

Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta ? (*)

di **SILVANO DI ROSA (**)**
Consulente Legale Ambientale

SOMMARIO

PRIMA PARTE: *Premessa*; – 1. -Una duplice trattazione ; – 2. -Insalubrità e pericolosità; – 3. -Tassatività degli elenchi; – 4. -Finalità e scopo della classificazione; – 5. -Prime conclusioni.

SECONDA PARTE: – 6. -Presupposti della classificazione ed atti preliminari: due visuali diverse ; – 7. -Verso la conclusione: per l'astrattezza; – 8. -Concretezza della classificazione; – 9. -Un falso problema; – 10. - Conclusioni

Parte Prima

Premessa

Con l'impiego del binomio: *industrie insalubri*, si indicano, normalmente, quelle fattispecie soggette agli effetti derivanti dalle previsioni normative di cui all'art. 216 del Testo unico delle leggi sanitarie del 1934¹ ed agli artt. 101-105 del Regolamento generale sanitario del 1901². La correttezza dell'utilizzazione di tale combinazione terminologica trova piena conferma nelle rubriche dei decreti ministeriali con cui sono stati approvati i relativi elenchi (cinque in questi ultimi trent'anni); le quali, tutte, riproducono la locuzione: «Elenco delle *industrie insalubri* di cui all'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie». Ciò vale anche per il decreto del Ministero della sanità 5 settembre 1994, con cui è stato approvato l'elenco tuttora «vigente».

1. – Una duplice trattazione

Da un più attento esame dell' **art. 216** del T.U.LL.SS. è possibile rilevare come questo preveda:

*«Le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo **pericolose** alla salute degli abitanti sono indicate in un elenco diviso in due classi.*

*La prima classe comprende quelle che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni; la seconda quelle che esigono speciali cautele per la **incolumità** del vicinato...omissis...».*

Sembrirebbe quindi necessario – per amor di completezza – passare dall'uso del binomio, inizialmente citato, alla terna: *industrie insalubri* e «*pericolose*». Questo com-

(*) Pubblicato in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. 12, pag. 1816-1828 – PRIMA PARTE – ed in fasc. 1, pag. 115-126 – SECONDA PARTE –; in www.leggiweb.it (nella sezione *articoli* del «MENÙ PRINCIPALE»); in www.tuttoambiente.it (nella sezione *commenti* gruppo «VARIE»).

¹ T.U.LL.SS. approvato con R.D. 27 luglio 1934, n° 1265, «Testo Unico delle leggi sanitarie», pubblicato nel S.O. alla *Gazzetta Ufficiale* del Regno d'Italia 9 agosto 1934, n° 186.

² Regolamento generale sanitario approvato con R.D. 3 febbraio 1901, n° 45, «Regolamento per l'esecuzione della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno d'Italia 21 febbraio 1901, n° 44.

pletamento, però, risulta essere fonte di potenziali disguidi e fraintendimenti che la normativa, vigente e passata, ha corso e corre il rischio di creare³. Difatti la contemporanea trattazione di queste fattispecie, sia nell'ambito delle leggi di *pubblica sicurezza* che di quelle *sanitarie*, ha dato vita ad una vera e propria *antinomia*, la quale ha "garantito", ai posteri, un elemento di disaccordo che, invece, sarebbe stato facilmente prevedibile ed evitabile. C'è chi ha affermato che le disposizioni concernenti le *industrie insalubri e pericolose* previste dalla *legge sanitaria* e dalla *legge di pubblica sicurezza*, si "completano vicendevolmente"⁴ e – addirittura – chi ha cercato di "giustificare" la necessità di questa *contemporanea trattazione* da parte delle due discipline⁵. ARDIZZONE, riportando queste tesi – or ora indicate – non concorda con nessuna di esse⁶, anche se non si produce in una vera e propria contestazione, limitandosi a considerare e definire "*perlomeno inopportuna*" una duplicazione di previsioni legislative riguardo alla stessa materia. E su tale inopportunità non ci sono dubbi; concordando pienamente con lo stesso autore che il precipuo **scopo** perseguito dalle leggi di pubblica sicurezza è: «il mantenimento dell'*ordine pubblico*, della *sicurezza* e dell'*incolumità* dei cittadini, e la tutela della *proprietà*» e che, con tale fine, "*stride*" la presenza di disposizioni che riguardano la tutela della salute pubblica. Quello che più ci sembra rilevante notare è come altri autori, giustamente, arrivino a superare questa fase di mera "*critica passiva*" (limitata a considerazioni di inopportunità), ponendosi in maniera *attiva* di fronte a tale questione e propendendo verso un'**implicita abrogazione delle norme di pubblica sicurezza riguardanti le industrie insalubri**. Tutto ciò appare molto importante, in ragione del fatto che l'*antinomia* in questione, con i problemi ad essa connessi, è stata conservata, tal quale nel tempo⁷, fino al «Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza» approvato con R.D. 18 giugno 1931, n° 773; dove – ancora oggi – continuiamo a trovarci di fronte ad una disposizione, inserita nel proprio art. 64⁸, che si occupa delle *industrie insalubri*, nonostante che la materia sia esaustivamente e simultaneamente trattata dal vigente art. 216 del T.U.LL.SS. del 1934. Le disposizioni contenute nel citato art. 64, circa le predette attività, continuano perciò ad essere "*fuori posto*", perché tale articolo è situato nel corpo del T.U.LL.P.S.: Capo VI – *Delle industrie pericolose e dei mestieri rumorosi e incomodi* –, Titolo II - «*Disposizioni relative all'ordine pubblico ed alla incolumità pubblica*»⁹. Si tratta quindi di disposizioni che si trovano in un "contenitore" dove non si rileva mai un accenno ad aspetti sanitari,

³ Non staremo a dilungarci riguardo all'inopportuna, quanto reiterata, "duplicità di trattazione" che la disciplina *sanitaria* e quella di *pubblica sicurezza*, nel tempo, hanno riservato alla fattispecie delle *industrie insalubri*. Ci limiteremo a ricordare che l' art. 88 della prima legge di *pubblica sicurezza* del 1865, si occupava delle *industrie insalubri* (allora del tutto ignorate dalla Legge 20 marzo 1865, n° 2248, allegato C, «Legge sulla Sanità Pubblica») e che questo interessamento, con la successiva legge di pubblica sicurezza 30 giugno 1889, n°6144, (nonostante tali fattispecie fossero – a quel tempo - ormai previste e regolamentate dalla allora vigente legge 22 dicembre 1888, n°5849, «Legge per la tutela della igiene e della sanità pubblica»), invece di diminuire - ponendovi rimedio - è stato ulteriormente riconfermato, accentuando così una tale *anormalità*.

⁴ RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di Vittorio Emanuele Orlando, IV, pt. I, Milano, 1904, 313; ma anche BATTISTA Michele, voce *Industrie Insalubri e pericolose*, in *Enciclopedia Il Digesto Italiano*, UTET Torino, 1902-1906, vol. XIII, 657, punto 10, u.c..

⁵ VITTA, *Sanità pubblica*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di Vittorio Emanuele Orlando, IV, pt. II, 1905, 511-512, sostenendo una diversità fra la pericolosità per la "pubblica incolumità", intesa come minaccia all'integrità personale imputabile alla possibilità di *incidenti violenti*, e la pericolosità per la "salute pubblica" connessa con la diffusione di materie, gas, germi, ecc..

⁶ ARDIZZONE Ugo, voce *Industrie Insalubri pericolose e rumorose*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Milano, 1971, 293, punto 2.

⁷ Per la precisa evoluzione delle normative di pubblica sicurezza si rimanda ai seguenti autori: SPOTO SANTANGELO Ippolito, voce *Industria*, in *Il Digesto Italiano*, UTET Torino, 1902-1906, vol. XIII, 642, punto 37; BATTISTA Michele, voce *Industrie Insalubri e pericolose*, in *Enciclopedia Il Digesto Italiano*, UTET Torino, 1902-1906, vol. XIII, 655, punto 7.

⁸ **art. 64:** «Salvo quanto è stabilito dall'articolo precedente, le *manifatture, le fabbriche e i depositi di materie insalubri o pericolose* possono essere impiantati ed esercitati soltanto nei luoghi e con le condizioni determinate dai regolamenti locali. In mancanza di regolamenti il Podestà provvede sulla domanda degli interessati. Gli interessati possono ricorrere al Prefetto che provvede, sentito il consiglio provinciale sanitario, e se occorre, l'ufficio del genio civile».

⁹ Così come, già nella legge di pubblica sicurezza del 1865, l' art. 88 era inserito nella Sez. I con rubrica «dell'esercizio delle professioni insalubri, pericolose ed incommode» del Capo III intitolato «Disposizioni per la pubblica *incolumità*».

che possa giustificare un “contenuto” riguardante l’*insalubrità* derivante da manufatti, fabbriche e depositi. D’altronde non ci sono dubbi, per la dottrina¹⁰, sul fatto che l’art. 64 tratti proprio di *insalubrità* e non di *incolumità*; di quest’ultima, infatti, si occupa il precedente art. 63 (T.U.LL.P.S.) che riguarda gli opifici, stabilimenti e depositi di sostanze che presentano pericolo di *scoppio* o di *incendio* (fenomeni più attinenti ed affini all’aspetto dell’*incolumità*).

Sarebbe semplice risolvere la questione in maniera schematica, come fa SABATINI¹¹, ricorrendo ad un frazionamento fra *industrie insalubri* (considerando tali soltanto quelle di cui all’art. 216 T.U.LL.SS.), *industrie pericolose* (quelle concernenti i prodotti esplosivi di cui all’art. 63 T.U.LL.P.S.¹²) ed infine “altre” *industrie pericolose*. Questa tripartizione, un po’ semplicistica, non fornisce però alcun sostegno che chiarisca il normale impiego fatto, anche in ambito sanitario, della dizione *industrie insalubri* e *pericolose*. Più acuta ci sembra, pertanto, l’osservazione di RINAUDO¹³ che, facendo riferimento a due diverse fattispecie di *pericolosità*, connette la prima alle «cause di pericolosità *violente*» e la seconda a quelle «in altro modo pericolose per la salute degli abitanti»¹⁴. Si arriva così, in maniera più appropriata, a discernere fra una *pericolosità per l’incolumità* (la cui tutela è affidata alle leggi di pubblica sicurezza¹⁵) ed una *pericolosità per la salute* (salvaguardata dalle leggi sanitarie oltre che da quelle ambientali). Questa appare una buona impostazione per trovare la soluzione al problema che stiamo affrontando, ma non può ancora considerarsi completamente risolutiva, per due ordini di ragioni:

1°) il contenuto dell’art. 64, pur essendo nella disciplina di pubblica sicurezza, si riferisce chiaramente all’*insalubrità*;

2°) nell’ultimo inciso del secondo comma dell’art. 216 del T.U.LL.SS. si parla di “*incolumità del vicinato*”.

Si mantiene, quindi, viva e concreta quella *confusione* terminologica, a cui l’intuizione del precedente autore cercava astrattamente di porre rimedio; con essa, inoltre, rimane ancora inalterato il problema del necessario “**strabismo**”, conseguente al doversi rivolgere contemporaneamente ad entrambe le discipline dislocate in ambiti così diversi; difetto di parallelismo scomodo ma indispensabile a permettere una visione complessiva della regolamentazione della materia.

Per buona sorte, a fronte di chi¹⁶ ha continuato a “sostenere”, o perlomeno a “tollerare”, la vigenza di due norme consimili¹⁷ – ubicate all’interno di due testi unici aventi finalità nettamente distinte – una diversa e nutrita compagine¹⁸ sostiene, in-

¹⁰ ARDIZZONE Ugo, cit., 292, punto 1.

¹¹ SABATINI Guglielmo, voce *Industrie Insalubri e pericolose*, in *Nuovo Digesto Italiano*, UTET Torino, 1937 - 1940, vol. VI, 1047- punto 2, 1048 – punto 5, 1049 – punto 9.

¹² A ben vedere, l’ autore (come pure fa ARDIZZONE *Op. cit.*, 300) cita l’ art. 52 del previgente Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con R.D. 6 novembre 1926, n° 1848, che corrisponde all’ art. 53 di quello vigente e, conseguentemente, anche a quanto previsto dall’ art. 63.

¹³ RINAUDO Carmelo, *Inquinamento atmosferico: profilo sostanziale ed organizzativo della normativa sulle industrie insalubri e della disciplina antismog*, in *Rass. giur. Enel*, 1973, 315 - 316.

¹⁴ Come, in effetti, risulta testualmente indicato al primo comma dell’art. 216 T.U.LL.SS.

¹⁵ Ma anche ad altre discipline speciali, quali il D.P.R. 17 maggio 1988, n° 175 «Attuazione della direttiva CEE numero 82/501, relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi dell’ art. 15 della legge 16 aprile 1987, n° 183».

¹⁶ BATTISTA Michele, voce *Industrie Insalubri e pericolose*, cit., 657, punto 10, u.c.; RANELLETTI, *Op. cit.*, 313; VITTA, *Sanità pubblica*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di Vittorio Emanuele Orlando, IV, pt. II, Milano, 1905, 511-512; ARDIZZONE Ugo, voce *Industrie Insalubri pericolose e rumorose*, cit., 298, punto 10; BUCELLO M., *Commento al decreto 616*, coordinato da E. Capaccioli e F. Satta, II, Milano, 1980, 1754-1755, nt. 58; BARGHINI Giuseppe - LODOVICI Andretta, *La legislazione sanitaria in materia di concessioni per l’ attivazione di industrie insalubri: competenze e poteri del Sindaco*, in *Nuova Rassegna*, 1985, II, 747; per la giurisprudenza cfr. pronuncia Cons. St., sez. IV, 27 luglio 1972, n° 761.

¹⁷ Riguardanti la medesima materia e dirette a tutelare la salute pubblica,

¹⁸ PAPPALARDO S., *Commento al T.U. leggi sanitarie 1934, 1935, 299*, n° 1; CARAPELLE e JANNITTI PIROMALLO, *Nuovo testo unico delle leggi sanitarie*, Roma, 1934, 377; TARTAGLIA, AA.VV., *Il servizio sanitario nazionale commento alla legge 23 dicembre 1978 n° 833*, coordinato da Roversi Monaco, Milano, 1979, 329; LAZZARI Vincenzo, *Industrie insalubri*, in *Nuova rassegna*, 1961, I, 59, 1° col.; PAPPALARDO Nino, *Commento al T.U. leggi sanitarie*, Utet, Torino, 1935, 299;

vece ed in più modi, che la fattispecie delle *industrie insalubri* debba essere regolamentata esclusivamente dall'art. 216 T.U.LL.SS. e non anche dall'art. 64 T.U.LL.P.S.. Secondo PALUMBO¹⁹ e PERRIS²⁰, infatti, «*gli articoli 64 e 65* ²¹ *del T.U. leggi di P.S. del 1931 devono ritenersi implicitamente abrogati, avendo le norme del T.U.LL.SS. del 1934 rielaborato completamente la materia*». Anche RINAUDO²² e FUZIO²³ riportano tesi dirette a concludere per l'abrogazione delle disposizioni di cui trattasi, ad opera del sopravvenuto Testo unico delle leggi sanitarie del '34. In una segnalazione di LAZZARI²⁴ si parla di un "*infortunio del legislatore*", in quanto l'autore osserva che l'intera materia delle *industrie insalubri* era già compiutamente regolata dal previgente T.U. delle leggi sanitarie del 1907; quindi lo era ancor già prima dell'entrata in vigore dell'attuale T.U.LL.P.S. 773/1931. Non meno interessanti appaiono due considerazioni di CICALA²⁵, le quali convergono nella conclusione finale secondo cui l'art. 64 del T.U. leggi di pubblica sicurezza è stato abrogato dall'art. 216 del T.U.LL.SS.. Quest'ultimo autore è critico nei riguardi delle affermazioni di certa dottrina²⁶ che vorrebbe considerare ugualmente sottoposte alla disciplina dell'art.64, quelle attività che non siano riconducibili ad alcuno dei due elenchi²⁷ previsti dall'art. 216 T.U.LL.SS.. Un tale assunto comporterebbe che i titolari di dette attività, definibili "*non insalubri*" per la legge sanitaria, dovrebbero comunque presentare domanda al Sindaco ai sensi dell'*altra* disciplina (vale a dire dell'art. 64 sopra citato). L'autore osserva che, in tal modo, si creerebbero delle conseguenze «contrarie all'equità» in quanto il titolare di una attività, il cui *tipo* è "*ufficialmente riconosciuta come insalubre*" dal Ministero della sanità, che omettesse di fornire il dovuto preavviso di cui all'art. 216 - 6° comma - T.U.LL.SS., sarebbe punito con una lieve pena pecuniaria, mentre invece il titolare di una attività "*non ufficialmente classificabile come insalubre*" per le leggi sanitarie (quindi presumibilmente e ragionevolmente *meno pericolosa* per la salute), che realizzasse la stessa omissione, riguardo a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 64 T.U.LL.P.S., verrebbe punito (per il coordinato disposto degli artt. 64 e 17 T.U.LL.P.S.) con una pena anche detentiva: arresto fino a tre mesi. Questo appare inaccettabile secondo l'autore ed anche da parte di chi scrive. Il secondo inciso di CICALA perviene ugualmente alla conclusione che il T.U.LL.SS. del '34 ha sottratto le *industrie insalubri* alla disciplina del T.U.LL.P.S. del '31, pur rilevando – a livello di perplessità – che, ciò nonostante, l'art. 64 in questione sia stato espressamente menzionato dall'art. 19, punto 12, del D.P.R. 24 luglio 1977, n° 616, in relazione al trasferimento ai sindaci dei poteri, con esso, attribuiti ai prefetti.

Risolutivo della questione appare il contributo di TORREGROSSA²⁸, il quale conferma il risultato delle tesi sopra esposte, ma vi perviene – acutamente ed in

PALUMBO Antonio, voce *Inquinamento atmosferico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè Milano, 1971, 677; PERRIS Corrado, voce *Igiene del suolo e dell' Abitato*, in *Nuovo Digesto Italiano*, UTET Torino, 1938, vol. VI, 654; RINAUDO Carmelo, *Op. cit.*, 309; FUZIO Riccardo, *L'assetto delle competenze in materia di inquinamento atmosferico dopo il D.P.R. n° 616 del 1977 e la legge di riforma sanitaria*, in *Giurispr. merito*, 1984, 230; CICALA Mario, *La disciplina delle attività insalubri, pericolose, rumorose, incommode*, in *Giur. It.*, 1974, II, 535-536; CICALA Mario, *La normativa in materia ecologica nel quadro dei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Imp. amb. p. a.*, 1978, I, 100; TORREGROSSA Giovanni, voce *Industrie pericolose, rumorose e insalubri*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1989, vol. XVI, pag. 1, punto 1.1.

¹⁹ PALUMBO Antonio, voce *Inquinamento atmosferico*, cit., 677.

²⁰ PERRIS Corrado, voce *Igiene del suolo e dell' Abitato*, cit., 654.

²¹ **Art. 65:** «Il Prefetto, sentito il parere del consiglio provinciale sanitario o dell' ufficio del genio civile, può, anche in mancanza di ricorso, annullare il provvedimento del podestà che ritenga contrario alla sanità o alla sicurezza pubblica».

²² RINAUDO Carmelo, *Op. cit.*, 309.

²³ FUZIO Riccardo, *Op. cit.*, 230.

²⁴ LAZZARI Vincenzo, *Op. cit.*, 59.

²⁵ CICALA Mario, *La disciplina delle attività insalubri, pericolose, rumorose, incommode*, cit., 535-536; CICALA Mario, *La normativa in materia ecologica nel quadro dei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., 100.

²⁶ CACCIAVILLANI Ivone, *L' inquinamento delle acque nella legge sanitaria*, in *Giust. pen.*, 1973, II, col. 693; ARDIZZONE Ugo, voce *Industrie insalubri pericolose e rumorose*, cit., 298.

²⁷ O meglio: «dell'elenco suddiviso in due classi».

²⁸ TORREGROSSA Giovanni, voce *Industrie pericolose, rumorose e insalubri*, cit., pag. 1, punto 1.1.

maniera ineccepibile – non ricorrendo a “ragioni di equità”, bensì sulla scorta del fondamentale principio che ripudia il verificarsi di *conflitti* circa l’ambito di applicazione delle norme. Innanzi tutto l’autore “minimizza” sul bisticcio terminologico rilevato fra il primo ed il secondo comma dell’art. 216 T.U.LL.SS., riconducendo l’inciso «*incolumità del vicinato*» al concetto, dominante nel primo comma, della «*salute degli abitanti*». Poi, con estrema razionalità, rileva la prevedibile situazione di palese incertezza che si verificherebbe, ove dovesse essere confermata la *concorrente* competenza, da parte di organi “*diversi*” (quali il Ministero della Sanità ed il Sindaco), a determinare l’includibilità o l’escludibilità di una certa “tipologia produttiva” nel/dal novero delle *industrie insalubri*. Tanto è vero che, mentre è logico che l’attivazione di una industria, riconducibile al *tipo* astrattamente ricompreso nell’elenco predisposto dal Consiglio Superiore di Sanità ed approvato dall’omonimo Ministero, possa essere vietata dal Sindaco²⁹, sussistono invece delle fondate “*esigenze di armonia e di certezza nell’ordinamento giuridico*”, che **non** consentono di ritenere esatta, e quindi ammissibile, la situazione reciproca. Di conseguenza, non è plausibile che una industria “non ricompresa nell’elenco di quelle *insalubri*”³⁰ possa invece – nella realtà dei fatti – essere *ugualmente* ritenuta “*insalubre*”, e, perciò stesso, vietata dal Sindaco ai sensi dell’art. 64 del T.U.LL.P.S.. Ribadiamo, quindi, che deve ritenersi esclusa, per il Sindaco, la possibilità di dichiarare come *insalubre* (in netto contrasto con la statuizione del Consiglio Superiore di Sanità) un determinato *tipo* di attività non compresa negli elenchi ministeriali e, di conseguenza, impedire l’insediamento nel centro abitato di aziende riconducibili a *questo tipo*. Sono quindi le predette «**esigenze di armonia e di certezza dell’ordinamento giuridico**», che debbono far considerare abrogato il citato art. 64, la cui vigenza procurerebbe le avverabili conflittualità prima indicate.

Globalmente possiamo quindi optare per l’implicita abrogazione dell’art.64 del T.U.LL.P.S., così come per la conseguente esclusiva trattazione della materia delle *industrie insalubri* nell’ambito della disciplina sanitaria che da esse prende il nome. La necessità di una tale precisazione, quindi, non trova fondamento soltanto nel mero fatto che la citata *antinomia* continuerebbe a creare dei problemi di *strabismo* affaticante³¹, ma, come evidenziato, perché sussistono – a monte – dei veri e propri aspetti sostanziali, a garanzia dei quali non si può che protendere verso una *unicità di disciplina*.

Sempre da un punto di vista sostanziale deve, ormai, risultare inequivocabilmente chiarito (nonostante gli impicci ed i bisticci terminologici rilevati) che la “*pericolosità*” riferibile alle *industrie insalubri* non può essere confusa con niente altro; essendo stata ben precisata l’opinione che riconosce come oggetto di tale *minaccia* la “**salute** degli abitanti”³² e non la loro *incolumità*. Con ciò non si intende sostenere che fra l’*incolumità*³³ e la *salute*³⁴ non possano esistere punti di convergenza; ma è certamente conveniente che questi due termini – entrambe qualificativi di “*stati di fatto*” dell’uomo – **non** vengano usati come **sinonimi** e si mantengano destinati a rappresentare due fattispecie, non contrarie ma differenti, per le quali è opportuno che l’ambito delle rispettive tutele si ritrovi in discipline altrettanto diverse. Con la premessa appena fatta si può quindi affermare – pur se a mero titolo e-

²⁹ Se ne sussistano in concreto i presupposti costituiti da aspetti pregiudizievoli alla salute pubblica, in forza di quanto previsto al comma sesto dell’art. 216 T.U.LL.SS.

³⁰ E quindi non astrattamente considerata pregiudizievole per la salute da parte del Consiglio Superiore di Sanità.

³¹ Derivante dal guardare contemporaneamente due testi di legge per riuscire a comporre un’unica disciplina.

³² Come rilevabile, a titolo esemplificativo, dalla giurisprudenza: Cfr. Cons. St., sez. II, parere 17 ottobre 1972, n° 589; Cass. pen., sez. III, 9 marzo - 5 maggio 1984, n°3928/526.

³³ L’*incolumità* è la condizione di chi è incolume; per “*incolume*” si intende illeso, e tale è colui che non subisce “danni”, “offese” o “lesioni”.

³⁴ Per *salute* si intende lo «stato di benessere psichico e fisico dell’organismo umano derivante dal buon funzionamento di tutti gli organi e gli apparati»; oppure anche: «il complesso delle condizioni fisiche in cui si trova, abitualmente ed attualmente, un organismo umano».

semplificativo – che dell'*incolumità* resterà garante l'art. 63 del T.U.LL.P.S.³⁵, nonché il D.P.R. 17 maggio 1988, n° 175 (concernente i rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali³⁶), riservando la tutela della *salute* all'art. 216 del T.U.LL.SS. (ovviamente nell'ambito della tutela igienico sanitaria connessa con le attività insalubri).

A questo punto non dovrebbero più sorgere dubbi, o nascere equivoci, in merito all'uso di certi termini, tanto da potersi avvalere con tranquillità della locuzione integrale: «*industrie insalubri e pericolose*», senza temere fraintesi.

2. – Insalubrità e pericolosità

Trattando delle *industrie insalubri* risulta conseguenza piuttosto logica che si parli di *insalubrità* e *pericolosità*; per questo è opportuno dedicarsi a tali termini in maniera più attenta e specifica.

Per quanto concerne l' **insalubrità**, TORREGROSSA³⁷ rileva – giustamente – che «...il t.u. sanitario non contiene un concetto di “*insalubrità*”, alla stregua del quale valutare il grado di tollerabilità e quindi la misura del pregiudizio ammissibile alla salute del cittadino», quindi, attingendo dalle più comuni ed aggiornate fonti linguistiche³⁸, non possiamo che attribuire a tale termine il normale significato di «*manca di salubrità*» e quindi considerarlo come una *caratteristica di ciò che è insalubre*. E' *insalubre* ciò che è *nocivo alla salute* e che, pertanto, non è salubre. Questo conferma come, ai fini pratici dell'argomento trattato e dopo i chiarimenti anzi visti, l'insalubrità e la pericolosità delle attività ricomprese nell'elenco ministeriale possono essere usate come sinonimi; non a caso, infatti, tali industrie vengono definite *insalubri* o *in altro modo pericolose per la salute* dallo stesso art. 216 più volte citato.

L'aspetto della **pericolosità** delle *industrie insalubri* necessita di una trattazione peculiare, in quanto divenuto oggetto – sia in dottrina che in giurisprudenza – di una **diatriba**, di portata non indifferente, instauratasi fra due diverse *correnti di pensiero* in decisa rotta di collisione. Da una parte si sostiene e si fornisce rilievo ad una *presunzione di pericolosità*, come qualità normativamente predeterminata, da considerare e valutare in maniera **astratta**³⁹ (soprattutto riguardo alle industrie insalubri

³⁵ Art. 63: « Salvo quanto sarà disposto con legge speciale circa l'impianto e l'esercizio di depositi di oli minerali, loro derivati e residui, sarà provveduto con regolamento speciale da approvarsi con decreto del Ministro dell'interno, alla classificazione delle sostanze che presentano pericolo di scoppio o di incendio e saranno stabilite le norme da osservarsi per l'impianto e l'esercizio dei relativi opifici, stabilimenti e depositi, e per il trasporto di tali sostanze, compresi gli oli minerali, loro derivati e residui».

³⁶ Basti pensare che nel proprio allegato III, fra le varie fattispecie in esso ricomprese e quindi potenzialmente qualificate a rischio di incidente rilevante, è possibile annoverare impianti in cui vengano prodotte, trasformate o trattate le seguenti sostanze: Acido cianidrico (20 ton.), Ammoniaca (500 ton.), Sostanze infiammabili (50.000 ton.), Nitroglicerina (10 ton.), Acido cloridrico (250 ton.), ect., che sicuramente fanno più pensare a problemi di *incolumità* che di salute.

³⁷ TORREGROSSA Giovanni, voce *Industrie pericolose, rumorose e insalubri*, cit., 3.

³⁸ DOGLIOTTI Miro e ROSIELLO Luigi (a cura di), *Vocabolario della lingua italiana di Nicola Zingarelli*, Zanichelli, XII edizione, 1998.

³⁹ BAREL Bruno, *Lavorazioni insalubri, impianti inquinanti e poteri del Sindaco*, in *Le Regioni*, 1980, I, 208, 212; GIAMPIETRO Pasquale, *La giurisprudenza amministrativa sugli interventi igienico-sanitari a tutela dell'ambiente*, in *Sanità Pubblica*, 1980, n° 1, 20; GIAMPIETRO Pasquale, *Rassegna di giurisprudenza amministrativa e penale sulle industrie insalubri (classificazione, disciplina, poteri del sindaco, ecc.) - parte prima -*, in *Comuni d'Italia*, 1986, n° 12, 1679; GIAMPIETRO Pasquale, *Rassegna di giurisprudenza amministrativa e penale sulle industrie insalubri (classificazione, disciplina, poteri del sindaco, ecc.) - parte seconda -*, in *Comuni d'Italia*, 1987, n° 1, 155-156; RABAGLIETTI Giuseppe, *Funzioni dell'Ufficiale Sanitario nei riguardi dell'igiene del suolo e dell'abitato*, in *Corr. amm.*, 1961, 2239; DE MATTEIS Raffaella, *Commento a Cass. Civ., sez. un., 19.07.1985, n° 4263*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1986, I, 228, 232, 233; CACCIAVILLANI Ivone, *Avicoltura "industria" insalubre ?*, in *Nuova Rassegna*, 1974, I, 39; GIAMPIETRO Pasquale, *Rassegna critica di giurisprudenza amministrativa sugli interventi ambientali ed igienico sanitari delle autorità locali*, in *Regione governo loc.*, 1985, (5), 54, 63; DE MARCO Ignazio, *Attività insalubri, inquinamento e giurisprudenza dei T.A.R.*, in *Foro amm.*, 1976, II, 514;

di *prima classe* ed al procedimento di classificazione delle industrie insalubri⁴⁰); dall'altra si profila un diverso filone – che invece non rinuncia a calare saldamente il fattore *pericolosità* nella concretezza del singolo caso e ritiene non ragionevole che ad un'imputazione teorica possa riconoscersi maggior valore che alla realtà⁴¹ – secondo cui deve prediligersi una logica estremamente **concreta**⁴² (soprattutto nei riguardi delle industrie insalubri di *seconda classe* e dell'adozione di provvedimenti restrittivi o della valutazione della tollerabilità connessa alle attività insalubri in genere).

A nostro avviso, tuttavia, riguardo al divario che caratterizza le posizioni appena adesso indicate, non solo è possibile trovare degli elementi di chiarimento, ma – addirittura – si può giungere ad una vera e propria “transazione” fra gli schieramenti avversari, visto che – in fondo – l'origine della discordia non è altro che “**un falso problema**”.

3. – Tassatività degli elenchi.

Per meglio introdurre questo aspetto della **pericolosità**, nelle due contrapposte concezioni – “astratta” e “concreta” – sopra viste, non è possibile trascurare un'altra questione ad essa strettamente connessa: la **tassatività** o meno dell'*elenco delle industrie insalubri*. Occorre premettere che l'orientamento – dottrinario e giurisprudenziale – prevalente si rivolge a tal riguardo in senso favorevole. Ne costituisce un esempio RINAUDO⁴³ il quale, nel ribadire che la *disciplina delle industrie insalubri* (ad eccezione dell' art. 217 T.U.LL.SS) trova applicazione limitatamente alle *industrie* inserite negli appositi *sub-elenchi* approvati dal Ministero della sanità, afferma che l'*elenco* in questione ha «**carattere tassativo**»; nel senso che tutte le “limitazioni” previste dall'art. 216 T.U.LL.SS. valgono esclusivamente nei riguardi di quelle attività in esso enumerate. L'autore conforta e supporta tale tesi mettendo in evidenza come: le *garanzie* di cui è circondata l'emanazione dell'elenco, la *particolare procedura di formazione*, nonché la possibilità della *revisione periodica*, appaiono incompatibili con una tesi che attribuisca all'elenco stesso solo un carattere «indicativo». Ma non basta; l'intervento dell'autore si spinge fino ad arginare le apprensioni di coloro che temono i “limiti” connessi ad una «classificazione aprio-

Circolare 19 marzo 1982, n° 19, prot. n° 403/8.2/459, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. III, pag. 2;

Cons. St., sez. V, 10 maggio 1963 n° 247, in *Cons. St.*, 1963, I, 730; Cass. pen., sez. I, 12 maggio - 19 novembre 1983, n° 9826/806, in *Sanità pubblica*, 1984, 1151; Cass. pen., sez. III, 9 marzo - 5 maggio 1984, n° 3928/526, in *Cons. St.*, 1985, II, 259; TAR Friuli Venezia Giulia, 9 aprile 1975, n° 90, in *Trib. amm. reg.*, 1975, I, 1406; TAR Toscana, 28 gennaio 1976, n° 48, in *Trib. amm. reg.*, 1976, I, 979; TAR Molise, 27 aprile 1976, n° 43, in *Trib. amm. reg.*, 1976, I, 2529; TAR Campania, 13 luglio 1977, n° 752, in *Trib. amm. reg.*, 1977, I, 2927; TAR Piemonte, 6 novembre 1979, n° 501, in *Trib. amm. reg.*, 1980, I, 86; TAR Liguria, 6 marzo 1980, n° 115, in *Foro amm.*, 1980, 1026; TAR Sicilia, 5 maggio 1983, n° 45, in *Sanità Pubblica*, 1984, I, 75; TAR Sicilia, Palermo, 25 maggio 1983, n° 445, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 2304; TAR Lazio, Sez. II, 10 novembre 1984, n° 1597, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 3572.

⁴⁰ Sembra opportuno ricordare che il procedimento amministrativo di *classificazione delle industrie insalubri* è destinato ad essere oggetto di un prossimo intervento “delegificativo” di semplificazione, essendo – tale procedimento – menzionato al n. 3 dell'allegato I, «*procedimenti da semplificare*», alla legge 8 marzo 1999, n. 50 «*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998*» (conosciuta come: **Bassanini Quater**).

⁴¹ RABAGLIETTI Giuseppe, *Funzioni dell'Ufficiale Sanitario nei riguardi dell'igiene del suolo e dell'abitato*, cit., 2239.

⁴² GIAMPIETRO Pasquale, *Rassegna di giurisprudenza amministrativa e penale sulle industrie insalubri (classificazione, disciplina, poteri del sindaco, ecc.) - parte seconda -*, cit., 131-132;

Cons. St., sez. V, 21 aprile 1972, n° 277, in *Cons. St.*, 1972, I, 650; Cons. St., sez. V, 1 aprile 1996, n° 338, in *Cons. St.*, 1996, I, 579; TAR Sicilia, 22 aprile 1982, n° 382, in *Sanità Pubblica*, 1983, I, 65; TAR Veneto, 10 marzo 1983, n° 173, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 1482; TAR Piemonte, 6 giugno 1983, n° 405, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 2401; TAR Piemonte, sez. I, 31 agosto 1984, n° 238, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 3049; TAR Campania, sez. III, 19 giugno 1990, n° 194, in *Trib. amm. reg.*, 1990, I, 3279; TAR Lombardia, Milano, 11 febbraio 1993, n° 68, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, fasc. n° 1, 97; TAR Lombardia, Brescia, 13 luglio 1994, n° 386, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 1995, fasc. n° 6, 883.

⁴³ RINAUDO Carmelo, *Op. cit.*, 317.

ristica» (conseguente ad un elenco ritenuto tassativo), ricordando che all'autorità amministrativa locale – competente in materia – non mancano certo gli strumenti⁴⁴ per intervenire comunque, anche nei confronti di attività risultate concretamente *insalubri* ma non riconducibili ad alcun *tipo* concretamente inserito nell'elenco.

Pur se conforme, appare un po' meno ferma la posizione assunta da RABAGLIETTI⁴⁵, il quale (basandosi anch'egli sulle garanzie di cui è circondata l'emanazione dell'elenco e sul fatto che il terzo comma dell'art. 216 T.U.LL.SS. statuisce che esso «serve di norma per l'applicazione delle presenti disposizioni») si sente quasi «vincolato» a sostenere la tesi affermativa che attribuisce a tale *elencazione* un «valore assoluto» e, quindi, *tassativo*. Ne consegue che, di fatto, anche questo autore accondiscende alla logica secondo cui i *tipi* di industria inseriti in ciascuna delle due classi, debbono ritenersi «pericolosi» per il solo fatto di una tale collocazione. La perplessità latente dell'autore si rende però manifesta quando, nonostante la dichiarata adesione dovuta all'evidenza di fattori concomitanti, egli qualifica come «strano» che una «classificazione a priori»⁴⁶ possa avere più efficacia della stessa realtà. Quest'ultimo dubbio, in ogni caso, per quanto giustificato, trova una risposta adeguata ed esaustiva nel fatto che la tassatività dell'elenco non ha, in pratica, alcun risvolto pregiudizievole⁴⁷ per le aziende che ne risultino interessate.

Tornando a trattare «a pieno» dell'aspetto della *tassatività* dell'elenco, dobbiamo rilevare come la giurisprudenza appare oltremodo determinata nell'affermarla. Basti pensare che, piuttosto recentemente, la Cassazione⁴⁸ si è espressa in maniera inequivocabile a favore della tassatività: «Il D.M. 2 marzo 1987⁴⁹ *elenca, classifica, e definisce* le industrie insalubri; nessun altro atto si richiede perché un'industria «*sia ritenuta tale*», nessun ulteriore provvedimento accertativo o dichiarativo è necessario oltre all'inquadramento fatto per definizione ministeriale...». Ed oltre al Supremo Giudice ordinario, anche il Giudice amministrativo per il Lazio⁵⁰ percorre la strada che conduce alla *tassatività*, tramite una decisione la cui massima termina con questo inciso: «Gli *elenchi*.....non possono essere disattesi dai Comuni, i quali sono tenuti a rispettare la classificazione⁵¹ imposta, e tutti gli effetti previsti dal Legislatore, anche nei riguardi di industrie già esistenti all'atto dell'emanazione del decreto ministeriale». Continuando, in questa ridotta rassegna giurisprudenziale, non si può omettere il T.A.R. Campania⁵², che afferma in maniera non meno lapidaria: «L'individuazione, a norma dell'art. 216 T.U.LL.SS., delle attività industriali insalubri o pericolose, quale effettuata nell'*apposito elenco* approvato con decreto ministeriale, è **tipica e tassativa** e pertanto non suscettibile di ampliamenti, in base a criteri di analogia, ad opera dell'amministrazione comuna-

⁴⁴ Leggasi, ad esempio: art. 217 T.U.LL.SS..

⁴⁵ RABAGLIETTI Giuseppe, *Funzioni dell'Ufficiale Sanitario nei riguardi dell'igiene del suolo e dell'abitato*, cit., 2239.

⁴⁶ E questo è uno dei vari casi in cui il termine classificazione è – a nostro avviso – impropriamente rivolto alla formazione dell'elenco. Al riguardo vds. DI ROSA SILVANO, *Una prima delusione per la disciplina delle Industrie insalubri, trascurata anche dalla "creatura" del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, in *L'Amministrazione Italiana*, 1998, fasc. 11, pag. 1632, nota 57.

⁴⁷ Al massimo (e giustamente), può comportare la *classificazione* di un certo stabilimento come «potenzialmente» *insalubre*, per il solo fatto di essere riconducibile al *tipo* inserito nell'*elenco ministeriale*; ma niente di più, niente di meno, perché per qualsiasi altro tipo di provvedimento inibitorio o limitativo è, invece, realmente indispensabile una attenta valutazione (caso per caso) della **effettiva e concreta pericolosità**; valutazione che costituisce, per l'adozione di tali provvedimenti restrittivi – diciamo – una «*questione pregiudiziale*».

⁴⁸ Cass. pen. sez. I, 6 aprile - 27 maggio 1994, n° 6216, in *Giustizia penale*, 1995, II, 86.

⁴⁹ D.M. Sanità 2 marzo 1987, «Elenco delle Industrie Insalubri di cui all' art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie», con cui era stato approvato l' *elenco* precedentemente vigente a quello attuale del settembre '94.

⁵⁰ TAR Lazio, sez. I, 26 agosto 1981, n° 777, in *Trib. amm. reg.*, 1981, I, 2999.

⁵¹ E in questo caso il termine può assumere un doppio ruolo, rischiando l' ambiguità, quando invece dovrebbe apparire chiaro che qui ci si riferisca alla *statuizione* fatta in sede ministeriale e non all' accertamento fatto dal comune *ex-art. 103 R.D. n°45 del 1901*. Vds. precedente nota 46.

⁵² TAR Campania, Napoli, sez. I, 26 febbraio 1987, n° 83, in *Trib. amm. reg.*, 1987, I, 1476.

le»⁵³. Appare sicuramente preferibile l'indicazione fornita da quest'ultimo giudice rispetto a quelle di altra giurisprudenza⁵⁴ che, sostenendo implicitamente la derogabilità dell'elenco, ammette – come legittima – l'*assimilazione* di una lavorazione *atipica* (cioè non ricompresa a livello tipologico nell'*elenco*) con altri *tipi* di lavorazioni ivi collocate, sulla base del presupposto che presentino “analoghi” inconvenienti di insalubrità. Non ci sembra proprio il caso di concordare con quest'ultima tendenza eccessivamente elastica; anche perché non si riesce ad intuire quale sia il motivo, valido, che possa mostrare come preferibile il ricorrere ad un estemporaneo provvedimento di “*classificazione analogica*”, quando la questione relativa ad una lavorazione insalubre *atipica*, può – quasi sicuramente – essere risolta, o perlomeno affrontata, per il tramite dei vasti poteri riconosciuti, al Sindaco, in forza del citato art. 217 T.U.LL.SS.; il cui impiego è totalmente svincolato dalla classificabilità o meno dell'attività in esame.

Rimanendo sempre sul binario della “*tassatività*”, appare opportuno precisare che, a cominciare dall'elenco delle industrie insalubri approvato con D.M. 12 febbraio 1971, accanto a (o meglio: *a margine di*) molte delle *voci di insalubrità* che – in esso – individuano i *tipi di attività* ricompresi nelle due classi, è stata inserita una “specificazione” che si riferisce ed indica (quando e se apposta), in maniera “tassativa”, addirittura qual'è la «**fase**» – di quel certo *tipo* di attività – che deve considerarsi *insalubre*. Questo è indiscutibilmente importante, perché, come ben precisa il Ministero della sanità⁵⁵: «L'indicazione della lavorazione o della sostanza, riportata nell'elenco, senza alcuna “*precisazione*” si riferisce a tutte le fasi della lavorazione, ivi compreso il *deposito*; mentre invece le voci d'insalubrità per le quali sono riportate “*particolari indicazioni*” si intendono limitate (o meglio: si intendono *insalubri* limitatamente) alle sole fasi citate». E' chiaro che, in tal modo, l'indicazione di una specifica fase, o di un particolare utilizzo⁵⁶, a fianco di una *voce di insalubrità*, deve far considerare *insalubre* tale *tipo di attività*, non tanto nel suo complesso, bensì solo e limitatamente a quanto indicato nella specificazione effettuata “a margine”. Può quindi verificarsi (ad esempio) che l'*inserimento* di un certo *tipo* di sostanza nell'elenco ministeriale, determini la classificabilità – come insalubre – di un'impresa presente sul territorio, solo se presso questa si effettui la “produzione” di quella sostanza, oppure solo se questa venga manipolata con certe “modalità”, e non in altri casi, quali (ad esempio) il deposito o il mero impiego. Tali indicazioni di dettaglio non possono che offrire conferma della chiara natura **tassativa** dell'elenco in questione.

4. – Finalità e scopo della classificazione.

Corollario di un esame della pericolosità delle *industrie insalubri* è sicuramente l'aspetto della **finalità** della relativa classificazione. In occasione della emanazione di un nuovo *elenco ministeriale*⁵⁷, il BORTOLOTTI⁵⁸ si è espresso nei ri-

⁵³ Occorre però evidenziare che, in quest'ultimo caso, la *tassatività* e la *tipicità* dell'elenco è intesa con particolare riguardo ad un divieto di estensione analogica rispetto ai *tipi* cristallizzati nell'*elenco* e questo è un aspetto diverso da quello trattato dai due autori precedentemente richiamati che disquisivano circa la tassatività dell'elenco intesa come attributiva, o meno, di una astratta presunzione di pericolosità nei riguardi dei tipi di attività inclusi in esso.

⁵⁴ TAR Emilia Romagna, Parma, 25 novembre 1977, n° 720, in *Trib. amm. reg.*, 1978, I, 247.

⁵⁵ Vds. Circolare 23 settembre 1971, n° 162, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. VI, pag. 8, punto 1); ed anche la Circolare 19 marzo 1982, n° 19, prot. n° 403/8.2/459, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. III, pag. 4, punto 1).

⁵⁶ Lavorazione, produzione, impiego, deposito, trattamento, preparazione e purificazione, distillazione, macinazione, arrostimento, miscelazione, frantumazione, etc.

⁵⁷ Nel caso specifico, ci si riferisce a quello del 1971, emanato dopo quasi 50 anni di stasi.

⁵⁸ BORTOLOTTI E., *Il nuovo elenco delle industrie insalubri per la difesa dell'ambiente*, in *Quaderni Tecnici CSOTS - Centro studi per l'organizzazione e la tecnica sanitaria* -, Bologna, 1972, fascicolo n° 1, 8.

guardi della *classificazione delle industrie insalubri*, precisando che essa: «...non deve essere fine a se stessa, esaurendosi in un mero adempimento burocratico, ma deve costituire la premessa, e quindi l'occasione, per un'organica ed efficace azione di rinnovamento e di ripristino di una situazione ambientale più o meno compromessa nelle diverse parti del Paese». Pur se tale espressione trova vita agli inizi degli anni '70, quello indicato dall'autore non può certo considerarsi, neppure oggi, uno scopo di poco conto né, tanto meno, ormai pienamente raggiunto. Ma, oltre a quest'ultima affermazione, ben altro può aggiungersi riguardo allo **scopo** della *classificazione*: «Il provvedimento di classificazione... è *finalizzato* esclusivamente ad inquadrare i diversi impianti industriali operanti sul territorio... nell'una o nell'altra voce dell'*elenco tipologico* delle attività ritenute *in astratto* insalubri con provvedimento di competenza ministeriale...»⁵⁹, «...la *classificazione* operata dai competenti organi comunali dà luogo soltanto ad una presunzione "*iuris tantum*" di *insalubrità* o *pericolosità*»⁶⁰. A completamente possiamo anche attingere alla decisione del Consiglio di Stato 31 marzo 1989, n° 208, e rimarcare che tale Giudice – ribadendo la "finalità conoscitiva" dell'istituto della classificazione – considera qualsiasi «verifica preventiva sull'impianto» (oggetto di classificazione) come "**estranea**" agli *obiettivi* perseguiti dal provvedimento comunale di originaria competenza della giunta comunale⁶¹. *Obiettivi* che non consistono nell'andare a contestare all'*industriale* l'esercizio di una attività recante un *concreto nocumento* alla salute pubblica, bensì – semplicemente – nell'indicare e formalizzare un fatto: quella classificata è una *attività* "astrattamente ritenuta nociva" dalla normativa vigente; attività per la quale "potenzialmente" si rendono necessari taluni accorgimenti che l'*industriale* potrebbe già aver adottato, ma che in ogni caso non influiscono sul giudizio di pericolosità che l'*elenco ministeriale* riferisce e connette a quel *tipo* di lavorazione.

La **finalità** della classificazione delle industrie insalubri è, pertanto, quella di «segnalare un rischio»; di indicare e formalizzare una pericolosità *potenziale*, i cui effetti concreti – nella realtà – potrebbero già essere stati ridimensionati o limitati, dal titolare dell'azienda, grazie all'adozione di accorgimenti e speciali cautele a ciò finalizzati.

5. – Prime conclusioni

Su quest'ultima affermazione, circa la *finalità* della classificazione di cui trattasi, la giurisprudenza si spacca. Difatti, prendendo strade diverse ed in netta contrapposizione, in parte si limita a riconoscere come vera la funzione di «*mera segnalazione di rischio*», in parte trae ulteriori e diverse conclusioni che – senza gli opportuni chiarimenti – capovolgono una tale concezione.

Lo studio di due sentenze del T.A.R. Lombardia – Sezione Brescia – ha consentito di avere conferma di una tale "**scissione**", e proprio con tali decisioni del Giudice amministrativo inizierà la seconda parte del lavoro, dedicata a concludere la questione che, a ben vedere, può dirsi sorta solo a causa di "**un falso problema**".

⁵⁹ TAR Piemonte, 6 novembre 1979, n° 501, in *Trib. amm. reg.*, 1980, I, 86.

⁶⁰ Cass. civ., sez. I, 19 luglio 1985 n° 4263 in *Cons. St.*, 1985, II, 1786; TAR Sicilia, Palermo, 1° aprile 1995, n° 311, in *Trib. amm. reg.*, 1995, I, 2733.

⁶¹ Oggi la competenza per la classificazione deve intendersi in capo alla dirigenza locale ex art. 51, commi 2, 3 e 3-bis, della legge 8 giugno 1990, n. 142. A tal riguardo cfr. DI ROSA SILVANO, *Competenza per la classificazione delle industrie insalubri: terreno scabroso, da sempre teatro di lotte intestine e decisioni sofferte*, in *L'Amministrazione Italiana*, 1999, fasc. 2, pag. 265.

Parte Seconda

Introduciamo questa seconda parte con le due sentenze del Giudice amministrativo per la Lombardia – sez. Brescia – che, al di là delle *massime ufficiali* con cui di norma vengono caratterizzate, contengono entrambe un’attestazione – indice di un conseguente convincimento – il cui commento ci permetterà di fornire una risposta efficace al quesito principale che, in origine, ci siamo posti ed abbiamo condensato nel titolo del presente lavoro.

| | |
|---|---|
| <p>TAR Lombardia –Sez. Brescia-⁶² Sentenza 9 settembre 1991, n. 595; Pres. INGRASSIA, Est. ROCCO, Barbi (Avv.ti Tonolli e Bocchi) c. U.S.S.L. n. 58 di Crema (Avv. Avolio) ed altri (n.c.)</p> <p>Igiene e sanità – Industrie e lavora- zioni insalubri – Classificazione – Competenza Giunta municipale. Igiene e sanità – Industrie e lavora- zioni insalubri – Elenchi – Funzione indicativa – Verifica concreta poten- zialità di rischio</p> | <p>TAR Lombardia –Sez. Brescia ⁶³ Sentenza 30 maggio 1994, n. 289; Pres. INGRASSIA, Est. BURICELLI, Soc. Plasti Ma (Avv. Bonomi) c. U.S.L. n. 30 di Seriate (Avv.ti Salvi e Bonomelli).</p> <p>Igiene e sanità – Industrie e lavo- razioni insalubri – Classificazione – Competenza Giunta comunale.</p> |
| <p>“...omissis... senza comunque esplicitarne l’esito o comprovare un concreto, effettivo ed attuale pericolo per l’igiene pubblica.</p> <p>Il Collegio non ignora il perdurante dissenso in giurisprudenza fra la tesi (A) che configura la classificazione delle industrie insalubri quale «atto vincolato nell’an e nel quomodo» all’elenco compilato dal Ministero della sanità, con conseguente irrilevanza di particolari motivazioni e di approfonditi accertamenti tecnici, e la tesi (B) che, per contro, ritiene che (a) la collocazione di una determinata attività negli elenchi delle industrie insalubri approvati con decreto ministeriale assolve alla mera funzione di segnalare in via generale le potenziali fonti di rischio, (b) fermo pertanto restando l’obbligo dell’Autorità amministrativa di valutare attentamente in sede locale siffatta potenzialità ...omissis...”</p> | <p>“...omissis... senza comprovare però l’esistenza di una concreta, effettiva ed attuale situazione di pericolosità, per l’igiene pubblica, delle lavorazioni svolte.</p> <p>A tale proposito, il Collegio non ignora il perdurante dissenso in giurisprudenza fra la tesi (A) che configura la classificazione delle industrie insalubri quale «atto vincolato nell’an e nel quomodo» all’elenco compilato dal Ministero della sanità, con conseguente irrilevanza di particolari motivazioni e di approfonditi accertamenti tecnici, e la tesi (B) secondo la quale, per contro, (a) l’inserimento di una determinata attività nell’elenco delle industrie insalubri, approvato con il citato D.M. 2 marzo 1987, assolve alla mera funzione di segnalare le potenziali fonti di rischio, (b) fermo restando pertanto il dovere dell’autorità amministra-</p> |

⁶² Vds.: Trib. amm. reg., 1991, I, pag. 3885, punto 3.

⁶³ Vds.: Trib. amm. reg., 1994, I, pag. 2507.

| | |
|--|--|
| | tiva di valutare attentamente in sede locale l'esistenza, in concreto, di siffatta potenzialità ... <i>omissis</i> ... |
|--|--|

6. - Presupposti della classificazione ed atti preliminari: due visuali diverse.

Le sentenze sopra riportate lasciano chiaramente capire che l'individuazione dei presupposti e degli atti preliminari alla *classificazione delle industrie insalubri*, è correlata e dipende dal «**come**» venga considerato tale *istituto*:

- «**concreto**» e «legato ad accertamenti della effettiva e reale pericolosità delle aziende», oppure,
- «**astratto**» e «teorico».

Sono due visuali che portano a conclusioni completamente diverse e che appartengono proprio a quelle due correnti di pensiero, anzidette⁶⁴, che si contrappongono in maniera tanto ferma e determinata da aver provocato l'impiego del termine «**scissione**».

Prendendo avvio dal filone che predilige la «**concretezza**» (tesi **B/b**) possiamo riferirci a quanto affermato da GIAMPIETRO⁶⁵, il quale riporta la conclusione cui è pervenuto il T.A.R. Piemonte⁶⁶, in base alla quale: «...il provvedimento comunale con cui un'azienda venga *iscritta* (o meglio: *classificata*) tra le industrie insalubri di prima classe... è illegittimo laddove si limiti a prendere atto dell'elenco⁶⁷ delle industrie operanti nella circoscrizione comunale, predisposto dagli uffici comunali, e dia immotivatamente per certo che la *classificazione* effettuata «rispecchia» la reale situazione di fatto, omettendo ogni indagine analitica e di riscontro con i relativi *indici di tollerabilità*⁶⁸». Sempre lo stesso autore⁶⁹ richiama anche il Giudice amministrativo per la Lombardia⁷⁰, citandone una decisione dal cui contenuto è rilevabile che: «Nella delibera impugnata, invero, viene dato immotivatamente per certo che la classificazione operata rispecchi la reale situazione di fatto, senza alcuna *indagine analitica* e di riscontro con i relativi *indici di tollerabilità*.....a tal riguardo si imputano alla ricorrente, lavorazioni ed uso di sostanze che... non corrispondono... a quelle effettivamente impiegate». Grazie a questa decisione è possibile cominciare ad intravedere cos'è che deve essere considerata come vera e concreta *questione preliminare* alla classificazione. Occorre però attendere, prima di trarre delle conclusioni che – diversamente – potrebbero risultare affrettate, ove trascurassimo l'enunciazione di altri, e numerosi, punti di vista rilevati e rilevanti a tal riguardo. Altra giurisprudenza, difatti, amplia ulteriormente il dettaglio della questione, arrivando a statuire che il provvedimento di *classificazione* debba essere preceduto da: **I)** «...una indagine analitica della situazione di fatto e dall'obiettivo riscontro del superamento degli *indici di tollerabilità*...»; **II)** «...adeguati accertamenti tecnici dai quali risultino con evidenza la *pericolosità* e la *nocività* per la salute dei cittadini delle materie impiegate...»⁷¹; **III)** «...una puntuale e concreta verifica della effettiva portata

⁶⁴ Vds. *Prime conclusioni* al termine della prima parte.

⁶⁵ GIAMPIETRO Pasquale, *La giurisprudenza amministrativa sugli interventi igienico-sanitari a tutela dell'ambiente*, in *Sanità Pubblica*, 1980, n° 1, 14; ed anche *Rassegna critica di giurisprudenza amministrativa sugli interventi ambientali ed igienico sanitari delle autorità locali*, in *Regione governo loc.*, 1985, (5), 49.

⁶⁶ TAR Piemonte, 2 novembre 1982, n° 652, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 89.

⁶⁷ Inteso come **censimento**.

⁶⁸ Quest'ultima precisazione costituisce la nota stonata in un contesto, tutto sommato, di per sé accettabile.

⁶⁹ GIAMPIETRO Pasquale, *Rassegna di giurisprudenza amministrativa e penale sulle industrie insalubri (classificazione, disciplina, poteri del sindaco, ecc.) - parte prima -*, in *Comuni d' Italia*, 1986, n.12, 1678.

⁷⁰ TAR Lombardia, sez. I, 11 luglio 1984, n° 680, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 2563.

⁷¹ TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 23 luglio 1986, n° 223, in *Trib. amm. reg.*, 1986, I, 3329.

pericolosa e nociva per l'igiene pubblica dell'attività stessa...»⁷²; **IV**) «...previ adeguati accertamenti tecnici, diretti a verificare la pericolosità della lavorazione svolta e l'effettiva corrispondenza dell'attività ad una di quelle prefigurate nell'elenco contenuto nel decreto ministeriale...»⁷³. Anche quest'ultimo inciso ci conduce in prossimità di ciò che riteniamo sia la *soluzione della questione*; ma non possiamo tacere altre opinioni (forse più esasperate), come quella – ad esempio – assunta dal Giudice amministrativo emiliano, secondo cui deve considerarsi: «...illegittima, per inadeguatezza della motivazione, la classificazione di uno stabilimento come industria insalubre, nel caso in cui dal provvedimento non si evince come l'Autorità sia pervenuta a delimitare numericamente il tasso di emissione di particelle inquinanti, in quanto tale dato, importantissimo per la stessa salute della popolazione..., dovrebbe essere evidenziato dal puntuale referto di un tecnico che attesti una ponderata e seria valutazione della situazione ambientale e delle possibili influenze sulla popolazione stanziata nell'abitato»⁷⁴, oppure come quella che scaturisce dalla decisione adottata dal T.A.R. Sicilia⁷⁵, dove si afferma: «...la mancanza dell'accertamento previsto dalla legge n. 615 del 1966, da parte dell'apposito Comitato regionale...rende illegittimo, per mancanza di presupposti, il provvedimento del Sindaco⁷⁶ sulla *classificazione* delle industrie insalubri...». E, rimanendo nell'ambito di questa "fazione", può considerarsi riepilogativa e sintomatica – del concetto che la caratterizza – la decisione del T.A.R. Lombardia⁷⁷ che così si esprime: «Per la classificazione di un'attività produttiva come insalubre di prima classe non è sufficiente la astratta includibilità dell'attività medesima fra quelle indicate nell'elenco ministeriale, essendo invece necessaria una *“previa, puntuale e concreta verifica della effettiva portata pericolosa e nociva per la salute pubblica”* dell'attività da classificare».

A questo orientamento, che abbiamo definito tendenzialmente *“concreto”*, se ne contrappone un altro decisamente antitetico (che considera la classificazione come istituto prescindente dalla reale pericolosità e quindi, in tal senso, *“astratta”*) e ravvisabile – nelle forme più decise – in certe pronunce della Corte di Cassazione⁷⁸, fra cui si evidenzia quella che afferma: «La riconducibilità – in via generale ed astratta – di un certo tipo di attività industriale all'elenco delle industrie insalubri (predisposto dal Consiglio superiore della Sanità), fonda un giudizio presuntivo di pericolosità dell'attività stessa, essendo in tal senso del tutto **irrilevante** il difetto di formale classificazione della lavorazione da parte della competente autorità comunale»⁷⁹. Su tali basi, pertanto, si arriva addirittura alla conclusione che, per considerare *“insalubre”* una certa attività, sia (non solo necessario, bensì) *sufficiente* il suo *“inserimento tipologico”* nell'elenco ministeriale. Secondo una tale logica appare addirittura superfluo (il bisogno di) qualsiasi atto preliminare alla classificazione (sia esso fondato su basi concrete o soltanto su considerazioni astratte), dal momento in cui lo stesso provvedimento comunale – di competenza della dirigenza locale⁸⁰ – risulta, in un certo senso, *“facoltativo”*.

Rimanendo nell'ambito di questo secondo filone, pur approdando a delle posizioni

⁷² TAR Veneto, sez. II, 15 giugno 1993, n° 476, in *Trib. amm. reg.*, 1993, I, 3120.

⁷³ TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 13 ottobre 1986, n° 294, in *Trib. amm. reg.*, 1986, I, 4016.

⁷⁴ TAR Emilia Romagna, Parma, 25 novembre 1977, n° 720, in *Trib. amm. reg.*, 1978, I, 247.

⁷⁵ TAR Sicilia, Palermo, 10 luglio 1979, n° 242, in *Trib. amm. reg.*, 1979, I, 3033.

⁷⁶ E su questo occorre ricordare come la competenza della classificazione – propria della giunta comunale – oggi appartenga alla dirigenza locale; vds. nota 61.

⁷⁷ TAR Lombardia, sez. Brescia, 11 luglio 1991, n° 505, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 1992, fasc. n° 1, 171.

⁷⁸ Vds. Cass. pen. sez. I, 6 aprile - 27 maggio 1994, n° 6216, in *Giustizia penale*, 1995, II, 86, in cui si legge: «Il D.M. 2 marzo 1987 *elenca, classifica, e definisce* le industrie insalubri; nessun altro atto si richiede perché un'industria *“sia ritenuta tale”*, **nessun** ulteriore provvedimento accertativo o dichiarativo è necessario oltre all' inquadramento fatto per definizione ministeriale.....» già riportata nella prima parte del presente lavoro.

⁷⁹ Cfr. Cass. civ., sez. unite, 19 luglio 1985, n° 4263, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1986, I, 226.

⁸⁰ Vds. precedente nota 61.

“meno estreme”⁸¹ di quella ora vista, si ha ugualmente conferma, anche da parte della giurisprudenza amministrativa, che: «Nel procedere alla classificazione delle industrie insalubri, il Comune non è tenuto ad indicare quale tipo di *inquinamento* sia imputabile all’una o all’altra industria...»⁸², in quanto «...L’inclusione di una fabbrica o manifattura nell’elenco previsto dall’art. 216 T.U.LL.SS. importa, *ex lege*, il “carattere insalubre” dell’attività (astrattamente) considerata, essendo stato – tale “carattere nocivo” – valutato una volta per tutte all’atto di tale *inclusione*; di conseguenza non si rendono necessari particolari accertamenti tecnici volti a determinare, di volta in volta, la *nocività* per l’abitato di un’industria inclusa in quell’elenco...»⁸³. In senso del tutto analogo è possibile richiamare anche l’espressione del Consiglio di Stato⁸⁴ che considera qualsiasi verifica preventiva, sull’impianto oggetto di classificazione, come “**estranea**” agli obiettivi perseguiti dal provvedimento di classificazione comunale, e ritiene quindi inutile l’effettuazione di “indagini” sulle caratteristiche dei singoli impianti produttivi. Sulla stessa linea si ritrova altra giurisprudenza la quale – addirittura – ritiene che la classificazione: «...non necessita...di particolare motivazione, né di approfonditi accorgimenti tecnici»⁸⁵ e «...non abbisogna di approfondita istruttoria, né di specifica motivazione...»⁸⁶, fino a giungere al punto di poter considerare la deliberazione della giunta comunale⁸⁷: «*adeguatamente motivata* con richiamo, oltre che al *decreto ministeriale* di cui all’art. 216 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, al censimento effettuato sotto il controllo dell’Ufficiale sanitario ed all’esame del fascicolo relativo all’attività svolta dalla ditta in questione»⁸⁸.

In ogni caso, a parziale bilanciamento di quanto affermato con quest’ultima statuzione, la dottrina⁸⁹ ricorda che, la classificazione di cui trattasi, a volte, comporta l’esercizio di una *discrezionalità di tipo tecnico* così che, in tali occasioni, tale provvedimento deve essere congruamente motivato.

7. – Verso la conclusione: per l’astrattezza

Arrivati a questo punto è possibile trarre le nostre conclusioni al riguardo, evidenziando come si riscontri la presenza di elementi logici, e forniti di fondamento, in entrambe le tendenze; le quali necessitano soltanto di limitati chiarimenti per rivelarsi – in fondo – non così agli antipodi come, apparentemente, potrebbe sembrare. Per tutto ciò, di fronte al dilemma «**astratta o concreta**», è possibile affermare che la classificazione delle industrie insalubri (e quindi anche la *pericolosità* a queste riconducibile in tale fase) può essere qualificata in **entrambi i modi**; ma ciò acquista senso solo fornendo maggiori dettagli ed individuando con esattezza i rispettivi ambiti di riferimento.

A tale scopo è necessario confermare – subito – che un’attività in esercizio, o in fase di avvio, nel territorio comunale, per poter essere **classificata come insalubre, non deve essere soggetta ad alcun accertamento circa l’effettiva pericolosità** o il relativo tasso di inquinamento ad essa attribuibile; tale operazione classificatoria, pertanto, deve proprio considerarsi – del tutto legittimamente – **astratta e**

⁸¹ Che perlomeno riconoscono la necessità di un provvedimento di classificazione.

⁸² TAR Liguria, 4 maggio 1978, n° 207, in *Trib. amm. reg.*, 1978, I, 2744.

⁸³ TAR Molise, 27 aprile 1976, n° 43, in *Trib. amm. reg.*, 1976, I, 2529.

⁸⁴ Cons. St., sez. V, 31 marzo 1989, n° 208, in *Rivista amministrativa*, 1989, 1191.

⁸⁵ TAR Piemonte, sez. II, 26 ottobre 1989, n° 594, in *Trib. amm. reg.*, 1989, I, 4320.

⁸⁶ TAR Liguria, 10 aprile 1975, n° 77, in *Trib. amm. reg.*, 1975, 1464.

⁸⁷ Riguardo a tale competenza si fa rimando alla nota 61.

⁸⁸ TAR Campania, Napoli, sez. II, 24 dicembre 1986, n° 455, in *Trib. amm. reg.*, 1987, I, 714.

⁸⁹ GIAMPIETRO Pasquale, *La giurisprudenza amministrativa sugli interventi igienico-sanitari a tutela dell’ambiente*, in *Sanità pubblica*, 1980, n° 1, 13.

teorica⁹⁰. Se infatti è vero, secondo quanto riportato da GIAMPIETRO⁹¹, che «l'inserimento di un certo *tipo* di attività nell'*elenco ministeriale* assolve solo alla funzione di segnalare in via generale le potenziali fonti di rischio, e che tale "potenzialità" deve **poi** essere verificata e valutata attentamente in sede locale», è altrettanto vero che ciò vale esclusivamente nei casi in cui ci si rivolge nei confronti di un'azienda (ad esempio classificabile insalubre di prima classe) per valutare la possibilità di consentirne o meno la permanenza nell'abitato. Oppure vale, analogamente, quando una certa realtà produttiva entri nel "*mirino*" della pubblica amministrazione, la quale voglia e/o debba valutare se tale impresa sia sufficientemente isolata nelle campagne, o se sia necessario sottoporre la prosecuzione all'adozione di determinate speciali cautele, o addirittura consideri necessario inibirne l'attivazione. E' in relazione a *queste ultime ipotesi* che – sicuramente – occorre una **verifica concreta** della effettiva pericolosità dell'azienda; verifica che invece non appare necessaria per dare attuazione alla fase di classificazione, la cui natura ed il cui scopo è già stato illustrato.

Ci è impossibile non inserire, a titolo di mero arricchimento, il giovevole contenuto della recentissima decisione cui è pervenuto il Tribunale Amministrativo per la Campania⁹², nel febbraio del corrente anno; sentenza che si attaglia perfettamente al concetto appena sopra riportato:

TAR Campania – Napoli – Sez. III
Sentenza 24 febbraio 1999, n. 530; Pres. DE LEO, Est. GAVIANO – Soc. N.C. (avv. Buono) c. Comune di Pompei (avv. Cocozza).

...pertanto, l'intervento repressivo sindacale...presuppone un concreto accertamento dell'esistenza di effettive situazioni di pericolo e di danno per la salute pubblica...senza potersi limitare ad un semplice richiamo ad un elenco di industrie da considerare insalubri in via teorica.

*DIRITTO – ...Con riferimento al tema delle «lavorazioni insalubri»...l'inclusione di un'attività nel relativo elenco assolve soltanto la funzione di segnalare – in via generale – delle potenziali fonti di rischio per la collettività, fermo restando, però, nei singoli casi, il dovere dell'Autorità amministrativa, prima di attivare i propri poteri prescrittivi e sanzionatori, di verificare e valutare in modo puntuale l'effettività del pericolo esistente per la salute pubblica. La **pericolosità** dell'industria qualificata come «insalubre», quindi, non già in astratto, ma in concreto, avendo riguardo anche...a tutte le misure e cautele...le quali ben potrebbero essere idonee a rendere praticamente innocua anche un'attività potenzialmente nociva. ...un Sindaco non può ordinare la chiusura di un'azienda, pur rientrando nel novero delle attività insalubri, senza avere previamente accertato una situazione di danno o di pericolo concreto per la salute pubblica che giustifichi un tale intervento coercitivo.*

Ne consegue che, mentre per l'intervento coercitivo di "chiusura" di un'azienda è doveroso un *concreto* e preventivo accertamento della pericolosità, per converso – riguardo a quanto sopra precisato dal Giudice per la Campania – appare evidente come il provvedimento di classificazione come industria insalubre debba considerarsi appartenente ad una diversa *fase astratta*; così che può ritenersi fonamen-

⁹⁰ D'altronde non possiamo che ribadire come gli obiettivi perseguiti con il provvedimento della giunta comunale siano soltanto quelli di indicare formalmente che l'attività, che ne risulta oggetto, è "**astrattamente ritenuta nociva**" dalla normativa vigente. A tal fine non occorre alcun accertamento della effettiva pericolosità, a differenza di quanto invece si rende necessario prima dell'adozione di qualsiasi tipo di provvedimento inibitorio o tendente a prescrivere l'adozione di speciali cautele.

⁹¹ GIAMPIETRO Pasquale, *Rassegna di giurisprudenza amministrativa e penale sulle industrie insalubri (classificazione, disciplina, poteri del sindaco, ecc.)* - parte prima -, cit. 1684.

⁹² TAR Campania – Napoli –, Sez. III, 24 febbraio 1999, n. 530, in *Trib. amm. reg.*, 1999, I, 1504

talmente **errato** quanto contenuto nel parere ulteriormente riportato da GIAMPIETRO⁹³, dove si legge: «...l'industria, con gli accorgimenti tecnici prescritti, **perde** le «caratteristiche» di industria molesta e nociva e pertanto il suo insediamento può considerarsi compatibile...». Una simile concezione risulta essere profondamente inesatta, perché l'impresa che abbia adottato certi accorgimenti tecnici – o speciali cautele – che l'abbiano resa meno inquinante, o meno pericolosa, o meno nociva per l'ambiente esterno ed il vicinato, **non perde affatto** le «caratteristiche» di industria *insalubre*. Si potrà dire che le abbia «ridimensionate», «attenuate», poste «sotto controllo», rese «poco rilevanti», ma ciò non toglie che le proprie «potenziali» caratteristiche di *insalubrità* continuano a persistere sempre. E' infatti sufficiente che uno dei sistemi installati a contenimento delle proprie emissioni nocive subisca un guasto, o che si verifichi una diminuzione di efficienza dello stesso, perché l'*industria* torni immediatamente a risultare ciò che non è mai cessata di essere: «una industria insalubre – *potenzialmente pericolosa per il vicinato* ed in tal senso *classificabile* – che aveva «limitato» i propri e tipici influssi negativi verso l'esterno, grazie all'adozione di nuovi metodi e speciali cautele».

Ne consegue che una lavorazione, o attività, avente le *caratteristiche* per essere ricondotta alle *fattispecie tipologiche* elencate nell'*elenco ministeriale* è – e deve continuare ad essere considerata – **“potenzialmente insalubre”** anche dopo l'adozione di speciali cautele, perché non può dirsi che essa abbia eliminato la «fonte» dell'*insalubrità* propria caratteristica, ma solo e soltanto che abbia limitato e temperato – anche drasticamente – quegli effetti conseguenti all'*insalubrità* che, diversamente, si sarebbero ripercossi (e, in caso di avaria, continuerebbero a riverberarsi) verso l'esterno. Se – ad esempio – un'azienda viene classificata insalubre per l'impiego di sostanze pericolose il cui uso è previsto, dall'*elenco ministeriale*, come «sufficiente» per considerarla tale, non è certo l'installazione di potentissimi e sofisticati impianti di abbattimento o di depurazione che elimina la «*fonte del rischio*»; in tal caso, infatti, l'impiego della sostanza pericolosa permane immutato, ed essendo esso la «causa» della classificabilità dell'azienda, anche questa permane tal quale (pur se l'azienda, in tal modo, non determina alcun concreto effetto negativo o nocumento verso il vicinato). E' solo con l'**eliminazione** dell'uso di quella sostanza pericolosa che le cose potrebbero cambiare; risultando, a quel punto, eliminate (insieme alla sostanza) anche le condizioni necessarie e sufficienti per la classificabilità – come insalubre – dell'azienda. Non altro!

8. – Concretezza della classificazione

In che senso, allora, abbiamo sostenuto che la *classificazione* può dirsi anche «concreta»? La risposta, in parte, già trapelava da alcuni punti delle massime⁹⁴ inizialmente citate, e così può riassumersi: «Esiste, e deve doverosamente essere attuata, anche una fase – *preliminare* alla classificazione – caratterizzata da accertamenti **concreti** e rigorosi; precisando però che questi non debbono essere finalizzati a stabilire la *pericolosità* dell'attività in questione, bensi soltanto ad **accertare** se l'azienda in esame **eserciti concretamente quelle lavorazioni**, o usi ed impieghi effettivamente quelle sostanze o quei materiali che la rendono riconducibile ai *tipi* enumerati nell'*elenco ministeriale*». Questo è l'accertamento scrupoloso, dettagliato ed indispensabile che deve «*concretamente*» precedere la classificazione. Se l'attività in esame esercita solo «nominalmente» una certa lavorazione – il cui *tipo* è *iscritto* nell'*elenco ministeriale* –, oppure se utilizza «solo apparentemente» una sostanza o un materiale riconducibile all'*elenco*, ciò deve risultare concretamente dalla fase i-

⁹³ GIAMPIETRO Pasquale, *Rassegna di giurisprudenza amministrativa e penale sulle industrie insalubri (classificazione, disciplina, poteri del sindaco, ecc.)* - parte prima -, cit. 1684.

⁹⁴ TAR Lombardia, sez. I, 11 luglio 1984, n° 680, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 2563; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 13 ottobre 1986, n° 294, in *Trib. amm. reg.*, 1986, I, 4016.

strutturaria⁹⁵ del procedimento amministrativo, attraverso il quale si genera il provvedimento di classificazione. In tal caso, l'attività in esercizio, o in fase di attivazione, non può e non deve essere classificata come *insalubre*, nonostante che astrattamente possano esserci elementi che la facciano sembrare tale; questo perché è l'*accertamento concreto* sull'attività realmente svolta che deve prevalere sull'astratta apparenza, dimostrando in tal modo che non sussistono i presupposti, necessari e sufficienti, per poterla considerare – neppure “potenzialmente” – fonte di rischi per il vicinato.

Nel caso in cui, al contrario, da tale fase procedimentale risulti una *concreta* corrispondenza fra l'attività esercitata (o esercitabile) ed uno dei *tipi* di cui all'*elenco ministeriale* vigente, allora l'azienda **sarà**, e **dovrà** essere, classificata e considerata “potenzialmente insalubre e pericolosa”; questo **a prescindere dalla sua concreta pericolosità**. Di conseguenza, si procederà alla classificazione anche nel caso in cui l'azienda abbia provveduto ad adottare tutte quelle cautele ed accorgimenti che la rendano innocua, in quanto questi ultimi potrebbero successivamente “venir meno” facendone così riconcretizzare l'*insalubrità*. Insalubrità che, tramite tali accorgimenti, era stata – solo temporaneamente – confinata e contenuta, senza che mai potesse dirsi del tutto eliminata.

L'**accertamento concreto** e preventivo deve pertanto essere rivolto solo al riscontro dell'*effettiva riconducibilità*, dell'attività svolta, all'elenco ministeriale delle industrie insalubri. Di questo ce ne fornisce piena conferma anche il Ministero della sanità⁹⁶ il quale, nell'indicare che: «...la classificazione delle lavorazioni insalubri non può e non deve rimanere fine a se stessa esaurendosi in un mero automatismo burocratico⁹⁷», precisa la necessità di un «...esame specifico e puntuale (il quale) non può essere realisticamente effettuato – in dettaglio – che dall'autorità locale». Il Ministero prosegue affermando: «E' evidente che qualora da tale *esame* risulti che le cause d'insalubrità potenziale, che “hanno determinato” l'inclusione dell'attività nella I^a classe dell'elenco, sono state *eliminate* o quantomeno *ridotte in termini accettabili*⁹⁸ si applica il caso previsto dal 5° comma dell'art. 216 T.U.LL.SS.». In tal modo, anche il vertice sanitario dell'amministrazione statale, lascia intendere che lo specifico e puntuale *esame*, da realizzare in sede locale riguardo alla effettiva *pericolosità*, appartiene ad una **fase successiva e svincolata** dalla classificazione, la quale, di per sé, necessita solo e soltanto dell'accertamento concreto dell'effettiva corrispondenza dell'attività svolta con i *tipi* enumerati nell'*elenco*.

Nell'effettuare la *classificazione* (cioè nel dare concretezza ad un mero censimento delle attività svolte nel territorio comunale⁹⁹, senza effettuare alcun accertamento della reale *pericolosità* delle aziende¹⁰⁰ ma solo della corrispondenza della realtà in esame con il contenuto astratto dell'*elenco*) il Comune svolge un'azione di carattere consoci-

⁹⁵ La fase istruttoria di un procedimento amministrativo è la fase in cui si acquisiscono più *conoscenze* possibili in ordine ai *fatti* ed agli *interessi* che entrano in gioco nel procedimento. Anzi è proprio il momento: ⇒ dell'individuazione dei *fatti*; ⇒ dell'accertamento dell'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge necessari per l'emanazione del provvedimento; ⇒ dell'individuazione ed acquisizione degli interessi rilevanti nel procedimento. Pertanto tale fase deve svolgersi in modo razionale, facendo tutto ciò che è *essenziale* e niente di più. L'istruttoria deve essere *completa*, ma senza che il procedimento sia *aggravato*, in relazione al provvedimento finale (che è il parametro di riferimento per verificare la necessità dei mezzi istruttori), se non per straordinarie e necessarie esigenze istruttorie. Il procedimento amministrativo relativo alla *classificazione delle industrie insalubri* può dirsi a “matrice alquanto *vincolata*”, così che la relativa fase istruttoria riguarderà – prevalentemente – l'accertamento dell'esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge necessari per l'emanazione del provvedimento finale. In considerazione del fatto che, anche in questo caso, il procedimento non deve essere aggravato inutilmente, appare evidente che tutti quegli accertamenti (prima ricordati) relativi alla pericolosità concreta ed all'effettivo contributo emissivo dell'azienda interessata (trattandosi di un procedimento relativo all'emanazione del provvedimento di classificazione da parte della giunta comunale) risulterebbero un **aggravio inutile**, vistone il fine “astratto” ormai sufficientemente chiarito.

⁹⁶ Circolare 19 marzo 1982, n. 19, prot. n. 403/8.2/459, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. III, pag. 2 u.c.

⁹⁷ Nel senso che dopo di essa devono esserci delle logiche conseguenze

⁹⁸ In virtù dell'adozione di particolari cautele o misure di sicurezza.

⁹⁹ Cons. St., sez. V, 31 marzo 1989, n° 208, in *Rivista amministrativa*, 1989, 1190, punto 2.

¹⁰⁰ TAR Piemonte, 6 novembre 1979, n° 501, in *Trib. amm. reg.*, 1980, I, 88, 1° comma.

tivo e ricognitivo¹⁰¹, per la quale non è richiesto quel bagaglio di nozioni tecniche che costituiscono invece il patrimonio degli organi incaricati di intervenire (con le loro prescrizioni, sui singoli impianti) per finalità “diverse” da quella della classificazione di cui trattasi.

9. – Un falso problema

Da tutto questo discende che l'individuazione – effettuata dal Giudice amministrativo per la Lombardia¹⁰² – di due tesi contrapposte¹⁰³, a nostro avviso (in forza di tutto quanto sopra delineato e precisato), risulta costituire un “**falso problema**”, in quanto – nella realtà dei fatti – si tratta di aver evidenziato due filoni giurisprudenziali che “solo in parte” si rivolgono alla stessa situazione e che, pertanto, appare logico divergano nelle proprie conclusioni; non potendosi, queste ultime (viste le diverse origini), adattare pienamente ad una stessa *fase* di quello che potremmo definire: «*rappporto* di un'impresa nei confronti della pubblica amministrazione».

Cerchiamo di fornire contenuto ad una tale affermazione! Partendo dalla **seconda tesi (B)**, che è quella condivisa dal Tribunale lombardo, non ci sono dubbi sul fatto che essa sia sicuramente da perseguire e da assecondare anche riguardo alla classificazione delle industrie insalubri, ma solo e soltanto per quanto concerne la sua “prima parte” (**a**); dove si afferma che *l'inserimento di un determinato tipo di attività nell'elenco ministeriale* assolve alla «mera funzione di segnalare le potenziali fonti di rischio». La restante parte (**b**) di tale tesi, solo erroneamente può dirsi adattabile e riferibile ad un procedimento di *classificazione*, in quanto “altre” sono le azioni – di natura ben diversa – che costituiscono terreno fertile per una sua corretta applicazione; azioni (come già visto ed esemplificato) da cui possono scaturire atti limitativi o inibitori nei riguardi delle aziende. Sono questi ultimi i provvedimenti che sicuramente necessitano e, quindi, devono essere preceduti da una *verifica concreta della pericolosità* per la salute pubblica; proprio come indica la seconda parte (**b**) di questa seconda tesi (**B**) in esame. E **cade in errore** quella giurisprudenza che traspone la necessità di questo tipo di verifica concreta, andandola a situare a monte dell'atto di classificazione; il quale, ripetiamo – ancora una volta – ostinatamente ma necessariamente, non ha il potere di ledere direttamente alcuna attività, se non

¹⁰¹ Cons. St., da ultimo citato, pag. 1191.

¹⁰² Nelle sentenze introduttive di questa seconda parte: TAR Lombardia, sez. Brescia, 9 settembre 1991, n° 595, in *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 3882, in partic. pag. 3885, punto 3; TAR Lombardia, sez. Brescia, 30 maggio 1994, n° 289, in *Trib. amm. reg.*, 1994, I, 2505, in partic. pag. 2507.

¹⁰³ Invertendo – per maggior chiarezza espositiva – l'ordine delle due tesi riportate nelle sentenze del T.A.R. Lombardia vediamo che:

⇒ La **seconda tesi (B)** sostiene che «**a**) la collocazione o inserimento di una determinata attività (o meglio *tipo di attività*) nell'*elenco delle industrie insalubri* approvato con decreto ministeriale assolve alla mera funzione di segnalare in via generale le potenziali fonti di rischio (e fin qui deve essere pienamente condivisa)... **b**)... fermo restando, pertanto, il dovere e l'obbligo dell'autorità amministrativa di valutare attentamente in sede locale l'esistenza in concreto di siffatta potenzialità...rilevando l'abnormità che si verrebbe a determinare nel nostro ordinamento se l'indiscriminata ed astratta individuazione di un'attività come insalubre dovesse comunque precludere l'effettuazione di verifiche in sede locale circa l'effettiva nocività di strutture ed impianti adibiti all'attività medesima, da valutarsi avendo riguardo sia al contesto ambientale in cui siffatta attività è ubicata, sia all'eventuale attivazione di soddisfacenti misure di salvaguardia. La mancata presa in considerazione di tali elementi di giudizio si traduce, quindi, ... in un ulteriore vizio del provvedimento classificatorio...» (è questa seconda parte della tesi che non può invece riferirsi al provvedimento classificatorio ma ad eventuali altri provvedimenti inibitori). Cfr. TAR Piemonte, 2 novembre 1982, n° 652, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 89; TAR Piemonte, sez. I, 31 agosto 1984, n° 238, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 3049; TAR Lombardia, 13 ottobre 1986, n° 294, in *Trib. amm. reg.*, 1986, I, 4016; TAR Friuli Venezia Giulia, 6 febbraio 1986, n° 19, in *Trib. amm. reg.*, 1986, I, 1391; TAR Lombardia, sez. Brescia, 9 settembre 1991, n° 595, in *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 3885, punto 3; TAR Lombardia, Brescia, 18 marzo 1993, n° 251, in *Trib. amm. reg.*, 1993, I, 1808.

⇒ La **prima tesi (A)** configura la *classificazione* delle industrie insalubri quale «atto vincolato nell'*an* e nel *quomodo*» all'elenco compilato dal Ministero della sanità, con seguente *irrelevanza* di particolari motivazioni e di approfonditi accertamenti tecnici. Cfr. TAR Piemonte, sez. II, 26 ottobre 1989, n° 594, in *Trib. amm. reg.*, 1989, I, 4320; TAR Campania, Napoli, sez. II, 24 dicembre 1986, n° 455, in *Trib. amm. reg.*, 1987, I, 714.

nel senso di **confermare** – verificandola in concreto – una corrispondenza fattuale della realtà produttiva in essere, con quanto astrattamente statuito come *pericoloso ed insalubre* da parte del Consiglio superiore di sanità. Statuizione che neppure il difetto di una classificazione (causato dall'eventuale inerzia del comune) potrebbe cancellare; a meno che non si voglia porre in discussione la competenza, del predetto Collegio, a determinare astrattamente ciò che può nuocere, o meno, alla salute pubblica.

Passando all'esame della **prima tesi (A)**, si può osservare come sia soltanto questa ad essere precipuamente e completamente riferibile all'atto di *classificazione* ed al relativo procedimento di formazione (così come ai necessari, quanto limitati, atti preliminari). Atto classificatorio che, giustamente, secondo tale filone giurisprudenziale, è considerato come vincolato (nell' *an* e nel *quomodo*) all'*elenco ministeriale*; senza che tale qualificazione comporti problemi di sorta, non avendo sull'azienda alcun'altra diretta conseguenza se non "la stessa" che, a questa, deriva dall'inserimento della corrispondente *fattispecie tipologica* nell'*elenco ministeriale*. Conseguenze, quelle derivanti dall'*iscrizione* e quelle scaturenti dalla *classificazione*¹⁰⁴, del tutto analoghe fra di loro (pur se provenienti da interventi effettuati a livelli diversi nell'ambito della pubblica amministrazione), che possono – per esempio – costringere il titolare di una attività insalubre di prima classe a dover dimostrare quali siano le speciali cautele adottate, al fine di poter permanere in centro abitato. A tal proposito occorre comunque evidenziare che, anche nel caso si riscontrasse necessaria una tale "costrizione", questa non può che essere considerata una conseguenza giusta e logica, perché, se c'è corrispondenza fra tale attività e il *tipo* inserito nell'*elenco ministeriale*, non ci sono dubbi sul fatto che questa sia "potenzialmente" un'attività insalubre. Come tale, deve adoperarsi per limitare i propri effetti caratteristici, senza con ciò voler sostenere che tale attività sia anche sicuramente dannosa, in concreto, per il vicinato. Se in concreto non lo è, ciò dipende dal fatto che l'industriale ha impiegato speciali cautele per renderla tale, ed è quindi giusto che lo dimostri¹⁰⁵; come – a quel punto – è altrettanto giusto che l'azienda possa rimanere in centro abitato, perlomeno finché tali cautele permangono e continuano a risultare sufficienti. A riconferma di quanto sostenuto, deve evidenziarsi che questa conseguenza (o costrizione) – or ora indicata a titolo esemplificativo – non è però "causata" dalla classificazione effettuata a livello locale, bensì – in automatico – dalla corrispondenza (che tramite tale provvedimento comunale si evidenzia) fra la realtà e il *precetto astratto* contenuto nell'*elenco*; il quale, a sua volta, è direttamente connesso con la previsione normativa contenuta nel quinto comma dell' art. 216 T.U.LL.SS..

A questo punto, per detti motivi, **non è difficile dare ragione ad entrambe le tesi**, tanto da considerarle per niente contrapposte e del tutto valide; a condizione che esse (o le parti in cui appaiono fittiziamente suddivisibili) vengano correttamente collocate e riferite a due momenti¹⁰⁶ che sono, temporalmente e sostanzialmente, diversi fra di loro.

L'accortezza che bisogna avere è la seguente: alla *classificazione* si può rivolgere tutta la "prima tesi" (A) e solo la prima parte (a) della "seconda tesi" (B); agli eventuali *provvedimenti restrittivi* (successivi ed indipendenti dalla classificazione) si deve rivolgere solo la seconda parte (b) della "seconda tesi" (B). Fare confusione in questa applicazione, vuol dire creare – *ex novo* – un problema inutile e far nascere delle effimere contrapposizioni; ma, soprattutto, significa andare ad **aggravare inutilmente un procedimento amministrativo**, prevedendo che siano effettuati accertamenti che non servono per la fase procedimentale relativa alla classificazione delle industrie insalubri, e questo – per legge – non può trovare alcun legittimo riscontro pra-

¹⁰⁴ Che non è altro che una conferma della corrispondenza fra una dimensione reale ed una dimensione astratta.

¹⁰⁵ Come prevede il quinto comma dell' art. 216 T.U.LL.SS.

¹⁰⁶ Di quello che abbiamo chiamato: «rapporto di un'impresa nei confronti della pubblica amministrazione»

tico.

10. – Conclusioni

Per quanto appena detto possiamo affermare che, a ben vedere, la reale **pericolosità** – astratta e concreta – deriva dall'errata prassi di anteporre a certi istituti giuridici – destinati ad avere una specifica e tipica funzione – degli accertamenti che, invece, sono necessari solo e soltanto in momenti procedurali diversi da quelli per cui tali istituti sono stati “pensati” dal legislatore.

(**) CONSULENTE LEGALE AMBIENTALE

oggi **Avvocato in Empoli (FI)**

Associazione Giuristi Ambientali – Roma –

Docente Master di II livello in Diritto dell'Ambiente

Università degli Studi di Bergamo Facoltà Giurisprudenza

avv.silvanodirosa@dirosambiente.it