RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3/2015

EMANUELE GUARNA ASSANTI

L'inapplicabilità del principio chi inquina paga ai detriti contenenti amianto e le responsabilità del curatore fallimentare.

G. Giappichelli editore

Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, n. 441 del 12 ottobre 2015

Segue nota di Emanuele Guarna Assanti
L'inapplicabilità del principio chi inquina paga ai detriti contenenti amianto e le responsabilità del curatore fallimentare.

Testo della sentenza:

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente, curatore fallimentare della Italsvenska srl, impugna con il presente ricorso l'ordinanza sindacale n. 1 del 2015 del sindaco di Mariano del Friuli.
Fa presente che la ditta è stata dichiarata fallita in data 6 settembre 2013 e che tra i beni di sua proprietà vi è un immobile già adibito a stabilimento industriale e da tempo in disuso.
A seguito di una tromba d'aria verificatasi il 17 febbraio 2014, il sindaco aveva ordinato al curatore di provvedere alla rimozione di detriti contenenti amianto e di bonificare i luoghi, e a tale ordinanza è stato ottemperato. Successivamente sono state emanate ulteriori ordinanze con le quali si chiedeva di provvedere alla verifica delle coperture dell'immobile e a monitorare l'evoluzione della situazione.
In data 1 aprile 2015 venne emessa l'ordinanza qui impugnata che intima al curatore di proseguire nell'attività di monitoraggio e di bonifica; in particolare si ordina la nomina di un responsabile con compiti di controllo e coordinamento di tutte le attività di manutenzione riguardanti i materiali contenenti amianto, l'attuazione di un programma di monitoraggio semestrale e la conclusione delle operazioni di bonifica entro il mese di ottobre del 2017.
Il ricorrente ritiene illegittimo il provvedimento per i motivi di seguito compendiati:

1. Violazione degli articoli 50 e 54 del decreto legislativo 267 del 2000, mancanza dei requisiti che riguardano le ordinanze contingibili e urgenti per la presenza di strumenti alternativi, la mancanza di un termine finale di efficacia del provvedimento e infine carenza di motivazione. Secondo il ricorrente non sono stati rispettati i limiti nell'ambito dei quali è consentito emettere le ordinanze contingibili e urgenti, in particolare la tutela della sanità o dell'igiene pubblica e la mancanza di mezzi alternativi.
2. Carenza di potere e incompetenza assoluta per violazione dell'articolo 12 della legge 257 del 1992 e dell'articolo 244 del decreto legislativo 152 del 2006. Il provvedimento, anche se qualificato come ordinanza contingibile e urgente, è un atto amministrativo con cui si ordina di effettuare la bonifica della copertura di un capannone contenente amianto. In tale materia la competenza spetta peraltro alla regione mentre la provincia può ordinare al responsabile di procedere alla bonifica.
3. Violazione dell'articolo 7 della legge 241 del 1990 e dell'articolo 97 della Costituzione; violazione del giusto procedimento e dei principi di buon andamento e correttezza, in quanto l'amministrazione ha adottato l'ordinanza senza la previa comunicazione di avvio del procedimento e senza una motivazione su tale punto. La bonifica avrà la durata di circa due anni, e quindi non vi sono le ragioni di urgenza per omettere il preavviso di avvio del procedimento.
4. Violazione degli articoli 31 e 42 della legge fallimentare e sviamento. Il curatore non è né successore né rappresentante del proprietario dei beni ma assume semplicemente la legittimazione a liquidarli nell'interesse dei creditori; non è soggetto agli obblighi dell'imprenditore fallito. Anche per la bonifica dall'amianto il curatore non può essere considerato responsabile del comportamento del precedente proprietario.
5. Violazione degli articoli 192 e 239 del decreto legislativo 152 del 2006; i danni ambientali vanno accollati chi ne è responsabile, salvo la rivalsa e questo vale anche nei confronti del fallimento.

Il curatore afferma che gli obblighi di bonifica hanno causa precedente alla dichiarazione di fallimento e quindi insiste per l'annullamento dell'atto impugnato e per la sospensione della sua efficacia.
Resiste in giudizio il Comune il quale osserva come le precedenti ordinanze comunali aventi analogo contenuto sono state ottemperate: eccepisce quindi l'inammissibilità del ricorso per acquiescenza al provvedimento.
Inoltre i modi e i tempi d'intervento erano stati suggeriti dallo stesso curatore nell'ambito di una sua relazione.
Eccepisce poi l'inammissibilità del ricorso per mancata notifica all'azienda sanitaria che aveva invitato il sindaco a intervenire. Rileva poi l'infondatezza di tutti i motivi e conclude per il suo rigetto.
Le due eccezioni formulate dal comune non possono essere accolte; quanto all'acquiescenza, la decisione di non impugnare precedenti atti di analogo contenuto non può dimostrare l'accettazione del presente provvedimento, tra l'altro palesemente diverso e maggiormente incisivo rispetto ai precedenti.
Quanto poi alla mancata notifica all'azienda sanitaria, quest'ultima ha emanato un accertamento tecnico presupposto laddove l'atto impugnato rientra nelle piene responsabilità del sindaco.
In via preliminare va osservato come l'accertamento del degrado dello stabilimento e il pericolo di contaminazione da amianto sono emersi in un momento successivo rispetto alla dichiarazione di fallimento.
Va poi osservato come la presenza e soprattutto il pericolo di diffusione di materiali contenenti amianto in un edificio comporta per sua stessa natura la necessità d'interventi urgenti a tutela della salute, in maniera molto più incisiva rispetto a un semplice abbandono di rifiuti o all'inquinamento ambientale.
Invero, va osservato che la disciplina speciale che regola la materia contiene principi in parte diversi da quelli applicabili al settore dei rifiuti e, in generale, all'inquinamento ambientale.
Questa normativa, per essere anch'essa di derivazione comunitaria (vedasi, ad esempio, la direttiva 19/3/1987, n. 87/217/CEE), ha la medesima

dignità di quella sulla quale si è formata la giurisprudenza richiamata in ricorso che si fonda sul principio "chi inquina paga".
In effetti, dalla L. n. 257/1992 e dal D.M. 6/9/1994 (regolamento attuativo degli artt. 6, comma 3, e 12, comma 2, della legge) emerge in primo luogo la circostanza per cui l'amianto non è di per sé qualificabile come un rifiuto, visto che la normativa in commento non ha dichiarato "fuorilegge" sempre e comunque l'eternit.
All'allegato 2 "Valutazione del rischio" al D.M. 6/9/1994 si dice espressamente che "La presenza di materiali contenenti amianto in un edificio non comporta di per sé un pericolo per la salute degli occupanti. Se il materiale è in buone condizioni e non viene manomesso, è estremamente improbabile che esista un pericolo apprezzabile di rilascio di fibre di amianto… ".
Questo individua una prima significativa differenza rispetto alla materia dei rifiuti e dell'inquinamento ambientale, perché è evidente che nel caso dell'abbandono dei rifiuti o dell'inquinamento ambientale è possibile - anche se a volte molto difficoltoso - accertare chi sia stato il soggetto responsabile dell'inquinamento o, in negativo, se l'attuale proprietario del terreno inquinato o adibito a discarica abusiva sia o meno identificabile come responsabile della condotta illecita.
Nel caso dell'amianto, invece, il discorso è diverso, perché l'eternit diviene pericoloso per la salute pubblica solo a certe condizioni, il che implica una continua evoluzione della situazione e quindi anche il passaggio delle responsabilità fra cedente e cessionario dei beni immobili in cui sia presente l'amianto.
Sempre l'allegato 2 al D.M. 6/9/1994 stabilisce infatti che:
- “in presenza di materiali integri e non suscettibili di danneggiamento " …non è necessario un intervento di bonifica.
Occorre, invece, un controllo periodico delle condizioni dei materiali e il rispetto di idonee procedure per le operazioni di manutenzione e pulizia dello stabile, al fine di assicurare che le attività quotidiane dell'edificio siano condotte in modo da minimizzare il rilascio di fibre di amianto…;

- in presenza, invece, di materiali integri ma suscettibili di danneggiamento " …in primo luogo, devono essere adottati provvedimenti idonei a scongiurare il pericolo di danneggiamento e quindi attuare un programma di controllo e manutenzione secondo le indicazioni riportate nel capitolo 4. Se non è possibile ridurre significativamente i rischi di danneggiamento dovrà essere preso in considerazione un intervento di bonifica da attuare a medio termine… ".

Quindi, mentre nel caso di inquinamento del suolo e/o delle falde prodotto da complessi industriali in seguito dismessi o ceduti ad altri imprenditori e riconvertiti oppure entrati a far parte di procedure concorsuali è applicabile il principio "chi inquina paga" a condizione, ovviamente, che si dimostri che l'inquinamento è stato provocato dal precedente gestore dell'impianto - nel caso dell'amianto il discorso è diverso, in quanto la continua sorveglianza imposta dalla legge e il fatto che l'amianto divenga pericoloso per l'ambiente e la salute solo a certe condizioni consentono di scindere le responsabilità e obbligano passivamente il soggetto che detiene il bene nel momento in cui si verificano le condizioni per l'applicazione della normativa speciale.

Inoltre, mentre nel caso dell'inquinamento da attività industriale è facilmente dimostrabile da parte della curatela fallimentare la propria estraneità alla condotta illecita - visto che di solito la curatela "gestisce" impianti già dismessi o inattivi da tempo - nel caso dell'amianto l'attività che si richiede al detentore attuale del bene è di mera sorveglianza ed è quindi attività che si può esigere anche da colui che risulti possessore nel momento in cui vengono rilevate le problematiche di cui alla L. n. 257/1992 e relativo regolamento attuativo.

Infatti, la sorveglianza sui manufatti in amianto (tettoie, coperture, etc.) o contenenti amianto (tubature, etc.) va svolta di continuo, non potendosi mai escludere del tutto che nel corso del tempo i fenomeni atmosferici e naturali, come nel caso in esame in relazione alla tromba d'aria verificatasi il 17 febbraio 2014, rendano pericolosi per la salute pubblica manufatti che fino a quel momento potevano definirsi sicuri ai sensi della L. n. 257/1992.

Per cui non è decisivo il richiamo alle massime giurisprudenziali secondo cui la curatela non subentra negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità dell'imprenditore fallito, e ciò in quanto nella specie si è in presenza di un obbligo proprio del detentore attuale del bene.
D'altra parte la comprensibile esigenza del curatore fallimentare di preservare al massimo le ragioni dei creditori ammessi alla procedura va contemperata con interessi pubblici di rango superiore quale la tutela della salute (TAR Marche n. 467 del 2015).
L'intervento dell'azienda sanitaria, che costituisce il presupposto logico del provvedimento in questa sede impugnato, risulta chiaro nei suoi contenuti, tra l'altro non contestati in ricorso. L'ordine del sindaco quindi risulta qualificabile come intervento urgente in materia sanitaria per cui per sua stessa natura non era necessario l'avviso di avvio del procedimento.
Del resto il Sindaco non poteva che prestare adesione alla soluzione indicata dall'organismo tecnico competente per materia. In questi casi, infatti, l'autorità comunale, laddove non ritenesse di condividere l'avviso dell'Azienda sanitaria, avrebbe l'onere di richiedere un parere tecnico ad altro organismo dotato di adeguata competenza, non essendo immaginabile che il Sindaco si possa assumere la responsabilità di sottovalutare il rischio legato all'inquinamento da amianto segnalato dall'azienda sanitaria locale.
Riassumendo: quanto alla violazione della legge fallimentare essa non sussiste, in quanto l'evento scatenante la diffusione dell'amianto, è avvenuto il 17 febbraio 2014, momento successivo rispetto alla dichiarazione di fallimento.
Quanto poi all'applicazione alla fattispecie del noto principio chi inquina paga, la prospettazione del ricorrente non appare corretta, perché in questo caso non si tratta di individuare il responsabile dell'inquinamento ma di intervenire con urgenza a tutela della salute pubblica, intervento che deve essere posto a carico dell'attuale detentore, vale a dire del curatore fallimentare.

Per tutte le su indicate ragioni il ricorso va rigettato, anche se esistono validi motivi per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima)
definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.
Spese compensate.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2015.
Depositata in segreteria il 12/10/2015.

Emanuele Guarna Assanti*

L'inapplicabilità del principio chi inquina paga ai detriti contenenti amianto e le responsabilità del curatore fallimentare.

Sommario: 1. *Premessa. La vicenda oggetto di giudizio* – 2. *Lo stato della giurisprudenza sul principio "chi inquina paga". In particolare, il proprietario incolpevole* – 3. *La normativa speciale sull'amianto* – 4. *La posizione del curatore fallimentare* – 5. *Considerazioni conclusive*

1. *Premessa. La vicenda oggetto di giudizio*

In ragione del fatto che gli inquinamenti ambientali sono spesso cagionati da imprese nell'esercizio della loro attività, accade di frequente che, una volta fallita l'impresa, il fallimento si trovi a dover fare i conti con eventuali oneri di bonifica. Accade altresì di frequente che, sotto la custodia del curatore fallimentare avvengano episodi che necessitano interventi di bonifica e tale è il caso deciso dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia con sentenza n. 441 del 12 ottobre 2015, che costituisce un fondamentale chiarimento sulla (in)applicabilità del principio "chi inquina paga"[1] in relazione a detriti contenenti amianto.

* Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche, indirizzo Diritto pubblico, urbanistico e dell'ambiente – Università degli Studi di Firenze.

[1] Il principio "chi inquina paga" è stato preso in esame da varia letteratura, M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale* in *Foro amm.* – C.d.S. 2009, p. 2716 ss.; G. MOSCHELLA – A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014; F. LORENZOTTI – B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione. Atti del convegno di Osimo del 17-18 giugno 2014 organizzato dal Consorzio per l'alta formazione e lo sviluppo della ricerca scientifica in diritto amministrativo*, Napoli, 2015. Il principio "chi inquina paga" fu enunciato per la prima volta all'interno della Raccomandazione OCSE del 26 maggio 1972, n. 128. Successivamente, fu recepito da diversi atti normativi europei sino ad approdare ad una sua espressa previsione nell'Atto Unico Europeo all'art. 130R e, di qui, nei successivi Trattati. La Dichiarazione su "ambiente e sviluppo" approvata a Rio de Janeiro nel 1992 (principio n. 16) ne ha sancito la proclamazione a livello internazionale, cfr. G. MOSCHELLA, *Introduzione al principio "chi inquina paga"* in ID. – A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, cit., pag. 6 ss. G. ROSSI, *Parte generale* in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 32 individua che tale principio può essere frainteso «in quanto, da un lato, prevede una sanzione a carico di chi inquina, dall'altro, può essere inteso come il diritto d'inquinare pagando». Tale principio è oggi espressamente previsto dai Trattati europei

La pronuncia origina da un ricorso proposto dal curatore fallimentare di una società avverso una ordinanza[2] del sindaco di una cittadina friulana con la quale, prendendo atto degli accertamenti svolti dalla azienda sanitaria locale, si ordinava allo stesso curatore di procedere alle attività di monitoraggio e bonifica di uno stabilimento industriale in disuso da tempo. L'ordinanza, intervenuta a seguito di un evento eccezionale di carattere naturale, prevedeva un dettagliato programma di monitoraggio, manutenzione e, infine, di bonifica dello stabilimento.

Il curatore fallimentare – che aveva già ottemperato a precedenti prescrizioni imposte dal sindaco a tutela dell'ambiente – per sottrarsi agli oneri di bonifica, deduceva la non corretta applicazione del principio eurounitario "chi inquina paga" che, secondo gli articoli 192 e 239 del Testo unico dell'ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152)[3], impone che i costi dei danni ambientali debbano

all'art. 174 TFUE e dal Testo unico ambientale, D.Lgs. 152/2006, all'art. 3 *ter*. Per un approfondimento sulla travagliata vicenda dell'innesto dei principi generali all'interno della codificazione ambientale, si veda P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, p. 3 ss.; F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile* in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da P. Dell'Anno e E. Picozza, vol. I, Padova, 2013, p. 567 ss. Sulla normazione per principi in relazione al diritto dell'ambiente, P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2016, pp. 1-8; ID., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004. Sui principi generali del diritto ambientale, G. ROSSI, *Parte generale* in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 30 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale* in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, Milano, 2014, pp. 164-172; L. KRAMER, *EU Environmental Law*, London, 2012, p. 14 ss.; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, su questa *Rivista* n. 1-2/2012, p. 62 ss.; Id., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2009, p. 649 ss; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti a tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, p. 247 ss.; F. FONDERICO, voce *Ambiente*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, Milano, 2006.

[2] Le ordinanze di necessità e urgenza sono uno strumento centrale in materia ambientale. In particolare, per quanto concerne la disciplina dei rifiuti esse assurgono al ruolo di fonti atipiche per far fronte al caso concreto, cfr. F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione* in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 310.

[3] Gli artt. 192 e 239 del Codice dell'ambiente presentano due fattispecie diverse quanto a presupposti e a contenuto dei rispettivi provvedimenti. Il primo articolo, vietando l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo e l'immissione degli stessi nelle acque superficiali e sotterranee, dispone, al comma 3, che «[…] chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate». L'art. 239, relativamente ai principi applicabili in tema di bonifiche, dispone che «il presente titolo disciplina gli interventi di bonifica […] in armonia con i principi e

ricadere sul responsabile dell'inquinamento e non sul detentore attuale del bene (tale essendo il curatore fallimentare), facendo salva la possibilità di intervento con conseguente rivalsa sull'autore dell'inquinamento.

Il Tribunale amministrativo, tuttavia, non accoglie la ricostruzione del ricorrente ed afferma il principio secondo cui la disciplina speciale prevista in materia di amianto (in particolare, la legge 27 marzo 1992 n. 257 e relativo regolamento attuativo, D.M. 6 settembre 1994) consente di escludere l'applicabilità del principio "chi inquina paga" al caso di specie.

In presenza di detriti contenenti amianto, infatti, «non si tratta di individuare il responsabile dell'inquinamento ma di intervenire con urgenza a tutela della salute pubblica, intervento che deve essere posto a carico dell'attuale detentore» e quindi anche a carico dell'eventuale curatore fallimentare.

2. *Lo stato della giurisprudenza sul principio "chi inquina paga". In particolare, il proprietario incolpevole*

Il principio "chi inquina paga" postula che il soggetto che abbia cagionato l'inquinamento concorra a riparare il danno, ripristinando le matrici ambientali. È un principio cardine del diritto dell'ambiente, definibile quale criterio di allocazione dei costi derivanti dai danni ambientali con l'obiettivo finale di concorrere a migliorare la qualità dell'ambiente[4].

le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga"». Il comma 2 prosegue affermando che «ferma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta del presente decreto, le disposizioni del presente titolo non si applicano: […] agli interventi di bonifica disciplinati da leggi speciali, se non nei limiti di quanto espressamente richiamato dalle medesime o di quanto dalle stesse non disciplinato».

[4] Il principio "chi inquina paga" è infatti ritenuto fonte di legittimazione di tributi aventi come obiettivo la tutela dell'ambiente e di agevolazioni fiscali per finalità ambientali, cfr. A. BUCCISANO, *Principio chi inquina paga, capacità contributiva e tributi ambientali* in G. MOSCHELLA – A.M. CITRIGNO (a cura di), *Tutela dell'ambiente,* cit., p. 117.

Esso trova ampia applicazione principalmente in tema di rifiuti[5] e di bonifiche dei siti contaminati[6] e incarna l'esigenza che sia chiamato a rispondere per i danni ambientali il soggetto che abbia effettivamente concorso a cagionarli[7].

Un problema rilevante in ordine al principio "chi inquina paga" si è verificato in relazione alla sua compatibilità rispetto alla eventualità che l'amministrazione indirizzi gli ordini di bonifica al proprietario c.d. "incolpevole"[8] o, in ogni caso, al soggetto che abbia una relazione qualificata con

[5] Il considerando 26 della direttiva n. 2008/98/CE (direttiva "relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive") afferma che «Il principio "chi inquina paga" è un principio guida a livello europeo e internazionale alla stregua del quale il produttore e il detentore di rifiuti dovrebbero gestire gli stessi in modo da garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana. L'art. 14 della stessa direttiva stabilisce che «secondo il principio "chi inquina paga", i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti". Sul tema, F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione* in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 308 ss.; ID., *La disciplina dei rifiuti nell'ordinamento italiano* su www.ius-publicum.com.

[6] Su cui, F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale* in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da P. Dell'Anno e E. Picozza, vol. II, Padova, 2013, p. 273 ss.; ID., *Le bonifiche tra semplificazione e necessità di risorse* in *Il libro dell'anno del diritto 2015*, AA. VV., Roma, 2015, pp. 269-276; P.M. VIPIANA, *La bonifica dei siti contaminati: considerazione sui profili procedimentali* in *Urb. e app*., n. 8/2008; F. GRASSI, *La bonifica ambientale di siti contaminati* in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 424 ss.; L. PRATI, *Il danno ambientale e la bonifica di siti inquinati. La nuova disciplina dopo il d.lgs. n. 152/2006 e la sua riforma*, Milano 2008.

[7] Chi ha cagionato il danno derivante dall'inquinamento deve necessariamente sopportare i costi per il ripristino, cfr. F. DE LEONARDIS, *La tutela della salute come "vera" finalità delle bonifiche e le conseguenze in ordine all'applicazione del principio chi inquina paga* in F. Lorenzotti – B. Fenni (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e loro applicazione* cit., pag. 167, secondo cui sono due i problemi principali in tema di bonifiche: le finalità delle stesse e l'imputazione dei costi nel caso in cui non si trovi il responsabile dell'inquinamento.

[8] Corte Giust. UE, Grande Sez., 9 marzo 2010, C-378/08 su domanda pregiudiziale di T.A.R. Sicilia-Catania, Sez. II, ordinanza 8 agosto 2008 n. 2008 con nota di G. TADDEI in *Ambiente e Sviluppo* n. 5/2010, p. 437 ss.; Corte Giust. UE, Sez. III, 4 marzo 2015, C-534/13 su domanda pregiudiziale proposta da Cons. Stato, Ad. Plen., ordinanza 25 settembre 2013, n. 21 con nota di F. GRASSI su questa *Rivista*, n. 1/2015, p. 186 ss. Sul tema della responsabilità del proprietario incolpevole, A. FARÌ, *Bonifica e ruolo del proprietario incolpevole: rinvio alla corte di giustizia* in *Dir. e pratica amm.,* n. 10/2013, p. 30 ss.; E. MASCHIETTO, *La posizione del proprietario incolpevole nei procedimenti di bonifica e risanamento ambientale* in *Riv. giur. amb.,* 2013, p. 252 ss.; A. SAVINI, *Bonifica di sito contaminato e proprietario incolpevole. Aspettando Godot* (nota a T.A.R. Toscana-Firenze, Sez. II, sentenza 8 ottobre 2013, n. 1342) in *Dir. giur. agr.* n. 1-2/2014, p. 116 ss.; Id., *Sito contaminato e proprietario successore incolpevole. Ovvero della responsabilità immaginaria*, (nota a T.A.R. Toscana-Firenze, Sez. II, 10 aprile 2011, n. 573) in *Dir. giur. agr.*, n. 6/2011, p. 425 ss.; F. GIAMPIETRO, *Codice dell'ambiente: l'(incoerente) attuazione dei principi ambientali in materia di bonifica e danno ambientale*, in *Ambiente svil*., n. 4/2009, p. 333 ss.; A. NERVI, *Tutela ambientale e bonifica di siti contaminati*, in *Riv. Dir. civ*., n. 2/2004, p. 708 ss.; P. CARPENTIERI, *Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati: obblighi del proprietario (I) (II)* in *Ambiente*, 2002, p. 635 ss.

la *res* ma non abbia concorso a cagionare l'inquinamento. In questi casi, la problematica che viene in rilievo è se sia possibile per l'amministrazione imporre gli obblighi di bonifica in capo ad un soggetto senza l'accertamento della presenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa[9].

Vero è che in materia di danni ambientali è spesso molto difficile individuare il responsabile effettivo dell'inquinamento; sicché è naturale che vengano in rilievo coloro che, allo stato attuale, detengano un particolare tipo di rapporto con il bene inquinato poiché sono, evidentemente, i soggetti più facilmente individuabili. Ciò, sembrerebbe, non solo per evitare che i costi del risanamento ricadano sulla collettività ma anche e soprattutto per procedere celermente e in via preventiva all'isolamento dell'inquinamento e ad una messa in sicurezza dell'area[10].

Si registrano sul tema due orientamenti giurisprudenziali, sui quali è intervenuta recentemente la Corte di giustizia dell'Unione Europea[11].

Il primo adotta la concezione di una responsabilità di tipo soggettivo[12], con la conseguenza del necessario accertamento del responsabile dell'inquinamento. In tal caso, il proprietario incolpevole potrà essere esclusivamente destinatario di

[9] Come invece sembrerebbero richiedere le norme del Codice dell'ambiente relative ai rifiuti e alla bonifica dei siti inquinati, v. artt. 192 e 239 e ss.

[10] Secondo i ben noti principi di precauzione e di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni cagionati all'ambiente, recepiti dal T.U.A., anch'essi codificati all'art. 3 *ter*.

[11] Corte Giust. UE, Sez. III, 4 marzo 2015, C-534/13 con nota di F. GRASSI su questa *Rivista*, n. 1/2015, p. 186 ss.

[12] Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56; Id., Sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2376; Id., sezione V, sentenza n. 4614 del 16 luglio 2010. Questo orientamento, riportato da Cons. Stato, Ad. Plen., ordinanza 25 settembre 2013 n. 21, fa leva su: una lettura del principio "chi inquina paga" secondo le categorie tipiche della responsabilità personale; la precisa gradazione dei soggetti tenuti ad intervenire per adottare le misure di bonifica previste dal titolo V, parte IV, T.U.A.; l'art. 244, comma 3 che impone la notificazione dell'ordinanza di bonifica diretta al responsabile dell'inquinamento anche al proprietario incolpevole ma non certo al fine di attribuire nei suoi confronti l'obbligo di adottare le misure in solido con il responsabile; l'art. 245, comma 2 che impone al proprietario incolpevole di adottare le sole misure di prevenzione di urgenza (art. 240, comma 1, lett. i) e art. 242, comma 1); il *numerus clausus* degli obblighi ricadenti sul proprietario; l'art. 250 che elenca in maniera sussidiaria e successiva i soggetti tenuti alla bonifica; nessuna disposizione del T.U.A. prevede l'addebito di una responsabilità per danno ambientale quale mera conseguenza di un rapporto dominicale con la res; le ipotesi di responsabilità oggettiva previste sono un numerus clausus; gli obblighi di protezione e custodia non rileverebbero allorché l'inquinamento risalga a periodi antecedenti in cui vi erano proprietari diversi.

un obbligo di adozione di misure di prevenzione urgenti (salva sempre la facoltà di procedere spontaneamente a bonifica)[13].

Il secondo orientamento (minoritario), invece, afferma la sussistenza di una responsabilità in capo al proprietario dell'area[14] valorizzando la sua "posizione" in relazione alla *res,* ritenendo in tal modo possibile imporre a quest'ultimo la realizzazione di interventi di bonifica (responsabilità "da posizione")[15].

La pronuncia della Corte di giustizia costituisce anche un fondamentale chiarimento sulla esatta portata del principio "chi inquina paga". Il giudice amministrativo si è chiesto infatti se, alla stregua delle norme vigenti in tema di bonifiche, le conseguenze patrimoniali del danno cagionato all'ambiente debbano ricadere solo ed esclusivamente in capo all'autore dell'inquinamento (a patto però che ne sia stata accertata la responsabilità) e se, nel caso in cui sia impossibile l'accertamento della responsabilità del colpevole, possa essere chiamato a rispondere il proprietario "incolpevole". Infine, il giudice amministrativo si è chiesto anche se, come *extrema ratio,* sia la pubblica amministrazione a dover intervenire con evidenti ricadute sulle finanze pubbliche.

---

[13] L'art. 245, comma 1 del D.Lgs. 152/2006 prevede la possibilità in capo agli «interessati non responsabili» di attivare le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale. Nel caso in cui il proprietario incolpevole non si attivi, interviene d'ufficio il comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, la regione (art. 250 T.U.A.). L'amministrazione intervenuta potrà rivalersi sul proprietario del fondo nei limiti del valore di mercato del medesimo (art. 253, comma 4 T.U.A.). Sul bene, infatti, grava un onere reale ed un privilegio speciale in favore delle somme spese dall'amministrazione espressamente previsti all'art. 253 del T.U.A.

[14] Cons. Stato, Sez. II, parere 30 aprile 2012 n. 2038; T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, sentenza 14 marzo 2011, n. 2263.

[15] In particolare, gli argomenti principali a sostegno di questo orientamento sono: la valorizzazione del coinvolgimento del proprietario "incolpevole" da parte del titolo V, parte IV, T.U.A.; l'esigenza che i costi di bonifica non ricadano sulla collettività; la sussistenza di obblighi specifici di protezione e custodia, desumibili dal codice civile; la sussistenza di una responsabilità "da posizione" in capo al proprietario (derivante dall'onere reale sul bene; dalla sua relazione con la cosa; dall'essere in grado di potere realizzare ogni misura idonea al verificarsi del danno ambientale); la preminenza dell'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente e della salute; l'esistenza dell'onere reale sul fondo (su cui cfr. nota 14); l'evoluzione della disciplina della responsabilità extracontrattuale civilistica che, negli ultimi tempi, registra uno spostamento verso criteri di imputazione di tipo oggettivo, in considerazione di una diversa concezione della responsabilità come strumento di allocazione dei costi dei danni (su cui, Cass., sez. II, 17 dicembre 2009, n. 26516). Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., ordinanza 25 settembre 2013 n. 21.

Secondo la ricostruzione svolta dal Consiglio di Stato, poi accolta dalla Corte di Giustizia (Sez. III, sentenza 4 marzo 2015, C-534/13), le norme del Codice dell'ambiente privilegerebbero una responsabilità di tipo soggettivo, diretta ad accertare il nesso causale tra la condotta e l'evento con conseguente individuazione dell'autore dell'inquinamento[16]. Il proprietario incolpevole, in questo caso, non potrà essere destinatario di ordinanze di bonifica, ne deve solo essere messo a conoscenza tramite apposita notifica. L'amministrazione potrà infatti procedere al ripristino con tutte le garanzie previste dall'art. 253 del Codice (onere reale e privilegio speciale, nei limiti del valore commerciale del bene)[17].

Il principio "chi inquina paga" non si proporrebbe quindi l'obiettivo di evitare che i costi delle bonifiche ambientali ricadano sull'erario ma svolge una duplice funzione: da un lato, quella di stimolo al corretto funzionamento del mercato (le imprese non virtuose devono sostenere i costi dei danni cagionati); dall'altro, in un'ottica preventiva, consentire una razionale internalizzazione dei costi in capo al soggetto inquinatore, realizzando una sorta di tutela anticipatoria dell'ambiente (se si sa che si è costretti a pagare non si inquina).

Ne deriva che risulta essere compatibile con i Trattati europei la normativa interna che preveda il coinvolgimento di ulteriori soggetti, senza tuttavia sostituire completamente il responsabile dell'inquinamento[18].

Il proprietario incolpevole (o il soggetto che abbia una relazione qualificata con la *res*) non ha alcun obbligo di intervenire; tuttavia un suo intervento è in qualche modo suggerito vista l'incombenza dell'onere reale sul bene e la

[16] La Corte precisa la necessità dell'accertamento del nesso causale sia in relazione alle attività considerate pericolose (quelle rientranti nell'all. III al Codice dell'ambiente) sia nell'ambito dell'esercizio delle attività non rientranti tra quelle definite pericolose (le attività non rientranti nell'all. III). Ciò porta con sé l'importante corollario per cui è possibile non essere chiamati a rispondere se si è in grado di dimostrare che i danni sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di messa in sicurezza.

[17] Viene inoltre ribadita l'efficacia indiretta del principio "chi inquina paga" e la sua efficacia negli ordinamenti interni per il tramite degli atti di diritto derivato. Ne deriva che quando il principio non sia espressamente previsto dalla legislazione interna, esso non può essere invocato «in quanto tale dai privati al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale» né essere utilizzato dalle amministrazioni competenti in materia ambientale come strumento per imporre obblighi di bonifica ambientale.

[18] Il principio "chi inquina paga" – così sembra emergere dalla pronuncia della Corte di Giustizia – non deve essere inteso in senso prettamente economico (come risparmio per la collettività) ma come strumento del mercato comune che consenta l'allocazione più efficiente dei costi dei danni, in considerazione del fatto che chi inquina può anche adottare le misure più efficaci per arginare l'inquinamento e, in via preventiva, adottare tutte le misure per evitarlo.

presenza del privilegio speciale sulle somme spese dall'amministrazione (art. 253 T.U.A.)[19].

3. *La normativa speciale sull'amianto.*

I giudici amministrativi affermano la inapplicabilità del principio "chi inquina paga" derivando, dalla disciplina speciale prevista per l'amianto, l'esistenza di una responsabilità "da posizione"[20] in capo al detentore attuale del bene inquinato; nel caso di specie, il curatore fallimentare che ha il compito di amministrare i beni del fallito.

La disciplina speciale in tema di amianto[21] è costituita, nel suo nucleo principale, dalla L. 27 marzo 1992, n. 257 (con cui venne stabilito un totale divieto di estrazione, importazione, esportazione, commercializzazione e produzione di tale materiale) e dal relativo regolamento attuativo, D.M. 6

[19] L'onere reale, infatti, costituisce un peso che grava sul fondo e lo accompagna in tutti gli eventuali passaggi di proprietà; il privilegio speciale garantisce la soddisfazione della pretesa creditoria della P.A. anche in presenza di diversi creditori concorrenti. Mentre con la vigenza del c.d. decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997) la P.A. avrebbe potuto rivolgersi indifferentemente al proprietario incolpevole o al responsabile dell'inquinamento, la nuova disciplina, in ottemperanza al principio "chi inquina paga" dispone che la P.A. possa agire contro il proprietario incolpevole solo se dimostri con provvedimento motivato l'impossibilità di accertare la responsabilità dell'inquinatore, con evidente impossibilità di rifarsi nei suoi confronti, cfr. AA. VV., *Le nuove leggi amministrative. Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, p. 2045 ss.

[20] Così come paventato da Cons. Stato, Ad. Plen., ordinanza 25 settembre 2013, n. 21.

[21] I primi interventi normativi in materia sono di matrice europea, le direttive CEE 83/478 e 85/610 recanti rispettivamente la quinta e la settima modifica della direttiva CEE 76/769, con cui sono state introdotte disposizioni dedicate all'amianto all'interno della direttiva sulle «restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi». Nell'ordinamento interno è stata poi emanata la Legge 27 marzo 1992, n. 257 (e relativi decreti attuativi) che ha disposto la cessazione dell'utilizzo dell'amianto e dei materiali contenenti amianto, seppure con alcune deroghe. V'è da dire che la disciplina speciale sull'amianto è considerata anche dal Testo unico dell'ambiente che, all'art. 227, fa salve «le disposizioni speciali, nazionali e comunitarie relative alle altre tipologie di rifiuti, ed in particolare quelle riguardanti: […] recupero dei rifiuti, dei beni e prodotti contenenti amianto: decreto ministeriale 29 luglio 2004, n. 248». La disciplina speciale sull'amianto non esaurisce tutti gli aspetti relativi al suo trattamento sicché, in materia, è necessaria un'opera di coordinamento con la disciplina generale (particolarmente in tema di rifiuti e bonifiche) prevista dal Codice dell'ambiente. Si veda, per ulteriori approfondimenti, P.M. VIPIANA, *Relazione introduttiva* in ID. (a cura di), *Inquinamento da amianto. Atti del convegno di studi svoltosi presso l'Università del Piemonte Orientale ad Alessandria il 7 maggio 2013*, Torino, 2014; V. CINGANO, *La bonifica dall'amianto fra disciplina generale e disciplina speciale* in P.M. VIPIANA (a cura di), *Inquinamento da amianto,* cit., p. 151 ss.

settembre 1994 che prescrive normative e metodologie tecniche per la valutazione del rischio, il controllo, la manutenzione e la bonifica di materiali contenenti amianto presenti nelle strutture edilizie aperte al pubblico[22].

Dal decreto ministeriale si evince che la potenziale pericolosità del materiale dipende dall'eventualità che siano rilasciate fibre aerodisperse che vengano inalate dalla popolazione circostante. Per valutare quindi l'idoneità dell'amianto all'inquinamento viene in rilievo il criterio della friabilità: è friabile (e quindi dannoso) il materiale in amianto che, con la semplice pressione delle dita, si può sbriciolare.

Di per sé, quindi, la presenza di materiale contenente amianto in un edificio non è nocivo alla salute e all'ambiente ma lo diventa quando, a seguito di eventi di carattere umano o atmosferico-ambientale, degrada e diviene friabile[23].

La normativa prescrive, in primo luogo, la necessità di una valutazione del rischio di dispersione di fibre con un costante monitoraggio dei luoghi. Nel caso si riscontrino materiali integri e non suscettibili di danneggiamento, non è necessario alcun intervento di bonifica ma permane l'obbligo di procedere a controlli periodici sulle condizioni del materiale, secondo le indicazioni riportate nello stesso decreto. Nel caso in cui, invece, si riscontrino materiali integri ma suscettibili di danneggiamento, occorre evidentemente scongiurare il pericolo di erosione con l'attuazione di un programma di controllo e manutenzione. Se, infine, venisse accertato un effettivo danneggiamento dei materiali occorrerebbe procedere a bonifica.

Secondo quanto previsto dal decreto, si procede a bonifica con tre tipi di azioni: la rimozione, l'incapsulamento e il confinamento; operazioni che possono riguardare tutta o parte dell'area.

In materia però occorre coordinare la disciplina generale del Codice dell'ambiente con quella speciale prevista in tema di amianto[24].

Innanzitutto, ai sensi della disciplina generale, v'è una profonda differenza tra un ordine di rimozione dei rifiuti ex art. 192 e un ordine di bonifica dei siti

[22] A questa normativa v'è da aggiungere quella a carattere regionale. Per quanto concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia v'è il "Piano amianto", predisposto ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 8 agosto 1994 recante "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano per l'adozione di Piani di protezione, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica dell'ambiente, ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto".
[23] Così l'art. 7, Allegato I al D.M. 6 settembre 1994.
[24] P.M. VIPIANA, *Relazione introduttiva* in ID. (a cura di), *Inquinamento da amianto,* cit.

inquinati ex artt. 242 e ss.[25], poiché non sempre la sussistenza di un cumulo di rifiuti può dare luogo alla necessità di bonificare l'area. La bonifica, secondo la disciplina generale, ha luogo solamente nel caso di superamento delle soglie di contaminazione individuate dalla legge[26].

La rimozione del materiale, ai sensi della legge speciale, sembrerebbe rientrare tra le operazioni di bonifica dei siti e apparire quale misura privilegiata[27] poiché è diretta a rimuovere la fonte potenziale dell'inquinamento alla radice, secondo il ben noto principio di correzione, in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente[28].

La L. 257/1992, all'art. 12, comma 6 qualifica espressamente i rifiuti da amianto come rifiuti speciali, con conseguente applicazione della relativa disciplina e ordini di rimozione ex artt. 191 e 192.

In ogni caso, sia l'ordine di rimozione del detrito che l'ordine di bonifica integrano due atti amministrativi necessitanti competenze e presupposti diversi; ai quali, tuttavia, spesso, non viene prestata attenzione, risolvendo il problema tramite l'emanazione di ordinanze sindacali contingibili e urgenti ex art. 50, comma 5 TUEL[29].

Quanto al soggetto destinatario dell'ordinanza, l'art. 12, comma 5 della L. 257/1992 prevede che il costo delle operazioni di rimozione sia a carico del proprietario dell'area e non del soggetto responsabile dell'inquinamento, in palese deroga al principio "chi inquina paga". La speciale disciplina sull'amianto spiega, secondo i giudici amministrativi, la deroga al regime di imputazione della responsabilità stabilito in generale dalle norme sulle bonifiche del Codice

[25] Anche se spesso le amministrazioni ordinano entrambe congiuntamente, v. TAR Lombardia-Brescia, sentenza n. 1148/2010. Si veda sul punto, V. CINGANO, *La bonifica dall'amianto fra disciplina generale e disciplina speciale* in P.M. VIPIANA (a cura di), *Inquinamento da amianto. Atti del convegno di studi svoltosi presso l'Università del Piemonte Orientale ad Alessandria il 7 maggio 2013*, Torino, 2014, p. 151 ss.

[26] Cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale* in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da P. Dell'Anno e E. Picozza, cit., 280 «la bonifica ambientale può definirsi come l'insieme di interventi che vengono posti in essere al fine di riparare le matrici ambientali compromesse dalle alterazioni chimico-fisiche causate dalla attività umana». E sono suolo, sottosuolo e acque sotterranee (art. 240, comma 1, lett. a, T.U.A.).

[27] Ma anche la più costosa, così come esplicitato dallo stesso D.M. 6 settembre 1994.

[28] Sui principi generali del diritto dell'ambiente, nota 11.

[29] Il quale dispone che «in particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale […]». V. CINGANO, *La bonifica dall'amianto fra disciplina generale e disciplina speciale* in P.M. VIPIANA (a cura di), *Inquinamento da amianto,* cit., p. 153 ss.

dell'ambiente, con l'esclusione di ogni riferimento a profili soggettivi riconducibili a colpa o dolo.

4. La posizione del curatore fallimentare.

Ai sensi degli articoli 30 e 31 del R.D. 16 marzo 1942, n. 267 (Legge fallimentare) il curatore fallimentare, definito espressamente «pubblico ufficiale», deve provvedere ad amministrare e gestire il patrimonio del fallito con la finalità di procedere alla liquidazione dei beni nell'interesse dei creditori[30].

Nel caso in cui siano da tutelare interessi ambientali, la giurisprudenza non è unanime nell'individuare gli obblighi in capo al fallimento.

Si può ritenere che nel caso in cui sia disposto, ai sensi dell'art. 104 della L. fallimentare, l'esercizio provvisorio dell'attività di impresa, con conseguente assunzione dei rischi del suo esercizio, il curatore fallimentare, divenga responsabile per tutte le obbligazioni sorte e per gli adempimenti imposti dalla legge[31]. Se, pertanto, la continuazione dell'attività di impresa produce rifiuti o cagiona inquinamento, il curatore dovrà procedere allo smaltimento o alla bonifica del sito, secondo la disciplina generale o le discipline di settore specialmente previste[32].

Nel caso in cui, invece, non sia disposta la continuazione dell'attività di impresa dovrebbe assumere funzione discriminante la dichiarazione di fallimento.

In relazione ad obblighi sorti anteriormente alla dichiarazione di fallimento il curatore fallimentare non potrà essere chiamato a rispondere, poiché non diviene rappresentante o successore del fallito, ma terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio al fine di porre in essere atti di

[30] L. GUGLIELMUCCI, *Diritto Fallimentare*, Torino, 2015, p 78 ss.
[31] L'esercizio provvisorio della attività di impresa è un criterio di composizione degli interessi. «Si tratta di equilibrare i sacrifici imposti dalla tutela di determinati interessi individuali (o di categoria) in funzione dei vantaggi che ne possono derivare per il sistema nel suo complesso». Ma in tale contesto, l'interesse dei creditori rimane la finalità prioritaria, se non unica. Cfr. F. FIMMANÒ, La gestione dell'impresa nell'ambito del fallimento in *Trattato delle procedure concorsuali* diretto da A. Jorio e B. Sassani, Vol. III, Milano, 2016, p. 142.
[32] Cons. Stato, Sez. V, sentenza 30 giugno 2014, n. 3274 ha recentemente ribadito l'illegittimità di una ordinanza sindacale con la quale è stata ingiunta la rimozione, l'avvio a recupero e smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi nei confronti del curatore fallimentare nel caso in cui il fallimento non sia stato autorizzato alla prosecuzione dell'attività della società fallita.

conservazione e liquidazione[33]. Tale conclusione però non è pacifica in giurisprudenza[34].

In riferimento al caso specifico dell'amianto, Cass. pen., Sez. III, sentenza 1 ottobre 2008, n. 37282 è giunta a conclusioni opposte, dichiarando che «quando l'impresa sia dichiarata fallita […] la responsabilità del suo titolare si trasferisce al curatore fallimentare che, da una parte, è pubblico ufficiale e, dall'altra, ha il compito di amministrare il patrimonio dell'impresa in sostituzione del suo titolare».

Nonostante venga precisato che la qualifica di pubblico ufficiale spetta al curatore perché tenuto all'espletamento delle funzioni di rilevanza pubblica che la legge gli attribuisce (la massima soddisfazione delle ragioni dei creditori)[35], tale qualifica viene valorizzata per estendere al fallimento gli oneri di bonifica, precisando che si tratta «non già di estensione analogica, ma di interpretazione

[33] Cfr. L. GUGLIELMUCCI, *Diritto fallimentare*, cit., p.63. In questo senso anche Cass. civ., Sez. I, sentenza 23 giugno 1980, n. 3926.

[34] Un orientamento giurisprudenziale (T.A.R. Toscana, Sez. II, 28 aprile 2000, n. 780) ritiene che l'adempimento degli obblighi di smaltimento dei rifiuti gravi sulla curatela fallimentare sulla base del legame concernente la disponibilità dei beni. Altro orientamento, invece, (T.A.R. Toscana, Sez. II, 1 agosto 2001, n. 1318; Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 2885; T.A.R. Campania, Sez. II, 11 settembre 2015, n. 1987) ritiene che il curatore fallimentare non possa essere chiamato ad adempiere ad obblighi ambientali vista l'assenza di una condotta, attiva od omissiva, del fallimento diretta a cagionare l'evento, fatta salva la eventualità di «univoca, autonoma e chiara responsabilità» del curatore. Recentemente, Cons. Stato, Sez. V, sentenza 30 giugno 2014, n. 3274 ha ribadito, da un lato, che il curatore fallimentare non è chiamato all'adempimento di obblighi che siano originariamente sorti in capo all'imprenditore fallito (compreso il caso di rapporti pendenti all'inizio della procedura concorsuale e di obblighi non adempiuti a causa dell'inizio della procedura concorsuale); dall'altro, che l'adempimento dell'obbligo di smaltimento dei rifiuti non grava sulla curatela fallimentare in quanto la società conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, pur perdendone la facoltà di disposizione; il curatore non può essere ritenuto successore dell'imprenditore fallito (non acquistando la titolarità dei beni) ma diventa amministratore dei beni del fallito con facoltà di disposizione. Lo stesso T.A.R. Friuli, Sez. I, 5 maggio 2015, n. 206 ha affermato che «il curatore non può essere ritenuto soggetto tenuto ad ovviare a situazioni di inquinamento e potenziale pericolo per la salute pubblica, almeno nel caso in cui la curatela sia stata aperta dopo il termine dell'attività produttiva, atteso che il potere del curatore di disporre dei beni fallimentari non comporta il dovere di adottare particolari comportamenti attivi finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica e che la curatela non subentra negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità dell'imprenditore fallito a meno che non vi sia una prosecuzione dell'attività. In caso contrario si determinerebbe un sovvertimento del principio "chi inquina paga", dato che i costi ricadrebbero sui creditori che non presentano alcun collegamento con l'inquinamento».

[35] Così anche, Cass. civ., Sez. I, sentenza 14 settembre 1991, n. 9605.

teleologica della norma incriminatrice, secondo la quale nella soggetta materia, il ruolo del curatore non può ridursi a quello di soggetto "comune"»[36].

Prevale l'idea che, nel caso di deposito di rifiuti pericolosi «gli interessi meramente economici della massa dei creditori cedano il passo dinanzi alle più meritevoli esigenze di tutela della salute dei cittadini». Infatti, «il pericolo di diffusione di materiali contenenti amianto in un edificio comporta per sua stessa natura la necessità di interventi a tutela della salute, in maniera molto più incisiva rispetto a un semplice abbandono di rifiuti o all'inquinamento ambientale». Nel contemperamento tra interessi, prevale l'interesse pubblico.

Nonostante il curatore fallimentare non divenga in alcun modo proprietario dei beni del fallito e nonostante la previsione di cui all'art. 12, comma 3, L. 257/1992 che prevede che il costo delle operazioni di rimozione sia a carico dei proprietari degli immobili, la giurisprudenza ha esteso l'obbligo di bonifica in capo al curatore fallimentare, la cui autonomia, in realtà, è limitata esclusivamente dalle disposizioni legislative fallimentari.

5. *Considerazioni conclusive.*

L'equo contemperamento degli interessi in gioco sembra abbastanza difficile *in subiecta materia.*

Entrambe le giurisdizioni, quella ordinaria e quella amministrativa, sono concordi, nel caso di inquinamento da amianto, nel ritenere sussistente la responsabilità del curatore fallimentare in ragione della superiorità dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente e della salute.

La specialità della disciplina sull'amianto comporta la inapplicabilità alla materia del principio "chi inquina paga"[37]. Il detentore attuale del bene è pertanto tenuto, in considerazione di un obbligo di sorveglianza perpetuo imposto dalla legge, ad effettuare le operazioni di bonifica nel momento in cui il materiale in amianto si è deteriorato a tal punto che è divenuto dannoso per l'ambiente e la salute umana.

[36] Cass. pen., Sez. III, sentenza 1 ottobre 2008, n. 37282.
[37] O meglio, quel sovvertimento del principio "chi inquina paga" che lo stesso Tribunale amministrativo, con precedente sentenza, ha voluto evitare. Si v. nota 34.

L'inapplicabilità del principio "chi inquina paga" viene desunta direttamente dal dettato legislativo che, ponderando a monte i diversi interessi sottesi, ha ritenuto prevalente l'interesse pubblico. L'urgenza e la necessità di un rapido intervento impongono la non applicabilità di tutte quelle operazioni dirette a ricercare il colpevole effettivo dell'inquinamento.

Al verificarsi delle condizioni per le quali l'amianto si trasforma in rifiuto (*rectius*: in materiale nocivo alla salute umana) scattano gli obblighi di bonifica in capo al proprietario del bene[38] anche allorché la disgregazione del materiale sia stata provocata da una calamità naturale.

Si tratta, con tutta evidenza, non di una responsabilità oggettiva imprenditoriale ma di una responsabilità "da posizione" con la quale l'ordinamento intende accollare gli oneri di bonifica al detentore attuale del bene (e quindi anche al curatore e in spregio ai creditori fallimentari), esasperando l'idea sottostante allo stesso principio eurounitario "chi inquina paga", inteso come criterio di allocazione dei costi dei danni cagionati all'ambiente.

La soluzione adottata dal giudice amministrativo sembra allinearsi alle ricostruzioni giurisprudenziali civilistiche più recenti dirette ad affermare l'autonomia del sistema della responsabilità civile rispetto al sistema penalistico, il cui compito viene individuato nello studio dei criteri di traslazione del danno[39].

La *ratio* dell'accollo del costo del danno non discende più dall'accertamento del requisito soggettivo (che consente di individuare il responsabile) ma da un criterio oggettivo che va individuato nel principio dell'esposizione al pericolo o dell'assunzione del rischio ovvero nell'imputare il costo al soggetto che aveva la possibilità di effettuare una analisi costi-benefici prima del verificarsi del danno. Il soggetto, in tal senso, è tenuto sopportare i costi derivanti dalla "responsabilità" per essersi trovato nella situazione più adeguata per evitare il danno nel modo più conveniente[40].

Eppure in tale ricostruzione non convince l'idea che il curatore fallimentare sia a ciò tenuto in quanto pubblico ufficiale, poiché la funzione affidata allo stesso dalla legge è solamente quella di tutelare l'interesse dei creditori e non certo di tutelare l'ambiente (che è l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione a ciò deputata). Nel caso in cui lo stesso non assuma la

[38] Art. 12, comma 3, L. 257/1992.
[39] Cass. civ., Sez. III, 16 ottobre 2007, n. 21619.
[40] Cass., sez. II, 17 dicembre 2009, n. 26516.

posizione di imprenditore, proseguendo nell'attività del fallito, non sembra coerente con il dato normativo che i costi delle bonifiche ricadano in capo ai creditori fallimentari.

La pericolosità del materiale e gli elevatissimi costi per la bonifica suggeriscono, senza ombra di dubbio, una azione più capillare e pianificata da parte dei pubblici poteri, soprattutto, come nel caso di specie, nell'eventualità di un fattore naturale che ha concretamente cagionato l'inquinamento[41]. E vista la facilità con la quale i fattori naturali possono intaccare le coperture in amianto degli edifici, *de iure condendo,* sarebbe opportuno bandire effettivamente l'amianto (senza consentirne l'utilizzo a condizione che sia intatto) ed imporre obblighi di bonifica di carattere capillare, indipendentemente dal carattere integro o meno del materiale.

Vero è che, d'altro canto, in ogni caso i costi ricadrebbero sui creditori fallimentari vista la previsione *ex lege* dell'onere reale e del privilegio speciale (art. 253 T.U.A.) per gli obblighi di bonifica, garanzie che sembrano applicarsi anche nel caso dell'amianto vista l'assenza di previsioni specifiche sul punto[42]. In tal caso è allora opportuno che intervenga tempestivamente il curatore[43], per evitare che le operazioni di bonifica siano effettuate dal soggetto pubblico con una probabile lievitazione dei costi e la certa indisponibilità dell'utilizzo del bene per i tempi necessari alla bonifica.

---

[41] Individua, infatti, R. FERRARA, *L'inquinamento da amianto nel diritto ambientale* in M.P. Vipiana (a cura di), *Inquinamento da amianto*, cit. p. 76 che «ci troviamo a fare i conti con qualcosa che da un lato è molto pericoloso, molto insidioso, ma che è stato evidentemente più che tollerato, in qualche modo incentivato». Se così è, l'intervento pubblico si impone doveroso. Tuttavia, uno smaltimento dei materiali in amianto a carico delle pubbliche finanze è ancora lontano. Si segnala infatti la vicenda decisa da Corte Cost., ordinanza 28 gennaio 2014, n. 14 laddove ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146 del D.P.R. 115/2002 (Testo unico sulle spese di giustizia) nella parte in cui esso non prevede che possano essere poste a carico dell'erario le spese necessarie alla curatela fallimentare per il compimento di atti di intervento su beni appresi all'attivo della procedura allorché tali interventi siano imposti dalla legge. Tale possibilità, secondo la corte, è già presa in considerazione da alcune norme, gli artt. 192, 250 e 252, laddove è previsto che, ove il soggetto obbligato non provveda, le operazioni di smaltimento e bonifica sono svolte dal soggetto pubblico, con imputazione dei costi al soggetto obbligato.

[42] A meno di non ritenere prevalente, nel caso di specie, la disciplina fallimentare e quindi la possibilità che il Comune effettui la bonifica e poi si insinui al passivo ai sensi degli artt. 93 e 101 della legge fallimentare

[43] Infatti, il dovere di custodia dei beni impone al curatore fallimentare di adottare le varie precauzioni utili ad evitare che gli stessi siano danneggiati o deteriorati o oggetto di sottrazione o furto da parte di terzi, cfr. G.N. NARDO, *Sigilli, inventario, custodia* in *Trattato delle procedure concorsuali* diretto da A. Jorio e B. Sassani, Vol. I, Milano, 2016, p. 19.

Abstract

Emanuele Guarna Assanti – *L'inapplicabilità del principio chi inquina paga ai detriti contenenti amianto e le responsabilità del curatore fallimentare.*

La sentenza in commento costituisce un importante chiarimento sulla inapplicabilità del principio comunitario "chi inquina paga" in relazione ai detriti contenenti amianto. Il giudice amministrativo ha stabilito che, in base alla disciplina speciale prevista in materia, occorre intervenire con urgenza a tutela della salute pubblica e tale obbligo deve essere posto a carico dell'attuale detentore del fondo, e quindi anche dell'eventuale curatore fallimentare. La qualifica di pubblico ufficiale attribuita al curatore fallimentare dalla legge per la massima soddisfazione delle ragioni dei creditori viene così valorizzata per estendere al fallimento gli oneri di bonifica. Si crea in tal modo una responsabilità "da posizione" con la quale l'ordinamento intende accollare gli oneri di bonifica al detentore attuale del bene (e quindi anche al curatore e in spregio ai creditori fallimentari), esasperando l'idea sottostante allo stesso principio "chi inquina paga", inteso come criterio di allocazione dei costi dei danni cagionati all'ambiente.

The judgement under scrutiny clarifies the applicability of the "polluter-pays" principle with regard to debris containing asbestos. The administrative court ruled that, on the basis of the special legislation provided for asbestos, it is urgent the need for intervention rather than looking for the actual polluter. This obligation must be observed by the actual holder of the land and even by the insolvency administrator. It seems that the status of public official conferred to the administrator by the law for the satisfaction of the creditors has been enhanced in order to extend its responsibility. Moreover, the Court has such created a type of responsibility based on the peculiar position of the insolvency administrator, intensifying the underlying idea of the "polluter-pays" principle, which can be interpreted as a cost-allocation criteria.