

# Depositi insalubri: problematica appartenenza al novero delle industrie insalubri (\*)

di SILVANO DI ROSA (\*\*)

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



## SOMMARIO:

Premessa; – 1. Oggetto della trattazione ; – 2. Tendenze opinabili; – 3. Analisi critica delle tesi contrapposte; – 4. Negazione di una «Presunzione di escludibilità» dei depositi; – 5. Conclusioni.

## Premessa

Abbiamo già avuto occasione di specificare<sup>1</sup> come – nell’ambito della disciplina delle industrie insalubri – il termine “*industria*” non debba essere considerato in senso stretto, bensì secondo un’ampia accezione, essendo idoneo a riferirsi, in ugual modo, a qualsiasi attività<sup>2</sup> (non solo industriale) che – in sostanza – possa dar luogo ad occasioni di pericolo<sup>3</sup>. Una recente decisione del T.A.R. Toscana<sup>4</sup> può, da sola, riassumere tutta la questione, andando dettagliatamente a specificare che:

«Il concetto di *industria* utilizzato dal Legislatore nell’art. 216 T.U. 27 luglio 1934 n. 1265, a norma del quale vengono effettuate le classificazioni delle industrie insalubri di prima e seconda classe, **non** attiene esclusivamente all’attività umana diretta alla produzione di beni mediante procedimenti di carattere artificiale, **ma** si riferisce sostanzialmente a **tutte quelle attività che, modificando la situazione socio-ambientale del territorio, possono dar luogo ad occasioni di pericolo per l’igiene e la salute pubblica...**».

Se, con una tale statuizione, si dovrebbe poter dare per scontato che anche un’attività *artigianale*, ove ne abbia i requisiti, possa

(\*) Pubblicato in «L’Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 10, pag. 1370 – 1379; in [www.leggiweb.it](http://www.leggiweb.it) (nella sezione *articoli* del «MENÙ PRINCIPALE»)

<sup>1</sup>

DI ROSA SILVANO, *Industrie insalubri, ma non solo industrie*, in «L’Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 5, pag. 750 – 760.

<sup>2</sup>

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

<sup>3</sup>

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.

<sup>4</sup>

TAR Toscana, sez. I, 24 novembre 1998, n° 665, in «Trib. amm. reg.», 1999, I, 233.

(*rectius*: debba) considerarsi come *industria insalubre*<sup>5</sup>, un discorso a sé stante – invece – deve essere riservato alle attività di **deposito**; le quali, per quanto normalmente enumerate negli elenchi delle industrie insalubri fino ad oggi approvati, hanno destato (a nostro avviso ingiustamente) molte perplessità circa la relativa appartenenza a tale novero e, conseguentemente, tutta una serie di dubbi verso la possibile qualificazione di tali fattispecie come *industrie insalubri* a tutti gli effetti.

## 1. – Oggetto della trattazione

La questione che vogliamo esaminare, quindi, non consiste tanto nel fatto che i *depositi* siano stati, o meno, enumerati negli elenchi approvati con i vari decreti ministeriali (questa è un'evidenza innegabile!), quanto che dottrina e giurisprudenza, nonostante il contenuto di tali elencazioni, non abbiano – molto spesso – visto di buon occhio il classificare e considerare come “industria insalubre” una attività di “mera **detenzione** di sostanze e/o prodotti”.

Nel vigente elenco delle industrie insalubri del 1994<sup>6</sup> sono 10 le voci che contemplano attività di *deposito*<sup>7</sup>, di per sé, classificabili come insalubri; delle quali riteniamo opportuno riportarne l'elenco per fornire un quadro aggiornato della situazione: deposito di *formaggi* (II<sup>a</sup> – B – 26), deposito di *frutta e verdura* (II<sup>a</sup> – B – 27), deposito di *grassi* (II<sup>a</sup> – B – 28), deposito di *mangimi semplici di origine animale e chimico industriale* (II<sup>a</sup> – B – 41), deposito di *ossa e sostanze cornee* (I<sup>a</sup> – B – 91), deposito di *pelli fresche* (I<sup>a</sup> – B – 92), deposito di *piume, mezze piume e piumini - materiale già bonificato* - (II<sup>a</sup> – B – 46), deposito di *rifiuti solidi e liquami* (I<sup>a</sup> – B – 100), deposito di *rifiuti pericolosi* (I<sup>a</sup> – B – 101), deposito di *stracci* (II<sup>a</sup> – B – 52). In altre 69 voci, dello stesso elenco vigente<sup>8</sup>, l'attività di *deposito* viene esplicitamente segnalata, quantomeno, come *una delle fasi* la cui attuazione determina – comunque – l'insalubrità dell'azienda (anche se fosse soltanto quella la fase dell'attività svolta in relazione a certe sostanze, prodotti o materiali); fra queste voci, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, è possibile evidenziare le attività di «deposito di...: *aceto* (II<sup>a</sup> – B – 3), *acido cianidrico* (I<sup>a</sup> – A – 7), *acido cloridrico* (I<sup>a</sup> – A – 8), *acido solforico* (I<sup>a</sup> – A – 16), *budella* (I<sup>a</sup> – B – 16), *cloro* (I<sup>a</sup> – A – 53), *esplosivi* (I<sup>a</sup> – B – 50), *fosforo* (I<sup>a</sup> – A – 67), *gas compressi e liquefatti* (I<sup>a</sup> – B – 62), *gas tossici* (I<sup>a</sup> – A – 70), *idrocarburi* (I<sup>a</sup> – B – 70), *mercaptani* (I<sup>a</sup> – A – 81), *oli essenziali ed essenze* (I<sup>a</sup> – B – 87), *nitroglicerina* (I<sup>a</sup> – A – 91), *solventi alogenati* (I<sup>a</sup> – B –

<sup>5</sup> TAR Liguria, sez. I, 27 novembre 1998, n° 549, in «Trib. amm. reg.», 1999, I, 156.

<sup>6</sup> Approvato con D.M. sanità 5 settembre 1994, pubblicato sul S.O. alla *Gazzetta Ufficiale* n. 288 del 12 dicembre 1994.

<sup>7</sup> Di cui 5 di prima classe e 5 di seconda classe.

<sup>8</sup> Di cui 67 di prima classe e 2 di seconda classe.

109), *sostanze chimiche classificate come pericolose* (I<sup>a</sup> – A – 107)<sup>9</sup>, *zolfo* (I<sup>a</sup> – A – 115), ecc., ecc. ...»

C'è subito da notare come una tale presenza di attività di *deposito* non possa certo dirsi una novità, visto che fin dal primo degli elenchi delle industrie insalubri<sup>10</sup> si riscontravano voci quali: «*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. Analoghe indicazioni si sono, poi, succedute nel tempo all'interno degli elenchi posteriori; così che, mentre nel vigente elenco sono complessivamente 79 le voci di insalubrità che – in qualche modo – contemplano la fattispecie oggetto del presente lavoro, nell'elenco anteriormente vigente, approvato con il D.M. sanità 2 marzo 1987<sup>11</sup>, erano 77 le voci – fra quelle di prima e quelle di seconda classe – che interessavano anche (o soltanto) attività di *deposito*. Nell'elenco ancora precedente, approvato con D.M. sanità 19 novembre 1981<sup>12</sup>, le voci riferite ad attività di *deposito* erano complessivamente 23. Erano, invece, 22 le voci che si riferivano all'attività di cui trattasi, presenti nell'elenco di cui al D.M. sanità 23 dicembre 1976<sup>13</sup>.

## 2. – Tendenze opinabili

Tutto questo non è stato, in ogni caso, sufficiente ad impedire che si creassero, ugualmente, delle “correnti di pensiero” tendenti a considerare i **depositi** come “*non classificabili*” nel novero delle industrie insalubri.

Non vorremmo ripeterci sul concetto di *pericolosità* delle industrie insalubri<sup>14</sup> e sul fatto che questa debba considerarsi non già “in astratto”, bensì “in concreto”<sup>15</sup> – quantomeno per l'esercizio di poteri prescrittivi e sanzionatori da parte dell' Autorità amministrativa –, ma è proprio prendendo atto di come le *industrie insalubri* vengano trattate (in ragione della loro *pericolosità*) sia dalla *legge sanitaria* sia dalla *legge di pubblica sicurezza*, che si arriva ad inquadrare l'origine del problema che ci sta a

<sup>9</sup>

Per quanto concerne questa specifica voce si rimanda al precedente lavoro: DI ROSA SILVANO, *Anche un «refuso» può essere classificato come pericoloso – Come abituarsi ad un errore consolidato* –, in «L'Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 4, pag. 589 – 596.

<sup>10</sup>

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

<sup>11</sup>

Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 74 del 30 marzo 1987.

<sup>12</sup>

Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 337 del 9 dicembre 1981.

<sup>13</sup>

Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 12 gennaio 1977.

<sup>14</sup>

Vds. DI ROSA SILVANO, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta ? – PRIMA PARTE* –, in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. 12, pag. 1816 – 1828; DI ROSA SILVANO, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta ? – SECONDA PARTE* –, in «L'Amministrazione Italiana», 1999, fasc. 1, pag. 115 – 126;

<sup>15</sup>

Cfr.: TAR Campania – Napoli –, sez. III, 24 febbraio 1999, n. 530, in «Trib. amm. reg.», 1999, I, 1504.

cuore. Il «Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza» approvato con R.D. 18 giugno 1931, n° 773, ed attualmente vigente, disciplina con il proprio art. 64<sup>16</sup> alcuni aspetti delle *industrie insalubri*; questo, nonostante che la materia sia esaustivamente e simultaneamente trattata anche dall'altrettanto vigente art. 216 del T.U.LL.SS. del 1934<sup>17</sup>. Le disposizioni contenute nel citato art. 64, circa le predette attività, continuano perciò ad essere “*fuori posto*” e non esistono dubbi circa l'effettività di una tale duplice trattazione, perché l'art. 64 si interessa proprio di *insalubrità* e non di *incolumità*. Di quest'ultima si occupa, invece, il precedente art. 63 dello stesso T.U.LL.P.S., che riguarda gli opifici, gli stabilimenti ed i depositi di sostanze che presentano pericolo di *scoppio* o di *incendio* (fenomeni, effettivamente, più attinenti ed affini all'aspetto dell'*incolumità*). Già in altra sede<sup>18</sup> abbiamo avuto modo di dimostrare come l'articolo 64 T.U.LL.P.S. debba considerarsi abrogato “ai fini delle *industrie insalubri*”. Ciò non toglie che TORREGROSSA<sup>19</sup>, confermando tale abrogazione per «*esigenze di armonia e di certezza dell'ordinamento giuridico*», arrivi a precisare come ciò valga **solo** per le attività *produttive* insalubri, ma non per i “*depositi insalubri o pericolosi*”, la cui disciplina<sup>20</sup> – a sua detta – resta interamente devoluta ai regolamenti locali o, in difetto di questi, ai provvedimenti del Sindaco adottati o adottabili in forza – proprio – dell'art. 64 T.U.LL.P.S.; il quale, pertanto, pur se limitatamente a tali fattispecie, dovrebbe considerarsi ancora in vigore<sup>21</sup>. Tale autore fornisce un'unica precisazione (attenuativa della drastica scelta prospettata) consistente nel fatto che il *deposito* possa considerarsi *insalubre* a condizione che presenti un *nesso funzionale* con una *industria insalubre*; in tal caso prevarrebbe nuovamente la disciplina sanitaria e l'attività di *deposito* tornerebbe a poter essere considerata *industria insalubre*, in quanto strettamente connessa con un'attività *produttiva* insalubre. A nostro avviso, invece, non è affatto necessaria l'esistenza di un tale *nesso funzionale* e ci apprestiamo, di seguito, a fornirne le motivazioni

<sup>16</sup> art. 64: «Salvo quanto è stabilito dall'articolo precedente, le *manifatture, le fabbriche e i depositi di materie insalubri o pericolose* possono essere impiantati ed esercitati soltanto nei luoghi e con le condizioni determinate dai regolamenti locali. In mancanza di regolamenti il Podestà provvede sulla domanda degli interessati. Gli interessati possono ricorrere al Prefetto che provvede, sentito il consiglio provinciale sanitario, e se occorre, l'ufficio del genio civile».

<sup>17</sup> Approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 «Testo Unico delle leggi sanitarie», pubblicato nel S.O. alla *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* 9 agosto 1934, n° 186.

<sup>18</sup> DI ROSA SILVANO, *Pericolosità delle industrie insalubri: astratta o concreta ? – PRIMA PARTE* –, in «L'Amministrazione Italiana», 1998, fasc. 12, pag. 1822

<sup>19</sup> TORREGROSSA Giovanni, voce *Industrie pericolose, rumorose e insalubri*, in «Enciclopedia Giuridica», Treccani, Roma, 1989, vol. XVI, pag. 1, punto 1.1.

<sup>20</sup> Sostenendo implicitamente che tali fattispecie non rientrino fra le tipologie di cui al primo comma dell' art. 216 del T.U.LL.SS.

<sup>21</sup> Ed è a questa particolare situazione che è probabilmente opportuno ricondurre qualche sporadica decisione del giudice amministrativo che richiama ancora oggi tale norma in materia di *industrie insalubri*. Cfr. TAR Toscana, sez. I, 15 settembre 1990, n° 793, in «Trib. amm. reg.», 1990, I, 3938.

Quello appena illustrato è soltanto uno dei casi in cui le attività di deposito vengono viste – di per sé – “non classificabili” come *insalubri*. Altre sono le fonti che, analogamente, vorrebbero escludere tali tipi di attività dall’applicazione della disciplina in esame. Basti pensare che GIAMPIETRO<sup>22</sup>, riguardo al provvedimento di classificazione delle industrie insalubri, afferma che esso è un atto dovuto, riguardante: «...la semplice lavorazione di certe sostanze<sup>23</sup>, ma non la sola attività di *deposito* o di *stoccaggio* (di dette sostanze) senza trasformazione della materia prima». A conferma di ciò lo stesso autore, in altra collocazione<sup>24</sup>, richiama il T.A.R. Lombardia<sup>25</sup> che, in maniera apparentemente accomunabile, nega la classificabilità come industria insalubre di un deposito di rottami di autoveicoli. Ma v’è dell’altro, giacché questo non è il solo autore che aderisce alla tendenza di cui stiamo parlando. Possiamo invero richiamare anche DE MARCO<sup>26</sup>, il quale non si fa scandalo di indicare che: «...il presupposto dell’insalubrità è stato escluso laddove non si riscontra lavorazione ma soltanto deposito di determinate sostanze: significativa al riguardo (secondo tale autore) è la pronuncia del T.A.R. Veneto<sup>27</sup> che ha preso in esame il caso di un privato commerciante, il quale deteneva in deposito oli minerali nonché gas auto e benzina, appunto per venderli; ...il Collegio ha riconosciuto la illegittimità di qualunque provvedimento...inteso a classificare tali depositi fra le industrie insalubri...». A completamento di una rappresentanza chiaramente schierata *contro* l’iscrizione dei depositi fra le attività insalubri, ci è possibile riportare anche un estratto della massima che scaturisce da una decisione del T.A.R. Piemonte<sup>28</sup>, da cui risulta: «...E’ illegittima l’inclusione fra le industrie insalubri di prima classe di un impianto di deposito e stoccaggio di bitumi, nel quale non viene compiuta alcuna attività di produzione, trasformazione di materia prima o, in genere, di lavorazione industriale, *non attagliandosi* alla fattispecie il riferimento normativo di cui all’art. 216 T.U.LL.SS., che espressamente prevede la classificazione di manifatture o fabbriche».

Sembra non sussista alcun dubbio sulla compattezza di un simile “fronte di fuoco”, così come – riguardo alle tre sentenze appena esposte – pare non esistano dubbi sul fatto che queste contengano degli elementi,

<sup>22</sup> GIAMPIETRO Pasquale, *Rassegna critica di giurisprudenza amministrativa sugli interventi ambientali ed igienico sanitari delle autorità locali*, in «Regione governo loc.», 1985, (5), 47.

<sup>23</sup> Secondo l’autore considerata *requisito minimo* perché si configuri la fattispecie dell’*industria* insalubre.

<sup>24</sup> 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, 1664.

<sup>25</sup> TAR Lombardia, Milano, sez. III, 25 ottobre 1983, n° 10, in «Ragiusan - Rass. giur. Sanità», 1984, fasc. n° 4, 136.

<sup>26</sup> DE MARCO Ignazio, *Attività insalubri, inquinamento e giurisprudenza dei T.A.R.*, in «Foro amm.», 1976, II, 514, I° cpv.

<sup>27</sup> TAR Veneto, 26 febbraio 1976, n° 213, in «Trib. amm. reg.», 1976, I, 1352.

<sup>28</sup> TAR Piemonte, 6 novembre 1979, n° 501, in «Trib. amm. reg.», 1980, I, 86.

fra di loro, comuni. Il primo elemento è quello di aver preso in esame casi di attività di *deposito*; l'altro è che, essendo tali, non vengono considerate attività riconducibili al novero delle *industrie insalubri*.

### 3. – **Analisi critica delle tesi contrapposte**

A nostro avviso tali sentenze sono state mal interpretate o scorrettamente generalizzate; se non altro, riteniamo che le relative motivazioni siano state espresse in maniera non del tutto consona o rispondente allo specifico caso trattato! L'affermazione, apparentemente saccente, trova pieno conforto nella realtà dei fatti, in quanto esiste – per ciascuno dei casi esaminati – una spiegazione logica e, soprattutto, “diversa” da quella (posta a fondamento degli annullamenti) consistente nell'esclusione di tali fattispecie dal novero delle *industrie insalubri* per il solo fatto di: “essere un'attività di deposito”. Riassumendo brevemente la questione, vogliamo ricordare che i casi sopra richiamati riguardavano: un *deposito di rottami di autoveicoli*<sup>29</sup>, un *deposito di oli minerali, gas auto e di benzina*<sup>30</sup>, ed un *deposito e stoccaggio di bitumi*<sup>31</sup>. Effettivamente concordiamo sull'aspetto sostanziale della “*inclassificabilità*” di queste attività come industrie insalubri! Ma la ragione di una tale esclusione deve essere attribuita a **motivazioni ben diverse** da quelle addotte dai giudici o, quantomeno, da quelle “in tal senso” interpretate e riportate dalla dottrina che ne ha fatto uso e/o richiamo.

Il **deposito di rottami di autoveicoli** non poteva, in effetti, essere classificato come *insalubre*, per quanto indicato al n° 107 delle attività di prima classe di cui al D.M. 19 novembre 1981, perché l'esatta enunciazione di tale voce era: «Deposito e demolizione di autoveicoli...»<sup>32</sup>. Per questo caso, quindi, è lo stesso *elenco ministeriale* (allora vigente) a fornire un preciso motivo di esclusione; prevedendo necessariamente l'abbinamento, e quindi la compresenza, di due diverse attività fra di sé collegate: il deposito connesso con un'attività di demolizione. In assenza di una tale concomitanza non si verifica quella necessaria “stretta corrispondenza” fra l'attività realmente svolta ed il *tipo astratto* enumerato nell'elenco, venendo così a mancare l'elemento imprescindibile senza il quale non è possibile dar seguito ad una corretta classificazione. E' questa mancanza di conformità fra *realtà concreta* e *fattispecie astratta* che non poteva consentire l'emanazione di un legittimo provvedimento comunale di classificazione nei riguardi dell'attività esaminata. Appare pertanto evidente come «questa *carezza*» sia la vera causa dell'annullamento del provvedimento di classificazione comunale, cui ha dato seguito il Giudice

<sup>29</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 25 ottobre 1983, n° 10 (Vds. nota 25).

<sup>30</sup> T.A.R. Veneto, 26 febbraio 1976, n° 213 (Vds. nota 27).

<sup>31</sup> T.A.R. Piemonte, 6 novembre 1979, n° 501 (Vds. nota 28).

<sup>32</sup> Come altrettanto risulta essere oggi, nel vigente elenco ministeriale approvato con D.M. 5 settembre 1994, alla voce I<sup>a</sup> C 09.

lombardo, e non certo il mero fatto che si trattasse di una attività di deposito (come invece si è lasciato intendere in più occasioni).

In merito al caso del **deposito di oli minerali, gas auto e benzina**, si possono fornire due spiegazioni distinte. Per un verso è evidente che tale attività non potesse essere classificata come insalubre, a causa della mancanza di corrispondenza fra l'attività di deposito di gas auto e la voce n° 127 di prima classe dell'allora vigente D.M. 12 febbraio 1971<sup>33</sup>. Difatti, la fattispecie astratta indicata nell'*elenco* con tale numero, menzionava: «Gas tossici dell'elenco allegato al regio decreto 9 gennaio 1927, n°147...»<sup>34</sup>, fra i quali non può certo ricomprendersi il «gas auto». Allo stesso modo, tale realtà (all'esame del Giudice veneto) non poteva essere ricondotta all'*elenco ministeriale* neppure per il tramite dell'altra voce di prima classe n° 53: «Benzina: produzione e lavorazione»<sup>35</sup>; questo perché – all'epoca – il mero deposito di benzina non era specificato fra i *tipi* di attività classificabili come insalubri. E' chiaro, quindi, quale sia stato il vero motivo dell'annullamento di tale classificazione da parte del T.A.R.: quel *tipo* di deposito non era ricompreso fra le fattispecie astratte dell'*elenco*<sup>36</sup>, e l'amministrazione locale ha errato nel cercare di ricondurvelo, travisando e trascinando dalle specifiche indicazioni riguardanti le fasi: «produzione e lavorazione», che erano chiaramente indicate «a margine» di questa voce nel testo dell'*elenco* a quel tempo vigente. Sempre nell'ambito dello stesso giudizio di fronte al Giudice veneto, appare diversa la situazione riguardante il **deposito di oli minerali**, perché, in tal caso, la condotta del comune non ci risulta affatto censurabile, ed è contro la decisione del tribunale amministrativo (limitatamente a questo caso specifico) che occorre «*puntare il dito*». A ben vedere, infatti, per gli «oli minerali» era effettivamente prevista la specifica voce di insalubrità di prima classe n° 166, la quale, non avendo alcuna particolare indicazione «a margine», circa le fasi ritenute insalubri, doveva intendersi estesa a tutte le fasi dell'attività in questione<sup>37</sup>. Quindi, la riconducibilità dell'attività di deposito di oli minerali al *tipo* astratto allora contenuto in *elenco*<sup>38</sup>, non poteva certo essere scartata se non sull'errato presupposto secondo cui «i depositi» (come categoria astrattamente individuata) sono sempre e comunque esclusi dalla

<sup>33</sup> Utilizzata per la classificazione da parte del comune, in quel caso specifico.

<sup>34</sup> Come altrettanto fa oggi la voce di prima classe A 70 dell'elenco approvato con il D.M. 5 settembre 1994.

<sup>35</sup> La voce corrispondente nel vigente *elenco ministeriale* è la I<sup>a</sup> B 70 «Idrocarburi: frazionamento, purificazione, lavorazione, deposito (esclusi i servizi stradali di sola distribuzione)»

<sup>36</sup> Oggi avremmo una situazione diversa, perché – salvo il caso si tratti di un servizio stradale di sola distribuzione – anche il mero deposito di benzina è considerato e ricompreso fra le attività insalubri, e quindi è classificabile come tale.

<sup>37</sup> Come chiaramente indicato dalla giurisprudenza e dalle direttive ministeriali: Cfr. TAR Liguria, 4 maggio 1978, n° 207, in «Trib. amm. reg.», 1978, I, 2744; ed anche Circolare 23 settembre 1971, n° 162, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. VI, pag. 8, punto 1); e la Circolare 19 marzo 1982, n° 19, prot. n° 403/8.2/459, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. III, pag. 4, punto 1).

<sup>38</sup> Cosa che oggi non è più possibile, perché la corrispondente voce dell'*elenco vigente* I<sup>a</sup> B 88 contiene le specificazioni «lavorazione, rigenerazione» e non la fase di «deposito».

classificazione in oggetto.

Questo nostro ricercare meticolosamente dei “motivi di censura” alternativi e diversi da quelli indicati dai Giudici amministrativi, o a questi attribuiti dalla dottrina che a tali decisioni si è rifatta, non deve essere scambiato per un cocciuto tentativo di volersi procurare la ragione “a tutti i costi”, in quanto il vero intento è solo e soltanto quello di perseguire una puntuale e rigorosa applicazione delle “regole” all’epoca vigenti; senza, d’altronde, aver disconosciuto che, delle tre voci di insalubrità utilizzate dal comune per la classificazione dell’attività di cui trattasi, le prime due fossero indubbiamente scaturite da scelte rivelatesi del tutto errate.

Per quanto riguarda il terzo caso (quello esaminato dal T.A.R. Piemonte), l’errore commesso dall’amministrazione comunale consiste nell’aver voluto classificare il **deposito di bitumi**, riconducendolo alla voce n° 52 di prima classe del D.M. 12 febbraio 1971. E si tratta proprio di un errore, perché, di seguito alla dizione «Asfalti e bitumi naturali, scisti bituminose» – a margine di tale voce – era indicata la precisazione “preparazione e lavorazione”; quindi, proprio nell’*elenco ministeriale* (allora vigente), veniva esplicitamente statuito che solo queste *fasi* dell’attività dovevano considerarsi insalubri e non quella di mero deposito. Ancora una volta, perciò, la vera ragione, cui è riconducibile la decisione del Giudice piemontese, consiste nella mancata corrispondenza dell’attività in esame con la dicitura dell’elenco ministeriale<sup>39</sup>, e non certo nell’aver fatto riferimento all’aforisma: «...i depositi non sono mai attività insalubri».

#### **4. – Negazione di una «Presunzione di escludibilità» dei depositi**

Dopo questi indispensabili chiarimenti le decisioni sopra indicate appaiono fortemente ridimensionate, non tanto nel risultato sostanziale da queste prodotto, quanto riguardo alle ragioni che ne sono state causa; potendo sostenere di aver eliminato da tali ragioni la “presunzione” di escludibilità delle attività di mero deposito. Di conseguenza è giunto il momento di cercare di **smantellare** definitivamente il **pregiudizio** secondo cui la “lavorazione di certe sostanze” sia il “requisito minimo” (necessario ed indispensabile) per poter considerare, o meno, una certa attività come “insalubre”; riducendo in tal modo al silenzio anche l’affermazione, che normalmente ne discende, secondo cui: «...in assenza di tale fase, il riferimento normativo di cui all’art. 216 T.U.LL.SS. non si *attaglia* all’attività oggetto d’esame, in quanto la norma espressamente prevede la classificazione di manifatture o fabbriche»<sup>40</sup>.

Che nel 1934 si parlasse solo di manifatture e fabbriche, ma non di

<sup>39</sup>

Quindi un errore sostanziale e generale che inficia sempre e comunque un provvedimento di classificazione, qualsiasi sia il tipo di attività che ne risulti oggetto.

<sup>40</sup>

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

depositi (e stiamo volutamente trascurando quanto già detto riguardo al primo elenco delle industrie insalubri del 1895), è un fatto estremamente logico, perché rispondente e adeguato alla mentalità del tempo ed al grado di evoluzione normativa cui, allora, si era pervenuti. Il periodo in cui nasce il vigente T.U.LL.SS. (testo unico delle leggi sanitarie) vedeva come – pressoché – unica fonte di inquinamento: l'industria e l'attività produttiva; quindi non c'è (e non c'era) ragione per cui, all'epoca, ci si dovesse riferire – in maniera esplicita e puntuale – a qualcosa di diverso da essa. Se questo valeva allora, oggi, secondo una necessaria *interpretazione evolutiva* (che – logicamente – deve essere utilizzata, sol pensando alle modifiche di “livello esponenziale” compiutesi in tutti i campi), ciò che bisogna considerare importante non è tanto “l'essere attaccati in modo eccessivo alle *espressioni letterali* del legislatore del 1934”, quanto il prendere atto e riconoscere l'esistenza di una progressiva individuazione – operata da parte del Consiglio superiore di sanità – di quali siano quelle entità che risultano potenzialmente insalubri; senza potersi permettere di considerare “*salubre per forza*” una certa fattispecie (che non lo è) per il solo fatto che non risulti specificamente qualificabile come “attività produttiva”.

Ma “frugando bene” e “strizzando gli occhi”, per vedere le cose in maniera più adeguata, possiamo accorgerci che non occorre neppure questo *sforzo interpretativo*, perché non è affatto vero che, nel 1934 (ma neppure nel 1895), con l'indicazione generica «manifatture o fabbriche» si volessero escludere alcune attività di deposito. Anche stavolta è bene chiarire che non si tratta di una nostra petulante forzatura, ed a sostegno di questa affermazione è possibile citare MACCOLINI<sup>41</sup> il quale osserva come, già nell'*elenco ministeriale* di cui al D.M. 12 luglio 1912<sup>42</sup>, fossero comprese «attività che *nulla avevano a che fare* con industrie meccaniche e chimiche, come, ad esempio,... i depositi di ossa, di spazzatura, di baccalà e pesce, e di stracci...». A queste è possibile aggiungere – da un nostro attento esame di quel longevo decreto – anche i «depositi di fiammiferi di fosforo» ed i «depositi di solfuro di carbonio». Considerata tale evidenza ci sembra opportuno riutilizzare una citazione fatta da tale autore, a conferma del fatto che “la forma non può travolgere la sostanza” in quanto «*la ragione è figlia del fatto e non il fatto figlio della ragione*». Se questo non bastasse, ricordiamo ancora una volta come nel primo *elenco delle industrie insalubri* del 1895, sia possibile riscontrare la presenza di attività di *deposito*, confermando come non ci possano essere dubbi sulla logicità di tali inclusioni, stante l'evidenza di come queste attività siano – allora come oggi – causa e fonte di insalubrità.

## 5. – Conclusioni

A questo punto, richiamando semplicemente tutto quanto finora in-

<sup>41</sup> MACCOLINI Roberto, commento a: *Avicoltura "industria" insalubre*, di Cacciavillani Ivone, in «Nuova Rassegna», 1974, I, 43.

<sup>42</sup> D.M. Interno 12 luglio 1912, «che approva l' Elenco delle Industrie Insalubri in riguardo al loro isolamento».

dicato, e ricordando che è ormai chiaro come anche le attività artigianali, commerciali e di servizi, se ricomprese *tipologicamente* negli elenchi, non possono che considerarsi delle *industrie insalubri*, non v'è ragione di poter trattare in maniera diversa le **attività di deposito**, a condizione che siano, anch'esse, **fedelmente riconducibili** ad una delle voci dell'*elenco ministeriale* vigente. Se non risultassero abbastanza convincenti sia la precisazione fatta (in tal senso) dal Ministero della sanità: «...si riferisce a tutte le fasi della lavorazione, ivi compreso il *deposito*...»<sup>43</sup>, sia una timida indicazione da parte della giurisprudenza<sup>44</sup> (secondo cui, ai fini della classificazione, è «...sufficiente...la fase di immagazzinamento e dell'estrazione di grassi vegetali...»), dovrebbero sicuramente esserlo le 79 le voci di insalubrità, contenute nel vigente *elenco ministeriale* del settembre '94, che – in modo esplicito – prevedono come *insalubre* anche la fase di *deposito*. L'evidenza e la logica, ormai, dovrebbero essere risultate sufficienti a debellare ogni tentativo di gretto accostamento a certe espressioni letterali sopra viste (giustificate solo in bocca al legislatore d'altri tempi); una cui tenace ed ottenebrata applicazione, oggi, non può che considerarsi conseguenza (e quindi vittima) di una lettura figlia di un campo visivo sicuramente ristretto ed inadeguato.

\*\*\*

(\*\*) **DOTTORE IN GIURISPRUDENZA**  
**CONSULENTE LEGALE AMBIENTALE**  
**MEMBRO A.N.E.A. n° 335**  
[silvanodiros@email.it](mailto:silvanodiros@email.it) – [silvanodiros@yahoo.it](mailto:silvanodiros@yahoo.it)

---

<sup>43</sup> Circolare 19 marzo 1982, n° 19, prot. n° 403/8.2/459, Ministero della Sanità - Direzione Generale dei Servizi di Igiene Pubblica Div. III, pag. 4, punto 1).

<sup>44</sup> TAR Liguria, 8 novembre 1979, n° 386, in «Trib. amm. reg.», 1980, I, 210.