

# Ordinanza contingibile e urgente di rimozione delle lastre ondulate contenenti amianto crisotilo

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 19 ottobre 2021, n. 1823 - Pennetti, pres.; Goggiamani, est. - Isola di Dino S.r.l. (avv. Feola) c. Comune di Praia a Mare (avv. Lamonica) ed a.

**Sanità pubblica - Ordinanza contingibile ed urgente di rimozione delle lastre ondulate contenenti amianto crisotilo.**

(*Omissis*)

## FATTO

L'Isola di Dino S.r.l., quale proprietaria di immobili ricadenti nelle part.lla nn. 14, 15, 16 e 17 del Foglio di Mappa n. 57 del Comune di Praia a Mare, collocate nell'Isola di Dino, ha impugnato, con richiesta di sospensione, l'ordinanza del Sindaco di tale Comune con la quale, disponendo la messa in sicurezza immediata dello stato dei luoghi e la completa la rimozione di tutti le varie tipologie di rifiuti, ha disposto la rimozione delle lastre ondulate contenenti amianto "Crisotilo". A fondamento del ricorso ha articolato vizi di violazione degli artt. 50 e 54 del D.Lgs. n. 267/2000, del giusto procedimento, dell'art. 97 Cost., dell'art. 3 L.n. 241/1990, nonché violazione degli artt. 7 e ss. L. n. 241/1990, assumendo -) l'insussistenza dei presupposti di adozione di ordinanza contingibile ed urgente, -) l'insussistenza concreta di pericolo per l'incolumità pubblica in ragione della persistente efficacia dell'ordinanza comunale n. 80 del 2015 di inibizione di accesso all'isola, -) la mancanza di verifica del rischio concreto di dispersione dell'amianto, stante la mancata effettuazione delle operazioni previste dal D.M. 6 settembre 1994 e senza che nell'ispezione effettuata dall'Arpacal, e posta alla base dell'ordinanza, sia stato dato atto dell'accertamento del rischio di dispersione delle fibre di amianto nell'ambiente ovvero della concreta possibilità di aggravamento della situazione anche a causa dell'azione di agenti atmosferici, -) l'impossibilità di intervenire stante la suddetta ordinanza di divieto di accesso ai luoghi, -) la violazione delle garanzie partecipative.

Si sono costituiti il Ministero dell'Interno e la Regione Calabria eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva. Ha resistito al ricorso il Comune di Praia a Mare.

L'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria, cui il ricorso è stato ritualmente notificato, non si è costituita.

In fase cautelare è stata disposta in via istruttoria l'ispezione sui luoghi a cura dell'Arpacal al fine di riscontrare l'indice di esposizione e l'indice di degrado dell'eternit presente negli immobili della ricorrente con conseguente individuazione della soluzione di bonifica idonea (incapsulamento, confinamento, rimozione) giuste previsioni del Decreto Ministero della Salute del 06/09/1994.

All'esito, è stata accolta l'istanza cautelare con l'ordinanza n. 284/2021 non impugnata.

All'udienza del 6 ottobre 2021, trattata la controversia, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Correttamente il Ministero eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva.

Infatti, l'imputazione giuridica allo Stato degli effetti delle ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Sindaco ha natura meramente formale, in quanto quest'ultimo, pur agendo nella veste di ufficiale di Governo, resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, con la conseguente imputabilità dell'atto al Comune e non dello Stato, al pari della conseguente responsabilità (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. II, 1 luglio 2020, n. 4193; sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2221; sez. V, 13 luglio 2010, n. 4529; sez. V, 13 agosto 2007, n. 4448).

1.1. Per inimputabilità dell'atto impugnato sono parimenti prive di legittimazione passiva la Regione Calabria e l'Arpacal, la quale in particolare ha compiuto solo un sopralluogo nel sito trasmesso al Comune.

2. L'impugnativa proposta richiede di rammentare i principi relativi alla adozione delle ordinanze contingibili ed urgenti, al cui genere l'ordinanza impugnata appartiene. L'ordinanza straordinaria oggetto di ricorso è, infatti, stata adottata a mente dell'art. 50, comma 5 d.lgs. n. 267 del 2000 che consente al Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, di adottare contingibili e urgenti in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare, tra l'altro, situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente.

Come noto, tali ordinanze, espressione di un potere amministrativo *extra ordinem*, costituiscono straordinarie previsioni per casi eccezionali ed imprevedibili di pericolo di lesione imminente e grave a preminenti interessi generali di rilevanza costituzionale, situazioni atipiche per i quali il legislatore non può configurare "a monte" poteri di intervento tipici.

Infatti, mentre in via ordinaria il potere di emanare atti amministrativi soggiace al rispetto del principio di legalità "sostanziale" (v. per tutte, proprio in relazione al potere di emettere le ordinanze in parola Corte Cost. n. 115/2011), a



mente del quale la norma nel prevedere un potere amministrativo per la tutela di un certo interesse deve determinarne anche contenuto e modalità per evitare l'assoluta indeterminazione di quanto attribuito all'autorità amministrativa, nelle ipotesi "emergenziali" l'ordinamento, in deroga al principio di legalità sostanziale, conferisce poteri innominati prevedendo soltanto l'Autorità competente ad emanarli e gli interessi cui essi sono preordinati.

Costante la giurisprudenza, pertanto, nell'affermare che *"trattandosi di manifestazione di un potere residuale e atipico, a rischio di frizione con il principio di legalità dell'azione amministrativa, il suo esercizio legittimo è condizionato dall'esistenza dei presupposti tassativi, di stretta interpretazione, di pericolo per l'igiene, la sanità [...], pericolo che deve essere peraltro dotato del carattere di eccezionalità tale da rendere indispensabile interventi immediati ed indilazionabili"* (v. tra le altre, Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2010, 868; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 15 ottobre 2012, n. 2006; Tar Campania, Napoli, sez. V, 13 giugno 2012, 2799; Tar Sardegna, sez. I, 30 novembre 2012, n. 1080; Cons. St., sez. V, 20 febbraio 2012, n. 904).

Consegue alla *ratio* della loro previsione che condizioni per l'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente sono la sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, la provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti e la proporzionalità del provvedimento; non è, quindi, legittimo adottare ordinanze contingibili ed urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della incolumità pubblica.

Va aggiunto che tale potere di ordinanza presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione, poiché solo in ragione di tali situazioni si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, a chiusura del sistema, di tale tipologia provvedimentale (tra le tantissime v., Cons. Stato, 29/05/2019, n. 3580; Consiglio di Stato, sez. VI, 29/04/2019, n. 2696; Cons. Stato, sez. V, 21/02/2017, n. 774; Cons. Stato, sez. V, 04/02/2015, n. 533; Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2013, n. 3024; Cons. Stato, sez. VI, 31 maggio 2013, n. 3007; Cons. Stato, sez. V, 25 maggio 2012, n. 3077, e da ultimo Cons. Stato, sez. II, 11 luglio 2020, n. 4474 oltre la dottrina che se ne è occupata).

Ancora, pur in presenza di tale ampiezza di poteri, al limite "formale" (la motivazione e l'adeguata istruttoria) si aggiunge il rispetto di rigorose garanzie sostanziali costituite dai principi generali dell'ordinamento (v. Cons. Stato, sez. VI, 15/11/2016, n. 4705; Cons. Stato, sez. IV, 26/09/2013, n. 4817; Cons. Stato, sez. IV, 28/10/2011, n. 5799; Consiglio di Stato, sez. V, 02/04/2001, n. 1904).

3. Tutto ciò premesso il ricorso appare sfornito di fondamento nella parte in cui contesta l'*an* dell'esercizio del potere.

Nel caso di specie l'ordinanza, infatti, 1) è stata emessa nei confronti di proprietario di immobili siti nell'isola di Dino in cui si è rinvenuto eternit, con ordine che dispensa il precedente divieto di accesso ai luoghi, a fronte di pericolo imminente ed irreparabile per la salute pubblica, evincibile dalla nota Arpacal del 2.11.2020 (v. anche relazione di sopralluogo) costituito dal riscontro di *frammenti* di lastre ondulate giacenti a terra e di copertura del cespite denominato "Villa 2" in stato di degrado (situazione dei luoghi avvalorata dalle foto allegate alla relazione); 2) sussiste certamente il rischio di inquinamento per dispersione nelle acque delle particelle stante la vicinanza al mare dei manufatti e l'essere l'isola ove essi insistono in area SIC, pur essendo inibito l'accesso all'isola; 3) nella specie la lesione delle lastre ondulate è emerso solo a seguito dell'intervento Arpacal del 2020 ed è probabilmente insorto a causa della mancata manutenzione nel tempo/dei fenomeni atmosferici.

In ordine all'imprevedibilità – premesso che nell'ordinanza sindacale del 2015 con cui in passato si è inibito l'accesso all'Isola per plurime ragioni si faceva mero riferimento alla sussistenza dell'eternit come astratta fonte di pericolo per la salute senza che fossero accertate le concrete situazioni di rischio e che pertanto fosse previsto intervento – la giurisprudenza ha insegnato che l'emanazione di un'ordinanza contingibile ed urgente ai sensi degli artt. 50 o 54 t.u.e.l., indifferentemente, presuppone l'esistenza di una situazione eccezionale ed imprevedibile: tale presupposto, tuttavia, va interpretato nel senso che rileva non la circostanza (estrinseca) che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza (intrinseca) della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibilità, che, soprattutto, dall'imputabilità se del caso perfino all'Amministrazione stessa della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere. In definitiva il decorso del tempo non consuma il potere di ordinanza, *"perché ciò che rileva è esclusivamente la dimostrazione dell'attualità del pericolo e della idoneità del provvedimento a porvi rimedio, sicché l'immediatezza dell'intervento urgente del Sindaco va rapportata all'effettiva esistenza di una situazione di pericolo al momento di adozione dell'ordinanza"* e, a ben guardare, la circostanza che la situazione di pericolo perduri da tempo può addirittura aggravare la situazione di pericolo (T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. III, 23/03/2020, n. 683; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 04/12/2019, n. 13898; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 04/12/2019, n. 13898).

4. In punto di *quomodo* l'ordinanza appare logica e legittima nel prescrivere la bonifica con rimozione nei *frammenti* di lastre ondulate giacenti a terra, ma non anche nel prescegliere la rimozione per la bonifica della copertura di Villa 2 (p.lla 15) in quanto non dà precipuamente conto di quanto previsto dal Decreto Ministero della Salute del 06/09/1994 in ordine alla valutazione del rischio (art. 2 del relativo allegato unico) ed ai metodi di bonifica (art. 3 del relativo allegato unico).

La normativa di grado secondario, infatti, a seconda del rischio evincibile da monitoraggio ambientale e ispezione visiva dei manufatti contenenti amianto indica differenziati interventi di controllo periodico o di bonifica la quale, a seconda delle diverse situazioni di degrado, per come accertato nella Villa 2, può essere di incapsulamento, confinamento, rimozione (v. art. 3 c dell'allegato) da prescegliere a seconda della situazione concreta (v. art. 3 d).

La necessità della soluzione di bonifica con radicale ed urgente rimozione dell'eternit - pur apparendo soluzione idonea per eliminare in radice la fonte di pericolo anche alla luce della sua ubicazione -, oltre che adottata senza l'applicazione delle previsioni del Decreto Ministero della Salute del 06/09/1994, risulta contraddetta dalla verifica effettuata da ultimo dall'Arpacal su disposizione di questo Tar la quale ha dato atto che la valutazione della copertura, il contesto urbano, l'applicazione dell'algoritmo, le risultanze analitiche, indicano, piuttosto, la necessità di una verifica ogni anno (valutazione annuale dello stato di copertura a cura di tecnico identificato dal proprietario) ovvero di una bonifica entro 36 mesi.

L'illegittimità dell'ordine di rimozione vale ancor di più per gli ulteriori cespiti della ricorrente (p.lle 16, 17, 14) sulla condizione dei quali l'originario sopralluogo effettuato da Carabinieri/Arpacal non si sofferma e che l'ordinanza genericamente assimila a quello di cui alla p.lla 15 senza specifico approfondimento sulla presenza e condizione dell'amianto.

Orbene, anche in virtù della mancata contestazione da parte del Comune all'accertamento dell'Arpacal dell'aprile 2021 – anche alla luce dell'art. 64 c.p.a. – risulta superfluo disporre nuovi accertamenti istruttori.

Sarà l'Amministrazione competente, eventualmente, nell'ordinario esercizio del potere a provvedere ai dovuti accertamenti con individuazione della corretta soluzione di bonifica.

4. Gli ulteriori due motivi di ricorso sono infondati e non conducono all'auspicato annullamento *in toto* dell'ordinanza.

In primo luogo, la situazione di urgenza già solo per i rinvenuti frammenti di amianto giacenti a terra giustificava l'intervento in urgenza e, pertanto, ex art. 7 l. proc. la deroga alla previa comunicazione di avvio del procedimento.

In secondo luogo l'ordinanza comunale del 2015 che ha inibito l'accesso all'isola non costituisce causa di esonero della proprietaria all'attuale intervento a fronte delle situazioni riscontrate ed all'ordine impartito dallo stesso Comune per superare le criticità rilevate.

5. Le spese di lite in ragione della pericolosità dei materiali e delle condizioni dei luoghi vanno compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, così provvede:

- 1) Dichiarare inammissibile il ricorso avverso il Ministero dell'Interno, la Regione Calabria e l'Arpacal;
- 2) In parziale accoglimento del ricorso, annulla l'ordinanza n. 476/2020 del Comune di Praia a Mare nella parte in cui prescrive la rimozione dell'amianto nei cespiti di cui p.lle 14, 15, 16 e 17 del foglio di mappa n. 57 diverse dai frammenti di lastre ondulate giacenti a terra;
- 3) Compensa tra le parti le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(*Omissis*)

