

Industrie insalubri, ma non solo industrie: corretta interpretazione di un termine (*)

di SILVANO DI ROSA (**)

Consulente Legale Ambientale – esperto A.N.E.A.



SOMMARIO:

Premessa; – 1. Formalizzazione del binomio «Industrie Insalubri»; – 2. Anticipazione delle conclusioni; – 3. Disciplina delle industrie insalubri e relativi «effetti»; – 4. Industria intesa anche come attività agricola o commerciale; – 5. Industria e artigianato; – 6. Conclusioni.

Premessa

Accingendoci a trattare di “**Industrie Insalubri**”, con il preciso scopo di valutare quali siano i tipi di attività in tal modo qualificabili, non si può prescindere dall’individuare l’esatto significato di tale binomio. Grazie ad un rapido salto nel passato possiamo porci di fronte all’art. 38 della legge n° 5849 del 22 dicembre 1888, con cui – per la prima volta in Italia – fu stabilito di “indicare” in un apposito elenco le «manifatture o fabbriche che spandono *esalazioni insalubri*, o possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti». Questa legge costituisce il primo corpo normativo italiano “di carattere sanitario” che, nel secolo scorso, ha interressato e regolamentato – tra le altre cose – la fattispecie delle *industrie insalubri*¹. Prima dell’entrata in vigore di tale norma, la determinazione di quali fossero queste *industrie*² era demandata, senza alcuna uniformità di criterio, al giudizio – praticamente esclusivo – delle autorità locali³. Nel secolo scorso, dunque, per *industrie insalubri* dovevano intendersi quelle manifatture o fabbriche che spandevano esalazioni insalubri, o che potevano riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti. A dire il vero, sia nella stesura originaria dell’art. 38 della citata legge del 1888,

(*) Pubblicato in «L’Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 5, pag. 750 – 760.

¹ Infatti la precedente Legge Sanitaria del 1865 non conteneva alcuna disposizione riguardo alle *industrie insalubri* e l’unica altra normativa anteriore al 1888 che affrontava tale argomento non può certo considerarsi di carattere sanitario, trattandosi della Legge di Pubblica Sicurezza, anch’essa del 1865.

² Continuiamo a parlare di *industrie* anticipando fin da ora che tale termine non deve essere considerato in senso restrittivo, ma, come meglio verrà precisato, quale *genus* di un’ampia gamma di attività (anche artigianali, commerciali, di deposito, ecc.)

³ Che intervenivano con giudizi di natura repressiva e (soprattutto) pronunziati, per singoli casi, da un Consiglio incompetente (quale era la Deputazione provinciale), a cui – dopo il 1888 – si andò a sostituire un criterio unico, generale ed espresso, fissato preventivamente, per tutto il Paese, da un Consiglio superiore competentissimo e non soggetto all’influenza di interessi locali.

come pure nell'art. 101 del Regolamento generale sanitario⁴ (emanato per l'esecuzione di tale legge ed ancora oggi vigente⁵), non si parla esplicitamente di *industrie insalubri*. L'aggettivo "insalubri" è chiaramente riferito, in modo univoco, alle "esalazioni" che certe manifatture o fabbriche spandono e non alle attività da cui queste (esalazioni) si originano. Possiamo presumere che, in un secondo momento, sia per un indispensabile bisogno di praticità, sia per una logica necessità di chiarezza e di sinteticità terminologica, l'uso di tale aggettivo sia stato riferito ed associato direttamente alle manifatture o fabbriche (genericamente indicate come "industrie"⁶); le quali, proprio in ragione del fatto di spandere esalazioni *insalubri*, sono state a loro volta considerate – e quindi direttamente qualificate – come "insalubri", mediante un'opera di estrema "sintesi riassuntiva" degli effetti ad esse ricollegabili.

1. – Formalizzazione del termine

Abbiamo detto come fosse lo stesso art. 38 della legge sanitaria del 1888 a prevedere la predisposizione di un elenco delle attività, cosiddette, *insalubri*. Il primo elenco fu approvato con Decreto del Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno 21 aprile 1895⁷, ed è proprio questa fonte normativa che ci fornisce una prima (e preziosa) conferma di quanto sopra assunto; potendo constatare che la relativa rubrica riporta la dizione: «*Elenco delle Industrie Insalubri*». Il termine «*industrie insalubri*» è stato, in tal modo, normativamente ufficializzato, formalizzato e reso sostanzialmente descrittivo delle fattispecie previste dal primo comma dell'art.38 della *Legge per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica* del 1888. Fin da ora possiamo anticipare come, già dal primo *elenco delle industrie insalubri*, sia facile rendersi conto che fra queste tipologie vi fossero anche attività che nulla avevano a che fare con industrie meccaniche e chimiche (in senso stretto). In tale sede, infatti, si riscontrano voci riconducibili ad attività di deposito: «*depositi di ossa*» e «*depositi di spazzature*», enumerati fra le industrie insalubri di prima classe; così come «*depositi di baccalà*» e «*depositi di pesce*», ricompresi fra quelle di seconda. Tutto questo senza che possano esserci dubbi sulla logicità di tali inclusioni (nell'elenco), stante l'evidenza che queste attività fossero – già allora – causa e fonte di insalubrità, pur non essendo *industrie* in senso tecnico.

Come già accennato, anche nel Regolamento generale sanitario del 1901 non si parla in maniera esplicita di *industrie insalubri*, ed altrettanto

⁴ Regio Decreto 3 febbraio 1901, n° 45, «Regolamento per l'esecuzione della legge sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica».

⁵ Che è tuttora vigente come vedremo nel prosieguo – nota 12 –.

⁶ Termine preferibile, rispetto a *lavorazioni*, perché più facilmente riconducibile a tutte le fattispecie ricomprese nell' Elenco ministeriale. In senso conforme CARAPELLE e JANNITTI PIROMALLO, *Nuovo testo unico delle leggi sanitarie*, Roma, 1934, 379, menzionati da PALUMBO Antonio, voce *Inquinamento atmosferico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè Milano, 1971, 677, in nota (9).

⁷ D.M. Interno 21 aprile 1895, «che approva l' Elenco delle Industrie Insalubri compilato dal Consiglio superiore di Sanità».

accade nel successivo Testo unico delle leggi sanitarie del 1934⁸, dove, nella rubrica del Capo III del Titolo III, si legge: «Delle *lavorazioni insalubri*», ed in cui l'art. 216 – che ne costituisce l'inizio – si riferisce ancora una volta (analogamente alla norma del 1888) alle: «manifatture o fabbriche che producono *vapori, gas* o altre *esalazioni insalubri* o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti». La formula adoperata non è del tutto identica a quella usata dal legislatore del secolo scorso, ma non lascia incertezze riguardo al significato sostanziale che la contraddistingue, tanto che è ugualmente riassumibile con la stessa combinazione di termini: *industrie insalubri*.

Il corretto uso di questo *binomio* viene ancora una volta riconfermato dalle “intestazioni” di tutti i decreti ministeriali con cui sono stati approvati i più recenti elenchi (5 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 il “vigente” elenco delle *industrie insalubri*, che, riportando tale dizione in rubrica, va a costituire il più recente elemento di conferma del corretto uso dell'espressione «*industrie insalubri*», per indicare (con due sole parole) quelle fattispecie soggette agli «*effetti*» derivanti dalle previsioni normative di cui agli artt. 101-105 del Regolamento generale sanitario del 1901⁹ ed all'art. 216 del Testo unico delle leggi sanitarie del 1934¹⁰.

2. – *Anticipazione delle conclusioni*

Una recente sentenza del Consiglio di Stato ci permette di cogliere, ed anticipare, tutta l'attualità di quell'orientamento – ormai consolidato – volto a rappresentare con il binomio *industrie insalubri*, in sostanza, qualsiasi tipo di attività che sia riconducibile ai *tipi* astrattamente elencati nell'elenco poco sopra richiamato.

Consiglio di Stato – Sez. V -¹¹

Sentenza 8 giugno 1998, n. 778; Pres. SERIO, Est. BORIONI – Comune di Villa Minozzo (Avv.ti Coffrini e Colarizi) c. Rocchi ed altro (n.c.) – (Conferma T.A.R. Parma 25 luglio 1989, n. 260)

Igiene e sanità – Industrie e lavorazioni insalubri – Art. 216 T.U. n. 1265 del 1934 – Natura industriale, commerciale o agricola dell'attività – Irrilevanza – fattispecie

⁸ Regio Decreto 27 luglio 1934, n° 1265, «Testo Unico delle leggi sanitarie». Si tralascia l'indicazione di tutta quella normativa che ha costituito il passaggio cronologico dalla legge del 1888 fino al vigente Testo Unico delle Leggi Sanitarie.

⁹ Già citato e che potrà essere indicato come R.D. n° 45/1901.

¹⁰ Che nel prosieguo potrà essere indicato semplicemente come T.U.LL.SS..

¹¹ Vds.: «Settimana Giuridica», 1998, fasc. 41, Sez. V, pag. 425.

*Ai fini dell'applicazione dell'art. 216 T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, sulle attività insalubri (nel caso, allevamento di animali) non ha rilevanza la circostanza che l'attività sia industriale, commerciale o agricola, ma **lo scopo perseguito dalla norma**, consistente nell'impedire che dallo svolgimento di determinate lavorazioni possa derivare pericolo per la salute dei cittadini...omissis ...*

Dalla sentenza appare evidente come l'aspetto fondamentale e rilevante ai fini della qualificazione di una impresa come *industria insalubre* sia: «lo scopo perseguito dalla norma», e non certo la circostanza che si tratti di un'attività *industriale*, o *commerciale*, o *quant'altro*....

Prima di sviscerare questo aspetto, però, si rende necessaria un'indicazione – per quanto sommaria – riguardo a che cosa siano, di fatto, le *industrie insalubri* ed a quali particolari «*effetti*» esse siano assoggettate dalla disciplina vigente in materia.

3. – Disciplina delle industrie insalubri e relativi «effetti»

Tale *disciplina* deve, ancora oggi, considerarsi composta dal Testo unico delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n° 1265, dal Regolamento generale sanitario approvato con R.D. 3 febbraio 1901, n° 45¹², e dal Decreto del Ministero della sanità 5 settembre 1994; ma è indubbiamente l' art.216 del Testo Unico n. 1265/1934 a costituirne la norma “*fondamentale*”. Come tale merita un attento esame, tanto da ritenere opportuno riportarne il testo “originario”, esaltandone la suddivisione in commi, allo scopo di una migliore comprensibilità:

1. *«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.*
2. *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.*
3. *Questo elenco, compilato dal consiglio superiore di sanità è approvato dal Ministro per l' interno (oggi: Ministro della sanità), sentito il Ministro per le corporazioni (oggi: Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nonché il Ministro del lavoro e della previdenza sociale), e serve di norma per l'esecuzione delle presenti disposizioni.*
4. *Le stesse norme stabilite per la formazione dell'elenco sono seguite per iscrivervi ogni altra fabbrica o manifattura che posteriormente sia rico-*

¹²

Regolamento che, 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 (come riporta MORELLI Roberto in, *Un nuovo elenco per le Industrie Insalubri*, in «Ambiente - consulenza e pratica per l'impresa», 1995, n° 2, pag. 8, e come indicato nella Circolare 19 marzo 1982, n° 19, del Ministero della Sanità, pag. 4) 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.

nosciuta insalubre.

5. *Una industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato.*
6. *Chiunque intende attivare una fabbrica o manifattura compresa nel sopra indicato elenco, deve quindici giorni prima darne avviso per iscritto al podestà (oggi: al Sindaco), il quale, quando lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può vietarne l'attivazione o subordinarla a determinate cautele.*
7. *Il contravventore è punito con l'ammenda (oggi: sanzione amministrativa) da lire 8.000 a 80.000 (oggi: da lire 40.000 a 400.000)». ¹³*

Dal contenuto della norma appare evidente l'esistenza di una competenza del Ministro della sanità¹⁴ riguardo all'approvazione dell'elenco¹⁵, e di un'altra competenza spettante al Sindaco¹⁶ in ordine al possibile divieto di far attivare *industrie insalubri*. Le due competenze si muovono su piani diversi e quindi non contrastano, in quanto quella ministeriale attiene alla "determinazione *in astratto*" dei *tipi* (delle tipologie) di attività che possono considerarsi «insalubri» e che sono da enumerare nell'*Elenco*; mentre la seconda riguarda il doveroso "accertamento *in concreto*" della possibile «idoneità a pregiudicare la salute» che risulti effettivamente attribuibile, caso per caso, a ciascuna attività (tipologicamente riconducibile agli elenchi ministeriali) già in essere, o da avviare, nel territorio comunale. Questo doveroso accertamento, caso per caso, è uno dei principali elementi che vanno a costituire la **funzione** assolta dall'art.216, e quindi anche uno degli *effetti* che le attività qualificabili come insalubri subiscono.

Sempre riguardo al sesto comma di tale articolo, occorre rilevare come questo si applichi alle *industrie insalubri* (di prima e di seconda classe) in sede di "primo impianto" (di prima installazione), anche in merito agli effetti derivanti dall'eventuale attuazione di quanto previsto al secondo comma (dove, in linea di principio, viene stabilito che quelle di prima classe debbono essere «*isolate nelle campagne*»). Per quanto riguarda, invece, quelle attività "già in esercizio" nell'abitato, e divenute, solo successivamente, classificabili come insalubri¹⁷, si rileva necessario effet-

¹³

L'originaria sanzione dell' *ammenda*, è stata sostituita con una sanzione amministrativa, ad opera dell' art. 32 della legge 24 novembre 1981, n° 689. Si rileva inoltre l'aumento dell' importo della sanzione elevato (dall' art. 3 della legge 12 luglio 1961, n° 603, e dall' art. 114, primo comma, della città legge n° 689/1991) fino a «da lire 40.000 a lire 400.000».

¹⁴

Derivante dal passaggio di attribuzioni in materia sanitaria dal Ministero dell'interno a partire dal 1958, con l'istituzione del Ministero della sanità.

¹⁵

Prevista al terzo comma dell' art. 216 in questione.

¹⁶

Ci riferiamo a quella astrattamente prevista dal sesto comma dell' art. 216. A tal riguardo si precisa che nei comuni in cui esistono figure dirigenziali "propriamente dette", oppure in quelli in cui il Sindaco ha motivatamente delegato le proprie funzioni relative al cosiddetto "potere di gestione", i provvedimenti di divieto di attivazione (non trattandosi di atti contingibili ed urgenti) debbono considerarsi – a norma dell'art. 53 della legge n. 142/1990 (così come modificato dalle *leggi Bassanini*) – di competenza dirigenziale o dei responsabili dei servizi, in piena uniformità con il principio di separazione fra il potere politico e la gestione, vigente nell'ambito della pubblica amministrazione.

¹⁷

A seguito dell'inserimento di quel *tipo* di attività in una delle classi dell'elenco, ad opera del Consiglio superiore di sanità

tuare una distinzione: **a)** per quelle riconducibili alla *prima* classe, opera (o meglio: *può operare*) il quinto comma dell'art. 216, pur se ai soli fini della eventuale deroga al principio della localizzazione in aperta campagna; **b)** per quelle che vengono ad appartenere alla *seconda* classe, lo strumento di intervento più appropriato non può essere individuato in questo articolo, bensì nel successivo art. 217 dello stesso T.U.LL.SS. del '34.

Proprio riguardo all'applicabilità dell'art. 216 nei confronti di attività "già in esercizio" e divenute successivamente classificabili come *insalubri* (di prima o di seconda classe¹⁸), sembra opportuno evidenziare come, pur se soltanto in un momento a noi più prossimo, la dottrina¹⁹ e la giurisprudenza²⁰ – esplicitamente o implicitamente – si siano mostrate favorevoli, andando a modificare la posizione contraria precedentemente assunta. Tale adesione, in ogni caso, non arriva – quantomeno in linea di principio – ad accordare il benessere per una qualsiasi forma di *automatismo* riguardo all'allontanamento dall'abitato di attività esistenti che siano divenute *insalubri di prima classe* in un secondo momento. Tale automatismo sarebbe contrario alla previsione derogatrice, di cui al quinto comma dell'art. 216, che, per tali casi, sposta sull'*industriale* l'onere di provare l'esistenza delle condizioni che (se verificate) consentano la possibilità di una permanenza, in loco, dell'*industria*.

Sono questi gli «*effetti*» che possono subire le attività astrattamente ricomprese – a livello tipologico – nell'*Elenco delle industrie insalubri* e successivamente classificate come tali attraverso un provvedimento amministrativo di competenza comunale.

A proposito del provvedimento di "classificazione" si è già trattato in altra sede²¹, chiarendone la competenza comunale, così che adesso è sufficiente ricordare come una certa attività, 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 attribuibile²².

e conseguente approvazione ministeriale.

18

A causa dell' inserimento della loro categoria di appartenenza nell' *elenco ministeriale* che le qualifica astrattamente come insalubri.

19

BAREL Bruno, *Lavorazioni insalubri, impianti inquinanti e poteri del Sindaco*, in «Le Regioni», 1980, I, 210-211; 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, 137-138; DE MARCO Ignazio, *Attività insalubri, inquinamento e giurisprudenza dei T.A.R.*, in «Foro amm.», 1976, II, 515.

20

TAR Emilia-Romagna, Parma, 22 maggio 1979, n° 150, in «Trib. amm. reg.», 1979, I, 2244; TAR Sicilia, Palermo, 30 settembre 1983, n° 819, in «Trib. amm. reg.», 1983, I, 3336; TAR Campania, Napoli, sez. I, 13 giugno 1984, n° 327, in «Trib. amm. reg.», 1984, I, 2803; TAR Lazio, sez. Latina, 1 marzo 1984, n° 65, in «Trib. amm. reg.», 1984, I, 1206; TAR Toscana, 28 gennaio 1976, n° 48, in «Trib. amm. reg.», 1976, I, 975; TAR Sardegna, 10 maggio 1985, n° 290, in «Trib. amm. reg.», 1985, I, 2604; TAR Lazio, sez. II, 30 agosto 1994, n° 960, in «Trib. amm. reg.», 1994, I, 3546; TAR Toscana, sez. I, 11 luglio 1991, n° 378, in «Trib. amm. reg.», 1991, I, 3008.

21

DI ROSA SILVANO, *Competenza per la classificazione delle industrie insalubri: terreno scabroso, da sempre teatro di lotte intestine e decisione sofferte – Dovremmo essere giunti ad una svolta definitiva*, in «L'Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 2, pag. 265.

22

Di questo si è trattato ampiamente in altra sede, così che qui ci limiteremo a ribadire soltanto taluni concetti essenziali all'argomento in esame. Vds.: DI ROSA SILVANO, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta? – PRIMA PARTE*

L'operazione di classificazione è, a tutti gli effetti, *astratta e teorica*²³ (salvo quegli accertamenti volti a verificare se l'azienda in esame esercita concretamente quelle lavorazioni, oppure usa ed impieghi effettivamente quelle sostanze o quei materiali che la rendono riconducibile ai *tipi* enumerati nell'*elenco ministeriale*) tanto che il Comune svolge, in tal senso, un'azione di carattere meramente conoscitivo e ricognitivo²⁴. L'accertamento della pericolosità effettiva dell'azienda viene attuato in altri momenti e segue distinti criteri. Difatti le potenziali "fonti di rischio", che vengono segnalate in via generale ed astratta dalla classificazione come *industria insalubre*, vengono verificate e valutate attentamente – in sede locale – nel momento in cui si debba consentire, o meno, la permanenza nell'abitato di tale attività, oppure quando si voglia e/o si debba valutare se tale realtà sia sufficientemente isolata nelle campagne, o quando sia necessario sottoporre la prosecuzione all'adozione di determinate speciali cautele; ancor più ove si consideri necessario inibirne preventivamente l'attivazione. E' in relazione a *queste ultime ipotesi* che "sicuramente" occorre una verifica concreta della pericolosità effettiva dell'azienda; controllo che va a completare l'ambito degli *effetti* di cui trattasi.

4. – Industria intesa anche come attività agricola o commerciale

Dopo le precisazioni di cui sopra dovrebbero risultare ancor più logici i motivi per cui alla qualificazione di *industria insalubre* possa (ove e se ne sussistano i presupposti) essere ricondotta anche una attività agricola, commerciale o artigianale (ma per il momento soffermiamoci sulle prime due); tanto da considerare sufficientemente maturate le condizioni necessarie a chiarire definitivamente la questione.

Dopo aver dato il giusto rilievo al corretto uso del termine *industrie insalubri*, non possiamo nascondere come siano poche le decisioni giurisprudenziali che ne forniscano – in maniera esplicita – una vera e propria *nozione*; certa dottrina²⁵ pone in evidenza come ciò può attribuirsi al fatto che l'analitica elencazione fatta dal legislatore, in materia, elimina possibili equivoci e rende superfluo il cimentarsi in un impegno nozionistico.

Ciò nonostante, dobbiamo comunque osservare che, a sostegno dell'*ampio concetto* racchiuso nel binomio di cui ci stiamo interessando, una parte della giurisprudenza²⁶ non esita ad evidenziare che, accanto

–, in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. 12, pag. 1816; DI ROSA SILVANO, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta?* – SECONDA PARTE –, in «L'Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 1, pag. 115.

²³

D'altronde non possiamo che ribadire come gli obiettivi perseguiti con il provvedimento comunale di classificazione 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.

²⁴

Cons. St., sez. V, 31 marzo 1989, n° 208, in «Rivista amministrativa», 1989, pag. 1191.

²⁵

DE MARCO Ignazio, cit., 513.

²⁶

Cass. civ., sez. II, 23 febbraio 1991 n° 1929 in «Riv. giur. Edilizia», 1991, I, 359.

agli allevamenti di animali (che non siano limitati a pochi capi di bestiame), anche le attività di commercio su larga scala possono considerarsi ricomprese nel novero delle industrie insalubri, purché siano concretamente idonee a porre in pericolo la salute dei vicini e siano riconducibili ai *tipi* enumerati nell'*elenco ministeriale*. Di ciò è stata fornita autorevole conferma riportando, qualche pagina addietro, la decisione 778 che la quinta sezione del Consiglio di Stato ha recentemente adottato; ma possiamo aggiungere che in tal senso, ed in maniera del tutto sinergica, si era già mosso il T.A.R. Veneto²⁷. Quest'ultimo ha considerato soggetti alla disciplina di cui trattasi anche gli allevamenti avicoli, i quali – sicuramente – non sono una «attività umana diretta alla sola produzione di beni mediante procedimenti di carattere artificiale»²⁸; analogamente non può trascurarsi come il T.A.R. Lazio²⁹, a proposito, abbia puntualizzato – in maniera risolutiva – che: «La nozione di industria insalubre di cui all' art. 216 T.U.L.L.SS. si riferisce a **ogni** attività, non solo industriale in senso stretto ma anche agricola, caratterizzata da una certa entità e complessità di organizzazione di fattori produttivi». Come ulteriore contributo, deve aggiungersi che altra giurisprudenza³⁰, richiamata anche dalla dottrina³¹, si è espressa nel senso che, in tema di industrie insalubri, «...non è dato distinguere le attività di *modesta* entità da quelle di *medie* o *grandi* dimensioni».

Per tutto quanto sopra indicato, appare evidente che, riguardo all'impiego del termine *industria* nella disciplina di cui trattasi, il legislatore ha inteso sostanzialmente rivolgersi «...a tutte quelle attività che, modificando la situazione socio-ambientale del territorio, possono dare luogo ad occasioni di pericolo per l'igiene e la salute pubblica»³². Non ci sono dubbi, pertanto, sul fatto che tale termine «...va valutato ed interpretato...nella sua più larga accezione e non restrittivamente sotto il profilo della produzione o trasformazione di beni»³³. Ed è ancora una volta il T.A.R. Veneto³⁴ a fornire l'indicazione più esaustiva a tal riguardo, che ci apprestiamo a riportare integralmente: «...la nozione di **industria** non è posta

27

TAR Veneto, 24 gennaio 1997, n° 149, in «Trib. amm. reg.», 1997, I, 985.

28

TAR Marche, 8 marzo 1991, n° 84, in «Trib. amm. reg.», 1991, I, 1847.

29

TAR Lazio, Roma, sez. II, 28 settembre 1992, n° 1924, in «Rivista giuridica dell' Ambiente», 1993, fasc. n° 3/4, 534.

30

Cass. pen., sez. III, 9 marzo - 5 maggio 1984, n° 3928/526, in «Cons. St.», 1985, II, 259.

31

GIAMPIETRO Pasquale, cit., 155.

32

TAR Sicilia, Palermo, 4 luglio 1984, n° 1357, in «Trib. amm. reg.», 1984, I, 2901; TAR Lombardia, sez. II, 29 dicembre 1987, n° 629, in «Trib. amm. reg.», 1988, I, 425; TAR Toscana, sez. I, 24 novembre 1998, n° 665, in «Trib. amm. reg.», 1999, I, 233.

33

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, 1670-1671.

34

TAR Veneto, 8 maggio 1980, n° 325, in «Trib. amm. reg.», 1980, I, 2468.

con riferimento alla diversa disciplina in ordine agli obblighi e ai diritti relativi alle modalità di svolgimento dell'attività economica ad essa attinente³⁵, ma è finalizzata a scopi di natura igienico-sanitaria, che si sostanziano nell'impedire che, dallo svolgimento di determinate attività economiche, derivi danno o pericolo di danno alla salute dei cittadini. Pertanto il termine industria non rileva, qui, in contrapposizione ad agricoltura (come attività industriale di contro ad attività agricola), ma come attività svolta con determinate caratteristiche o modalità e che comporti determinati pericoli igienico sanitari. D'altra parte il concetto di industria, non determinato per contrapposizione ad agricoltura e commercio, si rinviene anche in altre disposizioni legislative, per esempio nell'art. 2195 Cod. civ., ove "l'attività industriale diretta alla produzione di beni e servizi" prevista al n° 1, non sta ad indicare un'attività caratterizzata da un particolare contenuto "industriale" (inteso nel senso di produzione di beni o di trasformazione e lavorazione di materie prime), dato che la qualifica di industriale è riferita anche alla produzione di servizi. In tale norma l'aggettivo industriale si riferisce, invece, al modo in cui l'attività produttiva è organizzata. Il requisito dell'industrialità, qui, serve ad individuare l'attività produttiva che si ricollega principalmente ed esclusivamente all'impresa, cioè ai fattori produttivi in essa organizzati, per differenziarla da quella in cui è preminente, invece, il lavoro personale del soggetto e dei suoi familiari. In questo senso, in quanto svolta con le suddette modalità, anche l'attività agricola può essere "industrializzata", cosicché può legittimamente parlarsi, senza che ci sia contraddizione in termini, di industrializzazione, della quale, anzi è data nozione positiva nell'art. 2135 del Codice civile. Analogamente, l'art. 216 T.U.LL.SS. non si riferisce all'industria come all'attività umana diretta alla sola produzione di beni mediante procedimenti di carattere artificiale, ma ad ogni attività, industriale in senso stretto ed anche agricola, caratterizzata da una certa entità e complessità di organizzazione di fattori produttivi, che si possa qualificare come insalubre; quanto sopra è confermato dal modo generico con cui, nel citato T.U., sono usati i termini diretti a qualificare le attività in questione. Sono usati, infatti, in modo fungibile, i termini "lavorazioni" (nella rubrica del Capo terzo), "manifatture o fabbriche" (nel primo comma dell'art. 216) ed "industria o manifattura" (nel successivo quinto comma). E' evidente che con tale varietà terminologica si vogliono prevedere le attività lavorative di qualsiasi genere e che tali lavorazioni od attività in tanto sono prese in considerazione dal Capo terzo del T.U. in quanto producono "vapori, gas o altre esalazioni insalubri che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti", indipendentemente dalla loro natura: industriale in senso stretto, od agricola...».

La decisione appena riportata, riguardante una questione relativa ad allevamenti di animali, termina con la precisazione secondo cui in tale fattispecie (considerata industria insalubre) devono considerarsi ricompresi tutti i tipi di allevamenti, non solo quelli «bovini, ovini, caprini, equini e suini», ma anche gli «allevamenti degli animali da cortile e le altre attività di allevamento, quali la coniglicoltura, la bachicoltura, la pollicoltura, l'api-

³⁵

Es.: obbligo di iscrizione in determinati registri, di tenere determinate scritture contabili, etc.

coltura ecc.»; motivando tale scelta col fatto che anche gli allevamenti di animali, quando sono organizzati ad impresa nel senso sopraindicato, producono cattivi odori, rumori, rifiuti solidi e liquidi, che presentano le caratteristiche tipiche dell'insalubrità.

5. – *Industria e artigianato*

Fin qui abbiamo visto che, ai fini della disciplina in esame, nel termine *industria* possono considerarsi ricomprese anche le attività commerciali, di produzione di servizi, le attività agricole e gli allevamenti di animali. Questa constatazione – durata non poco – si dimostra molto importante come base di lavoro per esaminare la posizione, a suo tempo, assunta dal T.A.R. Piemonte³⁶, secondo cui alle imprese ed attività **artigianali** non sono applicabili gli artt. 216 e 217 del T.U.LL.SS.. E a dire il vero, l'esclusione delle *attività artigianali* dal novero delle industrie insalubri, oltre che da quest'ultima espressione giurisprudenziale (esplicita in tal senso), potrebbe prendere una qualche consistenza anche argomentando sulle specificazioni prima fatte riguardo alla definizione di *industria* ed alla indicata necessità di dover intendere tale fattispecie come caratterizzata da una certa "entità e complessità di organizzazione di fattori produttivi". Ma, nonostante queste possibili fonti di dubbio (una esplicita e l'altra implicita), tutto ciò è fermamente da respingere, e non solo perché la predetta decisione del Giudice piemontese sia stata poi annullata dal Consiglio di Stato³⁷. Esiste anche un motivo di logica e di coerenza, sulla cui scorta è impossibile aderire ad una tale ipotesi senza andare a contraddire l'ampiezza che, sopra, è stata riconosciuta al termine *industria*. Una tale sicurezza al riguardo non deriva soltanto da nostre persuasioni, ma anche da quanto precisato dal Ministero della sanità³⁸ e dalla giurisprudenza prevalente³⁹, i quali hanno eliminato qualsiasi dubbio in merito, precisando che ogni qual volta un'attività, ricompresa nell'elenco, possiede dimensioni, o impiega lavorazioni tali da comportare una molestia, deve considerarsi attività insalubre; questo senza che rilevi la distinzione tra attività *artigianale* e impresa *industriale*, trattandosi di applicare «...norme che, prescindendo dalla struttura organizzativa dell'impresa, sono state emanate per la tutela sanitaria della collettività»⁴⁰.

³⁶ TAR Piemonte, sez. I, 22 giugno 1984, n° 182, in «Trib. amm. reg.», 1984, I, 2519.

³⁷ Cons. St., sez. V, 25 maggio 1987, n° 337, in «Cons. St.», 1987, I, 763.

³⁸ Circolare 23 settembre 1971, n° 162, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. VI, pag. 8; 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. 5.

³⁹ Cons. St., sez. V, 25 maggio 1987, n° 337, in «Cons. St.», 1987, I, 765; Cons. St., sez. V, 19 febbraio 1996, n° 212, in «Foro amm.», 1996, 543; Cons. St., sez. V, 1° aprile 1997, n° 1322, in «Foro amm.», 1997, 1076; TAR Liguria, Sez. I, 27 novembre 1998, n° 549, in «Trib. amm. reg.», 1999, I, 156.

⁴⁰ TAR Abruzzo, L'Aquila, 22 dicembre 1977, n° 741, in «Trib. amm. reg.», 1978, I, 706.

Sembrerebbe così residuare un'unica eccezione (alla riconducibilità nel novero delle *industrie insalubri*) costituita dalle cosiddette **botteghe artigiane**; con cui si intendono le imprese di *artigianato tradizionale* ascrivibili alla fattispecie di cui all'art. 2083 del Codice civile. Si tratta di «...imprese aventi per oggetto produzione di beni o servizi di artigianato tradizionale...caratterizzate dalla prevalenza del lavoro del titolare e della sua famiglia sui macchinari e sul capitale»⁴¹. La decisione del Consiglio di Stato che sottolinea la posizione di queste particolari realtà produttive, per quanto isolata e – in un certo qual modo – “eccezionale” rispetto alla norma, non può che essere tenuta presente, in quanto sicuramente in grado di avere una propria valenza. Questo, però, a condizione di non dimenticare che, da un punto di vista sostanziale e generale, l'*industria insalubre* è, sì, una attività svolta con determinate caratteristiche e modalità, ma soprattutto è un'attività considerata tale in ragione del fatto che comporta determinati pericoli igienico sanitari; quindi, essendo quest'ultimo il fattore prevalente e dominante, in caso di pericolo per la salute pubblica, sono veramente “rare” le possibilità di non poter applicare neppure una delle norme della disciplina oggetto del presente lavoro, anche alle realtà riconducibili alla eccezione sopra indicata. A tal proposito basti pensare che l'utilizzabilità dell'art. 217 T.U.LL.SS. prescinde del tutto dalla classificabilità di una attività come insalubre, così che non v'è ragione di poterne escludere l'applicabilità anche alle *botteghe di artigianato tradizionale*.

6. – Conclusioni

E' ormai chiaro che il termine *industria* non deve essere inteso in senso tecnico, bensì in modo esteso; quindi, pensando di aver esaurito il tema in oggetto, non resta che attendere gli sviluppi della delegificazione prevista con la legge 8 marzo 1999, n. 50⁴² (*Bassanini Quater*) anche nei riguardi del procedimento amministrativo di *classificazione delle industrie insalubri*. In tale occasione non mancheranno certamente previsioni regolamentari aggiornate e dettagliate che consentano di fare ulteriore chiarezza sulla questione fin qui affrontata.



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

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

⁴¹ Cons. St., sez. V, 25 maggio 1987, n° 337, in «Cons. St.», 1987, I, 766.

⁴² Legge 8 marzo 1999, n. 50, «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 9 marzo 1999, n. 56.