

**Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 767 del 3 febbraio 2022 (ud. del 21 dicembre 2021)**

**Pres. Poli, Est. Martino**

**Rifiuti. Coperture di fabbricati con materiali contenenti amianto. D.M. 6 settembre 1994. L. n. 257/1992.**

Con riferimento alle coperture di fabbricati con materiali contenenti amianto, vengono in rilievo esclusivamente le norme riguardanti la cessazione dell'impiego dell'amianto, dovendosi ritenere che la copertura di un fabbricato, fino a che non rovina a terra divenendo inutilizzabile, svolge un ruolo di protezione che impedisce di qualificarla come "rifiuto" in senso tecnico; da qui l'impossibilità di configurare, rispetto ad una tale copertura, la fattispecie dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti. Pertanto, fino a che la copertura del fabbricato in questione non è sottratta alla sua funzione originaria e principale, non può definirsi "rifiuto" ai sensi del d. lgs. n. 152 del 2006.

Secondo il richiamato d.m. del 6 settembre 1994, punto 2 ("Valutazione del rischio"), gli esiti dell'ispezione "visiva" hanno valore dirimente ai fini dell'attivazione degli interventi di bonifica.

**Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 767 del 3 febbraio 2022 (ud. del 21 dicembre 2021)**

N. 00767/2022REG.PROV.COLL.

N. 04054/2021 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4054 del 2021, proposto dalla società OMISSIS s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Ottavio Tesoriere, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Crotona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfonso Torchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della società OMISSIS s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., non costituitasi in giudizio;  
per la riforma  
della sentenza resa in forma semplificata dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, n. 1702 del 2020.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2021 il consigliere Silvia Martino;

Vista l'istanza con cui l'avvocato Alfonso Torchia ha chiesto il passaggio in decisione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

1. Oggetto del contendere in primo grado è l'ordinanza del Commissario straordinario del Comune di Crotone con le funzioni di sindaco che ha ordinato alla OMISSIS s.p.a. e alla OMISSIS s.r.l., in solido, di rimuovere l'amianto degradato dal manufatto sito in località OMISSIS, meglio individuato in catasto al foglio 44, particelle nn. 396, 633 e 594.

1.1. In primo grado, la società OMISSIS deduceva:

1) *Violazione e falsa applicazione del D.M. 6 settembre 1994, in relazione alla l. 27 marzo 1992, n. 257*, non essendo la società ricorrente nel possesso dell'immobile;

2) *Illogicità e contraddittorietà della motivazione*, in quanto l'ordine di rimozione era stato impartito alla OMISSIS S.p.a. benché l'Amministrazione comunale avesse accertato che essa non aveva il possesso dell'immobile.

2. Con sentenza in forma semplificata, il T.a.r. ha respinto il ricorso e condannato la ricorrente alla rifusione delle spese nei confronti del Comune.

3. La sentenza è stata appellata dalla società, che ha dedotto i seguenti mezzi di gravame.

3.1. *Errore in iudicando – Erroneità della sentenza per illogicità della motivazione in relazione al difetto di istruttoria dell'ordinanza sindacale – Violazione e falsa applicazione del D.M. 6 settembre 1994.*

Dal provvedimento impugnato in primo grado non risulterebbe l'effettuazione di una adeguata istruttoria volta a determinare l'integrità del tetto, nonché l'effettiva presenza di amianto.

In buona sostanza il Comune di Crotone avrebbe agito in forza di una semplice comunicazione dei Carabinieri forestali i quali non avrebbero neanche accertato la natura del materiale o il deterioramento con specifiche analisi.

Il T.a.r. non avrebbe neanche rilevato che nel provvedimento gravato manca ogni riferimento a qualsivoglia situazione di imminente pericolo che giustifichi l'adozione dell'ordinanza, atteso che

l'immobile sorge in una zona periferica della città del tutto isolata da qualsiasi altra costruzione, oltre ad essere recintata ed in totale disuso.

L'eventuale presenza di eventuali materiali contenenti amianto non comporta di per sé un pericolo per la salute e non giustificerebbe necessariamente un'ordinanza di rimozione, essendo per contro possibile anche il solo incapsulamento.

*3.2. Errore in iudicando – Erroneità della sentenza per intrinseca illogicità della motivazione – Violazione di legge – Violazione e falsa applicazione del D.M. 6 settembre 1994, in relazione alla l. 27 marzo 1992, n. 257.*

Il T.a.r. non avrebbe adeguatamente valutato il fatto che il possesso dell'immobile contenente amianto era in capo alla società OMISSIS s.r.l., in quanto dapprima conduttrice dell'immobile di cui trattasi, in forza di un contratto di locazione e successivamente, titolare anche del diritto di superficie concesso in forza di atto pubblico (così come peraltro stabilito anche in sede giurisdizionale civile).

4. Si è costituito, per resistere, il Comune di Crotona.

5. Con memoria del 30 agosto 2021, l'Amministrazione ha eccepito l'inammissibilità dell'appello, in quanto non reca specifiche critiche in ordine alle motivazioni che supportano la sentenza impugnata, oltre a prospettare deduzioni del tutto nuove rispetto ai motivi che erano stati articolati in primo grado. Il Comune ha poi depositato anche una memoria conclusionale.

6. L'appello, infine, è stato assunto in decisione alla pubblica udienza del 21 dicembre 2021.

7. In primo luogo, deve convenirsi con la resistente Amministrazione che l'appello presenta evidenti profili di inammissibilità sia nella parte in cui articola censure del tutto nuove, rispetto a quelle avanzate in primo grado (in particolare, per quanto attiene al preteso difetto di istruttoria che avrebbe caratterizzato l'azione amministrativa, di cui al primo mezzo di gravame), sia complessivamente in quanto non è stata svolta una critica specifica nei confronti delle statuizioni contenute nella sentenza impugnata, con la conseguente violazione, ad un tempo, sia del divieto dei "nova" (104, comma 1, c.p.a.) che del dovere di specificità delle censure (art. 101, comma 1, c.p.a.) in appello.

Parimenti, deve darsi atto dell'inammissibilità del deposito documentale dell'appellante in data 7 maggio 2021, in quanto è stato prodotto un documento nuovo (la copia del contratto di locazione del 21 marzo 2002) con conseguente violazione anche dell'art. 104, comma 2, c.p.a.

8. Ad ogni buon conto, l'appello è anche infondato nel merito.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

9. In primo luogo, va sottolineato che, nel caso di specie, vengono in rilievo esclusivamente le norme riguardanti la cessazione dell'impiego dell'amianto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2020, n. 1759; *id.*, 9 novembre 2019, n. 7665, secondo cui la copertura di un fabbricato, fino a che non rovina a terra divenendo inutilizzabile, svolge un ruolo di protezione che impedisce di qualificarla come "rifiuto"

in senso tecnico; da qui l'impossibilità di configurare, rispetto ad una tale copertura, la fattispecie dell'abbandono o del deposito incontrollato di rifiuti. Pertanto, fino a che la copertura del fabbricato in questione non è sottratta alla sua funzione originaria e principale, non può definirsi "rifiuto" ai sensi del d. lgs. n. 152 del 2006).

9.1. Secondo l'art. 12 della l. n. 257 del 1992, "1. *Le unità sanitarie locali effettuano l'analisi del rivestimento degli edifici di cui all'articolo 10, comma 2, lettera l), avvalendosi anche del personale degli uffici tecnici erariali e degli uffici tecnici degli enti locali.*

2. *Con decreto del Ministro della sanità, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le norme relative agli strumenti necessari ai rilevamenti e alle analisi del rivestimento degli edifici, nonché alla pianificazione e alla programmazione delle attività di rimozione e di fissaggio di cui al comma 3 e le procedure da seguire nei diversi processi lavorativi di rimozione.*

3. *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. Il costo delle operazioni di rimozione è a carico dei proprietari degli immobili.*

4. *Le imprese che operano per lo smaltimento e la rimozione dell'amianto e per la bonifica delle aree interessate debbono iscriversi a una speciale sezione dell'albo di cui all'art. 10 del D.L. 31 agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 ottobre 1987, n. 441. Il Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, stabilisce con proprio decreto, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i requisiti, i termini, le modalità e i diritti di iscrizione. Le imprese di cui al presente comma sono tenute ad assumere, in via prioritaria, il personale già addetto alle lavorazioni dell'amianto, che abbia i titoli di cui all'art. 10, comma 2, lettera h), della presente legge.*

5. *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. I proprietari degli immobili devono comunicare alle unità sanitarie locali i dati relativi alla presenza dei materiali di cui al presente comma. Le imprese incaricate di eseguire lavori di manutenzione negli edifici sono tenute ad acquisire, presso le unità sanitarie locali, le informazioni necessarie per l'adozione di misure cautelative per gli addetti. Le unità sanitarie locali comunicano alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano i dati registrati, ai fini del censimento di cui all'articolo 10, comma 2, lettera l).*

6. *I rifiuti di amianto sono classificati tra i rifiuti speciali, tossici e nocivi, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, in base alle caratteristiche fisiche che ne determinano la pericolosità, come la friabilità e la densità”.*

9.2. L'allegato al d.m. 6 settembre 1994 (contenente normative e metodologie tecniche riguardanti, tra l'altro, *“il controllo dei materiali contenenti amianto e le procedure per le attività di custodia e manutenzione in strutture edilizie contenenti materiali di amianto; le misure di sicurezza per gli interventi di bonifica”*), al punto 2 (*“Valutazione del rischio”*) dispone *“La presenza di materiali contenenti amianto in un edificio non comporta di per sé un pericolo per la salute degli occupanti. Se il materiale è in buone condizioni e non viene manomesso, è estremamente improbabile che esista un pericolo apprezzabile di rilascio di fibre di amianto. Se invece il materiale viene danneggiato per interventi di manutenzione o per vandalismo, si verifica un rilascio di fibre che costituisce un rischio potenziale. Analogamente se il materiale è in cattive condizioni, o se è altamente friabile, le vibrazioni dell'edificio, i movimenti di persone o macchine, le correnti d'aria possono causare il distacco di fibre legate debolmente al resto del materiale. [...]”*; al punto 2c (*“Materiali danneggiati”*), *“Sono situazioni nelle quali esiste pericolo di rilascio di fibre di amianto con possibile esposizione degli occupanti, come ad esempio:*

- *materiali a vista o comunque non confinati, in aree occupate dell'edificio, che si presentino:*
- *danneggiati per azione degli occupanti o per interventi manutentivi;*
- *deteriorati per effetto di fattori esterni (vibrazioni, infiltrazioni d'acqua, correnti d'aria, ecc.), deteriorati per degrado spontaneo;*
- *materiali danneggiati o deteriorati o materiali friabili in prossimità dei sistemi di ventilazione.*

*Sono queste le situazioni in cui si determina la necessità di un'azione specifica da attuare in tempi brevi, per eliminare il rilascio in atto di fibre di amianto nell'ambiente.*

*I provvedimenti possibili possono essere: [...]”* restauro dei materiali ovvero intervento di bonifica secondo uno dei metodi indicati al punto 3 dello stesso allegato (rimozione, incapsulamento, confinamento).

Secondo il punto 4, (*“Programma di controllo dei materiali di amianto in sede - Procedure per le attività di custodia e di manutenzione”*):

*“Dal momento in cui viene rilevata la presenza di materiali contenenti amianto in un edificio, è necessario che sia messo in atto un programma di controllo e manutenzione al fine di ridurre al minimo l'esposizione degli occupanti. Tale programma implica mantenere in buone condizioni i materiali contenenti amianto, prevenire il rilascio e la dispersione secondaria di fibre, intervenire correttamente quando si verifichi un rilascio, verificare periodicamente le condizioni dei materiali contenenti amianto.*

#### 4a) Programma di controllo

*Il proprietario dell'immobile e/o il responsabile dell'attività che vi si svolge dovrà:*

- designare una figura responsabile con compiti di controllo e coordinamento di tutte le attività manutentive che possono interessare i materiali di amianto;

- tenere un'idonea documentazione da cui risulti l'ubicazione dei materiali contenenti amianto. [...]"

Il punto 7 ("Coperture in cemento-amianto"), prevede specifiche procedure operative per eliminare il rischio amianto dalle coperture degli edifici (rimozione, incapsulamento, sopra-copertura).

9.3. In sintesi, tenuto conto di quanto previsto, tra l'altro, dal punto 4 dell'allegato al D.M. 6 settembre 1994, nonché dall'art. 12, commi 3 e 5, vanno distinte le tipologie di obblighi imposti dalla normativa di settore (arg. da Cons. Stato, sez. V, n. 1759 del 2021; sez. IV, n. 7665 del 2019; Corte cost. n. 14 del 2014).

Per quanto qui rileva, si segnalano:

- gli obblighi di controllo e di manutenzione, gravanti su chi attualmente detiene o utilizza il bene;

- gli obblighi di intervento e di bonifica, gravanti sul proprietario.

Questi ultimi ed i costi relativi sono posti a carico del proprietario, non tanto perché questi è tenuto all'attuazione del programma di manutenzione e controllo, ma piuttosto perché l'immobile – deteriorato per degrado spontaneo o per fattori esterni- ha finito per presentare dei vizi strutturali, i cui costi di eliminazione non possono che gravare sul titolare del corrispondente diritto reale.

La regola posta dall'art. 12, comma 3, della legge n. 257 del 1992 - secondo cui, per le strutture in amianto degli edifici, "*il costo delle operazioni di rimozione è a carico dei proprietari degli immobili*" - è riferita ai proprietari, non in quanto detentori degli immobili bensì in quanto titolari del corrispondente diritto reale sui beni inficiati da vizio strutturale, trattandosi di norma che individua il destinatario finale della spesa.

10. Ciò posto, nel caso di specie, il primo giudice ha correttamente applicato i principi testé sintetizzati, ritenendo del tutto indifferente la circostanza, dedotta in primo grado, che l'odierna appellante, con contratto del 31 maggio 2007, avesse costituito in favore della OMISSIS S.r.l. il diritto di superficie sull'area all'interno della quale sorge il manufatto dotato di copertura in amianto.

E' infatti rimasto incontestato che, come rilevabile dall'esame di tale atto negoziale, non vi è stato anche il trasferimento della proprietà superficiaria in capo a detta società.

Né a una diversa conclusione potrebbe giungersi anche a voler tener conto del precedente contratto di locazione stipulato tra le parti in data 21 marzo 2002 (documentato solo in sede di appello) perché, come si è visto, l'obbligo di rimozione, con i relativi costi, è stato esplicitamente posto dalla legge a carico dei proprietari.

12. Quanto al preteso difetto di istruttoria circa l'effettivo stato della copertura in amianto, si tratta di una questione del tutto nuova, estranea al perimetro del giudizio così come fissato in primo grado, in cui il ricorrente non ha mai contestato "*l'evidente stato di degrado*" riscontrato dai Carabinieri forestali nel corso di apposito sopralluogo.

Per quanto occorrer possa si evidenzia, al riguardo, che, secondo il richiamato d.m. del 6 settembre 1994, punto 2 ("Valutazione del rischio"), gli esiti dell'ispezione "visiva" hanno valore dirimente ai fini dell'attivazione degli interventi di bonifica.

13. Infine, il ricorrente non ha fornito nessun elemento di prova a supporto di una maggior idoneità, rispetto alla rimozione ordinata dal Comune, di un intervento di "incapsulamento" (questione, anch'essa, prospettata, del tutto genericamente, solo in appello).

14. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello deve essere respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo in base ai parametri di cui all'art. 26 comma 1 c.p.a. ed al regolamento n. 55 del 2014.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n.r.g. 4054 del 2021, meglio indicato in epigrafe, lo respinge.

Condanna la società OMISSIS s.p.a. alla rifusione delle spese del grado in favore del Comune di Crotone, che liquida, complessivamente, in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre agli accessori di legge (IVA, CPA e rimborso spese forfettario al 15%).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Alessandro Verrico, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere