

## Amministrazione comunale per ordinanze e bonifica dall'amianto degli immobili: profili procedurali e contenuti

*Piera Maria Vipiana*

*Lo scritto svolge una breve indagine sulla giurisprudenza amministrativa in materia di ordinanze riguardanti le bonifiche da amianto, strumenti frequentemente utilizzati per far fronte alla capillare e preoccupante presenza sul territorio italiano di manufatti contenenti amianto. Il tema di regola è trascurato dalla dottrina in materia, ma appare assai rilevante nell'ambito di una produzione giurisprudenziale, meno nota di quella penale o civile, ma di notevole impatto al fine di conseguire un Paese libero da amianto.*

*Si prendono in esame le disposizioni costituenti la base normativa delle ordinanze, la competenza ad adottarle, i principali problemi in ordine al procedimento da seguire, nonché i profili contenutistici. Si prospettano infine alcuni suggerimenti de iure condendo in materia.*

### **1. Inquadramento del tema**

Il ruolo dell'azione amministrativa in materia di bonifiche da amianto è rilevante, sia quanto alle bonifiche delle aree costituenti sedime di industrie oppure di cave<sup>1</sup>, sia quanto a quelle che si potrebbero definire le microbonifiche o bonifiche capillari<sup>2</sup>, attinenti a singoli immobili sui quali insistono rifiuti in amianto o che presentano, fra i loro componen-

---

(1) Per un caso, relativo a interventi di messa in sicurezza di un sito minerario dismesso, finalizzati ad eliminare il pericolo derivante dalla presenza dell'amianto e di inquinanti vari presenti all'interno dell'area mineraria, cfr. TAR Lazio, Roma, sez. I, 22 maggio 2013, n. 5138, confermata da Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2014, n. 4195.

(2) Al riguardo ci permettiamo di rinviare a P.M. VIPIANA, *Relazione introduttiva* al Convegno "L'inquinamento da amianto", svoltosi ad Alessandria il 7 maggio 2013, in *Id.* (a cura di), *Inquinamento da amianto*, Utet Giuridica, Torino, 2014, pp. 15-43.

ti, materiali contenenti amianto: in particolare<sup>3</sup>, le coperture in cemento-amianto degli edifici.

Queste ultime bonifiche presentano profili di criticità, perché, in particolare:

- si devono basare su conoscenze approfondite di ogni manufatto, che non sempre sussistono, circa la natura, lo stato e la datazione dei materiali che lo costituiscono;
- sono sovente svolte e pagate, se l'immobile è privato, dai privati proprietari, che possono incontrare serie difficoltà economiche allo svolgimento dei lavori di bonifica;
- possono costituire momenti di inquinamento grave: nel senso che tali bonifiche potrebbero comportare, se non sono seguiti tutti gli accorgimenti necessari, problemi di esposizione all'amianto stesso, sia essa occupazionale, vale a dire dei lavoratori, sia essa non occupazionale, ossia della popolazione in genere.

Le bonifiche in questione, che si ricollegano necessariamente ad interventi edilizi interessanti il patrimonio immobiliare esistente, avvengono molto frequentemente – anche se non sempre<sup>4</sup> – a seguito di un'ordinanza amministrativa che impone i lavori e che, di regola, viene emessa in conseguenza di segnalazioni o esposti di privati. Pertanto l'intervento edilizio correlato alla bonifica da amianto viene effettuato a seguito dell'esercizio del potere amministrativo consistente nell'emissione di ordinanze: in breve, sulla base di quella che potrebbe denominarsi l'amministrazione per ordinanze. Quest'ultima, quantunque sia diffusa anche con riferimento ad altri settori giuridici, si esplica con riguardo al tema in esame, inerente (in particolare) al diritto ambientale e al diritto urbanistico, con modalità particolarmente interessanti.

Dall'analisi della giurisprudenza si evince che abbastanza numerosi sono i ricorsi, esperiti dinanzi ai giudici amministrativi, che vertono su ta-

---

(3) Ma non solo: ad esempio, nel caso preso in esame da TAR Liguria, sez. II, 3 luglio 2013, n. 996, si trattava di gara, indetta dall'Istituto Gaslini di Genova, per l'affidamento del servizio di bonifica dall'amianto delle tubazioni dei cunicoli impiantistici ed aree comprese tra due edifici.

(4) Per un caso in cui un privato aveva chiesto il rilascio del permesso di costruire, finalizzato alla demolizione di un capannone industriale dismesso, sito nell'ambito di una zona industriale e abbisognavole di bonifica, in quanto composto da elementi di amianto, cfr. TAR Basilicata, sez. I, 21 giugno 2013, n. 366.

li ordinanze. Ciò dimostra che l'adozione di esse presenta profili problematici dei quali devono tener conto i redattori delle medesime e che possono giungere all'attenzione giurisprudenziale. A livello regionale, oltre ad approvare leggi sul problema amianto anche in tema di funzioni amministrative<sup>5</sup>, si è talvolta sentita l'esigenza di adottare linee guida in proposito<sup>6</sup>. Ovviamente si tratta di documenti molto utili in concreto: tuttavia, in caso di eventuali contrasti fra le prescrizioni di tali documenti e le disposizioni normative legislative o dei decreti ministeriali che si menzioneranno, prevarranno queste ultime.

Non è isolato il caso in cui il giudice, a seguito del fatto che i ricorrenti hanno dato atto dell'intervenuto annullamento in sede di autotutela dell'atto impugnato, ha preso atto della sopravvenuta cessazione della materia del contendere, atteso che si è realizzato in via amministrativa l'interesse che la parte ricorrente intendeva ottenere in sede giurisdizionale<sup>7</sup>. La stessa (relativa) frequenza dei casi di declaratoria della sopravvenuta cessazione della materia del contendere<sup>8</sup> costituisce indice delle incertezze che l'amministrazione incontra nell'utilizzare lo strumento giuridico dell'ordinanza in riferimento alle fattispecie in esame.

Nelle pagine seguenti si intende effettuare una breve indagine sulla giurisprudenza amministrativa in materia di ordinanze riguardanti le bonifiche da amianto. La finalità è quella di analizzare tale giurisprudenza che, anche dal circoscritto punto di vista in esame, riveste un ruolo di rilievo, sebbene meno eclatante e quindi meno noto di quello di altre

---

(5) V., ad esempio: in Lombardia, la l.r. 31 luglio 2012, n. 14, modificativa della legge 29 settembre 2003, n. 17, recante norme per il risanamento dell'ambiente, bonifica e smaltimento dell'amianto; in Toscana, la l.r. 19 settembre 2013, n. 51, contenente norme per la protezione e bonifica dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto e promozione del risparmio energetico, della bioedilizia e delle energie alternative; in Sicilia, la l.r. 29 aprile 2014, n. 10, con norme per la tutela della salute e del territorio dai rischi derivanti dall'amianto.

(6) Ad esempio, nella Regione Piemonte, cfr. il Protocollo regionale per la gestione di esposti/segnalazioni relativi alla presenza di coperture in cemento-amianto negli edifici (d.g.r. n. 40-5094 del 18 dicembre 2012).

(7) TAR Piemonte, sez. I, 12 settembre 2013, n. 992.

(8) V., infatti, pure TAR Basilicata, sez. I, 21 giugno 2013, n. 359. Nel caso preso in esame da TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 1° agosto 2013, n. 424, una nuova ordinanza, adottata durante la pendenza di un giudizio a seguito di ricorso contro una precedente ordinanza, aveva posto nel nulla anche quest'ultima, sicché il ricorso era stato dichiarato improcedibile.

giurisprudenze che, tutte quante, hanno dato adito a rilevanti prese di posizione dottrinali: la giurisprudenza civile in tema di danni da amianto e quella giuslavoristica<sup>9</sup>, nonché quella penalistica<sup>10</sup>.

A proposito dei provvedimenti in esame, ai quali non si riferisce (se non con qualche cenno) la dottrina amministrativistica sull'inquinamento da amianto<sup>11</sup>, possono venire in rilievo, di volta in volta, ordinanze di necessità, atti necessitati, al pari di ordinanze ordinarie<sup>12</sup>, relativamente al-

(9) Quanto alla dottrina civilistica ed a quella giuslavoristica cfr., a titolo esemplificativo: A. GRATANI, *L'esposizione ultradecennale dei lavoratori all'amianto e i connessi benefici al vaglio della Corte Costituzionale*, Nota a Corte cost., 12 gennaio 2000, n. 5, in *Riv. giur. ambiente*, 3-4, 2000, p. 525 ss.; N. COGGIOLA, *Il giudice e la statistica: attività lavorative, esposizione all'amianto ed asbestosi (ovvero quando il numero di morti e malati fa la prova nel processo)*, Nota a Trib. Barcellona Pozzo di Gotto, 15 aprile 2004 e 11 novembre 2004, in *Giur. It.*, 2005, p. 6 ss.; *Id.*, *Il risarcimento dei danni da esposizione ad amianto: dall'utilizzo del concetto dell'aumento del rischio all'inversione dell'onere della prova sul nesso di causalità*, Nota a Cass. civ., sez. lavoro, 14 gennaio 2005, n. 644, *ivi*, 2005, p. 7 ss.; *Id.*, *L'esposizione alle polveri d'amianto ed il nesso di causalità di fronte al giudice civile*, Nota a Trib. Trieste, sez. lavoro, 25 marzo 2004, *ivi*, 2005, p. 3 ss.; *Id.*, *Esposizione ad amianto e mancato risarcimento dell'ansia di contrarre una patologia*, Nota a Cass. civ., sez. lavoro, 7 novembre 2006, n. 23719, in *Resp. civ. e prev.*, 7-8, 2007, p. 1648 ss.; D. CHINDEMI, *Rischio amianto esteso alla popolazione e obblighi del datore di lavoro*, in *Resp. civ. e prev.*, 12, 2009, p. 2597 ss.; A. MURATORIO, *La declinazione della probabilità causale qualificata nell'esposizione all'amianto*, Nota a Cass. civ., sez. lavoro, 12 agosto 2009, n. 18246, in *Argomenti Dir. Lav.*, 1, 2010, p. 239; R. RIVERSO, *La tutela risarcitoria dei più deboli tra i deboli (gli esposti all'amianto)*, in *Lavoro nella Giur.*, 5, 2012, p. 429 ss.; L. GAUDINO, *Esposizione ad amianto e danno da pericolo: qualche riflessione dopo la pronuncia della Cour de cassation sul préjudice d'anxiété*, in *Resp. civ. e prev.*, 12, 2010, p. 2620 ss.; AA. VV., *Amianto, responsabilità civile e penale e risarcimento danni*, Rimini, Maggioli, 2012; A. CIATTI, *La responsabilità civile da inquinamento da amianto*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Inquinamento da amianto*, cit., p. 85 ss.; P. TOSI, *La tutela del lavoratore esposto ad amianto nel diritto del lavoro e nel diritto previdenziale*, *ivi*, p. 95 ss.; M. P. GIRACCA, *Il timore è situazione soggettiva meritevole di protezione?*, *ivi*, p. 167 ss.

(10) In materia v., *ex multis*: P. PISA, *La responsabilità penale correlata all'inquinamento da amianto*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Inquinamento da amianto*, cit., p. 121 ss.; N. MENARDO, *Considerazioni sul nesso di causalità in caso di morte per esposizione a polveri di amianto*, Nota a Cass. pen., sez. IV, 24 maggio 2012, n. 33311, in *Giur. It.*, 2013, p. 6 ss.; G. L. GATTA, *Il diritto e la giustizia penale davanti al dramma dell'amianto: riflettendo sull'epilogo del caso Eternit*. Editoriale, in <http://www.penalecontemporaneo.it>, 24 novembre 2014; S. ZIRULLA, *L'amianto continua a uccidere, ma il disastro è già prescritto. Un altro caso "tipo Eternit"*. Osservazioni a margine delle sent. Cass. pen., 28 maggio 2014 (dep. 21 luglio), n. 32170, *Pres. Romis, Est. Blaiotta, ric. PG in proc. Vicini e altri, che conferma GUP Barcellona Pozzo di Gotto, 11 marzo 2013, giud. Adamo (caso Sacelit)*, in <http://www.penalecontemporaneo.it>, 9 dicembre 2014.

(11) V. R. FERRARA, *L'inquinamento da amianto nel diritto ambientale*, in P.M. VIPIANA (a cura di), *Inquinamento da amianto*, cit., 75 ss., e V. CINGANO, *La bonifica dall'amianto fra disciplina generale e disciplina speciale*, *ivi*, p. 151 ss.

(12) Sul potere di ordinanza ci permettiamo di rinviare ai lavori citati da P.M. VIPIANA PERPETUA,

le quali si prenderanno in considerazione, in questa sede, i profili procedurali e contenutistici, mentre si trascureranno, per ragioni di spazio, altri aspetti, quali l'individuazione del destinatario dell'ordinanza e l'esecuzione di essa.

## ***2. Le singole disposizioni normative richiamabili***

Con riguardo alle fattispecie in esame, dalla giurisprudenza sulle ordinanze in materia si evince che le amministrazioni richiamano, di volta in volta, varie disposizioni normative.

In primo luogo, viene menzionato, quale disposizione che giustifica l'esercizio del potere, l'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ossia del cosiddetto Codice dell'ambiente<sup>13</sup>. Tale articolo, riferito all'abbandono dei rifiuti (in generale), si applica quando il materiale contenente amianto è un rifiuto abbandonato: come accade, ad esempio, nel caso di lastre di cemento amianto prelevate da un edificio e collocate sul suolo (una scarpa, un prato e così via)<sup>14</sup>. Ovviamente l'articolo può trovare applicazione anche allorché il materiale contenente amianto venga abbandonato insieme ad altri rifiuti<sup>15</sup>.

In secondo luogo, come si illustrerà meglio fra breve, viene richiamata la disciplina di cui alla legge 27 marzo 1992, n. 257, allorché il materia-

---

*Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti in materia di circolazione stradale a tutela della salute e dell'incolumità fisica*, in questa Rivista, 3-4, 2013, nota 8.

(13) Come nel caso preso in esame da TAR Basilicata, sez. I, n. 359/2013, cit. L'articolo in questione, dopo aver vietato (al comma 1) «l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo», aggiunge, fra l'altro, che chiunque viola il divieto «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»: al riguardo si precisa che «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» (comma 3).

(14) Si tratta del caso preso in esame, ad esempio, da TAR Campania, Salerno, sez. II, 12 settembre 2013, n. 1863: nella specie il ricorso riguardava l'ordinanza dirigenziale di rimozione, conferimento e pulizia di un determinato sito, emessa ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. 152/2006, dal dirigente di un Comune, e diretta alla Provincia, ente proprietario dell'area, su cui insistevano manufatti abusivi (prefabbricati) costituiti da strutture in cemento-amianto.

(15) Come nella fattispecie di cui alla sentenza di Cons. Stato, sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977.

le che contiene amianto è una componente di un immobile, che si tratta di restaurare o bonificare.

In terzo luogo, in alcuni casi in cui viene in luce una bonifica da amianto l'amministrazione richiama la normativa in materia di bonifica dei siti inquinati di cui al Codice dell'ambiente. Ad esempio, in un caso<sup>16</sup> in cui era necessario imporre la rimozione della copertura in amianto, l'amministrazione aveva adottato un'ordinanza a provvedere ad una serie di adempimenti in materia ambientale, ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. 152/2006.

In quarto luogo, non di rado accade che l'accertamento di una situazione di pericolo per la salute, a causa della presenza negli edifici di materiale contenente amianto floccato o in matrice friabile, dia luogo all'adozione di un'ordinanza ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL, che sono, in effetti, menzionati frequentemente dalle amministrazioni nei loro provvedimenti<sup>17</sup>.

In quinto luogo, altre volte ancora le amministrazioni si riferiscono al combinato disposto fra l'art. 50 o 54 TUEL ed una delle disposizioni specifiche ora citate. Ad esempio, in un caso giunto all'attenzione del giudice amministrativo<sup>18</sup>, un sindaco, con il provvedimento che poi fu assoggettato a gravame, ordinava, ai sensi degli artt. 50 del d.lgs. 267/2000 e 192, comma 3, del d.lgs. 152/2006, all'Agenzia del Demanio ed alla società Autostrade s.p.a. di procedere alla bonifica di alcune aree ricadenti nel territorio comunale di proprietà dei due enti per via della presenza di rifiuti speciali (contenenti amianto) abbandonati.

---

(16) Preso in considerazione da TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 13 gennaio 2014, n. 108.

(17) Ad esempio, il giudizio sfociato nella sentenza di TAR Piemonte, sez. I, 20 marzo 2014, n. 480, ha avuto ad oggetto un'ordinanza ex art. 54 d.lgs. 267/2000.

(18) TAR Puglia, Bari, sez. I, 26 agosto 2013, n. 1246. Analogamente, nel caso preso in esame da TAR Campania, Napoli, sez. V, 14 ottobre 2013, n. 4605, si tratta del ricorso avverso l'ordinanza sindacale adottata, ai sensi del d.lgs. 267/2000 e del d.lgs. 152/2006, tra gli altri, nei confronti della Regione Campania, in persona del Coordinatore Area Demanio e Patrimonio, nella qualità di responsabile *pro-tempore* degli Enti comproprietari dei suoli e delle aree posti in una località dove sono stati rinvenuti materiali contenenti amianto: tale ordinanza disponeva di provvedere, per quanto di propria competenza e nel rispetto delle norme vigenti in materia, alla rimozione dei rifiuti pericolosi (materiali contenenti amianto) depositati sull'area.

In realtà giurisprudenza e dottrina hanno escluso, in via generale, la possibilità di ricorrere allo strumento atipico dell'ordinanza contingibile e urgente, disciplinato in via generale dagli artt. 50 e 54 del d.lgs. 267/2000, laddove la possibilità di emanare atti tipici, a fronte di determinati presupposti, sia prevista da una specifica normativa di settore<sup>19</sup>: ad esempio, l'art. 192 del d.lgs. 152/2006<sup>20</sup>. Questo secondo approccio, più corretto giuridicamente, è stato talvolta seguito anche in relazione alle fattispecie in esame. Così, in una fattispecie concreta il sindaco aveva adottato un'ordinanza di rimozione dei rifiuti, depositati in un capannone industriale, potenzialmente pericolosi per la salute pubblica, fra i quali materiali contenenti amianto, nel termine di due mesi; l'ordinanza era stata impugnata, fra l'altro, sulla base del rilievo che mancherebbe l'urgenza e quindi sarebbe violato l'art. 54, comma 2, del d.lgs. 267/2000, mentre sarebbe stato possibile utilizzare lo strumento ordinario di cui all'art. 192, comma 3. Nella specie il giudice amministrativo ha ritenuto che «Il contenuto del provvedimento è palesemente contraddittorio, non potendosi adottare un provvedimento urgente, per la cui esecuzione viene concesso un certo lasso di tempo, tale da consentire lo svolgimento di un adeguato procedimento, con invio del preavviso per l'emissione di un'ordinanza di rimozione ex art. 192, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152»<sup>21</sup>.

In sesto luogo, non isolato è il caso in cui il manufatto che presenta materiale contenente amianto sia anche abusivo dal punto di vista edilizio. In tal caso<sup>22</sup> l'amministrazione applicherà contestualmente la disciplina di cui al Testo unico sull'edilizia d.P.R. 380/2001 (e alla correlata legislazione regionale) e la disciplina della legge 257/1992.

---

(19) Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 3765.

(20) TAR Calabria, Catanzaro, 20 ottobre 2009, n. 1118; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 31 maggio 2010, n. 959; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 9 giugno 2010, n. 1758. In dottrina cfr. P. COSMAI, Nota a TAR Calabria, Catanzaro, 20 ottobre 2009, n. 1118, in *Amb. & Svil.*, 2010, p. 227 e ss., e P. RONCELLI, *I poteri di ordinanza contingibile ed urgente in materia ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 6, 2010, p. 1002.

(21) TAR Abruzzo, Pescara, 3 febbraio 2014, n. 72.

(22) Che recentemente è stato preso in esame, ad esempio, da TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 24 gennaio 2014, n. 560.

Infine si può presentare la fattispecie in cui, a fronte di un manufatto contenente amianto, il privato lo demolisca e lo sostituisca con un altro edificio, costituente quindi nuova costruzione: in assenza dell'acquisizione da parte del privato del relativo titolo abilitativo, l'ordinanza comunale che disponga la demolizione delle opere edilizie eseguite non sarebbe illegittima<sup>23</sup>.

### **3. In particolare, il richiamo alla legge n. 257 del 1992**

Ricorrenti sono i casi in cui, come si evince dalla giurisprudenza in proposito, le pubbliche amministrazioni, nelle ordinanze *de quibus*, richiamano la legge 27 marzo 1992, n. 257, recante "Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto"<sup>24</sup>. Ovviamente in questa sede non sarebbe possibile descrivere il sistema dei poteri amministrativi che emergono dalla legge e dai regolamenti conseguenti, in particolare dal d.m. 6 settembre 1994: il riferimento a tale normativa è effettuato qui soltanto a livello di quadro giuridico nel quale si collocano le ordinanze.

Ai sensi dell'art. 12, comma 5, della legge, «presso le Unità sanitarie locali è istituito un registro nel quale è indicata la localizzazione dell'amianto floccato o in matrice friabile presente negli edifici» e «i proprietari degli immobili devono comunicare alle unità sanitarie locali i dati relativi alla presenza dei materiali di cui al presente comma». Pertanto la legge sembra configurare l'ipotesi di un'attività spontanea dei proprietari degli immobili di bonifica degli edifici dall'amianto – in effetti il costo delle operazioni di rimozione è a carico dei proprietari degli immobili – in base alle modalità previste sia dalla legge medesima, sia dal d.m. 6 settembre 1994. Qualora l'attività spontanea non si verifichi, già la legge delinea un ordine da parte della pubblica amministrazione. In-

---

(23) TAR Lazio, Roma, sez. I-quater, 22 aprile 2014, n. 4380.

(24) Ad esempio, nel caso preso in esame da TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 24 gennaio 2014, n. 560, una pregressa ordinanza sindacale, adottata in relazione alle norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto di cui alla legge 257/1992, aveva disposto la rimozione della copertura della scala di accesso all'unità abitativa realizzata in cemento amianto, secondo le procedure di cui al d.lgs. 257/2006: però tale provvedimento non era stato impugnato ed era rimasto lettera morta; pertanto l'Asl, con apposita nota, richiedeva la rimozione delle opere realizzate abusivamente poiché il campione esaminato presentava fibre minerali tipiche dell'amianto crisotilo.

fatti il comma 3 dell'art. 12 prevede che «Qualora non si possa ricorrere a tecniche di fissaggio, e solo nei casi in cui i risultati del processo diagnostico la rendano necessaria, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dispongono la rimozione dei materiali contenenti amianto, sia floccato che in matrice friabile».

La normativa volta a prevenire i rischi derivanti dall'amianto individua la pericolosità di tale sostanza in riferimento all'eventualità del rilascio di fibre aerodisperse nell'ambiente, che costituisce, pertanto, il presupposto per l'applicazione delle misure di salvaguardia ivi previste. In questo senso depongono tre disposizioni.

Per un verso, si tratta dell'art. 2, legge 257/1992, ove si specifica che per rifiuti di amianto si intendono «i materiali di scarto delle attività estrattive di amianto, i detriti e le scorie delle lavorazioni che utilizzano amianto, anche provenienti dalle operazioni di decoibentazione nonché qualsiasi sostanza o qualsiasi oggetto contenente amianto che abbia perso la sua destinazione d'uso e che possa disperdere fibre di amianto nell'ambiente».

Per un altro verso, rileva l'art. 1 dell'allegato n. 1 del d.m. 6 settembre 1994, il quale, premesso che «la potenziale pericolosità dei materiali di amianto dipende dall'eventualità che siano rilasciate fibre aerodisperse nell'ambiente che possono venire inalate dagli occupanti», individua come criterio principale la friabilità dei materiali: si definiscono friabili i materiali che possono essere sbriciolati o ridotti in polvere mediante la semplice pressione delle dita. I materiali friabili possono liberare fibre spontaneamente per la scarsa coesione interna (soprattutto se sottoposti a fattori di deterioramento quali vibrazioni, correnti d'aria, infiltrazioni di acqua) e possono essere facilmente danneggiati nel corso di interventi di manutenzione o da parte degli occupanti dell'edificio, se sono collocati in aree accessibili.

Per un altro verso ancora viene in rilievo l'art. 7 dell'allegato n. 1 al d.m. 6 settembre 1994, secondo il quale «le lastre piane o ondulate di cemento-amianto, impiegate per copertura in edilizia, sono costituite da materiale non friabile che, quando è nuovo o in buono stato di conservazione, non tende a liberare fibre spontaneamente. Il cemento-amianto, quando si trova all'interno degli edifici, anche dopo lungo tempo, non va incontro ad alterazioni significative tali da determinare un rilascio

di fibre, se non viene manomesso. Invece, lo stesso materiale esposto ad agenti atmosferici subisce un progressivo degrado per azione delle piogge acide, degli sbalzi termici, dell'erosione eolica e di microrganismi vegetali». Pertanto l'obbligo di smaltimento dei materiali contenenti amianto deriva dal pericolo di dispersione delle relative fibre dovuto ad un cattivo stato di conservazione della sostanza o ad interventi di manutenzione<sup>25</sup>.

#### 4. *La competenza*

Quanto alla questione della competenza ad adottare l'ordinanza, occorre tener presente la distinzione discendente dal riferimento normativo. Soltanto qualora possano trovare applicazione gli artt. 50 o 54 TUEL l'organo competente è il Sindaco. Invece, ove la fattispecie rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 192 del d.lgs. 152/2006 oppure della l. 257/1992, la competenza è dei dirigenti dell'ente<sup>26</sup>.

Di conseguenza, il giudice amministrativo, in relazione all'ordinanza di un Comune a firma del dirigente della Direzione servizi al territorio, avente ad oggetto rimozione amianto e bonifica dello stato dei luoghi in uno stabilimento di proprietà della ricorrente, ha considerato fondata ed assorbente la censura di incompetenza, dal momento che l'atto impugnato è stato adottato dal dirigente, laddove, come specifica anche apposito protocollo regionale, la competenza è del «Sindaco (quale Autorità sanitaria locale) [...] che procederà all'emissione dei provvedi-

---

(25) Cfr. TAR Campania, Napoli, sez. V, 7 giugno 2006, n. 6786. Nella specie, l'Azienda sanitaria locale competente non aveva mai fatto riferimento al cattivo stato di conservazione dell'amianto quale presupposto dell'obbligo di rimozione ivi prescritto, né alcuna indicazione in tal senso è contenuta nel provvedimento impugnato: invece la rimozione della sostanza è stata ritenuta dall'Asl necessaria in relazione al pericolo derivante dalle modalità di esecuzione dei lavori di parziale demolizione del fabbricato, il cui tetto è composto da lastre di cemento - amianto, posti in essere da una ditta privata per conto del Comune nell'ambito delle opere di ampliamento dell'adiacente via pubblica. Ciò è desumibile anche dall'esplicito riferimento, contenuto nella nota con cui l'Azienda sanitaria locale ha invitato il Comune a «disporre *ad horas* la rimozione», alla necessità per l'ente locale di presentare un piano di lavoro ai sensi dell'art. 34 d.lgs. 277/1991; la norma in esame prevede tale obbligo in capo al datore di lavoro «prima dell'inizio dei lavori di demolizione o di rimozione dell'amianto, ovvero dei materiali contenenti amianto, dagli edifici, strutture, apparecchi e impianti, nonché dai mezzi di trasporto» al fine di «garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori e la protezione dell'ambiente esterno».

(26) TAR Basilicata, sez. I, n. 359/2013, cit.

menti di sanità pubblica», conformemente a quanto previsto dagli artt. 50 e 54 d.lgs. 267/2000<sup>27</sup>.

Viceversa nel caso in cui siano stati ordinati, ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006, la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti provenienti dallo scarto di edilizia, è stata ravvisata dal giudice amministrativo l'incompetenza del Sindaco: tale ordinanza avrebbe dovuto essere adottata dal dirigente comunale, in quanto rientrava nell'ordinaria gestione amministrativa<sup>28</sup>.

Si noti che, oltre al problema dell'individuazione dell'organo competente ad adottare l'ordinanza, può porsi anche, in concreto, il problema, parallelo e prodromico, della determinazione di chi è competente a svolgere l'attività istruttoria ad esito della quale l'ordinanza potrà essere o non essere adottata ed avere un determinato contenuto<sup>29</sup>.

### ***5. I profili procedurali***

Quanto alle ordinanze in tema di amianto, uno dei frequenti motivi di impugnazione attiene alla mancanza di comunicazione dell'avvio del procedimento.

Anche sul punto occorre distinguere la disciplina a seconda della tipologia di normativa applicabile.

Al riguardo, talvolta, come emerge in giurisprudenza<sup>30</sup>, si richiama l'art. 192, del Codice dell'ambiente, a tenore del quale, fra l'altro, l'obbligo di procedere alla rimozione dei rifiuti può gravare, in solido con il responsabile, anche sul proprietario del sito e sul titolare di diritti

---

(27) TAR Piemonte, sez. I, ordinanza 24 gennaio 2014, n. 64.

(28) In senso conforme TAR Piemonte, sez. II, 14 giugno 2013, n. 766, che conclude per l'incompetenza del sindaco ad adottare l'ordinanza con la quale veniva confermato l'ordine di fermo lavori impartito verbalmente attraverso l'agente di polizia municipale ed esclude che, nel caso *de quo*, possa trovare applicazione l'art. 54 del d.lgs. 267/2000, il quale consente al Sindaco di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana: l'esercizio di tale potere sindacale di emanare ordinanze contingibili ed urgenti non può prescindere dalla sussistenza di una situazione di effettivo e concreto pericolo per l'incolumità pubblica, la quale non sia fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria.

(29) Sul punto v. *infra*, al § 5.

(30) TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 23 aprile 2013, n. 237.

reali o personali di godimento relativi ad esso, solo però se tale violazione sia anche a loro imputabile «a titolo di dolo o colpa», da accertarsi «in contraddittorio con i soggetti interessati» dai preposti al controllo. Interpretando tale normativa, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente chiarito che l'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati dev'essere preceduta dalla comunicazione, prevista dall'art. 7 della legge n. 241 del 1990, di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito dei rifiuti<sup>31</sup>. Come si è osservato in giurisprudenza, nella specifica materia risulta recessivo il disposto dell'art. 21-*octies* della legge sul procedimento, cosicché sarebbe illegittima l'ordinanza non preceduta dalla comunicazione stessa<sup>32</sup>.

Quanto all'applicazione delle norme sulla partecipazione procedimentale nel caso dell'applicazione della disciplina del Codice dell'ambiente, essa non può comportare – come precisa la giurisprudenza – un superfluo sviluppo dialettico, che determinerebbe un ritardo dell'azione amministrativa incompatibile con l'urgenza di liberare l'area interessata dai rifiuti contenenti amianto<sup>33</sup>.

---

(31) Cfr., da ultimo, TAR Puglia, Lecce, sez. III, 13 febbraio 2013, n. 301, TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 14 gennaio 2013, n. 56, TAR Campania, Salerno, sez. I, 20 giugno 2012, n. 1254, TAR Calabria, Reggio Calabria, 19 dicembre 2012, n. 747, TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 5 luglio 2012, n. 714, e TAR Abruzzo, Pescara, 3 febbraio 2014, n. 72.

(32) TAR Liguria, sez. II, 11 luglio 2012, n. 982, e TAR Campania, Salerno sez. II, 2 agosto 2013, n. 1725.

(33) Il TAR Puglia, Bari, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 299, ha ritenuto infondata la censura relativa alla pretesa mancanza di contraddittorio dell'adozione del provvedimento impugnato. Nella specie, dall'ordinanza risulta che l'ANAS aveva inviato al Comune una compiuta segnalazione sui rifiuti abbandonati, in cui vengono specificate tutte le circostanze del fatto: la società si era espressa nel senso che ogni responsabilità in ordine alla rimozione ricadesse sull'Amministrazione municipale, a norma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Di conseguenza, il Comune non era tenuto ad acquisire alcun altro apporto, poiché era indiscussa la condizione dei luoghi ed era chiaro l'inquadramento normativo dato alla fattispecie dall'Anas; un superfluo sviluppo dialettico avrebbe d'altronde comportato un ritardo dell'azione amministrativa incompatibile con l'urgenza di liberare l'area dai rifiuti contenenti amianto. Il TAR aggiunge che, sebbene l'art. 184, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. 152/2006 comprenda tra i rifiuti urbani «i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei cor-

Differente è la posizione giurisprudenziale a proposito delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti adottate ai sensi dell'art. 50 o dell'art. 54 del d.lgs. 267/2000 che impongono ai proprietari la bonifica delle coperture in amianto di fabbricati: in tal caso le ordinanze non necessitano di previa comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7, legge 241/1990<sup>34</sup>. L'assunto giurisprudenziale, già comprensibile a causa dell'urgenza del provvedimento adottato<sup>35</sup>, viene talora motivato anche sulla base di un'altra argomentazione: nei confronti del soggetto cui spetta la pulizia di un'area il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso, sicché occorre applicare l'art. 21-*octies*, comma 2, secondo inciso, della legge 241/1990, con conseguente inutilità della previa comunicazione di avvio del procedimento<sup>36</sup>.

Analoghi rilievi sono stati effettuati relativamente al preavviso di rigetto. Infatti anche quest'ultimo istituto, al pari della comunicazione di avvio del procedimento, sarebbe di pregiudizio all'urgenza di provvedere allo smantellamento delle coperture in eternit dei fabbricati<sup>37</sup>.

### **6. In particolare, l'istruttoria procedimentale**

Nell'ambito dei procedimenti amministrativi volti all'adozione delle ordinanze in esame, merita soffermarsi sulla fase del procedimento costituita dall'istruttoria. Allorché si tratti di disporre la bonifica di materiali contenenti amianto, uno dei punti più delicati consiste nella scelta fra il restauro dei materiali danneggiati e i tre metodi di bonifica che – sia nel caso di interventi circoscritti ad aree limitate dell'edificio, sia nel ca-

---

si d'acqua», è da escludere che le lastre di eternit abbandonate, in quanto rifiuto pericoloso, ex art. 183, comma 1, lettera *b*), e art. 184, comma 4, possano rientrare nella gestione dei rifiuti urbani o assimilati assoggettati a semplice recupero o smaltimento.

(34) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 settembre 2012, n. 4968; Cons. Stato, sez. V, 13 agosto 2007, n. 4448; TAR Piemonte, sez. I, n. 480/2014, cit.

(35) TAR Basilicata, sez. I, 5 dicembre 2012, n. 543.

(36) Nella specie la Società Autostrade per l'Italia s.p.a. ha obblighi di manutenzione, gestione e pulizia delle strade e delle pertinenze in concessione: pertanto, se anche vi fosse stata la previa comunicazione dell'avvio del procedimento, il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (art. 21-*octies*, comma 2, secondo inciso, legge 241/1990). V. TAR Puglia, Bari, sez. I, 1° agosto 2013, n. 1217.

(37) Cfr. TAR Basilicata, sez. I, n. 543/2012, cit.

so di interventi generali – sono individuati dalla normativa nella rimozione dei materiali di amianto, nell'incapsulamento o nel confinamento. In talune ipotesi i problemi legati all'istruttoria assurgono all'attenzione del giudice amministrativo, dinanzi al quale l'ordinanza adottata dall'amministrazione è impugnata per vizi legati all'istruttoria procedimentale, quali il difetto di essa oppure la sua insufficienza o incompletezza.

Una vicenda molto significativa è quella che è stata portata all'esame dei giudici amministrativi fino al Consiglio di Stato<sup>38</sup>, il quale ha adottato una sentenza istruttoria, prescrivendo una verifica diretta ad accertare lo stato della copertura in lastre di cemento amianto dei capannoni ed in particolare la gravità e l'estensione delle zone di danneggiamento delle lastre di copertura anche in relazione ai possibili interventi.

---

(38) Cons. Stato, sez. III, 30 luglio 2013, n. 4012. Nella specie, una società gestiva un deposito commerciale di sua proprietà in capannoni con coperture in lastre in cemento amianto: il responsabile comunale del Servizio ecologia e tutela dell'ambiente imponeva alla società la bonifica mediante «rimozione, incapsulamento o confinamento» delle coperture sulla base degli esiti di una ispezione del Dipartimento dell'agenzia regionale competente. L'ordinanza comunale e gli atti presupposti venivano impugnati davanti al TAR Campania con un ricorso dove – oltre a notare che dalle analisi compiute dalla società ricorrente non risultava il supero della soglia di pericolo fissata dai parametri normativi – si rilevava che le lastre di cemento amianto erano compatte e non danneggiate e che quindi la bonifica disposta con rimozione, incapsulamento o confinamento era eccessiva e non proporzionata, mentre si poteva procedere, secondo il d.m. 6 settembre 1994 (punto 2c), al restauro dei materiali danneggiati in alternativa alle procedure assai più complesse e costose della bonifica, e che l'unico criterio per accertare lo stato di eventuale pericolo proveniente dall'amianto è l'accertamento della quantità di fibre aerodisperse, accertamento che invece le autorità avevano del tutto omesso. Il TAR respingeva il ricorso ritenendo che sussistesse il pericolo di inquinamento da amianto perché le lastre presentavano segni di alterazione a causa della esposizione all'aperto. La sentenza del TAR viene impugnata dalla società che richiama accertamenti istruttori (con esame chimico fisico su campioni d'aria prelevati in otto postazioni) in base ai quali le fibre aerodisperse sono quantitativamente inferiori ai valori fissati dal d.m. attuativo della legge 257/1992 ed una perizia che ha concluso per la mancanza di rischi e pericoli per l'assenza di aerodispersione di fibre di amianto nell'ambiente e all'interno del deposito commerciale. Il Consiglio di Stato ritiene di disporre una ulteriore verifica, a cura della ARPAC – Agenzia regionale protezione ambientale campana – Dipartimento Provinciale di Napoli, diretta ad accertare: in contraddittorio con le parti e tenendo conto degli accertamenti a suo tempo presi a base nell'atto impugnato (della stessa ARPAC, Dipartimento Provinciale di Benevento) e di quelli effettuati dalla appellante, lo stato della copertura in lastre di cemento amianto dei capannoni utilizzati dalla società; l'attendibilità delle metodologie di indagine seguite a suo tempo dall'ARPAC di Benevento messa in relazione agli autonomi accertamenti della appellante; la gravità e la estensione delle zone di danneggiamento delle lastre di copertura anche in relazione ai possibili interventi, quali quello ritenuto di restauro, al posto di quello di bonifica.

Si può notare, pertanto, come, anche nella materia *de qua*, l'istruttoria procedimentale abbia un ruolo determinante.

In tema di attività istruttoria prodromica all'adozione dell'ordinanza, sembra che il problema di fondo sia costituito dalla valutazione sul livello di conservazione e di manutenzione del materiale contenente amianto presente in un immobile. Infatti, come si legge in una sentenza di giudice amministrativo, dalla lettura della normativa vigente, ossia della legge 257/1992 e del d.m. 6 settembre 1994, «non pare potersi evincere un obbligo cogente e generalizzato di rimuovere il materiale contenente amianto già utilizzato negli edifici privati prima dell'entrata in vigore della legge [...], salvo che lo stato di manutenzione del medesimo ne renda evidente l'opportunità»<sup>39</sup>.

Un altro problema è dato dalla competenza ad emettere il parere tecnico necessario: essa, come si è precisato in giurisprudenza, spetta, in base alla legge, agli uffici delle Aziende sanitarie locali e non all'Agenzia per la protezione dell'ambiente<sup>40</sup>. Più in generale si è posta la questione della competenza a svolgere l'istruttoria procedimentale – ed in

---

(39) TAR Toscana, sez. II, 11 dicembre 2010, n. 6722. Pertanto, in un ricorso, si sostiene l'illegittimità dell'ordinanza per carenza istruttoria che ha inciso sulla verifica dei presupposti che nel caso mancherebbero: il rapporto dell'Asl non contiene indicazioni sullo stato di degrado e sulle quantità dei materiali da rimuovere né accertamenti tecnici sono stati effettuati sui materiali contenenti amianto. Senza tali accertamenti tecnici l'obbligo indiscriminato di rimozione appare in contrasto con la l. 257/1992, poiché i rischi per la salute dipendono dalla possibilità che i materiali disperdano fibre nell'aria ed in merito esistono dei parametri fissati con decreti ministeriali che peraltro impongono la rimozione solo laddove non sia possibile adottare tecniche di fissaggio. Tale motivo non viene preso specificamente in esame dalla sentenza di TAR Toscana, sez. II, 20 gennaio 2014, n. 118, che pronuncia l'annullamento dell'ordinanza comunale per altri motivi.

(40) V. la pronuncia di TAR Toscana, sez. II, 11 dicembre 2010, n. 6722, che rileva la sussistenza di un contrasto tra le conclusioni raggiunte dall'ARPAT e quelle fatte proprie dall'Ufficio d'igiene e sanità pubblica dell'Azienda sanitaria locale e poi recepite nel provvedimento impugnato: mentre, infatti, per la prima vi sarebbe la necessità di rimozione della copertura, stante il suo cattivo stato di manutenzione, per la seconda il manufatto presenta al momento «un sufficiente stato manutentivo ... in assenza di parti friabili e/o frammentate, passibili di dispersione di fibre amiantifere», non essendo di per sé determinante, ai fini della valutazione, la presenza di licheni sulla superficie. Il TAR annulla l'atto, rilevando che, salva restando la necessità di un periodico monitoraggio della situazione (del resto evidenziata dalla stessa ARPAT), non sono, al momento, ravvisabili i presupposti stabiliti dalla legge per rendere necessaria la rimozione, dato che l'obbligo di smaltimento dei materiali contenenti amianto deriva dal pericolo di dispersione delle relative fibre dovuto ad un cattivo stato di conservazione della sostanza o ad interventi di manutenzione (TAR Campania, Napoli, sez. V, 7 giugno 2006, n. 6786).

particolare la valutazione dell'indice di esposizione all'amianto – prodromica all'eventuale adozione dell'ordinanza: in un caso in cui il ricorrente sosteneva che tale valutazione spettasse al Servizio Asl di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro, il giudice amministrativo ha affermato che correttamente essa è stata svolta dal Servizio igiene e sanità pubblica (preposto a vigilare sui rischi per l'incolumità pubblica a livello generale), perché, nella specie, l'accertamento dell'Asl non ha avuto un oggetto circoscritto alle condizioni di sicurezza e di salubrità del luogo di lavoro, ma era volto ad appurare la sussistenza di profili di pericolo per la pubblica incolumità, determinati nell'ambiente, sia interno che esterno, dalla presenza delle lastre di copertura in eternit: infatti è nota «la volatilità delle fibre di amianto, la cui lesività è accentuata dalla loro propensione a propagarsi facilmente nell'ambiente circostante» e le lastre erano collocate a copertura di un fabbricato aperto al pubblico, in quanto adibito a rivendita e «in relazione al quale, pertanto, emergeva primariamente un problema generale di tutela della collettività»<sup>41</sup>.

### ***7. Il contenuto e la motivazione dell'ordinanza***

Il contenuto dispositivo delle ordinanze in esame, come in parte emerge dall'analisi che precede, può essere vario. Si può trattare di un ordine di rimozione di materiali contenenti amianto da un terreno, oppure di restauro o bonifica di un edificio, nelle parti che presentano materiali contenenti amianto, oppure il provvedimento può contenere sia un ordine di analisi dei manufatti, sia, qualora le analisi mostrino la sussistenza di amianto, un ordine di bonifica dell'edificio<sup>42</sup>.

Si noti che, nel caso di bonifica, la normativa prevede tre differenti modalità: l'Amministrazione sceglierà una di esse, sulla base delle peculiarità del caso concreto, come risultanti dall'istruttoria svolta, e quindi adotterà un'ordinanza costituente esercizio di discrezionalità tecnica ed improntata al rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità.

---

(41) TAR Piemonte, sez. I, n. 480/2014, cit.

(42) In effetti v. il caso preso in considerazione da TAR Campania, Napoli, sez. V, 19 aprile 2007, n. 4992.

Talvolta l'ordinanza non prende posizione in ordine alle modalità di bonifica. In tal caso la giurisprudenza ha escluso che sussistesse sproporzione tra le misure di bonifica ordinate dall'autorità e le condizioni del materiale contenente amianto, anche in relazione al fatto che il provvedimento lasciava la possibilità di modulare variamente il tipo di intervento di bonifica mediante rimozione, incapsulamento o confinamento<sup>43</sup>.

Un profilo giuridico rilevante a proposito delle ordinanze in tema di amianto attiene, come per tutti i provvedimenti amministrativi ed in particolare per le ordinanze, all'adeguatezza ed alla sufficienza della motivazione. In giurisprudenza si è ritenuto che un'ordinanza contingibile ed urgente è adeguatamente motivata in ordine ai presupposti che ne legittimano l'adozione se fa riferimento alla contingibilità ed urgenza legate ad emergenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale ai sensi dell'art. 50 d.lgs. 267/2000 ed alla presenza, sulla proprietà del destinatario del provvedimento, di rifiuti consistenti in materiale di amianto dotati della caratteristica della pericolosità ai sensi del d.lgs. 152/2006<sup>44</sup>. A tal riguardo talvolta si condivide l'orientamento secondo cui le ordinanze contingibili e urgenti non debbono per forza avere sempre il carattere della provvisorietà, dato che il loro connotato essenziale è la necessaria idoneità delle relative misure ad eliminare la situazione di pericolo che costituisce il presupposto della loro adozione, e quindi le misure stesse possono essere provvisorie o definitive a seconda del tipo di rischio che intendono fronteggiare, nel senso che occorre avere riguardo alle specifiche circostanze di fatto del caso concreto e allo scopo pratico perseguito attraverso il provvedimento sindacale<sup>45</sup>.

La motivazione del ricorso allo strumento straordinario ben può evincersi dalla pluralità di elementi acquisiti al procedimento, se oggettiva-

---

(43) Cons. Stato, sez. III, 30 luglio 2013, n. 4012.

(44) TAR Puglia, Bari, sez. I, n. 1217/2013, cit. Il giudice ha rilevato che, nella fattispecie in esame, gli effetti pregiudizievoli per la salute pubblica derivanti dal pericolo di dispersione di fibre di amianto palesano una situazione di concreta ed immediata minaccia per la sanità e l'incolumità pubbliche, indice della necessità di interventi solleciti e non più dilazionabili.

(45) Cfr. TAR Veneto, sez. III, 7 luglio 2010, n. 2887.

mente capaci di rivelare in sé le ragioni di urgenza che legittimano l'intervento eccezionale dell'Autorità sindacale.

Peraltro, la scelta dell'amministrazione di porre rimedio a tale situazione con l'emanazione di un'ordinanza contingibile ed urgente a tutela dell'igiene e della sanità pubblica, nonché della sicurezza dei cittadini, in quanto concerne il merito dell'azione amministrativa sfugge al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, non risultando manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, né da travisamento dei fatti<sup>46</sup>.

Con riferimento alle ordinanze contingibili ed urgenti in tema di bonifica di un edificio dall'amianto, una questione rilevante attiene al riconoscimento o meno di un pericolo per l'incolumità pubblica che potrebbe derivare dalla presenza di manufatti contenenti amianto. La questione emerge, con particolar evidenza, da una sentenza di giudice amministrativo relativa al ricorso proposto dalla comproprietaria di un fabbricato per civile abitazione contro l'ordinanza con la quale il Comune le aveva ordinato di provvedere *ad horas* all'analisi dei manufatti «verosimilmente contenenti amianto», insistenti sulla facciata esterna, ad opera di un laboratorio avente i requisiti previsti dal Piano regionale amianto e, in caso di esito positivo delle analisi, di provvedere alla esecuzione dei lavori necessari. Il giudice amministrativo<sup>47</sup>, nella specie, ha accolto il ricorso e pertanto ha annullato l'ordinanza sulla base dei seguenti rilievi. Intanto «il potere sindacale di ordinanza contingibile e urgente, previsto dall'articolo 54 del TUEL al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, costituisce un rimedio giuridico straordinario, dagli effetti particolarmente incisivi e penetranti nella sfera riservata di libertà e proprietà dei privati», cosicché l'esercizio di tale potere richiede «una verifica particolarmente rigorosa della sussistenza, nel singolo caso concreto, dei presupposti previsti dalla legge per la sua applicazione, sia sotto il profilo della ricorrenza di situazioni di oggettivo pericolo per

---

(46) TAR Basilicata, sez. I, 5 dicembre 2012, n. 543, che si riferisce a Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 2009, n. 5807.

(47) TAR Campania, Napoli, sez. V, n. 4992/2007, cit.

la privata e/o la pubblica incolumità, sia sotto il profilo della inevitabilità del ricorso a tale rimedio straordinario sussidiario per l'accertata insufficienza, agli effetti del conseguimento del fine perseguito, dei mezzi giuridici ordinari messi a disposizione dall'ordinamento». Inoltre, ad avviso del TAR, qualora si sia di fronte ad un caso di pericolo gravante esclusivamente su beni privati sottratti a qualsiasi forma di uso e transito pubblici, il vaglio di legittimità dell'esercizio del potere di ordinanza *ex art. 54* dev'essere ancor più penetrante e severo, soprattutto al fine di impedire che il ricorso a tale strumento, svianando dalla funzione pubblica, si risolva in un'inutile e indebita interferenza in liti tra privati (magari già incardinate dinanzi al competente giudice civile). Dopo queste premesse il TAR ritiene che abbia avuto luogo un'illegittima interferenza dell'amministrazione, con abusivo ricorso all'invasivo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente, in una lite in corso tra privati, in un'ipotesi sostanzialmente priva dei caratteri di urgenza e indifferibilità di intervento a tutela della pubblica e privata incolumità, poiché nella specie il pericolo per l'incolumità dei cittadini è circoscritto ad un immobile di proprietà privata e risulta eventualmente causato da fatti di carente o cattiva manutenzione: pertanto il fatto su cui è intervenuto il Comune con il provvedimento impugnato si inserisce in una lite tra condomini, priva di rilevanza di interesse pubblico.

Le conclusioni cui perviene il TAR nella sentenza non appaiono del tutto condivisibili: anche un edificio privato contenente amianto, qualora esso sia del tipo friabile, potrebbe creare un pericolo per la salute pubblica, in quanto le fibre di amianto potrebbero disperdersi nell'aria ed essere inalate da chiunque abiti nello stabile o si trovi a passare in una via adiacente all'immobile.

### ***8. Riflessioni conclusive***

Le microbonifiche dall'amianto che interessano beni immobiliari pubblici e privati sono certamente operazioni difficili da intraprendere e da gestire, per i motivi che si sono presi in esame.

In Italia attualmente si tratta di bonifiche che vengono iniziate, frequentemente, a seguito di esposti di soggetti diversi dai proprietari dei beni e sulla base di provvedimenti singoli, come sono le ordinanze.

Il che determina situazioni differenziate a seconda delle aree geografiche e culturali del Paese: probabilmente – ma sarebbe interessante uno studio sociologico in materia – la presentazione delle segnalazioni e degli esposti che danno adito all'adozione delle ordinanze *de quibus* è correlata alla sensibilità, alla cultura ed alla consapevolezza delle popolazioni.

Il fatto sta che, per far fronte alla capillare e preoccupante presenza sul territorio italiano di manufatti contenenti amianto, occorrerebbero perlomeno due altri fattori.

Per un verso, interventi più sistematici rispetto all'adozione delle ordinanze: interventi di tal fatta sono in parte prefigurati dalla legge del 1992, che impone censimenti; in tal senso si è mossa pure l'azione politica più recente, in particolare grazie all'approvazione del Piano nazionale amianto.

Per un altro verso, sarebbe necessaria un'opera di "autosegnalazione" da parte dei soggetti proprietari o detentori dei manufatti contenenti amianto: tale opera, che si contrappone alla denuncia da parte di terzi, prevenendola e quindi evitandola, potrebbe trovare la sua base nell'intento edificatorio di un soggetto<sup>48</sup> e può essere sia sollecitata tramite attente ed esaustive campagne volte a sensibilizzare la popolazione, sia incentivata grazie ad incisive agevolazioni, in particolare di tipo fiscale<sup>49</sup>. Sotto tale profilo trova applicazione una delle più attuali prospettive del diritto dell'ambiente, il quale, accanto all'ottica preventiva e precauzionale – ossia ispirata ai principi di prevenzione e precauzione –, sta assumendo, ove possibile, una funzione promozionale e non soltanto sanzionatoria: ossia la funzione non solo di reprimere, con sanzioni amministrative e penali, i comportamenti lesivi dell'ambiente, ma anche

---

(48) Ad esempio, nel caso preso in esame da TAR Basilicata, sez. I, 21 giugno 2013, n. 366, un privato aveva chiesto il rilascio del permesso di costruire, finalizzato alla demolizione di un capannone industriale dismesso, abbisognevole di bonifica, essendo composto da elementi in amianto, con utilizzo della volumetria di tale capannone per la realizzazione di fabbricati destinati ad uso residenziale.

(49) L'art. 6, comma 4, lettera c), del d.m. 19 febbraio 2007 prevede un'ipotesi di maggiorazione della tariffa per gli impianti integrati, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera b), in superfici esterne degli involucri di edifici, fabbricati, strutture edilizie di destinazione agricola, in sostituzione di coperture in eternit o comunque contenenti amianto»: in proposito TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, 15 maggio 2013, n. 4904.

la funzione di promuovere, mediante sussidi, mancate spese o incentivi fiscali, i comportamenti che tutelano l'ambiente.

Per un altro verso ancora, l'ampiezza e, per certi versi, la disorganicità della giurisprudenza che si è presa in esame, sotto vari profili inerenti alle ordinanze *de quibus*, rendono evidente la necessità di una riforma della legislazione in materia di inquinamento da amianto, anche sulla base delle indicazioni emergenti dalla risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 sulle minacce per la salute sul luogo di lavoro legate all'amianto e le prospettive di eliminazione di tutto l'amianto esistente<sup>50</sup>: risoluzione che, nonostante quanto potrebbe apparire sulla base della rubrica, non si occupa soltanto dell'esposizione all'amianto dei lavoratori e degli ex lavoratori, ma anche di taluni aspetti di quella extralavorativa. L'ottica della riforma, allo scopo di affermare una più netta certezza del diritto, sarebbe quella di una maggiore regolamentazione sia dei vari aspetti legati all'emersione del problema amianto sul territorio, sia delle modalità di soluzione del problema stesso.

---

(50) La risoluzione si inserisce nell'ambito di una rilevante politica dell'Unione europea in tema di amianto: v., in particolare, la direttiva 2009/148/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto.

