

Competenza per la classificazione delle industrie insalubri: terreno scabroso, da sempre teatro di lotte intestine e decisioni sofferte

Dovremmo essere giunti ad una svolta definitiva (*)

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

Un'imminente delegificazione

Oramai non dovrebbero esserci più dubbi sul fatto che lo «stato dell'arte» *prossimo venturo* della disciplina di cui in oggetto¹, veda l'istituto della «*classificazione delle industrie insalubri*» interessato da un imminente intervento di delegificazione². Abbiamo già trattato, in altra sede³, del «disegno di legge annuale per la delegificazione» – di cui all'art. 20.1 della legge 15 marzo 1997, n.59⁴ – nel cui testo originario⁵ si individuavano 48 procedimenti amministrativi destinati ad essere disciplinati esclusivamente per il tramite della via «*regolamentare*». A ciò possiamo ora aggiungere che, dopo le modifiche apportate in sede parlamentare, il disegno di legge – ormai in attesa dell'approvazione definitiva – prevede quasi 60 procedure strategiche⁶ da *semplificare tramite delegificazione*; fra le quali continua ad essere annoverata quella relativa alla predetta *classificazione* di cui al R. D. 27 luglio 1934, n. 1265, ed al R.D. 3 febbraio 1901, n. 45⁷.

E' oltremodo prevedibile, pertanto, che la *classificazione delle industrie in-*

(*) Pubblicato in «L'Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 2, pag. 265 – 275

¹ DI ROSA SILVANO, *Le industrie insalubri e l'ultimo dei "Bassanini": il D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112*, in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. 7-8, pag. 1096, nota (1).

² Non ci stupiremmo di *esser sorpresi* in «fase di stampa» dall'approvazione della legge annuale per la delegificazione; sarebbe cosa più che naturale a fronte dell'attuale e sempre crescente proliferazione normativa, per quanto «*semplificativa*» possa e/o debba qualificarsi.

³ DI ROSA SILVANO, *Impugnazione per via amministrativa della classificazione delle industrie insalubri – In Toscana una decisione tutta da riconsiderare*, in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. 10, pag. 1468.

⁴ Legge 15 marzo 1997, n. 59, «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa», pubblicata nel S. O. n. 56/L alla *Gazzetta Ufficiale* n. 63 del 17 marzo 1997.

⁵ Secondo quanto indicato in *Pratiche auto ed edilizie sulla via della delegificazione*, «Il Sole 24-Ore» del 1° agosto 1998, pag. 15.

⁶ L'approssimazione è dovuta al fatto che MARCO ROGARI ne *La riforma a due velocità*, «Il Sole 24-Ore», 7 dicembre 1998, pag. 17, indica **61** procedimenti, mentre poi, in *Delegificazione verso il traguardo*, «Il Sole 24-Ore», 21 gennaio 1999, pag. 22, ne vengono indicati **60** e **57**. Limitiamoci, pertanto, a dire che l'ordine di grandezza è di **60** procedimenti.

⁷ Indicata al secondo posto del sub-elenco relativo ai procedimenti relativi alle attività economiche pubblicato nel lavoro di MARCO ROGARI *La riforma a due velocità* – Vds. nota precedente.

salubri venga disciplinata, a breve, da nuove norme; ma tutto ciò non ci esime dal perfezionare al meglio le conoscenze attuali riguardo a tale istituto giuridico, anche al fine di poter applicare, con maggior cognizione, le novità in arrivo.

Dove ci siamo lasciati

In una precedente occasione (vds. nota 3) abbiamo visto come gli artt. 102 e 103 del R.D. 3 febbraio 1901, n. 45, possano considerarsi pienamente vigenti⁸ e crediamo, altresì, di aver dimostrato come la Regione debba continuare a considerarsi **competente** all'esame dei ricorsi gerarchici *impropri* avverso i provvedimenti di classificazione comunale delle industrie insalubri⁹; così facendo ci siamo richiamati a quella dilagante logica qualificata come «*Bassaniniana*»¹⁰. In questa occasione cercheremo di dare luce ad un'altra zona del palcoscenico – su cui si tiene la presentazione della disciplina in oggetto –, ponendo in evidenza ed analizzando “a fondo” la **competenza** per la *classificazione delle industrie insalubri*, da sempre indicata come appartenente alla Giunta comunale. Volendo tener fede alla *logica Bassaniniana* anzidetta ed essendo divenuta tale competenza il tema principale di cui trattare, ci sentiamo in dovere di riesaminare ed adeguare, per il tramite di questa nuova *griglia di lettura*, le indicazioni fornite a tal proposito anche in altri lavori¹¹. In poche parole intendiamo evidenziare quanto sia necessario che tale competenza – per quanto siano vigenti le norme che la prevedono – venga *rivisitata* alla luce dei più recenti sviluppi normativi che, dando luogo ad un vero e proprio “*lifting*” della pubblica amministrazione, hanno fortificato ed attualizzato – sempre più – il cosiddetto: Principio di separazione dei poteri fra organi di governo e dirigenti; tra *indirizzo/controllo* da un lato e *gestione* dall'altro. Si tratta, quindi, di guardare gli stessi istituti giuridici “*inforcando gli occhiali*” che ci vengono forniti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, e dal D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nei testi attualmente vigenti, così come dalle recentissime norme a queste collegate.

Un'anticipazione delle conclusioni

Con una drastica antepresa sulle conclusioni possiamo affermare che, oggi, in ambito comunale la competenza per la *classificazione delle industrie insalubri* non può che considerarsi in capo alla **dirigenza** ex art. 51, commi 2, 3 e 3-bis, della legge 8 giugno 1990, n. 142¹².

Dopo aver “*svelato*” quale sia la conclusione finale, che in seguito motiveremo, riteniamo indispensabile concederci una parentesi che consenta di chiarire l'evoluzione della competenza di cui in oggetto, e le vicissitudini che ne hanno travagliato il cammino, prima del verificarsi di questi ultimi interventi “rivoluzionari”. A fronte di un'eventuale *levata di scudi* riguardo all'utilità, o meno, di

8

Vds. nota (14) di tale lavoro.

9

Su questo torneremo brevemente anche al termine del presente lavoro.

10

Vds. il terzo capoverso di pag. 1476.

11

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, con particolare riferimento alla pag. 1644 – nota (58) –, ed anche DI ROSA SILVANO, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta? – prima parte* –, in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. 12, pag. 1828, DI ROSA SILVANO, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta? – seconda parte* –, in «L'Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 1, pag. 120.

12

Così come modificato ed integrato dall'art. 6, commi dal primo al quarto, della legge 15 maggio 1997, n. 127, a sua volta parzialmente sostituito dall'art. 2, tredicesimo comma, della legge 16 giugno 1998, n. 191.

questi percorsi retrospettivi, vogliamo appellarci al fatto che la storia – intesa in senso lato – non può mai essere disconosciuta, senza correre il rischio di perdere il contributo propedeutico e costruttivo suo caratteristico; questo, sia che si tratti della storia di un popolo, sia che ci si ponga – come nel nostro caso – di fronte alla storia dell’evoluzione di una competenza nell’ambito di un certo *iter* procedurale – tra l’altro – sicuramente vigente. Quindi...

Un po’ di “storia”

Sicuramente non risulta del tutto nuova l’affermazione secondo cui la competenza per la *classificazione delle industrie insalubri* attribuita, dall’art. 102 del R.D. n° 45 del 1901, alla giunta comunale, dovesse ritenersi passata al Sindaco sulla scorta delle attribuzioni previste, nei confronti della figura del podestà, dall’art. 216 del T.U.LL.SS. del 1934. ARDIZZONE¹³, per esempio, pur sostenendo la vigenza del citato art. 102, ritiene che: «la competenza, in esso prevista, sia stata trasferita al Sindaco in considerazione del fatto che gli artt. 216 e 217 T.U.LL.SS. conferiscono, a questo organo, precisi poteri e doveri per la prevenzione o l’impedimento di ogni danno o pericolo per la salute pubblica, derivanti dall’attività della singola industria insalubre, insieme con il dovere di assicurarsi dell’esecuzione ed efficienza delle norme da lui prescritte». RINAUDO¹⁴ arriva a dire che gli artt. 102 e 104, del citato Regolamento generale sanitario, sono *norme transitorie non* più in vigore e che, con esse, anche la competenza della giunta comunale deve considerarsi tramontata. Ma non basta! Visto che, per un certo periodo di tempo, addirittura lo stesso Ministero della sanità ha sostenuto la tesi del trasferimento di competenza¹⁵, basandosi su di una decisione del Consiglio di Stato¹⁶ che, invece, risulta essere stata mal interpretata, pur se – purtroppo – seguita anche da ulteriori decisioni¹⁷ di giudici amministrativi che, a questa, hanno fatto eco.

Soffermandoci su questo aspetto peculiare, a dire il vero, nella decisione del Consiglio di Stato del 1960 non si riscontra alcun riferimento né al potere di classificazione delle industrie insalubri, né agli artt. 102, 103 e 104 del regolamento sanitario del 1901. Con una più attenta osservazione, infatti, si può vedere che il massimo Giudice amministrativo, in tale sede, si era espresso esclusivamente riguardo alla competenza per i provvedimenti di chiusura che l’art. 94 del R.D. n.45/1901 affidava alla giunta comunale. E’ nei confronti di “questi poteri” che il Consiglio indica come “avvenuto” il trasferimento di competenza al Sindaco; e su questo non ci sono dubbi, tanto da fornire tutta la nostra adesione. Ma, da qui a intendere e sostenere che anche la classificazione delle industrie insalubri fosse divenuta competenza dell’organo elettivo monocratico locale,

¹³ ARDIZZONE Ugo, voce *Industrie Insalubri pericolose e rumorose*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Milano, 1971, 295, punto 5.

¹⁴ RINAUDO Carmelo, *Inquinamento atmosferico: profilo sostanziale ed organizzativo della normativa sulle industrie insalubri e della disciplina antismog*, in «Rass. giur. Enel», 1973, 333 e 336.

¹⁵ Circolare 23 settembre 1971, n° 162, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. VI, pag. 2; Circolare 7 ottobre 1977, n° 65, prot. n. 403/8.AG/2622, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. III, pag. 1.

¹⁶ Cons. St., sez. IV, 27 settembre 1960, n° 658, in «Foro amm.», 1960, I, 876.

¹⁷ TAR Emilia Romagna, Parma, 25 novembre 1977, n° 720, in «Trib. amm. reg.», 1978, I, 247; TAR Emilia Romagna, Bologna, 7 maggio 1981, n° 222, in «Trib. Amm. reg.», 1981, I, 2213; TAR Lombardia, Milano, 12 ottobre 1982, n° 990, in «Trib. Amm. reg.», 1982, I, 3381; TAR Emilia Romagna, 24 gennaio 1987, n° 60, in «Trib. amm. reg.», 1987, I, 1004.

la distanza da coprire sembra proprio insormontabile, lasciando completamente infondata una tale affermazione. Ci sembra giusto osservare, sempre riguardo a questo presunto passaggio di competenza a favore del sindaco, come non faccia certo meraviglia che PAPPALARDO¹⁸, nel 1935, sostenga la tesi dell'avvenuto trasferimento, perché diversamente – in quel periodo – non poteva essere. Ciò che, invece, risulta realmente strano e criticabile, è che si sia continuato, fino a tutti gli anni '80, a sostenere l'insostenibile; basandosi, fra l'altro, su di una proclamazione che il Consiglio di Stato “*non si era mai sognato di fare*”, risultando essere stato chiamato in causa veramente “*a sproposito*”. E' piuttosto chiaro e scontato il motivo per cui nel T.U.LL.SS. del 1934, vigente l' *ordinamento podestarile*, si prevedesse una competenza generale affidata al *podestà*¹⁹; ma dopo il Decreto Lgs. Lgt. 7 gennaio 1946, n° 1, la giunta municipale viene ricostituita come organo elettivo, ed a niente vale l'osservazione fatta da RINAUDO²⁰ circa il fatto che la *caducazione* di una norma, che a sua volta ne ha abrogato una precedente, non fa, per ciò stesso, riacquistare vigore alla prima. Nel caso di specie, infatti, tale decreto legislativo luogotenenziale, al proprio art. 10, precisava in maniera esplicita che: «...le attribuzioni ed il funzionamento degli organi ... sono regolati dal T.U.L.C.P. R.D. 4 febbraio 1915 n° 148». Quindi, se alla giunta municipale tornano, per legge, le attribuzioni che questa aveva prima del T.U.LL.SS. del 1934 e prima della legge n° 237/1926, non si vede il perché tale organo collegiale non dovesse – perlomeno da quel momento in poi – riacquistare anche la competenza per la classificazione di cui trattasi, che continuava ad esserle attribuita dall'art. 102 R.D. n. 45/1901 (da alcuna norma abrogato o modificato, né esplicitamente, né implicitamente).

Tutto questo è tanto vero che anche lo stesso Ministero della sanità – in un secondo momento – ha rivisto la propria posizione²¹, ribaltandola a tal punto²² da definire, non solo “consentito” ma, addirittura “necessario” ricorrere alla norma di cui all'art. 102 R.D. n. 45/1901²³, riguardo alla predetta *classificazione*. Abbiamo detto dell'*apice* governativo sanitario, ma anche la dottrina²⁴ (o meglio, una sua parte) ha aderito al mantenimento della compe-

¹⁸ PAPPALARDO S., *Commento al T.U. leggi sanitarie 1934, 1935, 297*, in nota (7) di CICALA Mario, *L' inosservanza degli ordini emanati dal Sindaco per la repressione dell' inquinamento atmosferico*, in «Giur. merito», 1973, II, 292.

¹⁹ D'altronde, la giunta comunale non esisteva più come organo elettivo ed era quindi ovvio che “in quel periodo” la classificazione delle industrie insalubri, come tutto il resto, fosse competenza del *podestà*. Occorre notare che questo trasferimento, quindi, più che per una previsione normativa vera e propria, di cui non si ha riscontro, è dipeso dalla temporanea soppressione dell' organo collegiale richiamato dall' art. 102 del Regolamento sanitario generale del 1901.

²⁰ RINAUDO Carmelo, *Op. cit.*, 336.

²¹ Nel contesto della Circolare 19 marzo 1982, n.° 19, prot. n. 403/8.2/459, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. III, pagg. 3 e 4.

²² Alla luce di un dichiarato “attento esame” della decisione del Consiglio di Stato n. 658 del 1960.

²³ Stante il difetto di emanazione del regolamento di attuazione previsto dall'art. 358 del T.U.LL.SS. del 1934.

²⁴ BAREL Bruno, *Lavorazioni insalubri, impianti inquinanti e poteri del Sindaco*, in «Le Regioni», 1980, I, 211; ROMANO Antonio, nota di commento a: TAR Emilia Romagna 26 maggio 1976, n. 323, in «Foro it.», 1977, III, 511; RABAGLIETTI Giuseppe, *Igiene del suolo e dell' abitato*, in «Corriere Amministrativo», 1958, 298; 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, 1677; FERRARA R., nota di commento a Sentenza TAR Campania, sez. I, 16 maggio 1986, n° 276, in «Foro it.», 1986, III, col. 371; LAZZARI Vincenzo, *Industrie insalubri*, in «Nuova rassegna», 1961, I, 60, I^a col.

tenza di cui trattasi in capo alla giunta comunale; in ogni caso è sicuramente la giurisprudenza²⁵ che – in maniera veramente incontrovertibile – ribadisce tale attribuzione senza lasciare alcun dubbio in merito. Se tutto questo non bastasse, è inoltre possibile rilevare come sia stato chiarito che: «...detto *potere classificatorio* permane pur dopo l'entrata in vigore delle leggi in materia di tutela dagli inquinamenti, stante la *diversità* dei fini perseguiti dai diversi interventi...»²⁶; che: «...gli artt. 216 e 217 del T.U.LL.SS. non hanno alterato il regime di competenza della giunta comunale...»²⁷; ed anche che: «...tale regime di competenza è stato lasciato integro anche dalla legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n° 833...»²⁸. In merito a quest'ultima affermazione, è opportuno precisare e ribadire che, con l'aver soppresso la figura dell' ufficiale sanitario ed averne trasferito i relativi compiti alle unità sanitarie locali²⁹, la legge di riforma sanitaria non ha passato a queste ultime delle funzioni decisionali, quali la competenza per la *classificazione*, bensì soltanto compiti di *indicazione*³⁰ e funzioni meramente consultive³¹, oltretutto non in via esclusiva³².

Neppure dopo le modificazioni recentemente apportate³³ alla legge 8 giugno

25

Cons. St., sez. V, 31 marzo 1989, n° 208, in «Rivista amministrativa», 1989, 1189; TAR Liguria, 10 aprile 1975, n° 77, in «Trib. amm. reg.», 1975, 1464; TAR Liguria, 4 maggio 1978, n° 207, in «Trib. amm. reg.», 1978, I, 2744; TAR Liguria, 8 novembre 1979, n° 386, in «Trib. amm. reg.», 1980, I, 210; TAR Friuli Venezia Giulia, 21 ottobre 1982, n° 235, in «Trib. Amm. reg.», 1982, I, 3442; TAR Veneto, 3 dicembre 1982, n° 911, in «Trib. Amm. reg.», 1983, I, 560; TAR Campania, Napoli, 23 giugno 1983, n° 695, in «Trib. amm. reg.», 1983, I, 2660; TAR Lombardia, sez. I, 11 luglio 1984, n° 680, in «Trib. amm. reg.», 1984, I, 2563; TAR Emilia Romagna, sez. Parma, 10 marzo 1986, n° 87, in «Trib. amm. reg.», 1986, I, 1813; TAR Campania, Napoli, sez. I, 16 maggio 1986, n° 276, in «Trib. amm. reg.», 1986, I, 2419; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 23 luglio 1986, n° 223, in «Trib. amm. reg.», 1986, I, 3329; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 3 settembre 1986, n° 240, in *Trib. amm. reg.*, 1986, I, 3668; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 17 luglio 1987, n° 385, in *Trib. amm. reg.*, 1987, I, 3389; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 21 aprile 1988, n° 574, in *Trib. Amm. reg.*, 1988, I, 2141; TAR Veneto, sez. II, 2 giugno 1988, n° 597, in *Trib. Amm. reg.*, 1988, I, 2692; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 24 luglio 1989, n° 409, in *Trib. Amm. reg.*, 1989, I, 3459; TAR Lombardia, sez. Brescia, 11 luglio 1991, n° 505, in *Rivista giuridica dell' Ambiente*, 1992, fasc. n° 1, 171, partic. 172; TAR Lombardia, sez. Brescia, 28 agosto 1991, n° 587, in *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 3485; TAR Lombardia, sez. Brescia, 9 settembre 1991, n° 595, in *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 3882; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 30 settembre 1993, n° 596, in *Trib. amm. reg.*, 1993, I, 4015; TAR Emilia Romagna, sez. I, 4 ottobre 1993, n° 441, in *Trib. Amm. reg.*, 1993, I, 4580; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 10 dicembre 1993, n° 933, in *Trib. Amm. reg.*, 1994, I, 591; TAR Puglia, Lecce, sez. II, 21 dicembre 1995, n° 917, in *Giur. merito*, 1996, III, 776, II° cpv.; TAR Lombardia, sez. Brescia, 12 giugno 1996, n° 701, in *Trib. Amm. reg.*, 1996, I, 3132; **TAR Emilia Romagna, sez. Parma, 13 maggio 1998, n° 267, in *Trib. Amm. reg.*, 1998, I, 2543.**

26

Cons. St., sez. V, 31 marzo 1989, n° 208, in «Rivista amministrativa», 1989, 1189; TAR Piemonte, 6 novembre 1979, n° 501, in «Trib. amm. reg.», 1980, I, 86;

27

TAR Campania, Napoli, sez. I, 16 maggio 1986, n° 276, in «Trib. amm. reg.», 1986, I, 2419; TAR Veneto, sez. II, 2 giugno 1988, n° 597, in «Trib. Amm. reg.», 1988, I, 2692.

28

TAR Lombardia, sez. Brescia, 30 maggio 1994, n° 289, in «Trib. Amm. reg.», 1994, I, 2505.

29

PIERONI Serenella, *Inquinamento atmosferico: il quadro normativo*, in «Comuni d' Italia», 1995, n. 1, 40.

30

CICALA Mario, *La disciplina delle industrie insalubri e la legge di riforma sanitaria*, in «Notiziario giuridico del Lavoro», 1979, 900, 901.

31

TAR Toscana, sez. I, 15 settembre 1990, n° 793, in «Trib. amm. reg.», 1990, I, 3938; TAR Lombardia, Milano, sez. I, 30 settembre 1993, n° 596, in «Trib. amm. reg.», 1993, I, 4015.

32

TAR Lombardia, Brescia, 19 dicembre 1994, n° 926, in «Trib. amm. reg.», 1995, I, 574.

33

Ad opera della Legge 15 maggio 1997, n° 127, «Misure urgenti per lo snellimento dell' attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo» e della Legge 16 giugno 1998, n. 191, «Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica».

1990, n° 142, sembrava potersi dire che la competenza, di cui trattasi, avesse sofferto qualcosa; infatti non appariva modificata l'originaria previsione, contenuta al proprio art. 51, comma 3, secondo cui: «Spettano ai dirigenti tutti i compiti...*omissis*...che la **legge** e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente». Su tale scorta, vista la vigenza dell'art. 102 del R.D. 3 febbraio 1901, n. 45, sarebbe stato possibile sostenere che quest'ultima norma andava a costituire un'espressa riserva normativa contrapposibile alla competenza generalmente attribuita ai dirigenti comunali dal citato terzo comma dell'art. 51 della legge 142/90. Sarebbe stato possibile, quindi, considerare l'attribuzione di competenza effettuata in capo alla giunta comunale – dal suddetto art. 102 Regolamento Sanitario – come riserva espressa nei confronti di un organo di governo, la cui esistenza, in forza del citato terzo comma art. 51 della legge 142/90, avrebbe estromesso dalle competenze gestionali dei dirigenti comunali la *classificazione delle industrie insalubri*. Ma così non è, ed è giusto che non sia, in quanto una tale deroga – nonostante fosse a prima vista possibile – avrebbe impedito una corretta applicazione del principio di separazione di cui si è detto introducendo il presente lavoro.

Gli ultimi interventi normativi

Sarebbe stato possibile..., poteva essere logico... – condizionale e imperfetto sono d'obbligo – ...che il riferimento fatto con l'inciso «...che la *legge* o lo statuto *non riservino* "espressamente" agli *organi di governo* dell'Ente...», presente fin dalla stesura originaria della legge, dovesse riferirsi solo ed esclusivamente a leggi "*successive*" alla 142/1990, ma, di fatto, soltanto dopo una serie di mere ipotesi³⁴, è stato possibile giungere ad un chiarimento ufficiale sicuramente molto atteso.

Il chiarimento è giunto! L'ambito della competenza per la classificazione delle industrie insalubri è stato interessato, in maniera indiretta ma incisiva, da norme recenti che hanno imposto ed impongono l'onere di porsi in maniera diversa di fronte all'art. 102 del R.D. 45/1901 ed all'art. 51 della legge 142/90. Difatti non possiamo più trascurare, né tantomeno sottovalutare, gli effetti determinati dall'entrata in vigore del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80³⁵, e del D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387³⁶, come pure le apprezzate precisazioni contenute nella circolare 10 ottobre 1998, n. 4/98, del Ministero dell'interno – Direzione generale dell'amministrazione civile.

Con riguardo al decreto legislativo n. 80/98 – così come modificato dal successivo 387/98 – si notano, ai nostri fini, le seguenti peculiarità:

- con il proprio **art. 3** è stato riscritto, sostituendolo integralmente, l'art. 3 del D.Lgs. n. 29/93, il cui nuovo testo³⁷ rafforza la titolarità esclu-

³⁴

Ipotesi fondate sulla logica considerazione che il legislatore del 1901, non poteva certo immaginarsi la *rivoluzione copernicana* che, dopo quasi un secolo, si sarebbe verificata nella pubblica amministrazione.

³⁵

D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, «Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59», pubblicato sul S.O. alla *Gazzetta Ufficiale* 8 aprile 1998, n. 82.

³⁶

D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387, «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, 80», pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* 7 novembre 1998, n. 261.

³⁷

Testo vigente dell' **art. 3 del D.Lgs. n. 29/1993**, così come sostituito dall'art. 3 del D.Lgs. n. 80/1998 e modificato dall'art. 1 del D.Lgs. n. 387/1998:

«Art. 3 (*Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*) –

siva, in capo ai dirigenti, della gestione e dell'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, con la precisazione che eventuali deroghe a tale competenza possono essere operate solo *in maniera espressa* da parte di *specifiche* disposizioni legislative;

- con il proprio **art. 45³⁸** è stato introdotto un concetto *rivoluzionario*, fornendo un'interpretazione autentica e chiarificatrice circa l'immediatezza con cui deve essere data attuazione alla separazione delle competenze – fra gli *organi di governo* ed i *dirigenti* – che caratterizza il processo di riforma da cui è stata “*sconvolta*” la pubblica amministrazione, a partire dalla legge 142/1990, togliendo qualsiasi dubbio riguardo alla citata separazione di funzioni.

Del decreto legislativo n. 387/98 può essere interessante leggere la “relazione al decreto”³⁹ in cui, riferendosi al proprio art. 1, si legge: «L'articolo 1 modifica il terzo comma dell'art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, rafforzando – per evitare contrasti interpretativi che potrebbero essere generati dalla successione di leggi – la **distinzione** fra *indirizzo politico* e *gestione amministrativa*: solo dichiarando “*espressamente*” il proprio intento derogatorio, disposizioni legislative **sopravvenienti** potranno derogare alle attribuzioni riservate ai dirigenti in base ai principi del medesimo articolo 3»

Non ultima per importanza, la circolare sopra richiamata⁴⁰, nel ribadire la tassatività del principio di separazione di poteri più volte citato, precisa che l'interpretazione fornita con l'art. 45 del D.Lgs. 80/1998 costituisce una **norma di chiusura**, poiché, operando il *trasferimento* ai dirigenti di poteri gestionali, precedentemente facenti capo agli organi politici, rende immediatamente operativa ed effettiva la prevista attribuzione di poteri, ribadendo l'impossibilità, da parte degli organi politici, di compiere atti gestionali⁴¹.

Quindi – in decisa continuità e logica armonia con l'elencazione dei provvedimenti di competenza dirigenziale prevista dall'art. 51, comma 3 lettera f), della legge n. 142/1990⁴² – le novità normative sopra riportate ed i chiarimenti

1. Gli **organi di governo** esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano in particolare: ...*omissis*...

2. Ai **dirigenti** spetta l'adozione degli **atti** e **provvedimenti amministrativi**, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 **possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative**.

4. ...*omissis*...»

38

Testo vigente dell'**art. 45 del D.Lgs. n. 80/1998**:

«Art. 45 – 1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le **disposizioni previgenti** che conferiscono agli *organi di governo* l'adozione di atto di gestione e di **atti o provvedimenti amministrativi** di cui all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, **si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti**. ... *omissis*...»

39

Vds. «Guida agli Enti Locali», 1998, fasc. n. 45, pag. 54.

40

Resasi necessaria per una serie di interpretazioni non univoche trascinate fino all'ottobre '98.

41

Non possono considerarsi *atti gestionali* gli interventi d'urgenza, e quindi devono considerarsi esclusi dalla competenza dirigenziale i provvedimenti contingibili ed urgenti in tema di sanità ed igiene pubblica (*ex-art.* 117 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112), nonché gli atti che spettano al sindaco in qualità di ufficiale di governo.

42

Dove si legge: «i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie».

che logicamente ne conseguono, confermano, in tutta sinergia, che l'adozione del provvedimento di *classificazione delle industrie insalubri*, esplicitamente prevista dall'art. 102 del R.D. n. 45/1901 come "mansione" della giunta municipale (*rectius*: comunale), "deve essere intesa nel senso" che la relativa competenza – oggi – spetta ai **dirigenti**; questo per due ordini di ragioni:

- 1) Il predetto art. 102 R.D. n. 45/1901 è sicuramente una norma previgente rispetto alle statuizioni contenute nell'art. 45 del D.Lgs. n. 80/1998;
- 2) Lo stesso art. 102 non può considerarsi una specifica disposizione legislativa che deroghi espressamente alle attribuzioni dei dirigenti contenute nel secondo comma del vigente art. 3 D.Lgs. n. 29/1993.

Non ci sono quindi più dubbi sul fatto che qualsiasi riferimento alla competenza della giunta comunale riguardo alla *classificazione* di cui trattasi debba essere intesa come trasferita – per legge – ai dirigenti o, nei casi previsti dal comma 3-bis dell'art. 51 legge 142/1990, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale (pur se previa attribuzione di funzioni effettuata con motivato provvedimento del sindaco).

Competenza per la proposta di classificazione

Cosa del tutto diversa, da quanto finora trattato, è la competenza per la "proposta di classificazione"; intendendo con ciò la funzione attribuita all'ex-ufficiale sanitario dall'art. 102 del R.D. n° 45 del 1901: «...la giunta municipale⁴³ dovrà, a richiesta dell' *ufficiale sanitario*, procedere alla *classificazione*...». La competenza di tale «richiesta», che ha un ruolo *informativo* e *propositivo*, oggi viene riconosciuta – da dottrina e giurisprudenza – alle aziende unità sanitarie locali⁴⁴. A tal proposito CICALA⁴⁵ afferma che: «Gli accertamenti ...compiuti dalle unità sanitarie locali...dovrebbero fornire il necessario supporto informativo per l'esercizio delle funzioni amministrative a tutela della pubblica igiene.....I dati raccolti dalle unità sanitarie locali potranno cioè sostituire le "segnalazioni dell' ufficiale sanitario"⁴⁶ relative alle *industrie insalubri*, nonché costituire la base informativa indispensabile per la legittima emanazione dei provvedimenti repressivi delle attività insalubri...».

E riguardo a tale opinione, sempre in merito alla questione della *proposta* di classificazione, gli fa eco la giurisprudenza attribuendo alle attuali Aziende UU.SS.LL.: **a)** «...una posizione meramente strumentale rispetto ai comuni...esprimendo soltanto un proprio parere...»⁴⁷; **b)** «...funzioni di natura meramente consultiva... che rimangono a livello endoprocedimentale»⁴⁸; **c)** «...il di-

⁴³ Ormai risulta chiarito che tale riferimento deve necessariamente intendersi come rivolto alla dirigenza locale.

⁴⁴ Ovviamente soltanto riguardo alle competenze residue a seguito degli effetti del referendum abrogativo del 18 aprile 1993 riguardo alle materie ambientali, Cfr. Cass. pen. sez. I, 6 aprile - 27 maggio 1994, n° 6216, in «Giurispr. It.», 1995, II, 8.

⁴⁵ CICALA Mario, *La disciplina delle industrie insalubri e la legge di riforma sanitaria*, cit., 901-902.

⁴⁶ Di cui all'art. 102 R.D. 3 febbraio 1901, n° 45.

⁴⁷ TAR Lombardia, sez. Brescia, 9 settembre 1991, n° 595, in «Trib. amm. reg.», 1991, I, 3883-3884.

⁴⁸ TAR Lombardia, Milano, sez. I, 30 settembre 1993, n° 596, in «Trib. amm. reg.», 1993, I, 4015; TAR Toscana, sez. I, 15 settembre 1990, n° 793, in «Trib. amm. reg.», 1990, I, 3938.

verso compito di informazione e proposta...»⁴⁹; **d)** «...atti di natura meramente ricognitiva...»⁵⁰; **e)** «il diverso ruolo inerente alla formulazione di pareri... che non può trasformarsi nella funzione propriamente decisionale di classificazione...»⁵¹. Quindi, cercando di compendiare quanto sopra riportato, possiamo sostenere che la «richiesta» dell' *ufficiale sanitario* oggi è fatta dall'Azienda U.S.L.⁵², a cui è attribuita la competenza della proposta⁵³ di classificazione da indirizzarsi al dirigente comunale competente per materia. L' *ufficiale sanitario* oggi deve, quindi, essere inteso come il “medico addetto al servizio di igiene pubblica” del Dipartimento di Prevenzione⁵⁴ della Azienda U.S.L. territorialmente competente, oppure come il Gruppo operativo, lo staff tecnico, appositamente preconstituito allo scopo presso tale Azienda; gruppo che, avvalendosi delle proprie conoscenze, svolge tutte le funzioni valutative e propositive dell' *ex-Ufficiale sanitario*⁵⁵.

Un accenno al ricorso ex-art. 103 R.D. n. 45 del 1901

Al fine di evitare conclusioni affrettate – ed anche errate –, occorre precisare che il cambiamento, in ambito comunale, della competenza “*interna*” per l'adozione del provvedimento di *classificazione delle industrie insalubri* non modifica alcunché di quanto abbiamo esposto riguardo al ricorso gerarchico improprio previsto dall'art. 103 del R.D. n. 45/1901. Quanto illustrato nel precedente lavoro, inizialmente richiamato, resta fermo ed immutato, in quanto tale istituto non è altro che un mezzo di impugnazione previsto come difesa contro “un provvedimento comunale”, indipendentemente da quale sia il soggetto competente ad emanarlo.

Anche oggi, pertanto, non può essere negata l'opportunità di ricorrere a tale

⁴⁹ TAR Lombardia, sez. Brescia, 11 luglio 1991, n° 505, in «Rivista giuridica dell' Ambiente», 1992, fasc. n° 1, 171, partic. 172; TAR Lombardia, sez. Brescia, 12 giugno 1996, n° 701, in «Trib. Amm. reg.», 1996, I, 3132; TAR Piemonte, sez. I, 5 giugno 1996, n° 440, in «Trib. Amm. reg.», 1996, I, 3046.

⁵⁰ Cass. pen. sez. I, 6 aprile - 27 maggio 1994, n° 6216, in «Giurispr. It.», 1995, II, 8.

⁵¹ TAR Lombardia, sez. Brescia, 30 maggio 1994, n° 289, in «Trib. Amm. reg.», 1994, I, 2505, partic. 2506.

⁵² TAR Lombardia, Milano, sez. I, 17 luglio 1987, n° 385, in «Trib. amm. reg.», 1987, I, 3389.

⁵³ Nel procedimento amministrativo dal quale scaturisce la *classificazione*, la proposta fatta dall'unità sanitaria locale è un mero atto endoprocedurale e non un **provvedimento amministrativo** in senso stretto, perché come tale si intende l'atto amministrativo – caratterizzato da tipicità e nominatività – con cui la P.A. impartisce unilateralmente disposizioni o comandi, costituendo, modificando o estinguendo, in maniera diretta ed immediata, situazioni soggettive dei privati. Il provvedimento amministrativo è quindi una manifestazione di volontà (e non manifestazione di scienza o di giudizio) avente “rilevanza esterna”, proveniente da una P.A. nell'esercizio di una attività amministrativa, indirizzata a soggetti determinati o determinabili, e può anche considerarsi una fattispecie a “formazione progressiva” costituente la risultante di un procedimento amministrativo. Anzi è l'atto finale (tipizzato e nominativo) della serie procedimentale che esprime la “volizione” della P.A. ed è, generalmente, il solo atto del procedimento che abbia efficacia esterna, e che, quindi, sia idoneo ad influire sulle situazioni soggettive dei privati. In quanto tale, il **provvedimento amministrativo** “in genere”, non può più ritenersi una manifestazione unilaterale della P.A., bensì il «prodotto» del concorso di tutti i soggetti partecipanti al procedimento e può quindi considerarsi il «*riepilogo* delle risultanze dell'istruttoria». Tutto questo **non** appare sicuramente riferibile alla “proposta di classificazione”.

⁵⁴ A cui, in forza di quanto stabilito dall' art. 7 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n° 502, «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell' articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n° 421», sono attribuite le funzioni già svolte dai servizi delle unità sanitarie locali ai sensi degli articoli 16, 20 e 21 della legge 23 dicembre 1978, n° 833, ovviamente decurtate di quelle parti abrogate con la consultazione referendaria dell'aprile '93.

⁵⁵ Non si può escludere che nel precitato Gruppo operativo venga chiamato a fornire il proprio apporto specialistico anche del personale tecnico appartenente alle A.r.p.a. di zona, limitatamente alle competenze relative agli aspetti ambientali ed alle conoscenze tecnologiche che possono comunque assumere rilevanza anche ai fini della cosiddetta “proposta o richiesta di classificazione”.

mezzo di impugnazione, proprio in ragione del fatto che il ricorso gerarchico *in genere* – lungi dal poterlo considerare un rimedio giuridico ormai da «archiviare» – sembra continuare ad esser dotato di una indubbia validità, anche nell'ambito di un'organizzazione amministrativa non strutturata gerarchicamente⁵⁶. Non a caso un'attenta dottrina⁵⁷, fra le altre cose, sostiene che l'esistenza di norme che prevedano un ricorso gerarchico *improprio*, sta ad indicare come, in certe ipotesi, il legislatore abbia inteso derogare al principio generale su cui si basa il ricorso gerarchico *vero e proprio*; volendo – in tal modo – semplicemente disciplinare, sotto il profilo dei mezzi di tutela giustiziali, settori nei quali non esiste una strutturazione degli organi secondo un principio di gerarchia. Quelli *impropri* costituiscono quindi un'attuale tipologia di ricorsi, diversi da quelli previsti dal D.P.R. n. 1199 del 1971, ai quali si applica la normativa prevista per questi ultimi, solo in quanto compatibile, tenendo ben presente che l'atipicità dei primi consiste proprio nel fatto di poterli intraprendere, per esplicita previsione di legge, proprio in situazioni dove si riscontra inesistente qualsiasi rapporto di gerarchia.

Ciò che resta da dire

Tornando all'argomento principale, possiamo concludere osservando che cambia la competenza interna all'ambito comunale per l'emanazione del provvedimento di *classificazione*, ma niente muta nel panorama che la circonda, salvo vedere cosa ci porterà l'imminente delegificazione che coinvolgerà la materia in questione. Staremo a vedere...

() 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

⁵⁶

Si rimanda al pregevole lavoro redatto da DI TUCCI BENEDETTO, *Il ricorso gerarchico nell'attuale ordinamento giuridico con particolare riferimento agli organi collegiali*, «Riv. Consiglio di Stato», 1998, fasc. 4, II, 697.

⁵⁷

Vds. DI TUCCI BENEDETTO, cit., pagg. 702 - 703