

Impugnazione per via amministrativa della classificazione delle industrie insalubri. In Toscana una decisione tutta da riconsiderare !! (*)

di SILVANO DI ROSA (**)
Consulente Legale Ambientale – esperto A.N.E.A.



Abbiamo già avuto modo di trattare dell' *attualità* della **disciplina delle industrie insalubri**¹ ed oggi, a maggior ragione, possiamo ancor più consolidare il corretto impiego di tale *sostantivo*. Ce ne fornisce motivo ed occasione l'elenco dei nuovi procedimenti amministrativi da delegificare, accluso come "parte integrante" al disegno di legge varato dal Governo alla fine di luglio u.s.. Si tratta del «disegno di legge per la delegificazione», previsto dall' art. 20.1 della legge 15 marzo 1997, n.59², con cui si individuano 48 procedimenti amministrativi destinati ad essere disciplinati esclusivamente per il tramite della via "regolamentare". Fra tali procedimenti, nell' elenco riportato su IL SOLE 24-ORE³, al terzo posto viene indicato quello concernente la «Classificazione delle industrie insalubri» di cui al R.d. 27 luglio 1934, n. 1265.

Mantenendosi nell' ambito di tale disciplina, anche in questa occasione, intendiamo affrontare un tema che, come vedremo, dovrebbe risultare attuale e stimolante; con un particolare (ma non esclusivo) riferimento al territorio toscano. Difatti l' argomento in oggetto coinvolge sia i privati, titolari di aziende che divengono oggetto di classificazione come industria insalubre, sia le stesse amministrazioni comunali che, in ossequio alla citata disciplina, provvedono in tal senso. Ci stiamo riferendo al *provvedimento* di classificazione che compete alla giunta comunale in forza di quanto disposto dall' art. 102 del R.D. 3 febbraio 1901, n.45; ma è nostra intenzione "puntare i riflettori", con intensità del tutto particolare, sui **mezzi di impugnazione** ad esso relativi; dovendo, per motivi di spazio, dare per scontata la conoscenza delle cognizioni di base della disciplina⁴ inizialmente citata.

(*) Pubblicato in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. 10, pag. 1468 – 1477; in www.leggiweb.it (nella sezione *articoli* del «MENÙ PRINCIPALE»)

¹ Vds. 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.

² 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 della Repubblica italiana n. 63 del 17 marzo 1997.

³ Vds. le pubblicazioni del 30 luglio e del 1° agosto 98, rispettivamente alle pagine 17 e 15: «Il Governo per snellire punta sulla delegificazione» di Mauro Salerno, e l'altro articolo «Pratiche auto ed edilizie sulla via della delegificazione». Vds. anche «Semplificazione a rischio di ingorgo» di Marco Rogari su IL SOLE 24-ORE del 24 agosto u.s., alla pag. 6.

⁴ Artt. 216 e 217 del T.U.LL.SS. approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, «Testo Unico delle leggi sanitarie», pubblicato

Per introdurre correttamente il tema da affrontare, riteniamo opportuno riprodurre di seguito il testo degli artt. 102 e 103 del citato Regolamento Sanitario R.D. n. 45/1901, anche per consentirne un esame più immediato ed accurato:

«Art. **102**. In base all'elenco compilato dal consiglio superiore di sanità, giusta l'art. 38 della legge⁵, delle manifatture o fabbriche che spandono esalazioni insalubri o possono riuscire in altro modo dannose alla salute degli abitanti, la giunta municipale dovrà, a richiesta dell'ufficiale sanitario, procedere alla classificazione dei predetti stabilimenti in attività nel territorio comunale e determinare se quelli compresi nella prima classe siano sufficientemente isolati nelle campagne, e lontani dalle abitazioni (salva l'eccezione fatta dall'art. 38⁶ della legge 1° capoverso), e se per gli altri siano adottate cautele speciali necessarie ad evitare nocumento al vicinato.

Art. **103**. L'accertamento, fatto dalla giunta comunale, della classe cui appartiene una manifattura o fabbrica, dev'essere per mano del messo comunale notificata⁷ al proprietario. Contro tale accertamento e' ammesso il ricorso da parte di qualsiasi interessato al prefetto⁸, il quale deciderà, sentito il consiglio sanitario provinciale.»

Possiamo notare come l' **art. 102** specifichi, in maniera chiara ed incontrovertibile, che la competenza riguardo alla «*classificazione come insalubri*» degli stabilimenti, in attività nel territorio comunale, appartiene alla giunta comunale; la quale, oltre ad averne la competenza, ha anche il «*dovere*» di provvedervi, una volta che sia interessata dalla relativa richiesta da parte dell'*ufficiale sanitario*⁹. L'art.102, inoltre, affida (sempre) alla giunta comunale la competenza di «*determinare*» se «*gli stabilimenti compresi nella prima classe siano sufficientemente isolati nelle campagne e lontani dalle abitazioni...*», **ma** stavolta tale attribuzione, ricomprendendo valutazioni che, palesemente, sono affidate al Sindaco dagli articoli 216 e 217 T.U.LL.SS. del 1934, deve considerarsi «*incompatibile*» con quella di tale organo¹⁰ monocr-

nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale del Regno d' Italia 9 agosto 1934, n. 186; artt. 101-102-103-104-105 del 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; D.M. Sanità 5 settembre 1994, «Elenco delle Industrie Insalubri di cui all' art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n° 220 del 20 settembre 1994, e n. 288 del 10 dicembre 1994.

⁵ Il riferimento originario è all'art. 38 della legge sanitaria del 1888 (legge 22 dicembre 1888, n°5849), ma oggi deve considerarsi riferito all'art. 216 del T.U.LL.SS. del 1934.

⁶ Per prima cosa occorre osservare che non è il primo capoverso dell'art. 38 a prevedere tale eccezione ma il suo quinto comma; comunque, anche in questo caso, oggi il riferimento deve intendersi fatto al quinto comma dell'art. 216 del T.U.LL.SS. del 1934.

⁷ O meglio: «notificato»

⁸ Dopo il passaggio di competenza al Medico provinciale e quello successivo alle Regioni, oggi deve intendersi competente il Presidente della Giunta Regionale, come meglio verrà precisato in seguito.

⁹ L' *ufficiale sanitario* oggi deve essere inteso come il «medico addetto al servizio di igiene pubblica» del Dipartimento di Prevenzione (ex-art. 7 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n° 502) 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*; senza escludere che in questa équipe 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».

¹⁰ Per organo si intende la *persona fisica*, o il *complesso di persone fisiche*, che, essendo preposte ad un determinato "centro di imputazione di competenza amministrativa", esercitano una *pubblica funzione*, ed hanno sempre *competenza esterna*, avendo la veste e la capacità di impegnare l' Ente nei confronti di *terzi*. Gli organi di un Ente sono pertanto quei "Centri di

tico, e quindi implicitamente trasferita a quest' ultimo¹¹.

L' art. 103 specifica qual'è la procedura attraverso la quale l'interessato, titolare dell' attività insalubre, viene posto a conoscenza dell' *accertamento* effettuato dalla giunta comunale, e riporta anche la previsione di un ricorso per via gerarchica, che oggi, certamente, non può più essere presentato al Prefetto, bensì al Presidente della Giunta regionale; ma prendiamo tempo e seguiamo gradualmente le varie fasi di tale passaggio. Prima, però, ci è impossibile non dedicare "fuori sacco" una piccola *nicchia* a ciò che segue dopo questi due articoli: l'art. 104. Questa disposizione determina quale sia l'organo locale¹² competente a consentire la *deroga* prevista dal quinto comma dell' art. 216 T.U.LL.SS., la quale si concreta nel "permettere" l'esercizio di una attività *insalubre di prima classe* all' interno dell'abitato¹³. Non è però questa la sede più idonea ad affrontare un argomento così vasto e delicato e quindi dovremo accontentarci di questo mero *accenno*.

Gli artt. 102 e 103 (come il successivo art. 104) del citato regolamento sanitario, devono considerarsi pienamente vigenti¹⁴, e pertanto anche la competenza della giunta comunale sopravvive e deve considerarsi tale. D'altronde l' art. 216 del T.U.LL.SS., come non stabilisce quale sia l' organo (del comune) cui è attribuita la competenza per il rilascio dell' autorizzazione per la deroga prevista al proprio quinto comma, in maniera del tutto analoga,

Competenza", facenti parte dell' organizzazione dell' Ente, a cui compete l' emanazione di atti giuridici "per conto" dell'Ente, che infatti vengono direttamente *imputati* all' Ente. Cfr. MARONGIU' Giovanni, voce *Organo e Ufficio*, in *Enc. giur.*, Trecani, Roma, 1990, vol. XXII.

¹¹ ARDIZZONE Ugo, voce *Industrie Insalubri pericolose e rumorose*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Milano, 1971, 295.

¹² Di nuovo la giunta comunale.

¹³ L'attribuzione viene fatta ancora una volta alla Giunta comunale e, stavolta, non si rileva alcuna contraddizione con quanto stabilito dal preindicatedo quinto comma dell' art. 216, dove non si rileva nessuna indicazione di competenza al riguardo.

¹⁴ Della sopravvivenza del R.D. n° 45 del 1901, con particolare riferimento agli artt. 102 e 103, può essere tratta conferma da: RIZZATTI Egidio e Lionello, *Inquinamenti ambientali: tutela igienico sanitaria - acqua - aria - suolo*, Pirola Editore, Milano, 1981, 205, nota n° 1; 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. 3 e 4; BAREL Bruno, *Op. cit.*, 211; ROMANO A., 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.

Vds. anche: 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.

non definisce neppure quale sia quello competente per la classificazione delle industrie insalubri. Sarà, pertanto, il regolamento di attuazione del citato testo unico ad effettuare dette individuazioni, ed è facilmente dimostrabile come possa e debba considerarsi tale il R.D. n° 45 del 1901, in quanto l'unico vigente¹⁵.

Tralasciando deliberatamente, pur se a malincuore, la trattazione delle nozioni di base della disciplina in oggetto, vogliamo soffermarci su quel fatto "particolare" consistente nella sopra detta possibilità, prevista dall'art. 103 dello stesso R.D. n°45 del 1901, di esperire un **ricorso** al prefetto¹⁶, da parte di qualsiasi interessato, contro l' *accertamento* effettuato dalla giunta comunale¹⁷.

Sarà indubbiamente noto, ma vale la pena riconfermare, come la competenza del prefetto, riguardo a questo ricorso gerarchico¹⁸, sia passata al medico provinciale a seguito dell'entrata in vigore della legge istitutiva del Ministero della sanità del 1958. Si ricordi, a tal proposito, come la cura della *salute pubblica* era stata, in un primo momento, affidata al Ministero per l'interno con una apposita Direzione generale (1902), poi, all'Alto Commissariato per l'igiene e la Sanità (A.C.I.S. nel luglio del 1945)¹⁹ costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e in ultimo, al Ministero della Sanità istituito con legge 13 marzo 1958, n° 296. Ma - tornando *sulle tracce* del "nostro" ricorso - per avere conferma della verificatasi successiva (ed ulteriore) evoluzione nella relativa competenza, possiamo scomodare il Consiglio di Stato²⁰, il quale²¹ ci fornisce la chiara indicazione di come sia consentita l'impugnazione del provvedimento comunale di classificazione mediante ricor-

15

Anche su questo aspetto dovremo soprassedere, senza poter dedicare spazio e tempo utili a fugare eventuali dubbi in merito, se non quel poco che basta a ricordare che tale Regolamento, pur essendo stato emanato per l'esecuzione della legge 22 dicembre 1888, n°5849, resta in vigore (nelle disposizioni non abrogate, esplicitamente o per incompatibilità, dalla legislazione successiva) in quanto il regolamento generale previsto dall' art. 358 del testo unico approvato con R.D. 27 luglio 1934, n° 1265, non è mai stato emanato, come altrettanto è accaduto per il testo unico delle leggi sanitarie approvato con R.D. 1° agosto 1907, n° 636, anteriormente in vigore ma, ugualmente non seguito da un proprio regolamento (Vds.: MORELLI Roberto in, *Un nuovo elenco per le Industrie Insalubri*, in *Ambiente - consulenza e pratica per l'impresa*, 1995, n° 2, pag. 8, ed anche: Circolare 19 marzo 1982, n° 19, del Ministero della Sanità, pag. 4).

16

LAZZARI Vincenzo, *Industrie insalubri*, in *Nuova rassegna.*, 1961, I, 60, I^a col., u.c.; tale autore ricorda che in ogni caso, dalla fine del 1923, il prefetto avrebbe comunque deciso senza più sentire il parere (originariamente previsto) del Consiglio provinciale sanitario, in quanto abrogato con l'art. 22 del R.D. 30 dicembre 1923, n° 2889.

17

Quindi contro il provvedimento di classificazione deliberato da tale organo collegiale in base al disposto normativo ex art. 102

18

A ben vedere, fin dall' originaria formulazione della norma, tale ricorso deve intendersi, con più precisione, come ricorso gerarchico *improprio*, in quanto il ricorso gerarchico vero e proprio (fra i ricorsi amministrativi) è un rimedio di ordine generale che presuppone l' esistenza di un «rapporto di gerarchia in senso tecnico» (cioè di subordinazione) tra l' organo che ha emanato l' atto impugnato e l' organo a cui si ricorre. Ora, non potendo sussistere un rapporto di gerarchia fra organi collegiali ed organi individuali, appare evidente che il ricorso in questione sia piuttosto un **ricorso gerarchico improprio**, e cioè un rimedio di carattere eccezionale, previsto dalla legge in alcuni specifici e tassativi casi in cui non esiste alcun rapporto di gerarchia, ma è sufficiente un generico *potere di vigilanza*. Nel nostro caso si tratta quindi di un *ricorso ordinatorio impugnatorio*, proposto ad un organo individuale avverso la deliberazione di un organo collegiale.

19

Le cui funzioni sono dettagliatamente indicate da GAMBARDELLA Domenico, *Il nuovo Ministero della Sanità e l' ordinamento dei servizi sanitari*, in *Nuova rass.*, 1958, 1425, punto 1, e più concisamente da ANGELICI Mario, *Funzioni del Sindaco in materia di igiene e sanità dopo le recenti riforme*, in *Corriere Amministrativo*, 1961, 2266, oltre che da RABAGLIETTI Giuseppe, *I procedimenti contravvenzionali in materia di igiene e sanità*, in *Nuova Rassegna*, 1956, 791.

20

Cons. St., sez. V, 11 marzo 1977, n° 169, in *Foro amm.*, 1977, 446.

21

Riguardo a provvedimenti emessi in materia di industrie insalubri.

so gerarchico²² alla **regione**; come, non diversamente, indica anche parte della dottrina²³.

In effetti risulta evidente che, con il trasferimento alle regioni²⁴ operato dall'art. 101 del D.P.R. 24 luglio 1977, n° 616²⁵, la predetta competenza del medico provinciale²⁶ deve considerarsi passata al Presidente della giunta regionale. E' RINAUDO²⁷ che ci fornisce piena conferma di tale specifica attribuzione, ricordando come l' art. 118 della Costituzione preveda che "lo Stato possa (con legge) *delegare* alla Regione" l'esercizio di funzioni amministrative, che non debbono essere altrimenti trasferite. Lo stesso autore ribadisce che le funzioni (in tal modo) trasferite all'Ente regionale debbono considerarsi far capo al Presidente della Giunta regionale in quanto, ai sensi dell' art. 121, quarto ed ultimo comma, della Carta Costituzionale, questi: «dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato».

Sulla scorta di tale indicazione, quindi, è il Presidente della Giunta regionale²⁸ ad avere il dovere giuridico di pronunciarsi sul ricorso, e l'azienda classificata come *insalubre* vanta una pretesa giuridicamente tutelata a che il proprio ricorso venga deciso.

Occorre anche ricordare che, ai sensi dell' art. 6 del D.P.R. n° 1199 del 1971²⁹, la predetta tutela amministrativa **non esclude** quella *giurisdizionale*, in quanto: «Decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso, senza che l' organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il *provvedimento impugnato* è esperibile il ricorso all' autorità giurisdizionale competente, o quello straordinario al Presidente della Repubblica».

A tal proposito, dobbiamo dedicare un po' del nostro tempo per precisare che nel ricorso gerarchico il **silenzio** che si forma, dopo un' *inerzia* della P.A. protrattasi oltre 90 giorni, solo apparentemente è un silenzio-rigetto, perché in realtà si tratta di un *silenzio inadempimento*. Lo dimostra il fatto che, nell'eventuale successiva impugnazione in sede giurisdizionale, si consente al ricorrente di impugnare direttamente il provvedimento amministrativo originario, riproponendo le stesse motivazioni opposte in sede di ricorso gerarchico. Questo vuol dire che non si riconosce valore di «decisione» al silenzio della P.A. in veste di autodichia. La mancata pronuncia sul ricorso ammini-

²² Sottintendendo *improprio*.

²³ BAREL Bruno, *Lavorazioni insalubri, impianti inquinanti e poteri del Sindaco*, in *Le Regioni*, 1980, I, 214-215; ROMANO Antonio, nota di commento a: TAR Emilia Romagna 26 maggio 1976, n° 323, in *Foro it.*, 1977, III, 510.

²⁴ A tal proposito, staremo a vedere in che modo il legislatore delegato darà attuazione alle previsioni degli artt. 113 e 114 del D.Lgs. 31 marzo 1998 n.112, riguardanti la «*tutela della salute umana*» ed in particolare anche il conferimento alle regioni delle *funzioni di igiene pubblica*; dalle quali non ci è dato di poter escludere quelle relative «*all'igiene del suolo e dell'abitato*» di cui al Titolo III del T.U.LL.SS. del '34.

²⁵ riguardo alle funzioni amministrative esercitate "dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine a.....compresi gli aspetti igienico sanitari delle *industrie insalubri*".

²⁶ La cui figura, fra l'altro, deve considerarsi soppressa dalla legge n° 833 del 1978.

²⁷ RINAUDO Carmelo, *Inquinamento atmosferico: profilo sostanziale ed organizzativo della normativa sulle industrie insalubri e della disciplina antismog*, in *Rass. giur. Enel*, 1973, 341-342.

²⁸ In ogni caso un organo della regione !

²⁹ D.P.R. 24 novembre 1971, n° 1199, «Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi».

strativo non viene, quindi, considerata come provvedimento tacito o implicito di rigetto, bensì soltanto come un semplice fatto, sul quale “ben a fondo” si è espresso il Consiglio di Stato³⁰ decretando che il silenzio inadempimento è un «fatto patologico» e non un atto.

Ovviamente il ricorso gerarchico improprio, di cui stiamo trattando, è “facoltativo”; nel senso che è sempre possibile esperire, in via del tutto autonoma (pur se alternativamente ad un eventuale ricorso straordinario al Presidente della Repubblica³¹), un ricorso giurisdizionale al T.A.R. competente³². Questo è oggi *sempre possibile*, in considerazione del fatto che dagli artt. 2, 3, e 20 della legge 6 dicembre 1971, n° 1034³³, si «desume» che la *definitività* dell’atto amministrativo **non** è più condizione indispensabile per l’impugnabilità dello stesso in sede giurisdizionale³⁴. In tal modo risulta modificato, sia pure senza affermazioni esplicite, il principio contenuto nell’art. 34 del T.U. n° 1054 del 1924 delle leggi sul Consiglio di Stato³⁵, che sanciva la necessaria *definitività* dell’atto contro il quale fosse prodotta impugnativa giurisdizionale.

Ma tornando al ricorso gerarchico *improprio* di cui all’ art. 103, più volte citato, ed affrontando, in tal modo, l’aspetto del presente lavoro che più ci sta a cuore, può risultare interessante interloquire sulla particolare posizione assunta dalla Regione Toscana a tal riguardo. L’ Ente regionale³⁶ ha escluso³⁷ l’ammissibilità di proposizione dei ricorsi gerarchici (propri ed impropri) alla Giunta regionale, avverso i provvedimenti comunali di classificazione delle industrie insalubri³⁸.

Fin dalla pubblicazione, sul *Bollettino Ufficiale* della Regione Toscana, della deliberazione di Giunta Regionale 9 maggio 1994, n° 4142, **non** siamo rimasti affatto convinti di quanto con essa statuito, non condividendo assolutamente la scelta operata³⁹. E, passando ad un esame di tale provvedimento, ci è possibile precisare che sono proprio le argomentazioni portate a sostegno della decisione a non averci persuaso, cominciando dal fatto che nella rubrica della deliberazione (sicuramente per un refuso) viene considerata «*del sindaco*» la competenza per la

³⁰ Cons. St., Ad. plen., 10 marzo 1978, n° 10, in *Foro amm.*, 1978, I, 415; Cons. St., Ad. plen., 7 febbraio 1978, n° 4, in *Cons. St.*, 1978, I, 142.

³¹ Ricorso straordinario ammesso soltanto per motivi di legittimità e mai per vizi di merito, e per il quale è (stavolta) necessario che l’atto amministrativo sia *definitivo*, e cioè che non vi sia più alcuna possibilità di esperire dei rimedi amministrativi ordinari contro di esso.

³² Ove ne sussistano le condizioni: vizio di «*violazione di legge*», di «*eccesso di potere*», di «*incompetenza*»...

³³ Legge 6 dicembre 1971, n° 1034, «Istituzione dei tribunali amministrativi regionali».

³⁴ Cons. St., Ad. plen., 7 febbraio 1978, n° 4, in *Cons. St.*, 1978, I, 142.

³⁵ R.D. 26 giugno 1924, n° 1054, «Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato».

³⁶ sulla base dell’ assenza di un rapporto di gerarchia fra Regione e Comune, oltre che di una fantomatica abrogazione implicita subita dall’ art. 103 del R.D. 3 febbraio 1901, n° 45,

³⁷ con deliberazione della Giunta Regionale 9 maggio 1994, n° 4142, «Ricorsi gerarchici alla Giunta regionale avverso provvedimenti del sindaco di classificazione come industrie insalubri o di diniego di autorizzazioni sanitarie. Improporzionalità» (pubblicata sul B.U.R.T. 6 luglio 1994, n° 46).

³⁸ Fra l’altro, dichiarando irricevibili quei ricorsi già prodotti da alcune ditte

³⁹ Questo nonostante che tale statuizione fosse suffragata dalla dichiarata conformità con un parere espresso in merito dal Dipartimento affari giuridici e legali della stessa Regione Toscana.

classificazione delle industrie insalubri. Ma, a parte questa imprecisione, se si osserva il preambolo della deliberazione regionale di cui trattasi, ancora altre sono le affermazioni, ivi contenute, che possono dirsi discutibili:

a) viene erroneamente richiamato l' art. 5 del D.P.R. 24 novembre 1971, n°1199, (invece dell' art. 6) per indicare la sorte del ricorso amministrativo allo scadere dei novanta giorni, nel caso in cui l'organo adito non si sia espresso in merito; invocando oltretutto, per tale caso, l'applicazione dell' istituto del silenzio-rigetto, mentre invece, poche righe prima, abbiamo visto che, più correttamente, una tale inerzia deve considerarsi meramente come *silenzio-inadempimento*;

b) viene indicato come *implicitamente abrogato*, per incompatibilità con la normativa successiva, l' art. 103 del R.D. n° 45 del 1901⁴⁰, mentre invece è appurato⁴¹ quanto ciò debba considerarsi del tutto infondato;

c) sulla base di tale presunta abrogazione implicita, viene considerata non più sussistente la potestà di revisionare in via amministrativa i provvedimenti di classificazione delle industrie insalubri, che prima era contemplata a favore del prefetto dall' art. 103 del R.D. n° 45 del 1901⁴².

Contrariamente a tutto quanto sopra elencato⁴³ risulta invece evidente, in base a quanto disposto dall' art. 101 del D.P.R. 24 luglio 1977, n° 616, che è proprio la Regione ad essere sovraordinata alla Giunta municipale per ciò che concerne le funzioni amministrative inerenti agli aspetti igienico-sanitari delle *industrie insalubri*; pur non potendo arrivare a considerare questo come un vero e proprio rapporto di gerarchia. Pertanto, vista la fragilità delle motivazioni che sorreggono la deliberazione di cui trattasi, sembrerebbe logico poter ugualmente sostenere che, dal combinato disposto degli artt. 101 del D.P.R. n° 616 del 1977 e 103 del R.D. n° 45 del 1901⁴⁴, fra Regione e Giunta comunale sussista effettivamente un *rapporto «tale»* da poter considerare proponibili dei ricorsi gerarchici *impropri* avverso provvedimenti comunali di classificazione di industrie insalubri. Ricorsi amministrativi in merito ai quali è proprio la Regione⁴⁵ ad essere chiamata a pronunciarsi, in qualità di autorità sovraordinata⁴⁶ (ad opera del decreto del 1977) all'organismo emanante gli atti di classificazione suddetti. E' in questo modo che abbiamo confermato a noi stessi, e forse anche a chi ci legge, i forti dubbi sopra manifestati circa la presunta fondatezza della *improponibilità* dichiarata dalla Regione Toscana; tanto che, a nostro avviso, la Giunta regionale (essendo la Regione "di fatto competente" all' esame dei ricorsi in parola), da tempo, avrebbe dovuto riconsiderare la posizione assunta con la citata deliberazione.

⁴⁰ Che poi viene contraddittoriamente citato in calce al preambolo della stessa deliberazione, assieme agli artt. 101 e 102 dello stesso Regolamento generale sanitario del 1901.

⁴¹ Vds. precedente nota 14.

⁴² Posizione nettamente divergente rispetto a quanto da noi riportato all' inizio del presente lavoro.

⁴³ Che costituisce il fondamento della scelta regionale.

⁴⁴ Entrambe pienamente vigenti

⁴⁵ Anche la Toscana

⁴⁶ O quantomeno titolare di un generico potere di vigilanza sulla giunta comunale in materia di classificazione delle industrie insalubri.

Al di là di queste nostre considerazioni, per quanto ci è dato sapere, non è neppure stato sufficiente, purtroppo, interessare della questione il Ministero della Sanità; il quale (inascoltato!!) ha pienamente confermato e sostenuto la tesi secondo cui **la Regione è competente all'esame dei ricorsi gerarchici** (impropri) **avverso i provvedimenti di classificazione di industrie insalubri**. A niente è valso neppure invitare direttamente l'ente regionale a "**riconsiderare**" la posizione assunta in merito alla questione di cui in oggetto; così che, nonostante la riscontrata esistenza - in ambito regionale - di *sparuti* ma *avveduti* punti di vista consenzienti, non si è poi dato (a livello istituzionale) alcun seguito alla modifica di quanto statuito con il citato provvedimento n. 4142/94. Neppure il contenuto dell'altra e più recente **decisione** della G.R. 27.02.1995, n. 231, rubricata: «*Circolare per l'applicazione della L.R. 81/94. Competenza all'adozione degli atti amministrativi nell'ambito del Centro Direzionale*»⁴⁷, ha sortito alcun effetto concreto nei confronti della questione di cui trattasi. Questo nonostante che nel proprio allegato, al punto «2.2 Atti concernenti rapporti istituzionali con altre amministrazioni», ultimi due capoversi, si legga:

«... Di più difficile collocazione risultano le fattispecie, peraltro limitate, in cui la regione è titolare del potere di decisione sui *ricorsi amministrativi* avverso atti di soggetti esterni (v. ricorso avverso ... omissis... **classificazione comunale di industria insalubre** ...omissis...).

Trattasi di fattispecie di ricorsi c.d. **gerarchici impropri**, in cui viene esercitata una funzione giustiziale, difficilmente inquadrabile nella classica ripartizione tra amministrazione attiva, consultiva, di controllo. Tuttavia è da ritenersi ... omissis ... che gli *atti in questione* debbano **rimanere in capo agli organi istituzionali** ... omissis... »

Quindi, se neppure questa chiara ed inconfutabile ammissione della competenza regionale riguardo ai **ricorsi gerarchici impropri** (concernenti, anche, la **classificazione comunale delle industrie insalubri**⁴⁸), palesemente scaturita dalla stessa fonte (giunta regionale), è valsa a modificare la precedente statuizione, non vorremmo dover riporre le nostre ultime speranze in un intervento "soprannaturale" per riuscire a dipanare il "*bandolo della matassa*".

Tornando con i piedi per terra, dobbiamo notare come, alle varie conferme che (strada facendo) la nostra tesi ha incontrato, non ha fatto riscontro una **formale riconsiderazione** delle *determinazioni* assunte con la deliberazione regionale del '94. Ne consegue che per il momento e nonostante tutto, tale decisione sia **ben salda, vigente e pienamente attuata**. Tutto questo accresce le perplessità tanto da giungere ad una forma di vero e proprio stupore di fronte al fatto che un periodo di **4 ANNI** non risulti essere stato ancora sufficiente per definire, una volta per tutte ed in maniera corretta esaustiva e dettagliata, una questione che fin dall'inizio è apparsa (e non soltanto a noi) del tutto infondata !!!

47

Pubblicata sul S.O. al BURT n. 17 del 8.03.1995.

48

Competenza indicata, in tale sede, come persistente in capo agli **organi istituzionali** dell'Ente regionale toscano

Se è vero, com'è vero, che stiamo vivendo un magico momento caratterizzato da un crescente fiorire di interventi di *semplificazione*, *delegificazione* e *decentramento*, l'atteggiamento regionale finora descritto sorprende non poco, in quanto ci sembrava di aver capito che la *semplificazione*⁴⁹ avesse lo scopo di "favorire" il privato e non quello di togliergli delle *chances*. "Semplificare" in quest'ultimo senso, equivale a teorizzare che da questa operazione debba trarre maggior vantaggio la pubblica amministrazione invece che il privato; ma non crediamo proprio che questo sia, neppur lontanamente, ammissibile né tantomeno conforme alla dilagante «logica Bassaniniana».

Fra le altre cose, in conclusione, si tratta di capire quale sia la «**versione**» che, oggi come oggi, sia giusto e corretto offrire a quelle aziende che risultino interessate dal provvedimento di classificazione di cui in oggetto (quella più logica o quella ufficialmente vigente in Toscana ?). E' una alternativa che ci sembra giusto affrontare e risolvere, nel tentativo di fornire delle **certezze** ai soggetti interessati ed evitare che le imprese non siano, arbitrariamente, private di un loro sacrosanto diritto, né, tantomeno, rischino di «cacciarsi» in situazioni per queste pregiudizievoli. Senza un chiarimento ufficiale della questione, non è possibile avere la certezza di quali siano le indicazioni più corrette ed i consigli più appropriati da fornire a tali aziende.

Ritenendo che non vi sia ragione di dubitare sul fatto che le impugnazioni per via amministrativa continuino ad avere un proprio significato ed una precisa ragion d'essere, appare veramente auspicabile una pronta revisione della decisione di cui in oggetto⁵⁰, con cui si riaprirebbe ufficialmente la possibilità, per le aziende interessate da provvedimenti di classificazione, di presentare i relativi ricorsi gerarchici *impropri* al Presidente della Giunta regionale⁵¹, essendo, quantomeno, ingiusto negare alle aziende un ulteriore mezzo di tutela loro spettante "per legge": una *chance* in più.

~~(**) **DOTTORE IN GIURISPRUDENZA**
CONSULENTE LEGALE AMBIENTALE
MEMBRO A.N.E.A. n° 335
silvanodiros@email.it – silvanodiros@yahoo.it~~



Avv. SILVANO DI ROSA

Via Antonio Ligabue n. 2/a – 50053 **EMPOLI** (FI)
tel. 0571945107 fax 0571 094543 ☎ : 347-7429452
PEC: avv.silvanodirosa@pec.studiolegaledirosa.it
e-mail: sdr@dirosambiente.it Partita IVA 05140790485
Membro della *Associazione Giuristi Ambientali-Roma*
già *Docente Master di II livello in Diritto dell'Ambiente*
Università degli Studi di Bergamo Facoltà Giurisprudenza

⁴⁹ Intesa in senso estremamente generale.

⁵⁰ Senza attendere interventi sovrumani.

⁵¹ O, in ogni caso, alla Regione