

## La bonifica dei siti contaminati da amianto: dalla teoria alla pratica

di *Emiliano Pelagalli*

1. Breve storia sull'amianto e sulla sua pericolosità. - 2. L'evoluzione della normativa in materia di cessazione dell'utilizzo dell'amianto. - 3. Il Piano Nazionale Amianto. - 4. Analisi delle competenze e della sequenza procedimentale in materia di bonifica dei siti contaminati da amianto. - 5. Un caso pratico: la bonifica di un'area contaminata da amianto sita presso il comune di San Giorgio a Liri (FR).

**1. - Breve storia sull'amianto e sulla sua pericolosità.** L'amianto o asbesto – conosciuto e sfruttato sin da tempi antichissimi – è stato uno dei materiali più impiegati in qualsiasi settore produttivo dall'edilizia, al tessile, alle coibentazioni fino al settore delle costruzioni aeronautiche, ferroviarie e navali<sup>1</sup>.

Il suo successo<sup>2</sup> è da rivenirsi nel basso costo di produzione e nelle particolari proprietà fisiche e meccaniche che lo rendono ignifugo, fonoassorbente e termoisolante. Inoltre, esso permette una scarsa conduzione del calore e ha una buona resistenza agli attacchi chimici.

Tuttavia, questo composto, particolarmente versatile, ha nel tempo dimostrato tutte le criticità naturalmente insite in sé stesso<sup>3</sup>.

L'amianto è un composto ottenuto da diversi minerali, facenti parte del gruppo degli inosilicati e appartenente alle serie mineralogiche del serpentino e degli anfiboli.

La sua pericolosità è legata non solo al contatto diretto con il materiale ma soprattutto alla liberazione delle fibre di cui è composto nell'aria che è tanto più forte quanto maggiore è il grado di vetustà del manufatto che lo contiene.

Le fibre di amianto, essendo particolarmente sottili, possono essere facilmente inalate e depositarsi negli alveoli polmonari, nel mesotelio o nel parenchima divenendo così la causa di varie tipologie di tumori e mesoteliomi.

Una delle malattie più risalenti collegate all'esposizione da amianto è nota come asbestosi e si ha in seguito all'accumulo di fibre di amianto nei polmoni che generano una fibrosi interstiziale, non mortale, ma che abbrevia la vita dei soggetti in quanto porta all'insorgere sia di patologie respiratorie che di malattie cardiocircolatorie<sup>4</sup>.

Altre due malattie legate all'esposizione all'amianto sono: il tumore al polmone e il mesotelioma. Esse sono generate dalla presenza delle fibre di asbesto che creano uno *status* di infiammazione persistente in cui vengono prodotte molecole che danneggiano il DNA delle cellule.

Un altro aspetto che rende questo materiale particolarmente pericoloso è il lungo stato di latenza e di sviluppo delle malattie correlate all'esposizione allo stesso.

Queste affezioni possono, infatti, palesarsi anche dopo oltre venticinque anni, e in alcuni casi anche dopo

---

<sup>1</sup> Per una riflessione sugli utilizzi dell'amianto si veda M. CUCCI, *Il pericolo dell'amianto: storia antica, problematiche moderne*, in C. ALTOMARE (a cura di), *Amianto: responsabilità civile e penale e risarcimento danni*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2012, 338 e ss.

<sup>2</sup> Guardando ai dati riportati in G. DONELLI - D. MARSILI - P. COMBA, *Le problematiche scientifico-sanitarie correlate all'amianto: l'attività istruttoria dell'Istituto Superiore di Sanità negli anni 1980-2012*, in *Quaderno 9 dell'Istituto Superiore di Sanità*, 2012, 23, si vede come nel 1977 vi sia stato il picco della produzione dell'amianto pari a 4,9 milioni di tonnellate e che nel corso del 1900 si sono raggiunte le 174, 5 milioni di tonnellate di prodotto.

<sup>3</sup> In realtà la pericolosità dell'amianto era già conosciuta nel II Millennio a.C., tanto è vero che, da alcune raffigurazioni, possiamo notare come i lavoratori delle miniere di amianto, oro e argento venissero raffigurati, sia nell'antico Egitto che in Grecia, con le vie respiratorie coperte da bende.

<sup>4</sup> L'asbestosi verrà riconosciuta per la prima volta come malattia professionale con la l. 12 aprile 1943, n. 455 che prevedeva anche una tutela previdenziale per i lavoratori colpiti da tale patologia.

cinquanta anni, dall'inizio dell'esposizione all'amianto.

Per capire l'estensione del fenomeno, si può fare riferimento ad un dato relativo ad uno studio dell'Organizzazione mondiale della sanità che ha evidenziato come nell'anno 2017 si siano registrati 140.000 morti collegate all'inalazione di fibre d'amianto<sup>5</sup>.

Il dato, rilevato per l'Italia dall'Osservatorio nazionale amianto, è di 7.000 decessi nell'anno 2023 a causa di malattie derivanti dall'esposizione all'amianto.

Negli anni la situazione non è migliorata: in particolare, nel nostro Paese, l'Osservatorio nazionale amianto ha censito, in relazione all'anno 2023, circa 2.000 casi di mesotelioma, con un indice di mortalità, rapportato ai 5 anni antecedenti, di circa il 93 per cento dei casi. Nello stesso anno, sono state circa 4.000 le nuove diagnosi di tumore del polmone per esposizione ad amianto, con un indice di sopravvivenza stimato del 12 per cento per un calcolo di circa 3.500 decessi.

Sicuramente, questi dati sono sottostimati in quanto tali malattie si manifestano in un momento molto spesso successivo rispetto a quando il soggetto è venuto a contatto con l'amianto e alle volte anche in età avanzata quando è difficile stabilire se la causa del decesso sia da ascrivere ad una patologia amianto correlata oppure ad un'altra di diversa natura.

La pericolosità dell'amianto era già nota ad inizio del 1900, infatti il Canada ne introdusse il divieto tra il 1917 e il 1918.

Si dovranno attendere molti anni affinché tale dato di fatto sia ufficialmente riconosciuto, infatti, sono nel 1973 l'*Agency for Reserch on Cancer* (IARC) riconoscerà la cancerogenicità dell'amianto per l'uomo e quindi la sua estrema pericolosità<sup>6</sup>.

Nel contesto nazionale italiano vanno segnalati alcuni interventi a carattere locale che hanno portato al divieto dell'uso e della produzione di amianto, ancora prima che si arrivasse ad una normativa nazionale unitaria in materia.

Chiaramente, questi atti normativi hanno riguardato le zone dove si sono verificati maggiori casi di patologie amianto correlate. Un esempio è rappresentato da ciò che è avvenuto a Casal Monferrato (AL)<sup>7</sup>, dove il sindaco di questo paese vietò con un'ordinanza del 2 dicembre 1987 l'uso e la produzione di detto materiale.

La strada per l'eliminazione dell'uso dell'amianto è stata molto lunga e travagliata in quanto la necessità di tutelare sia i lavoratori che i soggetti esposti all'amianto si è sempre scontrata con gli interessi delle multinazionali produttrici di tale materiale e con le esigenze di mantenimento dei livelli occupazionali.

Non meno preoccupante è il fatto che attualmente la produzione e l'utilizzo dell'amianto è molto diffusa nei Paesi in via di sviluppo e che in queste zone del mondo vengono svolte attività di smaltimento dei manufatti in amianto provenienti dall'Occidente in condizioni particolarmente insicure sia per i lavoratori coinvolti che per l'ambiente<sup>8</sup>.

**2. - L'evoluzione della normativa in materia di cessazione dell'utilizzo dell'amianto.** Oggi – tenuto conto dei molti studi scientifici che hanno evidenziato come l'amianto sia particolarmente pericoloso<sup>9</sup> – la maggior parte

<sup>5</sup> In un recentissimo studio del 2022/2023 l'OMS ha rilevato come i lavoratori esposti ad asbesto, a livello internazionale, sarebbero più di 125 milioni e i decessi asbesto correlati, circa 231.000 ogni anno.

<sup>6</sup> Per un punto di vista scientifico di importanza primaria si veda lo studio dell'*International Agency for Research on Cancer Arsenic, metals, fibres, and dusts. Volume 100C, A Review on human carcinogens. IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans*, 2012, vol. 100C. Lyon, IARC, 2012, 219 e ss.

<sup>7</sup> Presso Casal Monferrato vi era l'insediamento produttivo della ditta Eternit che si estendeva su di un'area di circa 94.000 mq di cui circa 50.000 erano coperti con lastre di fibrocemento. L'attività produttiva ebbe inizio il 19 marzo 1907 e cessò completamente solo il 6 giugno 1986. Oggi Casal Monferrato è un SIN, perimetrato con decreto del Ministero dell'ambiente del 10 gennaio 2000, comprende il territorio di 48 Comuni, dei quali 45 in Provincia di Alessandria, 2 in Provincia di Vercelli e 1 in Provincia di Asti, e si estende su di un'area di 738 km quadrati.

<sup>8</sup> D. MARSILI, *Salute e sviluppo: il caso dell'amianto nei Paesi in via di sviluppo*, in *Rapporti ISTISAN*, 2007.

<sup>9</sup> Si tenga presente, in relazione a questo punto, il contributo di R. DOLL, *Mortality from lung cancer in asbestos workers*, in *British journal of industrial medicine*, 1955, *ncbi.nlm.nih.gov*, che mette in luce la cancerogenicità dell'amianto per i polmoni.

dei Paesi del Mondo ha vietato l'estrazione, la produzione e il commercio di amianto. Tuttavia, come si anticipava, nelle zone più povere del globo esso resta uno dei principali materiali utilizzati per la realizzazione di molti manufatti e continua, pertanto, a essere prodotto in spregio, quasi sempre, sia alle più elementari norme a tutela dell'ambiente e sia rispetto a quella a tutela della salute delle persone e dei lavoratori.

L'Unione europea ha cercato di dare una prima risposta al problema dell'amianto con la direttiva 1983/477/CEE del 19 settembre 1983 del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro<sup>10</sup>.

Questa direttiva può considerarsi un atto storico in quanto rappresenta il primo tassello posto dall'Unione per riconoscere la pericolosità dell'amianto e tutelare l'ambiente, i cittadini e i lavoratori.

Tuttavia, i tempi non erano ancora maturi per arrivare ad imporre una cessazione totale dell'utilizzo di tale materiale, per cui essa si limita a prevedere solo dei tempi massimi di esposizione all'amianto al di sotto dei quali si presumeva non dovevano esserci rischi per la salute.

L'art. 18 di tale direttiva prevedeva che la stessa dovesse essere attuata dagli Stati entro e non oltre il primo gennaio 1987.

L'Italia non ottemperò a tale obbligo per cui la Commissione europea fu costretta a dar corso alla procedura d'infrazione n. 240 del 1989 con la quale si voleva imporre alla Repubblica italiana una pronta applicazione di quanto previsto dalla direttiva<sup>11</sup>.

La Corte di giustizia UE si espresse sulla questione con la sentenza del 13 dicembre 1990<sup>12</sup> che di fatto condannava l'Italia per aver violato gli obblighi nascenti dai Trattati CE.

Il legislatore italiano corse ai ripari con il d.lgs. n. 277/1991, recante *Attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE e n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, a norma dell'art. 7 della legge 30 luglio 1990, n. 212* e poi con la promulgazione della l. 27 marzo 1992, n. 257, recante *Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto*.

Il d.lgs. n. 277 /1991, arriva al termine di una stagione durante la quale molti progetti di legge che avevano tentato di eliminare l'uso dell'amianto erano naufragati lasciando spazio ad un pericoloso vuoto normativo.

Il suo grande merito era quello di citare, *apertis verbis*, l'amianto e di contenere un apparato di norme volte a limitare e regolare l'uso di questa sostanza per tutelare i lavoratori esposti alle fibre che si liberano nell'aria.

Il Capo III di detto decreto si occupava della protezione dei lavoratori contro i rischi connessi all'esposizione ad asbesto durante le ore di lavoro.

In estrema sintesi, esso prevedeva – dall'art. 22 all'art. 37 – una serie di dettati normativi che contenevano l'individuazione di quali minerali fossero da considerare come amianto, le modalità per la valutazione del rischio derivante dall'esposizione a detta sostanza, le misure tecniche, organizzative e procedurali volte a tutelare i lavoratori, il controllo e le modalità di rilevamento dell'eventuale superamento dei valori limiti d'esposizione e le risposte che dovevano essere date ad un evento di tal fatta<sup>13</sup>.

Dopo l'emanazione di tale atto normativo l'Italia era pronta per vietare la produzione e l'utilizzo dell'amianto.

---

<sup>10</sup> L'interesse dell'Unione europea per tutelare i lavoratori che avessero contratto malattie professionali è in realtà ancor più risalente infatti già nel 1962 fu approvata la raccomandazione 66/462 della Commissione che prevedeva la creazione di un sistema di indennizzi, tendenzialmente omogenei, in tutti gli Stati membri per riparare alle malattie professionali. Successivamente verrà emanata dal Consiglio la direttiva 1980/1170/CEE del 27 novembre 1980 con la quale si intendeva tutelare i lavoratori esposti a rischi derivanti da agenti chimici, fisici e biologici. Essa prevede un sistema di valori limite per l'esposizione a certi agenti nocivi nel collegato Allegato I in cui era menzionato anche l'amianto.

<sup>11</sup> Sul punto si veda E. BONANNI - M. FABIANI, *Il danno da amianto - Profili risarcitori e tutela medico-legale*, Milano, 2013, 66 e ss.

<sup>12</sup> Causa C-240/89, in *Racc.* 1990, I-04853.

<sup>13</sup> C. BRUSCO, *Amianto - Casistica, questioni processuali e sostanziali, prospettive future*, Milano, 2021, 31-32.

Lo farà, a partire dal 1992, seguita un anno dopo dalla Germania, poi dalla Francia che procederà a vietarlo nel 1996 e dalla Svizzera che provvederà nel 2000<sup>14</sup>.

L'anno zero della lotta all'amianto nel nostro Paese può essere considerato proprio il 1992.

Quell'anno il legislatore italiano sceglie tramite la l. 27 marzo 1992, n. 257 di vietare l'estrazione, la produzione, la commercializzazione nonché l'importazione e l'esportazione di questo materiale.

Tale legge andava a disciplinare a tutto tondo la materia amianto intervenendo sull'utilizzazione e la lavorazione dello stesso nonché sui prodotti realizzati tramite il suo utilizzo come quelli contenenti amianto libero o legato in matrice o friabile o cementizia o resinoide<sup>15</sup>.

Si occupava, inoltre, anche di vietare manufatti che potessero immettere amianto nell'ambiente e di regolare la gestione dello stesso come rifiuto.

La legge prevedeva all'art. 9 delle modalità di vigilanza sulle dispersioni che erano state causate dalla lavorazione di amianto fino a quel momento e su quelle derivanti dalle attività di trattamento e di bonifica. In particolare, le imprese che trattavano amianto erano tenute ad inviare ogni anno alle Regioni e alle Unità sanitarie locali (USL) competenti per territorio una relazione nella quale bisognava indicare il tipo e la quantità di amianto utilizzata, smaltita o bonificata, i soggetti che avevano svolto dette attività e gli accorgimenti che erano stati adottati per tutelare l'ambiente e per proteggere la salute dei lavoratori coinvolti.

La normativa sull'amianto ha sempre avuto come primario obiettivo quello di proteggere la salute dei lavoratori che potevano ricevere un danno dal fatto di dover prestare la propria attività lavorativa in luoghi in cui si era sottoposti ad una lunga esposizione a questo materiale.

Altro importante punto affrontato dalla legge era quello relativo al controllo su soggetti che erano stati esposti all'aerodispersione delle fibre di amianto.

L'Italia interverrà nuovamente sulla questione con l'art. 1 della l. 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'art. 1 troverà applicazione con il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, che all'art. 247 passa a definire quali sono i minerali catalogabili come amianto<sup>16</sup>.

Essi sono in tutto sei e sono rappresentati dal crisotilo, noto anche come amianto bianco, dall'amosite, detto comunemente amianto bruno, dalla crocidolite o amianto blu, dal tremolite, che deriva il suo nome dalla Val Tremola in Svizzera dove era presente in grandi quantità, dall'antofillite e dall'actinolite.

Tra questi quello maggiormente diffuso in Italia e nel mondo è sicuramente il crisotilo che rappresentava il 90 per cento della produzione mondiale di amianto.

Il crisotilo è stato a lungo usato nel settore dell'edilizia che ne ha sfruttato ampiamente le capacità di isolante sia termico che acustico.

Successivamente, interverrà il d.lgs. n. 626/1994<sup>17</sup> che, al Capo VI *bis*, all'art. 59 *quater*, aveva posto in

---

<sup>14</sup> Ad oggi tutti i Paesi dell'Unione europea hanno precluso nel proprio territorio qualsiasi utilizzo dell'amianto ma, ciò nonostante, il problema delle malattie amianto correlate è rimasto particolarmente presente.

<sup>15</sup> Recita così l'art. 1, comma 2, legge n. 257/1992 «Sono vietate l'estrazione, l'importazione, l'esportazione, la commercializzazione e la produzione di amianto, di prodotti di amianto o di prodotti contenenti amianto. Previa autorizzazione espressa d'intesa fra i Ministri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, è ammessa la deroga ai divieti di cui al presente articolo per una quantità massima di 800 chilogrammi e non oltre il 31 ottobre 2000, per amianto sotto forma di treccia o di materiale per guarnizioni non sostituibile con prodotti equivalenti disponibili. Le imprese interessate presentano istanza al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato che dispone, con proprio provvedimento, la ripartizione pro-quota delle quantità sopra indicate, nonché determina le modalità operative conformandosi alle indicazioni della commissione di cui all'articolo 4».

<sup>16</sup> L'art. 247 riproduce l'art. 2 della direttiva 477/83/CEE, oggi sostituita dalla direttiva 2009/148/CE che classifica le tipologie di amianto come segue: «Ai fini del presente capo il termine amianto designa i seguenti silicati fibrosi: a) l'actinolite di amianto, n. CAS 77536-66-4; b) la grunerite di amianto (amosite), n. CAS 12172-73-5; c) l'antofillite d'amianto, n. CAS 77536-67-5; d) il crisotilo, n. CAS 12001-29-5; e) la crocidolite, n. CAS 12001-28-4; f) la tremolite d'amianto, n. CAS 77536-68-6».

<sup>17</sup> Tale provvedimento normativo con le sue successive modifiche, oggi abrogato, risultava attuativo delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE,

capo al datore di lavoro, che voleva dar corso ad opere di demolizione, l'obbligo di sincerarsi, anche tramite richiesta ai proprietari dell'immobile, dell'eventuale presenza nella struttura di materiale contenente amianto.

Se dall'analisi condotta sul sito risultava che vi era presenza di amianto nella struttura, ma l'attività che si rendeva necessaria generava un'esposizione minima del lavoratore al materiale contaminante, allora tale attività poteva svolgersi senza dover applicare quanto previsto dal Capo VI *bis*.

Qualora risultasse, invece, superata la soglia limite di esposizione alle fibre d'amianto il datore di lavoro prima di procedere alla realizzazione dell'opera doveva dar vita agli adempimenti previsti dal Capo VI *bis*. Egli, prima di dar inizio ai lavori, doveva comunicare il punto preciso in cui la struttura appariva contaminata, la tipologia specifica di amianto coinvolto, il numero di lavoratori che si trovavano nel sito contaminato e le misure di sicurezza che si volevano applicare.

Doveva, inoltre, garantire un'adeguata protezione dei lavoratori dai rischi di contaminazione e affidare i lavori di demolizione a sole aziende a ciò autorizzate.

Il problema della presenza dell'amianto tra i materiali da costruzione era già stato superato, in realtà, dall'emanazione del d.lgs. 21 aprile 1993, n. 246, che aveva imposto la marchiatura CE nei prodotti da costruzione.

La marchiatura implicava che tali materiali – tra le varie caratteristiche che dovevano possedere – non potevano contenere amianto in quanto ciò sarebbe stato in contrasto con le esigenze di tutelare la salute e l'igiene degli occupanti degli immobili.

Con l'arrivo del d.lgs. 25 luglio 2006, n. 257, la prima disciplina relativa alle questioni legate all'utilizzo dell'amianto viene parzialmente abrogata e si procede anche a recepire la direttiva 2003/18/CE sulla protezione dei lavoratori dal rischio derivante dall'esposizione all'amianto durante il lavoro.

Un'importante novità introdotta con il d.lgs. n. 81/2008<sup>18</sup> è relativa all'attenzione dedicata alla protezione degli individui dall'esposizione all'amianto.

Il Capo III, rubricato «*Protezione dai rischi connessi all'esposizione all'amianto*», è diviso in due sezioni: una intitolata «*Disposizioni generali*» e una rubricata «*Obblighi del datore di lavoro*».

Anche tale normativa insiste principalmente sulla protezione dei lavoratori e prevede che, qualora il datore di lavoro voglia intraprendere attività di manutenzione o di demolizione deve prima verificare l'eventuale presenza di amianto nei materiali che costituiscono l'immobile.

Il datore di lavoro deve procedere a dar vita a un'analisi dei rischi della dissoluzione nell'aria delle fibre di amianto o delle polveri dei materiali contenuti tale lega.

Questo servirà a stabilire la natura e il grado di contaminazione a cui i soggetti sono esposti e a configurare in modo più preciso le misure di contenimento e di protezione necessarie.

L'art. 260 pone in capo al datore di lavoro l'obbligo di notificare all'ARPA, dopo aver elaborato una minuziosa descrizione degli interventi che verranno eseguiti, il luogo in cui si trova lo stabile su cui si andrà a intervenire.

Successivamente, l'Unione europea emanerà il 30 novembre 2009 una nuova direttiva, la 2009/148/CE, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro, che va a sostituire la precedente direttiva 83/477/CEE del 19 settembre 1983, e successive modifiche, ed entra in vigore il 5 gennaio 2010.

La direttiva mira a ribadire all'art. 8 che i datori di lavoro devono creare le condizioni in base alle quali nessun lavoratore sia esposto a una concentrazione di amianto in sospensione nell'aria superiore a 0,1 fibre per cm<sup>3</sup>, misurata in rapporto a una media ponderata nel tempo di riferimento di 8 ore.

L'art. 12 specifica come in caso di attività di demolizione, rimozione, riparazione o manutenzione

---

93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE.

<sup>18</sup> Una chiara panoramica sulle novità introdotte in materia dal d.lgs. n. 81 del 9 aprile 2008 è offerta da G. BENEDETTI, *Rischio amianto: il sistema normativo e giurisprudenziale di tutela*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2017, 3, 125-127.

dell'amianto che possano cagionare il superamento del valore limite di 0,1 fibre per cm<sup>3</sup>, il datore di lavoro è tenuto a predisporre delle misure volte a tutelare la salute dei lavoratori nell'espletamento dei lavori previsti.

Recentemente, il legislatore, all'interno del Collegato ambiente, con l'art. 56 ha introdotto una nuova disposizione in merito alla bonifica dei siti contaminati da amianto<sup>19</sup>.

Tale norma risponde alla risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 sulle minacce per la salute sul luogo di lavoro o legate all'amianto e le prospettive di eliminazione di tutto l'asbesto esistente [2012/2065(INI)].

Il Parlamento europeo ha voluto spronare gli Stati membri a dar corso ad una serie di misure volte a superare il problema dell'amianto<sup>20</sup>.

Esse vanno dalla predisposizione di un sistema di censimento e di monitoraggio dell'amianto presente, alla formazione di figure professionali e gruppi di lavoro altamente qualificati che possano procedere alla sua rimozione, all'elaborazione di programmi di sensibilizzazione sui rischi derivanti dall'esposizione ad amianto e a formulare piani d'azione per la gestione e la rimozione dello stesso<sup>21</sup>.

La normativa tiene conto del fatto che l'amianto è presente sia in strutture private che pubbliche e per far fronte a queste diverse problematiche appresta due discipline *ad hoc*.

Il legislatore getta le basi, *in primis*, per procedere alla bonifica degli edifici pubblici contaminati da amianto tramite l'art. 56, comma 7, che istituisce presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica un'apposita dotazione finanziaria nota come Fondo per la progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica di beni contaminati da amianto.

Il decreto stabilisce che il fondo è finalizzato a finanziare i costi per la progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica mediante rimozione e smaltimento dell'amianto e dei manufatti in cemento-amianto su edifici e strutture pubbliche insistenti nel territorio nazionale, rimandando a bandi pubblicati su base annuale per il dettaglio delle procedure di assegnazione.

In particolare, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica con il d.m. 21 settembre 2016, rubricato «*Istituzione del fondo per la progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica di edifici pubblici contaminati da amianto*», ha previsto oltre un fondo per procedere alle opere di bonifica anche i criteri in base ai quali gli interventi proposti dai vari Enti pubblici possono essere ammessi a finanziamento.

Il Ministero, primariamente, ha stabilito dei criteri prioritari in forza dei quali valutare le domande presentate.

In particolare, sarà riconosciuta una corsia preferenziale agli interventi relativi ad edifici pubblici collocati all'interno, nei pressi o comunque entro un raggio non superiore a 100 metri da asili, scuole, parchi gioco, strutture di accoglienza socio-assistenziali, ospedali, impianti sportivi, alle attività di bonifica che insistono su edifici pubblici per i quali esistono segnalazioni da parte di enti di controllo sanitario e/o di tutela ambientale e/o di altri enti e amministrazioni in merito alla presenza di amianto, interventi relativi ad

---

<sup>19</sup> Per una completa panoramica delle novità introdotte dal Collegato ambiente in materia di siti contaminati da amianto si veda: M. MELI, *La nuova disciplina delle transazioni nelle procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale concernenti i siti d'interesse nazionale* (l. 28 dicembre 2015, n. 221), in *Le Nuove leggi civ. comm.*, 2016, 3, 479-482.

<sup>20</sup> Di particolare rilievo appaiono i 'considerando' A e B che asseriscono quando segue: «A. considerando che tutti i tipi di amianto sono pericolosi e che le conseguenze pregiudizievoli di tale sostanza sono documentate e regolamentate; che gli effetti più nocivi per la salute derivanti dall'inalazione di fibre di amianto si manifestano decenni dopo l'esposizione; B. considerando che, già nel 1977, un gruppo di esperti nominato dalla Commissione europea ha concluso che non sussiste alcuna prova teorica dell'esistenza di una soglia di esposizione al di sotto della quale si può escludere l'insorgenza del cancro e che non è stato individuato alcun livello sicuro di esposizione all'amianto; che questo parere è stato confermato nel corso degli anni da tutti i pertinenti organismi consultivi scientifici; che la giurisprudenza riconosce in generale che non è stata accertata alcuna soglia di esposizione all'amianto al di sotto della quale non sussistano rischi».

<sup>21</sup> Si segnala che in base al censimento effettuato dall'Osservatorio nazionale amianto (ONA) si contano in Italia più di 40 milioni di tonnellate di amianto presenti in un milione di siti in tutto il Paese. Il dato particolarmente preoccupante si riscontra nel fatto che la contaminazione è relativa a circa 2.400 scuole, 1.000 biblioteche e 350 Ospedali, secondo i dati rilevati nell'anno 2022.

edifici pubblici per i quali si prevede un progetto cantierabile in 12 mesi dall'erogazione del contributo, interventi relativi ad edifici pubblici collocati all'interno di un Sito di interesse nazionale e/o inseriti nella mappatura dell'amianto ai sensi del d.m. 18 marzo 2003 n. 101.

Successivamente, passa ad affrontare il problema della bonifica dei beni contenenti amianto di proprietà dei privati.

La questione principale che viene a sollevarsi in questo caso è il fatto che i privati evidenziano spesso delle importanti difficoltà nel far fronte ai pesanti oneri finanziari legati alla rimozione e allo smaltimento di questo materiale.

Dato ciò, il legislatore ha cercato di predisporre degli strumenti che possano incentivare le imprese, attraverso la previsione di sostegni economici, ad effettuare interventi di bonifica che siano superiori ai ventimila euro e che insistano su immobili siti nel territorio dello Stato.

La legge di bilancio 2019 ha previsto anche una particolare forma di benefici fiscali rivolti a chi realizza interventi di bonifica ambientale su edifici e terreni pubblici, in particolare finalizzati alla rimozione dell'amianto dagli immobili, alla prevenzione e risanamento del dissesto idrogeologico, alla realizzazione o ristrutturazione di parchi e aree verdi attrezzate e al recupero di aree dismesse di proprietà pubblica.

Il *bonus*, che è pari ad un credito d'imposta del 65 per cento delle erogazioni liberali realizzate, può essere usufruito dalle persone fisiche, dagli enti non commerciali, nei limiti del 20 per cento del reddito imponibile, e dai soggetti titolari di reddito d'impresa, nei limiti del 10 per mille dei ricavi annui<sup>22</sup>.

Da questo rapido *excursus*, possiamo affermare che le norme in materia di cessazione dell'utilizzo dell'amianto appaiono particolarmente stratificate e complesse in quanto derivano sia da atti legislativi interni che eurounionali e, soprattutto, rinvenibili in diversi settori giuridici quali quelli della protezione dei lavoratori, della salvaguardia dell'ambiente e della tutela della salute umana.

Alla luce di quanto detto, è evidente la necessità di un quadro giuridico che superi l'attuale mancanza di coordinamento nella normativa relativa alla cessazione dell'uso dell'amianto.

Quello che sarebbe auspicabile da parte del legislatore è redigere un testo unico amianto capace di superare le attuali difficoltà nell'interconnettere le discipline attualmente in vigore dando vita ad un sistema normativo più armonico e di facile e pronta applicazione.

**3. - Il Piano Nazionale Amianto.** Il Piano Nazionale Amianto (PNA), con sottotitolo «*Linee di intervento per un'azione coordinata delle amministrazioni statali e territoriali*»<sup>23</sup> è stato emanato dal Governo italiano il 21 marzo del 2013.

Tale Piano per poter essere operativo necessita del coordinamento della raccolta dei dati sia del Ministero della salute, sia del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica coadiuvati dalle Regione e dalle Agenzie tecniche ministeriali e regionali.

Esso presenta una divisione in quattro macroaree che ne sintetizzano in qualche modo i principali ambiti d'intervento.

Essi sono: protezione dell'ambiente, tutela della salute e garanzia della sicurezza sul lavoro e del rispetto delle norme in materia di previdenza.

Per quel che concerne la protezione dell'ambiente il piano intende raggiungere l'obiettivo di eliminare completamente non solo l'utilizzo ma anche la presenza dell'amianto sul territorio nazionale.

Lo strumento per farlo appare quello di dar vita ad un buon sistema di mappatura e caratterizzazione dei siti contaminati da amianto e di procedere successivamente alla loro messa in sicurezza e bonifica.

Inoltre, il Piano prevede appositi fondi volti a sostenere interventi di bonifica e promuovere la ricerca scientifica al fine di dar corso a studi che possano permettere uno smaltimento più efficace di questo

---

<sup>22</sup> M. BALZANELLI, *Crediti di imposta 2019: modifiche per ricerca e sviluppo e nuovi bonus per imballaggi bio e bonifiche ambientali*, in *Il fisco*, 2019, 7, 623 e ss. Per le modalità relative all'attribuzione del credito d'imposta si veda A. GUIDARA, *Il credito d'imposta per gli interventi di bonifica da amianto*, in *Le Nuove leggi civ. comm.*, 2016, 3, 487-493.

<sup>23</sup> [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_1945\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1945_allegato.pdf).

materiale.

Nella macroarea tutela della salute si passa a incentivare la condivisione dei dati sull'insistenza di patologie amianto correlate e a individuare modalità di prevenzione e di durata di tali malattie.

Rispetto alla sicurezza sul lavoro e alla tutela previdenziale il Governo si è impegnato a costituire un gruppo di lavoro interministeriale, con la presenza di INAIL, per aggiornare l'elenco delle tabelle delle malattie asbesto correlate e a sostenere un piano di benefici economici per i lavoratori che avessero contratto tali malattie<sup>24</sup>.

In realtà, il problema della presenza dell'amianto era già stato affrontato prima con la legge n. 426 del 1998 e poi con il decreto ministeriale n. 468 del 2001 che aveva provveduto a individuare i siti di interesse nazionale da bonificare tra i quali vi erano anche SIN contenenti amianto.

In molti di questi, l'asbesto è presente sia come fonte primaria di contaminazione sia come fonte secondaria e questo ha indotto il legislatore a dover intervenire anche sulle modalità di smaltimento di tale materiale.

Un'altra importantissima novità è stata introdotta con la legge n. 93/2001, alla quale si collega il decreto ministeriale n. 101/2003, che ha apprestato gli strumenti per poter procedere ad una mappatura completa della localizzazione dell'amianto sul territorio nazionale.

Questo delicato compito deve essere svolto di concerto con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano tramite l'apposito Gruppo interregionale sanità ed ambiente costituito a livello nazionale.

Le risultanze delle indagini di mappatura formano parte integrante del Piano Nazionale Amianto.

Le Regioni e le Province autonome hanno l'obbligo di trasmettere al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica i dati relativi alla presenza di amianto entro il 30 giugno di ogni anno.

Per facilitare le operazioni di mappatura dei siti contenenti amianto è stato coinvolto anche l'INAIL, che in forza di un'apposita convenzione sottoscritta con il Ministero, ha creato la Banca dati amianto nella quale sono confluite le informazioni relative a 108.000 siti in cui si trova l'asbesto<sup>25</sup>.

Guardando i risultati della Banca dati amianto, si possono evidenziare le prime problematiche insite nella normativa sull'amianto che non ha delineato dei criteri omogenei sui quali fondare la mappatura dei territori in cui vi è un rischio di contaminazione. Infatti, ogni Regione sta procedendo a realizzarla senza seguire una linea condivisa a livello nazionale.

In particolare, bisogna notare come il 55 per cento dei siti segnalati è localizzato nelle Regioni Piemonte e Marche e come alcuni siti interessati da contaminazioni molto rilevanti, quali la *ex* Isochimica di Avellino o l'*ex* Cemamit a Ferentino (FR), non siano censiti.

Procedere a una mappatura precisa e celere delle aree a più alto rischio di inquinamento derivante da amianto è sicuramente il primo passo per poter arginare con decisione sia il nocuo che lo stato di fatto attuale può generare all'ambiente e sia un modo per evitare ulteriori danni alla salute umana.

Per questo motivo il Ministero sta mettendo in atto una serie di iniziative, quali le rilevazioni aerofotogrammetriche, per avere una congruenza fra le informazioni disponibili sullo stato di contaminazione dei

---

<sup>24</sup> Per conoscere la natura e la portata dei benefici economici riconosciuti ai lavoratori che avevano contratto una malattia amianto correlata si rimanda a P. ACCONCIA, *Fondo vittime amianto e welfare assicurativo*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2011, 2, 384 e ss. Particolarmente significativa appare quest'espressione contenuta nel contributo in rassegna dove si afferma: «Allo stesso modo ritengo che nel tirare le somme della vicenda bonus amianto occorra riconoscere che esso è diventato: una specie di premio, non un indennizzo certamente, per essere stati esposti ad un rischio particolarmente significativo come attestato dalla tipologia di mansione, dalla malattia in atto, dalla lunghezza dell'adibizione». Da ciò si evince come il legislatore abbia cercato di trovare un sistema per sostenere i lavoratori affetti da patologie derivanti dall'inalazione di amianto. Si richiama anche S. FOÀ, *Danno da amianto e datore di lavoro pubblico: probatio diabolica liberatoria e definizione equitativa del risarcimento*, in *Resp. civ. resp.*, 2017, 2, 569 e ss.

<sup>25</sup> La più recente mappatura dell'amianto presente in Italia si può consultare collegandosi al sito <https://bonificbesiticontaminati.mite.gov.it/amianto-e-siti-orfani/amianto/> dal quale si possono estrapolare i dati delle singole Regioni italiane. La mappatura 2023 evidenzia la presenza sul territorio italiano di 135.710 siti contaminati.

luoghi e i dati censiti<sup>26</sup>.

Il Piano Nazionale Amianto non identifica solo soluzione ma spinge l'interprete anche a riflettere su alcuni punti particolarmente critici quale, per esempio, quello relativo allo smaltimento dell'amianto.

Oggi risulta sempre più difficile, in seguito ad opere di bonifica o di demolizione di manufatti contenenti amianto, riuscire a reperire una discarica in cui procedere allo stoccaggio di detto materiale in condizioni di sicurezza sia per la salute che per l'ambiente.

Partendo da tale situazione di fatto e da detta problematica, nel Piano Nazionale Amianto si evidenzia come *«la drammatica carenza di siti di smaltimento sul territorio nazionale, pone, con forza, un duplice ordine di priorità. Da un lato è necessario promuovere la ricerca e la sperimentazione di metodi alternativi allo smaltimento in discarica, anche in considerazione del fatto che eventuali tecniche di recupero in sicurezza di tali materiali possono comportare decisivi risparmi di risorse finanziarie pubbliche in conseguenza della riduzione dei costi di smaltimento. Dall'altro è necessario superare le lacune della pianificazione regionale e le difficoltà che a livello territoriale e nazionale ostacolano o, quantomeno, rallentano la realizzazione di impianti di smaltimento o recupero di rifiuti»*.

Altre problematiche che si possono rilevare in materia di bonifica dei siti contaminati da amianto sono relative al fatto che molto spesso ci riferiamo a micro-contaminazioni di edifici che presentano fra i loro componenti asbesto o di aree in cui si trovano rifiuti di amianto.

Altri problemi sono dati dal fatto che queste bonifiche frequentemente devono essere eseguite da privati che spesso non hanno le risorse economiche per far fronte alle spese che si rendono necessarie.

Per procedere agli interventi di bonifica è, inoltre, fondamentale avere una conoscenza esaustiva dell'area o del manufatto sul quale si va ad intervenire per evitare sia danni al personale, occupato nelle operazioni necessarie, e sia alla salute dei soggetti che vivono nei pressi del sito.

Prima ancora del Piano Nazionale Amianto già il decreto del Ministero dell'ambiente 29 luglio 2004, n. 248, rubricato *«Regolamento relativo alla determinazione e disciplina delle attività di recupero dei prodotti e beni di amianto e contenenti amianto»* aveva cercato di porre un rimedio al problema.

Segnatamente, aveva evidenziato come la totale trasformazione cristallochimica dell'amianto tramite pirolisi e carbonatazione possa evitare il conferimento in discarica dell'asbesto con un notevole risparmio anche a livello economico.

Come si è visto non sono mancate delle risposte da parte del legislatore nazionale al problema dell'amianto e l'elaborazione del Piano nazionale amianto ne è una prova tangibile e di rilievo.

Tuttavia, nella pratica ci si è dovuti scontrare con la carenza di risorse economiche, con la necessità di individuare delle forme di stoccaggio alternative al conferimento in discarica per i materiali contenenti amianto e di coordinare le azioni sia in campo pubblico che in quello privato.

Sarebbe auspicabile, raccogliendo anche i risultati delle Conferenze governative nazionali amianto di Roma (1999), di Venezia (2012), di Casal Monferrato (2017) e dei due accordi Stato-Regioni (2014 e 2016) in materia, procedere ad una cabina di regia unica che individui priorità e risorse necessarie per andare a risolvere il problema di una celere mappatura delle aree da decontaminare e della modalità delle bonifiche dei siti contaminati da amianto<sup>27</sup>.

**4. - Analisi delle competenze e della sequenza procedimentale in materia di bonifica dei siti contaminati da amianto.** Al sindaco è riconosciuto – ex art. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000 (c.d. TUEL) – il potere di emanare ordinanze *extra ordinem* finalizzate all'adozione di misure volte a porre rimedio a situazioni in cui si abbia un pericolo

---

<sup>26</sup> Bisogna purtroppo rilevare che nonostante l'impegno della Direzione generale per il risanamento ambientale (RIA) del Ministero i dati ad oggi noti, in seguito alla Mappatura 2023, non sono confortanti. Risultano, infatti, completamente bonificati solo 7.740 siti.

<sup>27</sup> M. ALESSI, *Il piano nazionale amianto in Italia*, in *Iniziativa per la prevenzione*, 2016, n. 40(1). Non meno importanti sono gli approdi raggiunti durante la prima Conferenza internazionale sull'amianto, tenutasi a Roma il 14, 15 e 16 novembre 2023, organizzata dallo Sportello nazionale amianto, che oltre a fare un punto sullo stato dell'arte in materia di bonifica di siti contaminati da amianto ha gettato le basi per la costituzione di un modello Amianto Zero per l'Italia.

attuale e imminente di un possibile danno all'ambiente o alla salute umana<sup>28</sup>.

Tali provvedimenti presuppongono che non vi siano – all'interno del sistema giuridico – altri rimedi tipizzati che possano essere adottati per far fronte a determinate urgenze.

L'impossibilità di risolvere la situazione emergenziale con i rimedi ordinari rinvenibili nella legge giustifica una deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare anche alla disciplina vigente.

Resta fermo l'obbligo del sindaco di procedere ad un'istruttoria adeguata prima di emanare un'ordinanza contingibile e urgente e di suffragarla con una congrua motivazione<sup>29</sup>.

In materia di bonifica di siti contaminati da amianto è molto frequente l'utilizzo di ordinanze amministrative che obbligano all'esecuzione di interventi di rimozione o di trattamento dell'asbesto esistente su segnalazione spesso di soggetti privati.

È preciso obbligo del sindaco dar credito a segnalazioni dei privati in merito alla presenza di manufatti in amianto deteriorati.

Egli deve intervenire mediante ordinanza contingibile e urgente per obbligare il proprietario a procedere, mediante rimozione e smaltimento dell'amianto, per porre fine al pericolo di contaminazione delle aree limitrofe.

Un'eventuale inerzia del sindaco, in questo senso, acquisterebbe una rilevanza penale determinando l'emersione del reato di omissione di atti d'ufficio *ex* art. 328 del codice penale<sup>30</sup>.

Va poi specificato che, per quanto riguarda la bonifica di contaminazioni derivanti da amianto, vi sono diverse norme applicabili a seconda delle situazioni concrete<sup>31</sup>.

Un primo caso è dato dall'applicazione dell'art. 192 del Codice dell'ambiente.

La norma si riferisce all'abbandono dei rifiuti, e quindi troverà applicazione quando l'amianto viene rilasciato nell'ambiente, come nel caso di lastre di eternit, che una volta rimosse, vengano gettate in luoghi non deputati al conferimento di rifiuti.

Qualora si verifichi una situazione di questo genere, non troveranno applicazione le norme speciali previste in materia di amianto, ma si andranno ad applicare le disposizioni contenute tra gli artt. 183 e 256 del Codice dell'ambiente in materia di abbandono di rifiuti<sup>32</sup>.

In questi casi è necessario l'emanazione di un provvedimento volto ad evitare che detti rifiuti possano contaminare le matrici ambientali circostanti.

Oppure è possibile che si riscontri, all'interno di alcuni edifici, la presenza di materiali realizzati con amianto floccato o in matrice friabile, e per questo si renda necessaria l'adozione di un'ordinanza ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL.

Chiaramente, questo tipo di risposta da parte dell'amministrazione è possibile soltanto quando non si possa dar corso all'ordinario procedimento per l'emanazione delle ordinanze di bonifica in base all'art. 244 del Codice dell'ambiente.

---

<sup>28</sup> Sulla natura del potere di ordinanza contingibile e urgente si veda F. SCALIA, *Il potere amministrativo nell'emergenza*, Torino, 2023.

<sup>29</sup> Sui poteri del sindaco in materia di ordinanze contingibili e urgenti finalizzate alla rimozione dell'amianto si segnala la nota di C. PREVETE, *Potenziale pericolo per l'incolumità pubblica e poteri del sindaco*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2024, 3, 186 e ss.

<sup>30</sup> Così Cass. Sez. IV Pen. 16 gennaio 2020/12 novembre 2019, n. 1657, Villani, rv. 277587-01. In questo senso, è utile anche il commento a tale sentenza di V. MORGIONI, *Sul momento consumativo dell'art. 328 c.p. un punto d'incontro tra tutela dell'ambiente ed efficienza della pubblica amministrazione*, in *Riv. giur. amb.*, 2020, 11.

<sup>31</sup> Sul punto si veda P.M. VIPIANA, *Amministrazione comunale per ordinanze e bonifica dall'amianto degli immobili: profili procedurali e contenuti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, 1, 255 e ss.

<sup>32</sup> La non applicabilità della disciplina speciale ai casi di deposito temporaneo di rifiuti pericolosi o di deposito incontrollato degli stessi viene sancito dalla pronuncia Cass. Sez. III Pen. 10 luglio 2018, n. 31398, Capuzzi, rv. 273687-01. Per una nota a questa sentenza si tenga presente il contributo di M. MONTORSI, *Deposito incontrollato di rifiuti contenenti amianto: alcune precisazioni in punto di disciplina applicabile nei casi non specificati dalla legge (Nota a Cass. sez. III pen. 10 luglio 2018, n. 31398)*, in *Riv. giur. amb.*, 2018, 3, 543-548.

Il requisito per poter emanare un'ordinanza *extra ordinem* è sempre dato dall'urgenza qualificata di provvedere per porre fine ad una situazione che potrebbe causare un danno alla salute pubblica.

Solo una situazione d'urgenza di tal fatta legittima anche l'esclusione della partecipazione del privato al procedimento di adozione dell'ordinanza *ex art.* 50, comma 5, del TUEL.

In altri casi, si è proceduto ad emanare provvedimenti in forza della normativa sui siti da bonificare ed in particolare in base all'art. 244 del Codice dell'ambiente.

Per quanto riguarda la competenza ad emanare le ordinanze *de quibus* la legge e la giurisprudenza specificano che nel caso in cui esse vengano adottate *ex artt.* 50 e 54 del TUEL l'organo competente sarà il sindaco del Comune interessato.

Qualora l'ordinanza dovesse essere adotta in base all'art. 192 del Codice dell'ambiente la competenza sarà, al contrario, del dirigente dell'Ente<sup>33</sup>.

I soggetti che possono essere destinatari di un'eventuale ordinanza, che imponga la bonifica di un'area in cui è presente amianto, sono da identificarsi nel proprietario o nel detentore dell'area a qualsiasi titolo.

Recentissima giurisprudenza<sup>34</sup>, ha ritenuto soggetto passivo di un possibile obbligo di bonifica anche il curatore fallimentare che è soggetto giuridicamente distinto dal fallito ma che subentra nell'amministrazione del suo patrimonio.

La particolarità di una simile posizione giurisprudenziale – comunque avversata da altre pronunce dei giudici amministrativi<sup>35</sup> – risiede nel fatto che configurerebbe uno sviamento dal principio «chi inquina paga» secondo il quale è il soggetto che ha causato l'evento lesivo dell'ambiente a dover procedere alle operazioni di bonifica<sup>36</sup>.

Bisogna precisare che l'obbligo del curatore, riconosciuto dalla giurisprudenza, di procedere a rimuovere i rifiuti abbandonati dal fallito nasce in quanto egli è diventato detentore dei rifiuti e non perché considerato successore nell'illecito.

Una natura ancora più specifica assume l'obbligo di bonifica dell'amianto posto in capo al curatore in quanto allo stesso non si applica il principio «chi inquina paga» e il sistema di responsabilità ad esso collegato.

La deviazione dal sistema generale di responsabilità collegato a detto principio si giustifica con il fatto che, davanti a una contaminazione da amianto, si dovrà intervenire con urgenza a tutela della salute umana e si potrà obbligare chiunque sia il detentore del materiale in quel momento, a procedere alla bonifica.

Tuttavia, si potrà imporre un obbligo di bonifica in capo al curatore fallimentare solo quando l'impresa che sta amministrando stia esercitando un'attività economica altrimenti egli sarà gravato solo da obblighi di comunicazione, segnalazione e monitoraggio alle autorità competenti della situazione di pericolo ambientale<sup>37</sup>.

Il particolare regime che si applica al curatore fallimentare, che deve risolvere una situazione di inquinamento derivante da una contaminazione di amianto, ci fa capire come il legislatore ha voluto apprestare una disciplina particolarmente garantista in questo settore al fine di poter agire con celerità a tutela della

---

<sup>33</sup> P.M. VIPIANA, *Amministrazione comunale per ordinanze e bonifica dall'amianto degli immobili: profili procedurali e contenuti*, cit., 260-263.

<sup>34</sup> Si veda la pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 26 gennaio 2021, n. 3, in *Quotidiano giuridico*, 2021. Da tenere in considerazione rispetto a questo tema è anche la nota di A. QUARANTA, *Rifiuti e obblighi della curatela fallimentare*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2023, 10, 643 e ss.

<sup>35</sup> In questo senso si è espresso il Consiglio di Stato con sentenza 4 dicembre 2017, n. 5668, in *Ambiente & Sviluppo*, 2018, 2, 40, con la quale ha ritenuto non conforme al principio «chi inquina paga» la configurazione di una responsabilità per la bonifica in capo al curatore fallimentare.

<sup>36</sup> Sull'applicazione del principio «chi inquina paga» e, più in generale, sull'evoluzione dell'obbligo di bonifica si veda M. MANGANO, *Messa in sicurezza e bonifica di siti contaminati: il revirement del Consiglio di Stato sulla distinzione tra misure di messa in sicurezza e misure di prevenzione*, in *Urbanistica e appalti*, 2024, 3, 368 e ss.

<sup>37</sup> F. VANNETTI - E. IPPOLITO, *Curatore fallimentare e obblighi di bonifica: aggiornamento alla luce della giurisprudenza più recente*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2021, 6, 450 e ss.

salute umana e dell'ambiente<sup>38</sup>.

**5. - Un caso pratico: la bonifica di un'area contaminata da amianto sita presso il comune di San Giorgio a Liri (FR).** Nel caso specifico che ci apprestiamo ad analizzare il sindaco del Comune di San Giorgio a Liri, in Provincia di Frosinone, si è trovato a dover far fronte tramite un'ordinanza contingibile e urgente a una situazione di emergenza che impone la necessità di bonificare una vasta area caratterizzata dalla presenza di *ex* capannoni, che ospitavano un allevamento avicolo, che presentava una copertura in amianto eternit<sup>39</sup>. Questa vicenda offre la possibilità di poter comprendere le modalità di applicazione degli istituti fin qui descritti a livello teorico.

Il sito contaminato in analisi era un *ex* allevamento avicolo, impiantato nel Comune di San Giorgio a Liri (FR) nel 1968.

Esso si compone di sei capannoni e di due depositi laterali che presentavano una copertura di lastre ondulate in eternit che, nel momento in cui si apriva il procedimento di bonifica del sito, apparivano fortemente deteriorate<sup>40</sup>.

Già nel 2011 l'Amministrazione comunale di San Giorgio a Liri, volendo perseguire l'obiettivo strategico della rimozione di tutto l'amianto esistente sul proprio territorio di competenza, si era mossa per cercare di imporre ai proprietari del sito una bonifica dello stesso<sup>41</sup>.

Spronata dalle continue richieste dei cittadini, l'Amministrazione aveva inviato all'ARPA Lazio, Sezione provinciale di Frosinone, una richiesta di procedere a un'indagine ambientale sullo stato delle coperture in amianto.

In simili procedimenti, il momento dell'indagine ambientale è di fondamentale importanza in quanto in questa fase si va a valutare il livello di conservazione e di manutenzione del materiale contenente amianto. Solo se il materiale in asbesto presenterà un evidente stato di ammaloramento allora si potrà emettere un'ordinanza contingibile e urgente per la rimozione dello stesso o la bonifica dell'area finalizzata alla tutela della collettività<sup>42</sup>.

L'ARPA rispondeva a tale richiesta, tramite nota con numero di protocollo 0021996 del 15 marzo 2011, con la quale il Tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, dopo aver effettuato un sopralluogo sul sito, rendeva noti gli esiti dell'indagine ambientale.

Dalla stessa emergeva che le lastre in cemento amianto, contenenti fibre di asbesto di tipo Crisotilo e Crocidolite, che ricoprono l'opificio presentavano delle evidenti fratture e la presenza di numerose fibre anche in grossi fasci in buona parte non incluse nella matrice cementizia e quindi facilmente asportabili.

Tenendo conto dell'esito dell'indagine ambientale e delle disposizioni contenute nel d.m. 6 settembre 1994 relativo alla manutenzione e controllo dei materiali contenenti amianto, si consigliava al sindaco di

---

<sup>38</sup> Sull'applicazione dell'obbligo di bonifica da parte del proprietario incolpevole si veda A. SOLA, *Oneri di bonifica e ruolo del proprietario incolpevole: applicazione del principio «chi inquina paga»*, in questa Riv., 2021.

<sup>39</sup> Per un punto di vista chiaro sul potere riconosciuto al sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti e sui suoi presupposti si faccia riferimento a A. CIAMMARICONI, *Le ordinanze emergenziali delle autorità locali: riflessioni a margine dell'esperienza di Italia e Francia*, in *DPCE online*, 2, 2020, 2408-2413.

<sup>40</sup> Si veda la nota dell'ASL Frosinone-SPSP Sud del 15 aprile 2021, dove si mette in luce lo stato dei luoghi in seguito alle verifiche ispettive realizzate sul sito.

<sup>41</sup> Emblematico in questo senso è il caso dell'ordinanza per il censimento obbligatorio dell'amianto emessa dal sindaco di Castelvetrano, nel libero Consorzio comunale di Trapani, con la quale in applicazione dell'art. 10, comma 2, lett. h), della legge n. 257/1992 si obbligava tutti i soggetti pubblici e privati proprietari o amministratori di un immobile o di un manufatto nei quali vi fosse la presenza di amianto o di materiali contenenti amianto, sia esso libero o in matrice friabile, di procedere a denunciarli presso l'Ufficio tecnico del Comune. Si prevedeva inoltre la necessità di provvedere in via cautelativa per eliminare eventuali situazioni che potessero mettere a rischio la salute umana.

<sup>42</sup> Così si è espresso il Consiglio di Stato con la sentenza Cons. Stato, Sez. III 13 luglio 2013, n. 4012, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>. Con la suddetta pronuncia, il Consiglio di Stato ha sottolineato l'importanza dell'indagine istruttoria per comprendere l'effettivo danneggiamento del materiale contenente amianto al fine di poter assumere provvedimenti proporzionati alla gravità della situazione.

prescrivere ai proprietari dei capannoni industriali, tramite apposita ordinanza, la presentazione e la realizzazione di un piano di bonifica mediante rimozione, e/o incapsulamento e/o confinamento dell'amianto presente<sup>43</sup>.

Il Comune di San Giorgio a Liri inviava una comunicazione alla società proprietaria dell'immobile con la quale, in via bonaria, cercava di spronarla a eseguire gli interventi consigliati dall'ARPA<sup>44</sup>.

A tale richiesta i rappresentanti legali della società rispondevano con una lettera con la quale affermavano che gli stabili, contrariamente a quanto affermato dall'ARPA, risultavano in buono stato di conservazione. Dato ciò, l'Amministrazione comunale decideva di inviare una nuova richiesta all'ARPA Lazio.

Tale Agenzia regionale informava l'Ente precedente che il d.lgs. n. 277/1991 e la legge n. 257/1992 avevano allocato le competenze in materia di indagini ispettive volte alla verifica della presenza di un potenziale rischio di contaminazione derivante da materiali e/o manufatti contenenti amianto era stata trasferita in capo alle Aziende sanitarie locali.

A riprova di ciò, si può vedere come la d.g.r. del Lazio 10 novembre 1998, n. 5892<sup>45</sup> attribuiva alle ASL le risorse economiche necessarie per l'adeguamento strumentale del Servizio prevenzione e sicurezza negli ambienti di Lavoro (SPRESAL) al fine di perseguire gli obiettivi di controllo e vigilanza in materia di amianto.

Affidava inoltre al Laboratorio di igiene industriale Centro Regionale Amianto (C.R.A.) dell'ASL di Viterbo il compito di supportare le ASL territorialmente competenti nelle attività di monitoraggio e di indagine sullo stato di contaminazione derivante da amianto.

Si evidenziava, poi, come a rigor di logica la competenza dell'ARPA Lazio giungesse solo in un momento successivo ovvero nel frangente in cui si doveva procedere alla valutazione del corretto smaltimento dei rifiuti contenenti amianto e nei casi di contaminazione ambientale regolati dal Codice dell'ambiente alla Parte IV, Titolo V.

Nonostante il diniego di una nuova indagine ambientale il sindaco aveva emesso in data 19 ottobre 2016, l'ordinanza n. 3 del 2016<sup>46</sup> con la quale ordinava alla società proprietaria dell'immobile di procedere a eseguire la valutazione dello stato di conservazione delle coperture in cemento amianto con bonifica, e/o rimozione della copertura in eternit e/o incapsulamento o confinamento delle stesse.

Nella stessa si prevedeva l'obbligo per i proprietari di redigere, entro e non oltre sessanta giorni dal ricevimento di detta ordinanza, un progetto di bonifica.

Si precisava, pure, la inderogabile necessità di affidare l'esecuzione dei lavori a una ditta specializzata onde scongiurare il pericolo di dispersione di fibre d'amianto nell'ambiente<sup>47</sup>.

Tuttavia, a tale ordinanza non veniva dato seguito.

---

<sup>43</sup> Si precisa che, se si opta per il confinamento e/o incapsulamento dell'eternit, in base al d.m. 6 settembre 1994, bisogna prescrivere al proprietario del bene di effettuare con cadenza biennale una valutazione sullo stato di conservazione della copertura.

<sup>44</sup> Va notato che in questo caso, in base ad un orientamento costante della giurisprudenza (*ex plurimis* sentenza Cons. Stato, Sez. V 19 settembre 2012, n. 4968, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 9, 2336), non è necessaria la previa comunicazione di avvio del procedimento *ex art. 7* della legge n. 241/1990.

<sup>45</sup> È interessante notare come in tale atto nell'Introduzione al punto 1.2 la Giunta regionale del Lazio precisi l'importanza del coinvolgimento sia di soggetti pubblici che di quelli privati nell'emanazione di un piano regionale per la difesa dai pericoli derivanti dall'amianto. A tal proposito si sostiene che: «*Occorre invece puntare al coinvolgimento e alla responsabilizzazione di altri soggetti (in particolare la pubblica amministrazione) detentori di informazioni e di competenze utili ai fini dell'individuazione e della gestione delle problematiche prioritarie.*»

<sup>46</sup> Va rilevato che in questo caso, data la situazione di urgenza dalla quale prende le mosse l'emanazione del provvedimento non è possibile effettuare la comunicazione di avvio del procedimento prevista dalla l. 7 agosto 1990 n. 241.

<sup>47</sup> Va detto che in caso di mancata ottemperanza a quanto previsto dall'ordinanza in questione si prevedono delle sanzioni amministrative *ex art. 15* della legge n. 257/1992 e penali *ex art. 650* del c.p. per inosservanza dei provvedimenti dell'autorità. In questo senso si veda il contributo di F. MAZZA, *L'art. 650 c.p. ed il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di smaltimento di amianto*, in questa Riv., 2008, 641-644. L'autore ricorda come il provvedimento emesso dal sindaco deve essere legalmente dato e preordinato alla cura di interessi pubblici. Solo se rispetta questi requisiti esso ha una forza obbligatoria.

Infatti, decorso inutilmente il termine di un anno per l'esecuzione dei lavori di bonifica, l'Amministrazione comunale rimaneva inerte davanti alla mancata ottemperanza della società all'obbligo impostole con ordinanza n. 3 del 2016.

Dopo un lungo periodo di silenzio rispetto alla questione e, in seguito, all'avvicinarsi di diversi Amministratori locali la questione tornava a essere considerata.

Diverse associazioni di cittadini portavano all'attenzione del sindaco la necessità di intervenire per richiedere la bonifica *ad horas* del sito per esigenze di tutela dell'ambiente e della salute umana.

La situazione che si trovava davanti l'Amministrazione comunale era completamente mutata rispetto a quella rilevata nell'area tra il 2011 e il 2016.

La zona in cui si trovano i capannoni industriali, adibiti ad allevamento di pollame, era inserita all'interno di un'area divenuta residenziale e in cui sono stati installati alcuni servizi quali palestre, campi da calcio e un allevamento di bovini.

Per questo l'urgenza di intervenire si era fatta di sicuro più pressante, giustificata dalla necessità di tutelare non solo gli occupanti delle civili abitazioni site nell'area ma anche tutti i fruitori dei servizi installati nella zona.

Inoltre, era stato rilevato dal Consorzio di bonifica Valle del Liri<sup>48</sup> come alcune lastre di cemento amianto, divelte dalla forza del vento, erano state ritrovate nel ruscello limitrofo, evidenziando un importante pericolo per la salubrità delle acque.

Tutto ciò premesso, il sindaco del Comune di San Giorgio a Liri, decideva di indirizzare alla ASL di Frosinone, Servizio igiene e sanità pubblica (SISP Sud), una richiesta di indagine ambientale per verificare la presenza di rischio da amianto.

Nella stessa l'Amministrazione comunale richiamava l'obbligo, previsto dalla legge, di perseguire l'obiettivo strategico della rimozione dell'amianto dal proprio territorio.

I rilievi richiesti venivano effettuati dal tecnico della prevenzione in servizio presso il Servizio di igiene e sanità pubblica (SISP Sud) di Cassino (FR) alla presenza di alcuni soci della società proprietaria dell'immobile, del sindaco e del comandante della locale Stazione dei Carabinieri e della Polizia Locale.

L'indagine ambientale eseguita andava a confermare quanto precedentemente aveva rilevato l'ARPA Lazio in data 22 febbraio 2011 e, inoltre, rispetto a quanto rilevato precedentemente, si evidenziava uno stato di ammaloramento maggiore delle coperture in amianto e una più ampia presenza di lastre divelte e frantumate sia sul suolo che nei pressi di un vicino corso d'acqua.

Si precisava, ancora una volta, che nella copertura erano presenti fibre di amianto in grossi fasci solo parzialmente inclusi nella matrice cementizia e per questo facilmente disperdibili nell'ambiente<sup>49</sup>.

In definitiva, nella relazione del TPALL si evinceva come l'indice di degrado della struttura fosse classificabile come scadente e quello di esposizione agli inquinanti, nel caso di specie il rilascio delle fibre di amianto, fosse di tipo medio.

La ASL richiedeva al Comune di imporre, tramite un apposito provvedimento di sanità pubblica, alla proprietà del sito di intraprendere l'esecuzione di interventi di bonifica o rimozione dell'eternit entro dodici mesi dalla valutazione.

In seguito alla richiesta dell'ASL, il sindaco, quale autorità sanitaria locale<sup>50</sup>, emanava un apposito provvedimento per far fronte alla situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

---

<sup>48</sup> Il Consorzio di bonifica Valle del Liri è stato costituito con d.p.r. 5 luglio 1950, n. 1288.

<sup>49</sup> È da notare come in base all'art. 7 dell'Allegato 1 del d.m. 6 settembre 1994 le lastre piane o ondulate di cemento-amianto utilizzate in edilizia, se in buono stato di conservazione, non tendono a rilasciare fibre nell'ambiente. Se lo stesso materiale viene esposto ad agenti atmosferici (piogge acide, sbalzi termici, erosione eolica e microrganismi vegetali) o non viene adeguatamente conservato esso è protagonista di un deterioramento tale da renderlo pericoloso per l'ambiente.

<sup>50</sup> Per un'analisi della figura del sindaco quale autorità sanitaria locale si veda: E. ORLANDI, *Le ordinanze contingibili ed urgenti in materia di igiene e sanità*, in *L'Amministrazione italiana*, fasc. 11, 1983, 1603-1605. L'autore commenta l'art. 32 della legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, che permette al sindaco di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria.

Preso atto che quanto riportato nella relazione del SISP Sud presentava i requisiti di imprevedibilità, eccezionalità e urgenza e che la situazione rendeva impellente provvedere per non pregiudicare ulteriormente la salute pubblica, in quanto il passare del tempo portava a un maggiore deterioramento del manufatto, veniva emanata l'ordinanza n. 5 del 25 maggio 2021.

Richiamata la legge n. 257/1991, il d.m. 6 settembre 1994 e l'art. 50, comma 5, del TUEL, si ordinava alla società proprietaria dell'immobile di procedere alle operazioni di bonifica necessarie o alla rimozione della copertura in amianto al fine di ristabilire la normale situazione igienico-sanitaria e di evitare la dispersione di fibre di asbesto nelle aree limitrofe.

Nell'ordinanza si affidava anche un termine per l'esecuzione degli interventi di bonifica o di rimozione di sei mesi che decorrevano dalla data di notifica del provvedimento.

Ad oggi la società proprietaria dell'area contaminata, seppure in largo ritardo, ha provveduto a bonificare l'area in cui si trovavano gli immobili costituiti per buona parte da amianto.

La bonifica è avvenuta mediante la rimozione delle lastre di cemento amianto che costituivano la copertura dei capannoni adibiti ad allevamento e l'installazione, al loro posto, di un parco fotovoltaico.

Dopo circa venti anni dall'inizio della vicenda appena esaminata, finalmente, si è posto fine a una situazione di forte degrado, che minava la salute e l'ambiente.

Questo dimostra come molto spesso la volontà di tutelare l'ambiente e la salute debba scontrarsi con l'elefantica macchina amministrativa e la scarsa disponibilità di risorse economiche sia private che pubbliche per far fronte a queste situazioni di grave emergenza.

Pertanto, sarebbe utile da parte del Legislatore prevedere delle dotazioni finanziarie ulteriori per far fronte a situazioni come queste che, seppur risultano meno estese rispetto ad altre presenti sul nostro territorio, appaiono gravemente impattanti sulla vivibilità di intere aree del nostro Paese.