

Le ordinanze sindacali ed il giudice amministrativo

Tar Bari Sez. II, n. 2184/2002

Oggetto: annullamento di ordinanza con cui il Sindaco ha **ingiunto di bonificare** entro novanta (90) giorni a far data dalla notifica del presente provvedimento, **tutti i materiali di cemento amianto esistenti nell'immobile** degli interessati **esibendo preventivamente** alla A.S.L. **apposito piano di lavoro** ai sensi dell'art. 34 del D.Lvo n 277/91; con diffida che non ottemperando entro il termine concesso si provvederà in danno dei proprietari con l'applicazione di sanzioni penali e deferimento all'Autorità Giudiziaria".

Natura dell'ordinanza

Il primo motivo muove dalla considerazione che l'ordinanza gravata sia un'ordinanza contingibile ed urgente ex art. 38, comma 2, della legge n. 142/90, mentre così non è. Premesso che alcun richiamo è fatto nell'atto gravato alla disposizione di cui innanzi, il che ha pure la sua valenza ai fini di che trattasi, va considerato, come giustamente osservato dalla difesa del Comune, che le ordinanze *extra ordinem* sono atipiche, nel senso cioè che per la loro emanazione l'ordinamento richiede la necessità e l'urgenza lasciando alla p.a. ampia sfera discrezionale quanto al contenuto; di qui anche riscontro in sede di contenzioso giurisdizionale di poteri del G.A. impingenti anche nel merito della svolta azione amministrativa.

Nella specie invece l'Ordinanza di cui si discute è stata emanata, come si legge in preambolo, in base alla legge regionale n. 36 del 27.3.84 (vedi art. 3 circa la competenza sindacale in tema di igiene e sanità) ed alla legge 27 marzo 1992 n. 257 e D.M. del 6 sett. 1994.

In particolare osserva il Collegio che il D.M. da ultimo citato riguardante "Normative e metodologie tecniche di applicazione dell'art. 6 comma 3, e dell'art. 12 comma 2 della legge 27 marzo 1992 n. 257 relativa alla cessazione dell'impiego di amianto" al punto 7 si interessa di coperture in cemento amianto sottolineando che quando detto materiale si trova all'interno dell'edificio non va incontro ad alterazioni significative, invece esposto ad agenti atmosferici subisce un progressivo degrado. Lo stato di degrado delle coperture in cemento armato in relazione al potenziale rilascio di fibre comporta poi intervento di bonifica.(punto 7/a).

Nella specie (trattasi di fabbricato per attività industriale risalente ai primi anni sessanta) dall'accertamento del Dipartimento di Prevenzione –Polizia sanitaria della ASL Ba/4 **si ricavava che le coperture in cemento amianto erano in stato precario di conservazione e che tutte le parti presentavano vistose macchie di umidità.**

A fronte quindi di una normativa particolarmente tecnica dettata dal Ministero della Sanità in tema di prevenzione di rischi dall'uso di amianto che come visto che comporta bonifica delle coperture in cemento amianto in relazione al potenziale rilascio di fibre, il provvedere del Sindaco, stante gli accertamenti effettuati, si poneva come atto dovuto.

La tesi dei ricorrenti per cui il Sindaco avrebbe dovuto ordinare al più una manutenzione della copertura e non già la rimozione non pare fondata; la manutenzione è prevista per materiali integri suscettibili di danneggiamento (punto 2 lettera 2b allegato al D.M. 6.9.94) nel mentre in presenza di materiali danneggiati (stante il potenziale rilascio di fibre di amianto) si impone –come già detto-la bonifica (vedi anche lettera 2c D.M.).

Il richiamo poi al d.lgs. n. 277/91 è reso nell'atto gravato perché detto d.lgs. impone la predisposizione di piano operativo prima dei lavori di demolizione e a protezione dei lavoratori che provvedono alla rimozione dell'amianto, come imposto nell'Ordinanza sindacale (predisposizione di piano di lavoro da esibirsi allo SPESAL della ASL) e non già ad altri fini.

Tar Brescia, n. 674/2004

La fattispecie

In questo caso **l'ordinanza**, adottata in base all'art. 54 del Dlgs. 18 agosto 2000 n. 267, **ha imposto la rimozione delle coperture dei capannoni destinati all'allevamento avicolo a causa della presenza di amianto**. L'ordinanza si basa sulla nota dell'ARPA Dipartimento di Brescia, nella quale sono state espresse preoccupazioni per lo stato (da mediocre a pessimo) delle coperture dei capannoni avicoli esistenti sul territorio comunale. Considerato il pericolo che dalle coperture si liberino particelle di amianto l'ARPA ha chiesto al Comune di imporre agli interessati la predisposizione di piani di rimozione dell'amianto ai sensi dell'art. 34 del Dlgs. 15 agosto 1991 n. 277. Tali piani avrebbero dovuto ricevere il parere vincolante della ASL e dell'ARPA per quanto riguarda la gestione dei rifiuti eventualmente prodotti.

L'ordinanza sindacale ha inoltre richiamato l'esito del campionamento delle coperture dei capannoni del ricorrente affidato alla società Indam laboratori chimici srl. Dal rapporto di analisi n. 2207593 del 22 aprile 2002 risulta che nel campione prelevato presso l'azienda agricola del ricorrente sono presenti *"fibre asbestiformi del gruppo serpentino (varietà crisotilo)"*.

Sulla base di questa ricostruzione dei fatti al ricorrente è stato ingiunto di rimuovere entro 90 giorni le coperture dei capannoni avicoli secondo quanto previsto dal DM 6 settembre 1994 e dal DM 14 maggio 1996, previa presentazione alla ASL di un piano redatto ai sensi del Dlgs. 277/1991.

La decisione

1. Le norme che regolano la competenza per gli interventi di bonifica delle strutture contenenti amianto.

L'art. 10 comma 2 lett. 1) della legge 257/1992 prevede che nei piani regionali di decontaminazione dall'amianto sia inserito un censimento degli edifici contenenti amianto libero o in matrice friabile. Nel caso in esame le funzioni regionali in materia sono state svolte dall'ARPA, che con la nota del 26 luglio 2002 ha individuato una categoria di edifici a rischio (i capannoni avicoli) e ha invitato il Comune a far eseguire ai proprietari gli interventi di bonifica. Per quanto riguarda i soggetti obbligati, è vero che l'art. 12 comma 3 della legge 257/1992 attribuisce alle regioni il compito di rimuovere i materiali contenenti amianto (peraltro con spese a carico dei proprietari) ma, come ha evidenziato l'ARPA nella nota del 26 luglio 2002, nei luoghi di lavoro l'obbligo dell'intervento ricade direttamente sui privati. Poiché i capannoni avicoli sono parte di un'azienda agricola vale quindi la disciplina dell'art. 34 del Dlgs. 277/1991, che impone al datore di lavoro di predisporre un piano per la rimozione dell'amianto.

2. Il rispetto del DM 6 settembre 1994

Occorre distinguere tra valutazione del rischio e metodi di bonifica.

Per adottare un ordine di bonifica la ricognizione dei fatti operata dal Comune è sufficiente, in quanto basata sul giudizio dell'organo tecnico competente in materia (l'ARPA) e sostenuta da un'analisi di laboratorio che ha confermato la presenza di amianto nelle coperture dei capannoni del ricorrente. Il fatto che tale analisi non provenga da una ASL non appare rilevante, in quanto si tratta di attività tecnica che può essere svolta da qualsiasi soggetto idoneo.

Questo tipo di valutazione del rischio non basta tuttavia ai fini dell'individuazione del metodo di bonifica più idoneo. Per definire in dettaglio i punti dove occorre intervenire e la tecnica da utilizzare è necessario approfondire l'analisi dei luoghi seguendo le norme tecniche della materia e in particolare il DM 6 settembre 1994. Una volta chiariti questi aspetti potrà essere predisposto un piano di intervento con la descrizione del metodo di bonifica. Sotto questo profilo l'ordinanza sindacale risulta illegittima, perché imponendo la rimozione delle coperture anticipa arbitrariamente il metodo di bonifica, che dovrà invece essere proposto dal ricorrente sulla base del piano ex art. 34 del Dlgs. 277/1991. Poiché, come sottolineato dal ricorrente, **il DM 6 settembre 1994 non impone necessariamente l'eliminazione delle strutture contenenti amianto ma consente altri metodi di neutralizzazione (incapsulamento, confinamento) in rapporto alle circostanze concrete, il ricorrente deve essere messo in condizione di proporre l'intervento più adeguato, che potrà essere anche quello meno impattante e oneroso.** La garanzia per la salute collettiva e dei soggetti incaricati dei lavori è data comunque dal parere vincolante della ASL (e dell'ARPA per quanto di competenza) e dai controlli che il Comune potrà effettuare durante e dopo la bonifica.

In definitiva: può essere riconosciuto al Comune il potere di intervenire per imporre la bonifica ma il contenuto e i limiti di tale bonifica devono essere definiti attraverso un piano dettagliato sulla base dell'analisi puntuale delle condizioni delle strutture interessate.

3. Il rapporto tra i poteri di ordinanza del Sindaco e le norme tecniche

I rischi da amianto sono una giustificazione sufficiente per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 54 comma 2 del Dlgs. 267/2000.

Le **norme tecniche** (DM 6 settembre 1994 e DM 14 maggio 1996) operano una valutazione della pericolosità dell'amianto che non necessita di integrazioni in sede amministrativa. Il collegamento tra il rischio in astratto e la situazione del ricorrente è garantito dall'analisi del campione di materiale prelevato sul posto. Peraltro *se anche l'ordinanza in questione non disponesse dei caratteri dell'urgenza non potrebbe automaticamente essere considerata illegittima, in quanto sarebbe qualificabile come traduzione in forma puntuale di un obbligo di bonifica già previsto dalla legge per i luoghi di lavoro.*

In definitiva la "derubricazione" dell'ordinanza risulta irrilevante.

Conclusioni

L'ordinanza impugnata è **legittima** (e può rimanere integra) **nella parte in cui prevede l'obbligo di eliminare o neutralizzare l'amianto** presente nelle coperture dei capannoni avicoli, mentre **deve essere annullata** nella parte in cui non consente che la bonifica possa avvenire, in alternativa alla rimozione delle coperture, mediante una delle tecniche previste dal DM 6 settembre 1994 e dalle altre norme tecniche, sulla base di un piano di intervento predisposto dal ricorrente e approvato dalla ASL.

Tar Palermo, Sez. II, n. 1154/2004

La fattispecie

Il Comune in sede di riesame di propria precedente ordinanza 21.11.2000, ritenendo che non fosse stato superato il pericolo di inquinamento dell'area di proprietà della società ricorrente, aveva ribadito l'obbligo della società stessa di rimuovere tutti i rifiuti rinvenuti in detta area (tra cui rifiuti contenenti amianto)

La società **ricorrente**, deducendo la violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 12 della legge 27.3.1992 n. 257, dell'art. 3 del D.Lvo 17.3.1995 n. 114, del D.M. 6.9.1994 e dell'art. 3 della L.r. 30.4.1941 n. 10, **assumeva di avere provveduto**, come da piano di lavoro approvato dall'Azienda U.S.L., all'asportazione di tutto l'amianto presente nello stabilimento, **per cui spettava esclusivamente all'Azienda medesima di effettuare le operazioni di certificazione di restituibilità di ambienti bonificati dall'amianto.**

La decisione

A norma del combinato disposto dell'art. 12 della legge n. 257 del 1992 e del punto 6) dell'allegato al D.M. 6.9.1994, recante normative e metodologie tecniche di applicazione delle disposizioni di cui alla menzionata legge relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto, la competenza ad effettuare le operazioni di certificazione di restituibilità degli ambienti bonificati dall'amianto è attribuita all'Azienda U.S.L. territorialmente competente.

Ne discende, quindi, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati dal momento che ribadiscono l'obbligo in capo alla società ricorrente di bonificare il sito per quanto concerne l'amianto, senza che siano stati effettuati i previsti accertamenti da parte dell'Azienda U.S.L. in ordine alla restituibilità dell'ambiente bonificato.

Tar Napoli, Sez. IV, n. 1151/2003

Oggetto: annullamento dell'ordinanza sindacale, con la quale è stata ordinata la rimozione della copertura di lastre ondulate di cemento amianto della struttura di circa 300 mq., adibita a deposito, svezamento pulcini e copertura caldaia ubicata nell'azienda agricola "nel più breve tempo possibile", e comunque entro dicembre 2002, nonché ad attuare un intervento di bonifica conservativa mediante incapsulamento del primo e del secondo capannone rispetto all'entrata dell'azienda, nel "medio termine".

La decisione

L'atto è viziato da **difetto di motivazione.**

L'atto impugnato pur incidendo in maniera significativa sulla sfera giuridico patrimoniale del destinatario, imponendo la modifica dello stato dei luoghi nella sua proprietà, non è corredato da una sufficiente ostensione delle ragioni poste a base della determinazione assunta. Invero, **in maniera del tutto generica si prospetta la necessità di provvedere alla rimozione della copertura in amianto e di attuare un intervento di bonifica, ma alcun elemento ulteriore viene offerto per consentire all'interessato di comprendere le ragioni sulla cui base la determinazione negativa è stata adottata.**

In materia di onere motivazionale l'insegnamento della giurisprudenza è nel senso che la verifica della logicità «estrinseca» dell'esercizio del potere amministrativo si incentra proprio sulla motivazione del provvedimento, per cui ai fini della sua sufficienza non basta la mera verosimiglianza del ragionamento espresso, ma occorre pure che sia evidenziato un nesso di consequenzialità e proporzione delle varie conclusioni con gli atti effettivamente acquisiti al procedimento e con le premesse fattuali emergenti da ciascuno di essi (C. Stato, sez. IV, 16-03-1999, n. 287).

L'obbligo di motivazione, ora generalmente imposto dall'art.3 l. 7 agosto 1990 n. 241, è una protezione, di tipo esternativo, del più ampio e incisivo dovere di trasparenza che permea, per disposto normativo e in armonia con i canoni costituzionali, l'azione amministrativa; tale obbligo si proietta fin dove è necessario per dare contezza agli amministrati della intrinseca corrispondenza dell'esercizio del potere alle norme che ne presiedono l'adozione (C. Stato, sez. IV, 06-04-1999, n. 538).

Ebbene, nel caso di specie il Collegio ritiene appunto che **il mero generico riferimento alla presenza di amianto nelle coperture, non consente in alcun modo al destinatario del provvedimento di comprendere su quali basi poggia la necessità di effettuare gli indicati e onerosi interventi, necessità che l'Amministrazione apoditticamente afferma, con la conseguenza che è di tutta fondatezza la censura relativa al difetto di motivazione dell'atto impugnato.**

Il generico tenore della motivazione posta a corredo dell'atto e il contestuale riferimento alla relazione n.3449 del Servizio Prevenzione e Sicurezza sul Lavoro dell'ASL NA 4 di Acerra impone, nel quadro di una motivazione *per relationem*, che si esamini il contenuto della stessa.

Ebbene, anche alla luce di quanto in tale verbale indicato si denota la mancanza di una adeguata ostensione degli *step*, ovverosia dei passaggi logico-argomentativi, che hanno condotto all'ordinanza censurata, atteso che la disamina dello stato dei luoghi, che pure si dice di avere effettuato alla luce dei valori di dispersione "inferiori alle 20 ff/l indicati come limite dal DM 6.9.94", non si è tradotta in una precisa indicazione dei profili invariabilmente richiesti proprio dalla succitata normativa.

L'unica ragione giustificativa dei provvedimenti adottati, difatti, consiste nell'accertato "rilascio se pur modesto di fibre...", quando invece il DM 6.9.94, che peraltro è indicato nel corpo della relazione come normativa di riferimento, impone tutta una serie di accertamenti in ordine allo "stato di degrado delle coperture in cemento-amianto, in relazione al potenziale rilascio di fibre", quali la friabilità del materiale, lo stato della superficie, la presenza di sfaldamenti, crepe, rotture, di materiale friabile o polverulento, ecc..

Nello stesso Decreto si dice, difatti, che le lastre di copertura in cemento-amianto "sono costituite da materiale non friabile che, quando è nuovo o in buono stato di conservazione, non tende a liberare fibre spontaneamente". Di qui la necessità di effettuare un attento esame dello stato dei luoghi secondo i suddetti parametri, ma nulla di tutto questo emerge dalla lettura della suddetta relazione.

In conclusione, il dedotto difetto motivazionale trova positivo riscontro, in quanto l'Amministrazione ha ommesso di ostendere le ragioni che fanno ritenere, pur in presenza di valori di aerodispersione ben inferiori ai valori massimi previsti, la necessità di effettuare i richiesti interventi di rimozione e bonifica delle coperture in amianto.

L'art. 650 c.p.

Sez. I, sent. n. 9844/2007, Scotti

Non integra l'ipotesi di reato di cui all'art. 650 cod. pen. la condotta **di colui che esegue immediatamente la prestazione finale senza eseguire la prescrizione strumentale intermedia imposta dall'autorità amministrativa.** (Fattispecie in cui l'ordine prevedeva che prima si verificasse se la canna fumaria conteneva fibre di amianto e solo in caso positivo la si sostituisse, mentre il destinatario aveva provveduto direttamente alla sostituzione).

Sez. I, sent. n. 25656/2006, Milardi

Gli imputati non avevano ottemperato all'ordinanza emessa dal Sindaco del comune, che imponeva di eliminare l'inconveniente igienico-sanitario costituito dalle lastre di eternit che ricoprivano i tetti dello stabile: il sindaco aveva imposto ad essi l'obbligo di eliminare l'inconveniente entro 15 giorni dalla notifica del provvedimento, giacché, a causa della presenza di amianto e del cattivo stato di conservazione delle lastre, si sarebbe potuto determinare il rilascio di fibre di amianto nell'ambiente, con grave pericolo per la salute pubblica e danno per l'igiene.

Il tribunale osservava che l'ordinanza rispettava tutti i requisiti prescritti dalla L. n. 142 del 1990, art. 38, comma 2:

si trattava di un'ordinanza contingibile e urgente, che aveva la finalità di fronteggiare attraverso un intervento extra ordinem una situazione eccezionale di necessità. La violazione accertata integrava gli estremi di un reato e non di un illecito amministrativo come sosteneva la difesa degli imputati e il reato poteva dirsi perfezionato alla data del 12 febbraio 2002, data dell'accertamento della inottemperanza del provvedimento, trattandosi di un reato solo eventualmente permanente, a nulla rilevando che il 10 luglio 2003 si fosse provveduto finalmente a rimuovere la copertura in eternit.

La S.C. ha affermato:

A) In ordine alla natura delle ordinanze contingibili ed urgenti:

La sentenza de qua fa invero un'applicazione corretta e puntuale di principi più volte enunciati da questo Supremo Collegio in materia di ordinanze sindacali emesse in materia di igiene e sanità. A cominciare dalla competenza esclusiva del sindaco ad emetterle, trattandosi di provvedimenti che si fondano sui poteri di intervento propri dell'autorità comunale: è stata la giurisprudenza di questa Corte ad affermare che, in tema di violazione dei precetti di un'ordinanza sindacale, ai fini della configurabilità del reato contravvenzionale di cui all'art. 650 c.p, occorre che la violazione sia relativa a "provvedimenti contingibili e urgenti" adottati dal sindaco, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico "in materia di sanità e di igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini" ai sensi della L. dell' 8 giugno 1990, n. 142, art. 38, comma 2, (disposizione che, a seguito dell'abrogazione dell'intero testo unico com. e prov. 1915, ivi compreso l'art. 158, e, insieme ad altri, anche dell'art. 55 testo unico com. prov. 1934, sancita dalla L. n. 142 del 1990, art. 64, delimita i confini della potestà sindacale extra ordinem" (Cass., 5 maggio 1998, Molinari, Guida dir., 1998, fasc. 27,123).

B) In ordine alla natura del reato di cui all'art. 650 c.p.

Quanto alla natura della fattispecie criminosa descritta dall'art. 650 c.p., la giurisprudenza prevalente è orientata nel senso di ritenere che, ai fini della decorrenza del termine di prescrizione, essa integra un reato omissivo permanente, distinguendo il caso in cui sia fissato un termine per il

compimento dell'azione, la cui omissione perfeziona la consumazione del reato perché dopo la sua scadenza l'azione non può più essere utilmente compiuta, dal caso in cui l'azione può essere utilmente compiuta anche dopo la scadenza del termine, e quindi tardivamente, con la conseguenza che il termine eventualmente fissato nel provvedimento sindacale indica solo il momento dal quale ha inizio la condotta criminosa, e non quello nel quale essa si esaurisce, dal momento che l'interesse protetto dalla norma incriminatrice non è il rispetto del termine in sé, ma il compimento dell'azione, la cui omissione determina la situazione di illiceità (Cass., Sez. I, 23 settembre 1996, Patriciello, in Cass. pen. mass. ann., 1997, 1736).

Nel caso in esame, si è in presenza di un termine che, quantunque fissato (15 giorni), non era certamente perentorio, sicché appare indubbia la natura permanente del reato posto in essere dai ricorrenti che è cessato quando essi hanno dato esecuzione dell'ordine (e cioè il 10 luglio 2003, a distanza di oltre tre anni dall'ordinanza sindacale) (Cass., Sez. 1, 11 luglio 1997, Grillo, in CED Cass., n. 208000).

Ne deriva che il reato non è estinto per prescrizione.