

## L'intervento volontario del terzo nelle attività di bonifica, tra libertà di interruzione, obblighi di prosecuzione e gestione di affari altrui

di Matteo Benozzo

1. Negli ultimi anni, la giurisprudenza amministrativa in tema di bonifiche è notevolmente aumentata, affinando i percorsi interpretativi e strutturando letture applicative della normativa volte ad amplificare anche oltre misura la responsabilizzazione sociale delle imprese che quasi sempre, alla fine, sono chiamate ad un coinvolgimento diretto nelle opere di risanamento ambientale.

In tema di partecipazione alle attività di bonifica dei terzi interessati, la finalità perseguita nelle pronunce in argomento sembrerebbe rispondere più ad una esigenza di contabilità di stato e finanza pubblica che ad un corretto temperamento dei differenti interessi in gioco. Ci si riferisce in particolare alle ipotesi previste dall'art. 245 del d.lgs. 152/2006 (il c.d. Codice dell'ambiente)<sup>1</sup>, in forza del quale «è comunque riconosciuta al (...) soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari».

Per anni si è discusso della possibilità per i terzi interessati di interrompere tali attività avviate in qualunque momento, alla fine di ogni singola fase ovvero solo a conclusione di tutte le opere di bonifica.

2. Le posizioni delle Corti al riguardo è sempre stata discordante. A fronte di una prima pronuncia del 2010 che aveva affermato l'impossibilità di abbandonare le attività di bonifica volontariamente avviate<sup>2</sup>, nel 2014 si era sostenuta la possibilità per il terzo interessato di interrompere ogni attività, in qualsiasi momento, senza possibilità per gli enti di obbligarne la prosecuzione fino a conclusione delle opere di risanamento ambientale<sup>3</sup>, sul presupposto che l'assenza di una responsabilità diretta per i fatti di inquinamento avrebbe impedito tali attività, in qualsiasi grado o fase in cui esse fossero.

Al riguardo la posizione era da ritrovare nella «facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito» (così il comma 2 dell'art. 245) che avrebbe comportato la possibilità, in una scomposizione e parcellizzazione del procedimento di risanamento ambientale in fasi, di farsi (il singolo interessato non responsabile) promotore, attore o partecipe attivo solo di quella in cui avesse ritenuto di operare, senza ulteriori vincoli o esecuzione di attività obbligatorie, con possibilità di non proseguire con le fasi successive in mancanza di rinnovato interesse<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Riconosciuto come «Codice» delle leggi ambientali in quanto corpo normativo che non si esaurisce in una semplice raccolta di leggi, ma in una riconduzione di regole già frammentate in diversi contenitori, a un complesso internamente coerente, dominato da principi a partire dai quali si può ottenere la visione di tutto il corpo del diritto considerato, che così risulta frutto di «riassetto», ispirato *in primis* dal principio ideologico della *autoresponsabilità* dell'uomo verso l'ambiente, inteso come valore, nei confronti del quale «il soggetto del codice del settore ambientale», destinatario delle sue disposizioni, «è (...) l'uomo come membro di una collettività a-temporale e a-spaziale (...) [in cui il] diritto dell'intera collettività umana a perpetuarsi nel tempo secondo regole di vita e di sviluppo sostenibile, evidenzia la condivisione di valori non-economici ed etici come permeanti la società civile e costituenti un modello di civiltà suscettibile di espansione al pari di quei modelli che, incentrati sull'uguaglianza e sulla libertà, hanno consentito processi di civilizzazione di tutti gli abitanti della nostra Terra» (GERMANÒ - ROOK BASILE, *Premessa sulla natura del corpus normativo ambientale*, in GERMANÒ - ROOK BASILE - BRUNO - BENOZZO, *Commento al Codice dell'Ambiente*, II ed., Torino, 2013, 1).

<sup>2</sup> T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. II 22 giugno 2010, n. 2035, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 536.

<sup>3</sup> T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 8 luglio 2014, n. 1768, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

<sup>4</sup> Al riguardo ci permettiamo di rinviare a BENOZZO, *La bonifica dei siti contaminati*, in GERMANÒ - ROOK BASILE - BRUNO - BENOZZO, *ult. op. cit.*, 700.

Tale facoltà però presupponeva la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 245 del Codice dell'ambiente<sup>5</sup> e, pertanto, l'assenza di una imputabilità diretta dei fatti di inquinamento e la possibilità quindi che le indagini avviate (o da avviare) da parte dell'ente competente non avessero portato ad individuare lo stesso terzo come responsabile dell'inquinamento.

3. Ciò posto, nell'evoluzione giurisprudenziale è stato sostenuto che l'avvio volontario di una attività di bonifica in luogo del diretto responsabile costituisce il risultato di un interesse pubblico che fa sorgere in capo agli enti un affidamento tutelabile alla prosecuzione e conclusione delle attività ad opera del terzo interessato<sup>6</sup> che però «non esclude né il potere/ dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, a fortiori, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso» con possibilità del terzo di uscire dal procedimento liberamente avviato in assenza di obblighi espressi<sup>7</sup>.

Nel 2019 un T.A.R. lombardo<sup>8</sup> ha escluso tale possibilità ricorrendo ad un istituto giuridico (la gestione di affari altrui di cui all'art. 2028 c.c.)<sup>9</sup>, sostenendo che l'avvio volontario della bonifica comporterebbe il sorgere di un obbligo di continuazione fino a conclusione di tutte le attività, ossia «finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento».

Il limite di operatività del vincolo sarebbe per i giudici amministrativi l'assenza del *dominus* e, quindi, l'impossibilità di subentro di questi nella gestione del proprio affare, ma pur sempre da parte pubblica, con l'obbligo di compiere e proseguire le proprie indagini, risultando «ininfluente che l'intervento sia realizzato da un soggetto diverso dagli autori dell'inquinamento, qualora – come nel nostro e in tutti i casi di bonifica – non vi siano sostanziali differenze qualitative nel risultato»<sup>10</sup>.

4. L'istituto a cui il T.A.R. ricorre non esclude comunque la possibilità di ritirarsi dall'impegno assunto di bonifica a «bocce ferme», senza assensi o condivisioni degli enti o ritorno del responsabile, ma come atto unilaterale del terzo gestore interessato nello schema dell'art. 2028 c.c. Tale istituto, invero, ha origini molto lontane, romane (era già presente e se ne parlava nelle Pandette e nella codificazione giustiniana), e da sempre è volto a riconoscere la liceità di una illegittima intrusione nella gestione patrimoniale altrui, in ragione del vantaggio che tale gestione dovrebbe assicurare in assenza del titolare e che il sistema consente, in un bilanciamento di interessi, solo a fronte dell'obbligo di prosecuzione dell'affare fino a conclusione. In altre parole: un obbligo di continuazione come conseguenza di una volontà di intromissione in affari altrui.

Applicato fin dall'origine a semplici questioni gestorie caratterizzate dall'assenza del *dominus* (il legionario in campagna di guerra; il proprietario lontano per un viaggio; il contraente mancante per ragioni di salute; ecc.), questo istituto è giunto ai nostri giorni poco utilizzato e senza veri adattamenti o filtri applicativi

<sup>5</sup> Norma in precedenza riprodotta all'art. 9 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471.

<sup>6</sup> T.A.R. Molise, Sez. I 6 novembre 2015, n. 426, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

<sup>7</sup> Cons. Stato, Sez. VI 4 agosto 2021, n. 5742, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it) e T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 24 gennaio 2022, n. 156, *invi*.

<sup>8</sup> T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 25 settembre 2019, n. 831, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), posizione fatta propria poi nel 2020 dalla sede di Milano dello stesso T.A.R. (Sez. III 7 ottobre 2020, n. 1810, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>), con richiamo virgolettato di un capoverso della sentenza del 2019, oggetto in seguito di pronuncia d'appello del Consiglio di Stato (Sez. IV 2 maggio 2022, n. 3426, *invi*) che però non ha valutato la fondatezza della posizione del T.A.R. Brescia, lasciando aperta la questione interpretativa e risolvendo il caso concreto con il riconoscimento *iure proprio* della responsabilità degli appellanti per l'inquinamento in discussione nel caso concreto. Si registra che la lettura del 2019 del Collegio lombardo (ribadita in una sentenza successiva, del 2 agosto 2022, n. 776, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)) è stata ripresa anche da una Sezione del T.A.R. Campania, sede di Napoli (Sez. V) che, in due pronunce, l'ha adottata ai fini della formazione del suo convincimento (11 gennaio 2022, n. 200, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/> e 22 aprile 2022, n. 2785, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)).

<sup>9</sup> «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 sé stesso. // L'obbligo di continuare la gestione sussiste anche se l'interessato muore prima che l'affare sia terminato, finché l'erede possa provvedere direttamente».

<sup>10</sup> Così il Cons. Stato, Sez. VI 4 agosto 2021, n. 5742, cit.

che ne abbiano reinterpretato i presupposti di funzionamento alla luce dei principi costituzionali ed evolutivi della società moderna. Vicende sempre di poco valore e di semplice risoluzione non hanno aiutato tale evoluzione, confermando regole e principi originari propri di una impostazione statica dell'istituto, basata sulla logica dei singoli atti, intrinsecamente connotati dalla vocazione all'esaurimento e alla completezza. Nella società moderna e nel caso applicativo delle «bonifiche per conto di» anche caratterizzate da ingenti investimenti, pure non prevedibili dappprincipio, invece, l'istituto deve necessariamente confrontarsi non con la gestione di singoli atti che si concludono in loro stessi, quanto piuttosto con situazioni caratterizzate da una molteplicità concatenata di atti e fatti che nel loro divenire e susseguirsi acquistano rilievo giuridico che una lettura non moderna dell'istituto inquadra in una riduzione della complessità non in grado di abbracciare le sfaccettature molteplici della singola vicenda.

I principi solidaristici della Costituzione che dovrebbero essere oggi la ragione di assunzione della gestione di affari altrui, andrebbero letti proprio alla luce della complessità delle situazioni giuridiche moderne per sostenere un limite all'impegno assunto quando la dimensione dell'obbligo nella sua evoluzione raggiunge proporzioni diseconomiche tali da renderlo incompatibile con l'iniziale impegno altruistico; lì ove una prosecuzione senza limiti potrebbe giungere a determinare perdite abnormi o situazioni aberranti sino al possibile fallimento del gestore solidale.

Nella semplificazione strumentale di un obiettivo materiale di pura ragione economico-pubblica, il T.A.R. di Brescia risolve il punto sostenendo che per aversi la «*gestione di affari altrui (...) [occorre] esclusivamente che vi sia la consapevolezza dello stato di contaminazione dell'area e della necessità di eseguire la bonifica secondo le direttive stabilite dall'amministrazione*», intendendosi tale gestione assunta per l'intera attività di bonifica, ove i ripensamenti non sarebbero opponibili all'amministrazione dal momento che l'applicazione dell'istituto prescinderebbe dalle ragioni private per cui un soggetto non obbligato assume tale impegno<sup>11</sup>.

5. In realtà, però, è proprio l'istituto *ex art. 2028 c.c.* che non sembra essere idoneo alla gestione di una vicenda come quella delle bonifiche. Esso, invero, si basa e presuppone uno schema relazionale esclusivamente a due, il gestore e il *dominus*, dove l'atto del primo è svolto nell'interesse patrimoniale del secondo, di cui la collettività non gode direttamente ma, se del caso, solo in modo indiretto<sup>12</sup>. Nel caso delle bonifiche condotte da un terzo non responsabile in luogo dell'inquinatore, invece, lo schema è sempre a tre: il terzo non responsabile, l'inquinatore e la pubblica amministrazione, dove la molteplicità degli atti del primo non sono svolti solo nell'interesse del secondo<sup>13</sup>, ma anche direttamente degli enti esponenziali della collettività, sollevati dal loro obbligo di eseguire la bonifica in luogo dell'inquinatore assente e beneficiari delle relative attività del terzo. Questa trilateralità effettiva della vicenda, in cui il terzo si trova a gestire «*un affare di due dominus*», in cui quello pubblico è addirittura presente, in grado di subentrare nell'affare e con strumenti di ripetizione dei relativi esborsi di maggior tutela e pronto realizzo rispetto al terzo interessato, rende incompatibile l'applicazione dello schema dell'art. 2028 c.c. a simili fattispecie<sup>14</sup>. Oltretutto, l'istituto non sembra poter essere applicabile nelle bonifiche (quanto meno nella sua dimensione obbligatoria) anche in ragione del contenuto e della facoltà prevista dall'art. 245, d.lgs. n. 152/2006. Ciò in quanto, se l'art. 2028 c.c. si connota per un obbligo di prosecuzione e conclusione dell'affare come controbilanciamento di una attività che fuori dallo schema dell'articolo sarebbe sempre illecita<sup>15</sup>, la bonifica del terzo interessato non responsabile si configura sempre di per sé come lecita, normata come facoltà e a cui il terzo ricorre non per un principio solidaristico funzionale alla tutela del patrimonio altrui, bensì

<sup>11</sup> Al riguardo v. anche in motivazione la sentenza del T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, sopra richiamata (n. 2785/2022).

<sup>12</sup> Ossia, l'effetto benefico derivante dal mantenimento in vita di una azienda ovvero dalla prevenzione di un danneggiamento.

<sup>13</sup> Interessi sia patrimoniali, per la prevenzione di danni conseguenti all'inerzia, sia penale-amministrativi, per i profili sanzionatori evitati.

<sup>14</sup> In tal senso BENOZZO, *Capogruppo e terzi interessati nella bonifica dei siti contaminati tra interventi volontari e obbligatori*, in *Contratto e impresa* (in corso di pubblicazione).

<sup>15</sup> Per il diritto non ci si può interessare degli affari di cui non si è titolari e la sfera giuridica soggettiva altrui è sempre inviolabile, salvo scelte giudiziarie espresse.

in ragione dalla necessità di evitare eventuali conseguenze derivanti da vincoli che potrebbero gravare l'area o da costi di gestione e spese pubbliche ingenti ovvero dalla necessità di tutelarsi personalmente contro situazioni di incertezza giuridica pure penali o risarcitorie.

Tali interessi minano alla radice anche il presupposto stesso di configurazione dell'istituto – l'*animus negotia aliena gerendi* – in quanto il gestore non agisce nel «*interesse o a favore di*» ma in forza di una propria ed esclusiva motivazione non solidaristica (se non eventuale e non caratterizzante per espressa previsione normativa) che lo pone fuori dallo schema dell'istituto<sup>16</sup>.

Inoltre, per la sua operatività l'istituto presuppone che il gestore non sia tenuto per legge o per disposizione contrattuale a compiere atti di gestione, dal momento che la genesi di tale istituto si giustifica nella necessità di regolare rapporti che non potevano inquadrarsi, per mancanza di una specifica obbligazione, in figure di istituti già precostituite. Per cui, in tutti i casi in cui l'impegno sia assunto su base contrattuale, l'istituto *ex art. 2082 c.c.* non può applicarsi quando origine del coinvolgimento del terzo è un rapporto giuridico negoziale assunto con lo specifico fine di regolare proprio l'attività oggetto di gestione, rapporto che essendo sinallagmatico, ben può essere esposto alle conseguenze di una eccessiva onerosità sopravvenuta, ancorché sul piano pubblicistico il contenuto di tale contratto potrebbe essere fonte di obblighi e responsabilità per mancata bonifica.

Allo stesso modo e pur immaginando per astratto l'applicabilità dell'istituto, il terzo sarebbe liberato dal vincolo e rimesso ad ogni modo nella possibilità di scelta non appena il responsabile fosse individuato, immediatamente dalla decisione di questi di subentrare o meno all'iniziativa del terzo<sup>17</sup>.

6. Si auspica quindi un ripensamento di tale lettura e l'abbandono di una logica simile che trova le sue ragioni, più nella tutela della stabilità finanziaria degli enti locali, che in una coerente applicazione di principi e regole di coinvolgimento di un terzo in attività che competerebbero solo al responsabile dell'inquinamento ovvero alla collettività in sua vece, con possibilità di aggressione e confisca della relativa area. Nelle more, meglio non coinvolgersi negli affari altrui.

---

<sup>16</sup> BENOZZO, *Capogruppo e terzi interessati nella bonifica dei siti contaminati tra interventi volontari e obbligatori*, cit.

<sup>17</sup> BENOZZO, *Capogruppo e terzi interessati nella bonifica dei siti contaminati tra interventi volontari e obbligatori*, cit. a cui si rinvia per una trattazione più approfondita.