

BONIFICA DI MANUFATTI CONTENENTI AMIANTO E OBBLIGO DI PROVVEDERE DELLA P.A. IN RELAZIONE ALL'ISTANZA DEL PRIVATO

DI LINDA GAVONI

T.A.R. CAMPANIA, Salerno, Sez. II, 3 luglio 2019, n. 1199 - Pres. Severini; Est. Conforti - Gadit Sez. Nocera Superiore e Gadit Coordinamento Provinciale Salerno (avv. Acocella) c. Comune di Nocera Superiore (avv. Criscuolo) e altri

La P.A. ha l'obbligo giuridico di provvedere sull'istanza del privato volta a ottenere l'esecuzione in danno dell'ordinanza di rimozione integrale della copertura in amianto di un immobile. Questo in quanto l'obbligo di provvedere sussiste non solo nei casi previsti dalla legge ma - più in generale - "tutte quelle volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa di conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione".

La giurisprudenza amministrativa ha recentemente rimarcato l'obbligo per la P.A. di pronunciarsi in merito alle istanze avanzate dai privati finalizzate ad ottenere l'effettiva comminatoria dell'esecuzione in danno di cui alle ordinanze di rimozione dei materiali contenenti amianto qualora il destinatario del provvedimento amministrativo non ottemperi a quanto intimato.

Tale principio ha trovato applicazione nell'ambito di una controversia riguardante la bonifica di una struttura adibita a ricovero animali la cui copertura era stata realizzata in amianto, con conseguente grave pericolo per la salute pubblica e privata (1).

Dal momento che i provvedimenti amministrativi emanati dal Comune di Nocera Superiore (SA) susseguiti tra il 2015 ed il 2018 ingiungenti l'obbligo di procedere alla rimozione della copertura in amianto sono rimasti ineseguiti (2) e che alle diffide mediante cui è stato intimato all'ente locale di dare esecuzione alle misure attuative di cui alle ordinanze non è seguito alcun riscontro da parte della P.A. interessata (3), alcune associazioni ambientali locali hanno deciso di adire il T.A.R. Salerno ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a al fine di accertare l'illegittimità del silenzio-inadempimento dell'amministrazione comunale.

Il giudice amministrativo ha ritenuto fondata la domanda di parte ricorrente sulla scorta delle seguenti motivazioni.

Il Collegio ha anzitutto evidenziato come l'amministrazione comunale - pur avendo emanato negli anni diverse ordinanze preordinate alla rimozione integrale della copertura in amianto della struttura

adibita a ricovero animali, con contestuale previsione della comminatoria dell'esecuzione in danno in caso di inottemperanza dei destinatari di tali ingiunzioni - non abbia mai dato seguito all'azione amministrativa cui si era autovincolato. Secondo i giudici di prime cure, in un'ipotesi siffatta l'obbligo di provvedere non si esaurisce *“nella mera adozione degli ordini preordinati ad imporre la rimozione della copertura in amianto”* ma si estende necessariamente *“a tutte quelle misure attuative di tale ordine”*.

Non va poi dimenticato che nello svolgimento della vicenda amministrativa, il Comune di Nocera Superiore non solo aveva coinvolto le associazioni ambientaliste promotrici delle istanze tendenti ad ottenere l'adozione dell'ordine di esecuzione in danno (qualificandole pertanto come interlocutrici legittimate ad avanzare tale richiesta) ma aveva altresì individuato - quale soluzione al problema - anche l'esecuzione della rimozione della copertura in amianto in danno dei destinatari dei provvedimenti, ove questi non si fossero attivati.

Sul punto il Collegio ha ricordato come la giurisprudenza amministrativa sia unanime nel ritenere che l'obbligo di provvedere della P.A. sussista non solo nei casi previsti dalla legge ma anche *“nelle ipotesi che discendono dai principi generali, ovvero dalla peculiarità della fattispecie, e ai sensi dell'art. 2 l. n. 241 del 1990, allorché ragioni di giustizia o rapporti esistenti tra Amministrazione e amministrati impongano l'adozione di un provvedimento, soprattutto al fine di consentire a questi ultimi di adire la giustizia per la tutela delle proprie ragioni”*, ritenendo in tal modo sussistente l'obbligo in questione - più in generale - *“ogni qualvolta esigenze di giustizia sostanziale impongano l'adozione di un provvedimento espresso, in ossequio al dovere di correttezza e buona amministrazione (art. 97 Cost.) in rapporto al quale il privato vanta una legittima e qualificata aspettativa ad una esplicita pronuncia”* (4).

Di conseguenza il giudice amministrativo - tenuto conto da un lato del *“mancato completo adempimento dei plurimi ordini”* emanati dall'amministrazione comunale (rimasta illegittimamente inerte nonostante la previsione dell'esecuzione in danno in caso di inottemperanza dei privati proprietari dell'immobile) e, dall'altro, della *“fitta interlocuzione procedimentale”* intercorsa con le amministrazioni ambientaliste locali - ha qualificato la condotta tenuta dal Comune di Nocera Superiore come ipotesi di silenzio-inadempimento, obbligando pertanto l'ente comunale a provvedere sull'istanza di parte ricorrente nella parte in cui questa domanda *“l'emanazione di quegli atti amministrativi necessari per dare corso all'esecuzione in danno”* (5).

(1) La normativa italiana in tema di bonifica e rimozione dell'amianto è stata interessata, come noto, da numerosi interventi legislativi e regolamentari: tra questi si segnalano la l. n. 257/1992, mediante cui il Legislatore italiano (recependo quanto previsto dalla direttiva CEE 91/382) ha definitivamente vietato l'estrazione, la produzione e la commercializzazione dell'amianto nel territorio nazionale, disciplinando al contempo il trattamento, lo smaltimento e l'esportazione dei prodotti contenenti tale sostanza; il D.M. 6 settembre 1994 che ha delineato le procedure operative da seguire per la rimozione e la bonifica dei MCA (con focus specifico sulle diverse tipologie di interventi di bonifica attuabili, vale a dire rimozione, incapsulamento o sovracopertura del manufatto contenente amianto); il D.M. 20 agosto 1999 che ha previsto in particolare l'obbligatorietà del Programma di Manutenzione e Controllo nel caso in cui si sia proceduto all'incapsulamento dell'amianto e - da ultimo - il T.U. 81/2008 in tema di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, che ha disciplinato organicamente tutta la normativa sull'amianto, sostituendo a partire dal 30 aprile 2008 la l. n. 257/1992 (tra le varie disposizioni introdotte, va ricordato l'obbligo di redazione del Piano di Lavoro, mediante cui l'impresa incaricata della bonifica dei MCA esplica nel dettaglio le procedure che intende seguire nonché le attrezzature e la manodopera da impiegarsi nella bonifica). Il quadro è poi completato da numerose altre fonti normative di settore che fanno riferimento al tema della gestione e della bonifica dell'amianto: in tal senso, si ricordano, tra gli altri, il D.Lgs. n. 114/1995 indicante i valori limite di concentrazione di amianto negli scarichi in atmosfera e negli scarichi liquidi in relazione alle attività di

demolizione di manufatti e di rimozione di amianto; il D.Lgs. n. 22/1997 (c.d. Decreto Ronchi) e relativo D.M. 25 ottobre 1999 recanti prescrizioni specifiche relativamente ai rifiuti contenenti amianto; il D.M. 18 marzo 2003 mediante cui il MATTM ha definito il regolamento per la mappatura delle zone da bonificare dalla presenza di amianto ed il D.Lgs. n. 257/2006 che, recependo quanto previsto dalla direttiva 2003/18/CE, ha in parte modificato il D.Lgs. n. 626/1994 in materia di sicurezza sul lavoro, introducendo il Titolo VI-bis denominato "Protezione dei lavoratori contro i rischi connessi all'esposizione ad amianto". Per ulteriori informazioni sul tema, cfr. http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=658&area=Sicurezza%20chimica&menu=amianto e http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=1795&area=Sicurezza%20chimica&menu=amianto.

- (2) Nello specifico, il Comune di Nocera Superiore ha provveduto ad emanare tre distinte ordinanze di rimozione dell'immobile potenzialmente dannoso per la salute umana (i.e. ordinanze n. 10/2015, 10/2018 e 18/2018): in tutti e tre i casi l'amministrazione comunale aveva specificato che in caso di inottemperanza a quanto intimato si sarebbe proceduto all'esecuzione in danno, misura che nei fatti non ha mai trovato applicazione.
- (3) Prima di adire il giudice amministrativo, le associazioni ambientaliste locali avevano indirizzato al Comune di Nocera Superiore due diverse diffide (datate rispettivamente 9 agosto e 25 settembre 2018) mediante le quali veniva chiesto all'ente comunale di procedere alla comminatoria dell'esecuzione in danno, stante l'inottemperanza dei proprietari del manufatto contenente amianto a quanto intimato dalle ordinanze n. 10/2015, 10/2018 e 18/2018.
- (4) T.A.R. Roma, Sez. I, 24 aprile 2018, n. 4580. In termini analoghi, T.A.R. Milano, Sez. II, 28 settembre 2018, n. 2171 e T.A.R. Salerno, Sez. I, 26 novembre 2018, n. 1725. Sul punto, si segnala anche Cons. Stato, Sez. VI, 8 febbraio 2019, n. 961.
- (5) Sul punto, è interessante notare come la circostanza dell'inizio dei lavori di rimozione della copertura in amianto del manufatto ad opera dei proprietari - incontestata tra le parti e ancora in fieri al momento della proposizione del ricorso dinanzi al TAR Salerno - non abbia avuto alcun riflesso sulla decisione dei giudici di prime cure: questi ultimi hanno infatti evidenziato come l'inizio di esecuzione di quanto ingiunto fosse in ogni caso tardivo rispetto al termine assegnato dall'amministrazione comunale in seno ai provvedimenti di rimozione. Non comminando l'esecuzione in danno a fronte dell'inottemperanza dei proprietari dell'immobile alle tre ordinanze comunali, l'ente pubblico si è mostrato illegittimamente inerte, legittimando pertanto l'azione ex art. 117 c.p.a spiegata da parte ricorrente.