

di Avv. Rosa Bertuzzi

SOSTANZE PERICOLOSE: MANUFATTI IN AMIANTO

TAR Umbria Sez. I n. 12 del 16 gennaio 2024

La sorveglianza sui manufatti in amianto o contenenti amianto va svolta di continuo, non potendosi mai escludere del tutto che nel corso del tempo i fenomeni atmosferici e naturali rendano pericolosi per la salute pubblica manufatti che fino a quel momento potevano definirsi sicuri ai sensi della l. n. 257/1992. Quindi il presupposto circa l'esistenza di una situazione eccezionale ed imprevedibile che giustifica l'emissione di un'ordinanza contingibile ed urgente va interpretato nel senso che non rileva la circostanza che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero a un evento nuovo e imprevedibile, bensì la sussistenza della necessità e urgenza attuali di intervenire a difesa degli interessi pubblici coinvolti, a prescindere dalla prevedibilità della situazione di pericolo che il provvedimento è volto a rimuovere. In definitiva, quindi, 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. Cosicché, la circostanza che la situazione di pericolo perduri da tempo può addirittura aggravare la situazione di pericolo

Sentenza

N. 00012/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00750/2021 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 750 del 2021, proposto da G.O.L.C.A. Agricoltura Sas di Lupinelli Milva, Società Agricola del Trasimeno Ss, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Mario Busiri Vici, Matteo Frenguelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale dell'avvocato Mario Busiri Vici in Perugia, via Cesarei n. 4;

contro

Comune di Perugia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Zetti, Rossana Martinelli, Sara Mosconi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura comunale in Perugia, via Oberdan 50;

nei confronti

Usl Umbria 1, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

delle ordinanze n. 895 del 20.09.2021 e n. 924 del 01.10.2021 del Sindaco del Comune di Perugia in materia di rimozione e smaltimento dell'amianto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Perugia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2023 la dott.ssa Elena Daniele e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società G.o.l.c.a. Agricoltura s.a.s. di Lupinelli Milvia, nella qualità di proprietaria di alcuni immobili siti in Perugia e adibiti ad allevamento di suini, impugna le due ordinanze sindacali del Comune di Perugia con le quali le veniva intimato, rispettivamente, di provvedere immediatamente alla bonifica, rimozione e smaltimento delle coperture dei fabbricati contenenti amianto, nonché di reintrodurre gli animali all'interno dei fabbricati opportunamente bonificati solo al termine delle operazioni di bonifica.

2. Espone la ricorrente che nell'agosto 2017 la USL Umbria 1 all'esito di apposito sopralluogo redigeva un verbale di ispezione in cui imponeva la bonifica dell'amianto contenuto negli edifici di cui all'allevamento di sua proprietà; la società chiedeva una proroga degli obblighi per l'elevato costo degli interventi, programmando comunque una specifica scansione temporale dei lavori. Il successivo 2 settembre 2021, a seguito di nuovo sopralluogo l'Asl

accertava la mancata rimozione e bonifica delle coperture in cemento amianto e chiedeva al Comune l’emanazione di apposita ordinanza; l’ente locale adottava quindi le ordinanze contingibili e urgenti n. 895 del 20 settembre 2021 e 924 del 1° ottobre 2021.

3. La società, a quel punto, chiedeva una nuova proroga dell’esecuzione degli incombenzi, vista la prossima consegna di circa 1700 nuovi suini e l’impossibilità di collocarli altrove; inoltre la ditta proprietaria presentava contestualmente istanza di autotutela, non derivando, a suo dire, alcun pericolo per la salute pubblica dall’amianto presente sui fabbricati in oggetto. Il Comune non accordava la proroga e rigettava l’istanza di autotutela, ribadendo l’attualità dei rischi segnalati dall’Usl.

4. La G.o.l.c.a., unitamente alla gestrice dell’allevamento Società Agricola del Trasimeno s.s., ha quindi impugnato le summenzionate ordinanze con un unico articolato motivo, allegando la violazione dell’art. 50 del d.lgs. 267/00 e dell’art. 3 della l. 241/90, nonché la violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi, il travisamento della situazione di fatto e lo sviamento della causa tipica. Le ordinanze gravate sarebbero state adottate in violazione dei presupposti legittimanti il potere: in particolare l’avvenuto accertamento da parte delle Autorità della presenza dell’amianto sin dal 2017 e la concessione della proroga degli obblighi di bonifica e smaltimento escluderebbero in radice la presenza di qualsiasi urgenza di provvedere. Inoltre lo strumento dell’ordinanza contingibile e urgente, volto a fronteggiare pericoli in materia di salute e incolumità pubblica, sarebbe stato utilizzato in sviamento di potere, vista l’assenza dei paventati pregiudizi, come certificato da apposita relazione di parte da cui emergeva il rispetto dei livelli di emissione in aria di particelle di amianto. Infine il provvedimento di bonifica avrebbe dovuto essere adottato dalla Regione, dotata di specifica competenza al riguardo.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Perugia, il quale ha riaffermato la pacifica sussistenza del pericolo per la salute pubblica derivante dalla presenza di amianto sulle coperture degli immobili, come segnalato più volte dall’Usl Umbria 1, che, in dichiarata osservanza del principio di precauzione, invitava il Comune ad imporre il rispetto degli obblighi di rimozione; inoltre il fatto che la situazione di pericolo fosse nota da tempo non ne elideva l’attualità, potendosi essere determinato, al contrario, medio tempore, un aggravamento delle condizioni di urgenza.

6. All’esito dell’udienza in camera di consiglio del 21 dicembre 2021 questo Tribunale con ordinanza n° 230 del 2021 ha rigettato l’istanza cautelare proposta dalla parte ricorrente, tenuto conto “dell’eccessivo protrarsi della situazione di rischio per la salute pubblica”; il suddetto provvedimento veniva in seguito confermato dal Consiglio di Stato con ordinanza 1019 del 4 marzo 2022, ove si chiariva che “- i provvedimenti sono motivati in ragione di una situazione non più rinviabile a tutela della salute pubblica (l’indice di degrado dei rivestimenti da risanare è particolarmente elevato, secondo i parametri delle tabelle annesse alla delibera di G.R. n. 10 marzo 2004 n. 234; la bonifica è impellente; l’intervento è contiguo a luoghi con presenza di persone);- l’urgenza va apprezzata in relazione al pericolo in atto”.

7. In vista della discussione in pubblica udienza il Comune ha depositato una memoria in cui ha segnalato che i lavori di bonifica sono stati svolti e sono terminati il 24 maggio 2022; in sede di sopralluogo del 9 giugno 2022 l’Ente ne accertava inoltre la regolarità. La consegna del certificato di smaltimento dei rifiuti avveniva il successivo 6 settembre 2023, a comprova dell’integrale adempimento degli obblighi imposti con le ordinanze impugnate. La ricorrente nulla deduceva.

8. All’udienza del 21 novembre 2023 la causa veniva trattenuta in decisione.

9. Il ricorso è infondato e meritevole di rigetto.

Ai sensi dell'art. 50 del TUEL il Sindaco può adottare ordinanze extra ordinem per fronteggiare pericoli legali alla salute e all'incolumità pubblica, provvedimenti dal contenuto atipico che devono ritenersi legittimi in presenza di stringenti presupposti di legge, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione: tali presupposti giustificano la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 07 aprile 2023, n. 2160, C.d.S., Sez. V, 21 febbraio 2017 n. 774; id., 22 marzo 2016, n. 1189; id., 5 settembre 2015, n. 4499).

9.1. Con specifico riferimento ai presupposti di adozione delle ordinanze sindacali gravate - che la società ricorrente contesta in prima battuta con riguardo all'attualità della situazione di pericolo per la salute pubblica - è stato chiarito che "anche il riscontro di uno stato dei luoghi che potrebbe divenire potenzialmente pericoloso per l'incolumità pubblica può legittimare il ricorso al potere extra ordinem da parte del Sindaco, non essendo necessario attendere l'attualizzarsi della minaccia. Difatti, la potenzialità di un pericolo grave per l'incolumità pubblica è sufficiente a giustificare il ricorso all'ordinanza contingibile e urgente, anche qualora essa sia nota da tempo o si protragga per un periodo senza cagionare il fatto temuto, posto che il ritardo nell'agire potrebbe sempre aggravare la situazione, nonché persino allorquando il pericolo stesso non sia imminente, sussistendo, comunque, una ragionevole probabilità che possa divenirlo, ove non si intervenga prontamente in seguito al riscontrato deterioramento dello stato dei luoghi" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 11 luglio 2022, n. 4653, nonché, conformi, C.d.S., sez. IV, 22 marzo 2023, n. 2895, e T.A.R. Toscana, sez. III, 08 aprile 2023, n. 362.).

Nel caso di specie, per stessa ammissione di parte ricorrente, la vicenda in contesa è originata da un sopralluogo del 2017 dell'Usl Umbria 1 - titolare dell'interesse all'igiene e alla salute pubblica - che accertando la presenza nelle stalle per l'allevamento di suini di coperture in cemento amianto, imponeva alla società proprietaria obblighi di bonifica e di rimozione, poi prorogati solo a seguito della presentazione da parte della G.o.l.c.a. di apposito DUVRI che recava un cronoprogramma degli interventi a scadenza annuale; seguiva nel 2021 un nuovo sopralluogo dell'Autorità sanitaria, che accertando l'inadempimento degli obblighi precedentemente assunti, interessava il Comune di Perugia affinché ne esigesse l'immediato rispetto, visti i potenziali e noti rischi per la salute derivanti dall'amianto. E' indubitabile quindi la sussistenza di un potenziale pericolo per la salute pubblica, derivante dalle coperture in cemento amianto site sulle stalle e sugli altri fabbricati interessati, che quindi poteva legittimamente essere affrontato in via contingibile e urgente con le ordinanze impugnate.

Non solo. Si legge nel DUVRI presentato dalla ditta il 22 settembre 2017 a seguito del sopralluogo dell'Usl, che tutti e quattro gli edifici facenti parte del compendio adibito ad allevamento e sottoposti a valutazione dell'indice di degrado (che teneva conto dello stato di danneggiamento delle coperture in amianto, della vetustà e della friabilità delle stesse nonché della potenzialità del pericolo derivante dalla vicinanza con luoghi sensibili) davano esito superiore al valore di 45 (nello specifico, 72, ovvero "pessimo"): tale risultato secondo la tabella allegata richiedeva un intervento di bonifica da effettuarsi entro dodici mesi, privilegiando la soluzione della rimozione. Peraltro in caso di vicinanza a luoghi in cui vi fosse la presenza di persone o a scuole e ospedali il termine si riduceva a sei mesi.

Allorché l'Asl nel 2021 accertava l'inadempimento a tali incombeni, erano trascorsi ben quattro anni dal primo sopralluogo, pertanto l'attualità del pericolo per la salute pubblica si era sicuramente aggravato, inducendo l'autorità a richiedere al Comune un intervento immediato.

9.2. Anche la tesi di parte ricorrente secondo cui, essendo la presenza dell'amianto cosa nota da tempo ed essendo stati prorogati gli obblighi di bonifica, non esisteva alcuna necessità di provvedere in via d'urgenza ai sensi dell'art. 50 TUEL, è infondata, proprio perché "la sorveglianza sui manufatti in amianto o contenenti amianto va svolta di continuo, non potendosi mai escludere del tutto che nel corso del tempo i fenomeni atmosferici e naturali rendano pericolosi per la salute pubblica manufatti che fino a quel momento potevano definirsi sicuri ai sensi della l. n. 257/1992" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 01 giugno 2020, n.2087).

Quindi il presupposto circa l'esistenza di una situazione eccezionale ed imprevedibile va interpretato nel senso che non rileva la circostanza che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero a un evento nuovo e imprevedibile, bensì la sussistenza della necessità e urgenza attuali di intervenire a difesa degli interessi pubblici coinvolti, a prescindere dalla prevedibilità della situazione di pericolo che il provvedimento è volto a rimuovere. "In definitiva, quindi, 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. Cosicché, la circostanza che la situazione di pericolo perduri da tempo può addirittura aggravare la situazione di pericolo". (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 04 dicembre 2019, n. 13898, nonché, C.d.S., sez. II, 22 luglio 2019, n. 5150).

Se anche è decorso del tempo dall'insorgenza della situazione di pericolo (nel caso di specie ben quattro anni) ciò non esclude l'attualità della stessa e l'urgenza di provvedere con ordinanza extra ordinem, perché proprio la reiterata inottemperanza all'ordine della P.A. rendeva ancora più stringenti ed indifferibili le necessità di bonifica accertate per la prima volta anni addietro e mai soddisfatte.

9.3. E' infine infondato anche l'argomento secondo cui il Sindaco sarebbe incompetente a provvedere con ordinanza ex art. 50 del d.lgs. 267/2000 riguardo agli obblighi di bonifica in tema di cemento amianto, in quanto spetterebbe alla Regione provvedere in via ordinaria mediante l'emissione del provvedimento descritto dall'art. 12, comma 3, della l. 257/92: infatti, come già chiarito, è precisamente la presenza di un pericolo attuale che giustifica l'urgenza di provvedere con ordinanza contingibile e urgente, radicando la competenza del sindaco ai sensi del TUEL, qualora sia sconsigliabile attendere l'espletamento delle procedure ordinarie.

10. Il ricorso deve essere conclusivamente respinto. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese di giudizio, che liquida in 1.500,00 (millecinquecento/00) euro, oltre oneri e accessori di legge, in favore del Comune di Perugia. Nulla per le spese nei confronti della USL Umbria 1, non costituita.

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

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

Elena Daniele, Referendario, Estensore

Tratto da Lexambiente.it