obbligato, assume scientemente la gestione di un affare altrui, è tenuto a continuarla e a condurla a termine finché l'interessato non sia in grado di provvedervi da se stesso*» (nello stesso senso Tar Brescia, n. 831/2019, il quale ha anche precisato che "*Il proprietario di un'area contaminata è custode della stessa e deve adoperarsi per impedire che dalla situazione di inquinamento derivino danni a terzi, senza potersi esimere dimostrando di non essere l'autore dell'inquinamento. Se l'area contaminata è affidata in*

gestione a un soggetto distinto la responsabilità per la custodia è solidale, salvo diversa pattuizione tra le parti interessate".

L'orientamento sopra riportato è stato pressoché unanimemente criticato dalla dottrina, apparendo del tutto contrario al principio "*chi inquina paga*" di matrice europea e non adeguatamente supportato in termini giuridici, visto che l'istituto ex art. 2028 c.c. non sembra essere idoneo alla gestione di una vicenda come quella delle bonifiche. A riguardo basti notare che per l'applicabilità dell'art. 2028 c.c. ai casi in questione manca uno dei requisiti essenziali di tale istituto, ossia l'altruità dell'affare. Come evidenziato dalla Corte di Cassazione "*l'istituto della negotiorum gestio, quale disciplinato dagli art. 2028 e seguenti cod. civ., postula uno svolgimento di attività, da parte del gestore, diretta al conseguimento dell'esclusivo interesse dell'altro soggetto, e non è, pertanto, configurabile in tutte le ipotesi in cui ricorra, invece, una contrapposizione dei rispettivi interessi di cui risultino portatori, rispettivamente, il negotiorum gestor ed il negotiorum gestus (Cass., n. 7278/97)*" (Cass. Civ. 23823/2004). È fin troppo evidente come tra proprietario incolpevole che attivi la bonifica per non subire le conseguenze pregiudizievoli dell'inquinamento e l'autore di quest'ultimo vi siano interessi contrapposti, dovendo l'inquinatore rispondere dei costi sostenuti e dei danni subiti dal soggetto incolpevole.

Tuttavia, l'orientamento che afferma il ricorrere della *negotiorum gestio* ad oggi esso rappresenta la posizione dominante in giurisprudenza.

La sentenza in commento tocca quindi un punto di estremo interesse, ossia quello relativo a quali azioni e comportamenti debbano essersi verificati perché possa ritenersi assunto in modo spontaneo l'impegno a bonificare da chi non vi sarebbe obbligato per legge.

IL TAR Liguria afferma che "*l'Amministrazione non dispone di poteri coercitivi per compulsare l'esecuzione di misure di tutela ambientale da parte del proprietario / detentore del quale non sia accertata la responsabilità per l'evento inquinante, a meno che, secondo un indirizzo giurisprudenziale (non univoco), quest'ultimo abbia assunto spontaneamente l'obbligo di bonifica e, in tal modo, si sia vincolato a portarlo a termine. Nella specie, però, MGA non si è impegnata – né formalmente, né per facta concludentia – ad effettuare il ripristino ambientale dell'area, essendosi limitata, in qualità di concessionaria del porto turistico, ad adottare le misure di messa in sicurezza di emergenza e a presentare il piano di caratterizzazione "base" (supra, § 2), senza svolgere l'analisi di rischio né elaborare il progetto di bonifica".*

In sintesi, il TAR non ritiene che la semplice adozione di misure di sicurezza di emergenza e la redazione del piano di caratterizzazione, a cui non abbiano fatto seguito l'analisi di rischio e l'elaborazione del progetto di bonifica vero e proprio, possano essere sufficienti perché il soggetto attivatosi di sua sponte venga considerato obbligato a proseguire negli interventi ambientali successivi.

La sentenza è senza dubbio condivisibile: attività quali la messa in sicurezza di emergenza e la caratterizzazione si presentano come prodromiche alla bonifica vera e propria e da sole non consentono di comprendere quali saranno gli interventi successivi che si renderanno necessari. La loro esecuzione pertanto non può equivalere all'assunzione di impegni ulteriori e distinti, quali l'esecuzione di una bonifica o di una messa in sicurezza operativa o permanente.

Inoltre, un diverso orientamento avrebbe il nefasto effetto di scoraggiare i proprietari incolpevoli dall'intraprendere anche tali interventi, onde evitare di trovarsi ingabbiati in obblighi onerosissimi di competenza altrui.

[i] Tar Campania 22.04.2022 n. 2785; si vedano anche TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 831/2019; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, n. 1810/2020; TAR Campania, Napoli, Sez. V, n. 200/2022; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 776/2022.