

***Audit ed ecodistretto  
per tutelare ambiente e salute  
nell'Altochiascio.***

Bozza 24/7/2020

***Indice***

- 1) Problematiche affrontate:** nelle attività produttive concepite in modo lineare manca la separazione tra ciclo tecnico e ciclo biologico con produzione di rischio per salute e ambiente, spossessamento delle matrici e collegate esternalità negative,
- 2) Soluzioni e risorse disponibili:** economia circolare, finanziamenti europei, gestione comune; caratteristiche generali dell'ecodistretto come dispositivo per la prevenzione primaria, la riappropriazione del territorio e la sua valorizzazione
- 3) Rassegna degli ostacoli potenziali e relative vie di superamento:** normativa, produttori di rischio, enti locali, agenzie regolatorie, esposti con una bassa percezione della soglia di rischio,..
- 4) Finalità dell'attivazione dell'eco distretto nell'Altochiascio**
- 5) Prefigurazione metodologica del primo audit**
- 6) Risultati attesi**

***Bibliografia***

***Allegati***

- 1) Parere del Consiglio di Stato sulle competenze del Sindaco in materia di industrie insalubri di prima classe n. Numero 00843/2019 del 18/03/2019

## ***1) Problematiche affrontate***

# L'annunciata utilizzazione del Combustibile Solido Secondario (CSS) nei due cementifici attivi nel comune di Gubbio ha attivato un ampio e acceso dibattito sui potenziali effetti negativi per la salute e l'ambiente di tale scelta, che ha coinvolto una parte importante della cittadinanza, i Comitati nati sul territorio e anche alcune amministrazioni comunali dell'Alto Chiascio, in primis quella di Gubbio.

ISDE partecipa al dibattito:

- fornendo conoscenze non viziata da conflitti di interesse sugli effetti per salute e ambiente dell'uso di CCS nei cementifici (vedi relazioni di Giovanni Vantaggi e Agostino di Ciaula) che va a peggiorare una situazione già compromessa dalla combustione, da 18 anni del PET- Coke;
- attraverso la proposta di un modello per la tutela delle matrici ambientali di questo ecodistretto tramite il suo passaggio all'economia circolare.

Il presente documento costituisce quindi una prima risposta di ISDE alle sollecitazioni ricevute sia da parte dei Comitati che da parte del Comune di Gubbio di formalizzare le grandi linee di cui si sostanzia il processo di attivazione dell'ecodistretto al fine di valutarne la funzionalità ed eventualmente deciderne l'applicazione sperimentale.

## Ai nostri fini e' bene concentrarsi sulla critica che numerosi autori (1 - 3) anche appartenenti a discipline tra loro piuttosto eterogenee, hanno sviluppato sui limiti della visione attuale delle economie "lineari", che avrebbero in comune l'assunzione che un obiettivo possa avere come effetto solo quello per cui chi lo mette in atto l'ha concepito: si tratta di una visione meccanicista in cui le diverse componenti del mondo reale su cui si interviene vengono assunte come fossero tra di loro separate e indipendenti; a questo riguardo vi e' una convergenza crescente nel ritenere più' adeguata l'assunzione di modelli sistemici (4 - 5; 2 op cit) nel prefigurare l'impatto di azioni umane, in quanto tengono conto delle interazioni e delle retroazioni che si danno nel reale, gettando luce sull'eterogenesi dei fini e, soprattutto, imponendo particolari cautele nelle scelte che riguardano le azioni nel campo della produzione di beni.

La crisi climatico ambientale (6) viene infatti riconosciuta dagli organismi sovranazionali come un portato del prevalere di queste visioni lineari nelle attività produttive (energie fossili, allevamenti intensivi, produzioni di plastiche, uso di pesticidi, ecc.): l'Onu (7 - 8) ha assunto gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030, basati su una opportuna gestione integrata di 17 variabili a livello globale, articolate in 174 target attualmente sotto monitoraggio negli oltre 190 paesi del mondo; nella comunità scientifica internazionale, a partire dagli anni 70 del secolo scorso ha riscosso crescente consenso il concetto di "economia circolare" (9-14) che implica, a differenza di quella

basata sulle visioni lineari, la necessita' di mirare nelle attività produttive ad una separazione tra ciclo tecnico e ciclo biologico, che si sostanzia nel riprogettarle in modo che cicli e prodotti siano pensati dalla “culla alla culla” e non come ora avviene dalla “culla alla tomba”, dato che i beni prodotti, una volta esaurito il loro valore d'uso, diventano rifiuti, con quello che ne consegue in termini di impatto su ambiente e salute. Nel primo caso invece si otterrebbe il risultato di disporre di beni e produzioni connotati da una radicale sostenibilità in quanto progettati sulla base della separazione tra ciclo tecnico e ciclo biologico e quindi immediatamente riutilizzabili come materia seconda nel caso dei beni, mentre i cicli produttivi così concepiti non svolgono effetti negativi su salute e ambiente.

### Se scendiamo ad un livello argomentativo meno astratto, possiamo registrare, anche sulla base dell'esperienza che abbiamo accumulato lavorando su molte vertenze ambientali, che sono proprio le produzioni che non separano ciclo tecnico e ciclo biologico in quanto concepite linearmente a rappresentare il bandolo della matassa poiché:

- a) in primo luogo producono rischi e danni per ambiente e salute, creando la non invidiabile condizione di “esposti involontari” nelle persone che vivono e lavorano nell'areale di ricaduta delle emissioni prodotte. Qui va notato en passant che l'esposizione ad un rischio rappresenta di per se' un danno per chi la subisce, che ne seguano o meno effetti apprezzabili sulla sua salute fisica, mentre un importante punto che consegue a tale acquisizione e' che ora possiamo definire “produttori di rischio” quanti/e mettono in atto attività produttive che non separano ciclo tecnico e ciclo biologico, dando a tale categoria una dimensione oggettiva basata sul rischio che quelle attività determinano, che non e' centrata su approcci giudicanti;
- b) la produzione di rischio e' poi sempre associata ad uno spossessamento, dato che la mancata separazione di ciclo tecnico e ciclo biologico implica che beni comuni come aria, acqua e suoli vengono sottratti all'uso comune, espropriati e contaminati, come se fossero “res nullius” in una pratica che risulta eccedente sia rispetto alla previsioni costituzionali ( art 42) che rispetto al “fascio di diritti” -comunque limitati rispetto all'interesse generale - che la proprietà si vede ovunque conferire dalle normative, nozioni che qualunque studente di giurisprudenza acquisisce nei primi anni di formazione;
- c) produzione del rischio e spossessamento danno luogo inoltre a numerose esternalità negative che andrebbero ben calcolate quando si pianificano nuove attività produttive:
  - le sofferenze inflitte agli esposti (involontari) per il fatto di vivere in un ambiente a rischio
  - i conseguenti danni alla salute
  - il degrado del territorio che viene a perdere le sue caratteristiche paesaggistiche e storico culturali, come la sua qualità ambientale che rende gradevole il risiedervi e fonda i complessi processi

culturali che nutrono le specificità antropologiche dei territori e delle comunità;

- l'impatto negativo su altre attività produttive (turismo, agricoltura, ecc)

- la riduzione della biodiversità

- fino alle enormi difficoltà e costi che insorgono quando si vogliono bonificare le matrici inquinate, una operazione che se ci riferiamo agli oltre 40 siti di interesse nazionale in cui produzioni lineari hanno creato danni alla salute (15-20) e ambientali, non viene poi nemmeno messa in atto lasciando oltre 6 milioni di italiani in condizione di cronica esposizione a rischio, spossessamento protratto e con costi e problemi di risanamento difficili da affrontare per le amministrazioni locali<sup>1</sup>.

## ***2) Soluzioni disponibili e caratteristiche generali dell'ecodistretto.***

# La separazione tra ciclo tecnico e ciclo biologico propugnata dai teorici dell'economia circolare vede avvenire la sua applicazione in un mondo reale in cui gli interessi organizzati dei produttori di rischio vengono rappresentati in via preferenziale nei luoghi in cui si prendono le decisioni importanti per la vita di tutti, dando luogo ad un ventaglio di posizioni che vanno da quelle per cui il problema non esiste (campo suprematista negazionista forte nelle elites anglosassoni e presso le teocrazie del Golfo Persico), a quelle pragmatiche che ne prevedono l'applicazione all'interno di "Green New Deal" dove il tutto viene affidato ai settori "green" dell'economia capitalistica (campo abitato da democratici USA, capitalismo delle piattaforme ed Unione Europea) con il comunque interessante sviluppo che propone l'Unione Europea mettendo a disposizione importanti risorse finanziarie, alla sperimentazione in specifici territori in atto nella Repubblica Popolare Cinese (21-22), fino alla programmazione globale sistemica proposta dall'Onu con gli SDG (7, op cit).

## Se la transizione all'economia circolare e' in generale vista di buon occhio da parte degli esposti ai crescenti e catastrofici danni su ambiente e salute causati dalle produzioni lineari, e' importante osservare che gran parte delle politiche attuative in questa fase sono calate dall'alto, *mentre e' necessario sviluppare e sperimentare approcci pensati e voluti da chi sta in basso e che tengano conto delle specifiche caratteristiche dei contesti locali, senza un cui adeguato ruolo e' forte il rischio di sostituzioni e inversioni di fini.*

In questa direzione sono di notevole aiuto le indicazioni prodotte dagli economisti dei beni comuni ed in particolare dal Premio Nobel 2009 Elinor Ostrom e della sua collega Charlotte Hess (23) che hanno analizzato una vasta casistica di situazioni in cui comunità locali hanno gestito con successo beni comuni, garantendone una efficace manutenzione nel lungo periodo. Se in generale per beni comuni si intendono "Beni che sono proprietà di una comunità e dei quali la comunità può disporre

---

<sup>1</sup> Secondo fonti giornalistiche (Report Gabanelli) i siti in Umbria potenzialmente contaminati ed in attesa di bonifica sarebbero 179

liberamente” (commons della tradizione giuridica anglosassone), Hess ed Ostrom forniscono una definizione più problematica in quanto intendono per bene comune: “una risorsa condivisa da un gruppo di persone e soggetta a dilemmi (ossia interrogativi, controversie, dubbi, dispute, ecc.) sociali”. Per queste autrici “un bene comune è libero da valori: il suo esito può essere buono o cattivo, sostenibile oppure no e per garantire sistemi durevoli e stabili abbiamo bisogno di chiarezza, buone capacità decisionali e strategie di gestione collaborativa” che sono sintetizzate in una serie di “regole”<sup>2</sup> che risultano correlate con l'esito descritto.

In aggiunta a CIO', ai nostri fini il discorso dei commons assume rilevanza in quanto connesso con una serie di importati valenze sociali relative alla innovazioni che essi possono sostenere in quanto essi hanno:

- una prima valenza *descrittiva* perché identifica modelli di governo che altrimenti non verrebbero esaminati;
- una seconda valenza *espressiva* perché il linguaggio dei beni comuni è un modo grazie al quale le persone possono rivendicare un legame personale con un insieme di risorse, nonché una solidarietà sociale gli uni con gli altri;
- una terza valenza *costitutiva* perché, fornendoci un nuovo linguaggio, ci aiuta a costituire nuovi livelli di gestione comune sulla base dei principi che ne permettono la manutenzione ed il mantenimento nel tempo.

### E' sui tre pilastri dell'approccio sistemico nella lettura della realtà', dell'economia circolare nelle attività produttive e della governamentalità territoriale basata sulla appropriata gestione dei commons<sup>3</sup> che ISDE Umbria (24-25) ha elaborato la proposta di attivazione dell'*ecodistretto*<sup>4</sup>, come dispositivo per la PREVENZIONE PRIMARIA, LA RIAPPROPRIAZIONE DEL TERRITORIO E LA SUA VALORIZZAZIONE che si basa su quattro momenti fondamentali:

a) presa in carico, da parte della comunità' che vive e lavora in un definito territorio, delle matrici aria, acqua e suolo di un definito territorio come beni comuni.

---

2 1. Una chiara definizione delle possibilità e dei limiti; 2. Le regole in uso devono essere adeguate alle esigenze ed alle condizioni locali; 3. Tutti gli individui tenuti a rispettare queste regole possono partecipare alla modifica delle stesse; 4. Il diritto dei membri della comunità a stabilire le proprie regole è rispettato dalle autorità esterne; 5. Deve esistere un sistema in grado di auto monitorare il comportamento dei membri; 6. Deve operare un sistema di sanzioni progressive; 7. I membri della comunità hanno accesso a meccanismi di risoluzione dei conflitti a basso costo; 8. Le organizzazioni stratificate su più livelli (prelievo ed utilizzo della risorsa, fornitura della risorsa, monitoraggio e sanzione, risoluzione dei conflitti e altre attività di governo) sono strutturate in forma di architettura annidata, con livelli multipli di attività (23 op cit).

3 I versetti 183-188 dell'Enciclica Laudato Si (1, op cit) contengono proposte in gran parte sovrapponibili

4 Il termine *ecodistretto* viene da noi usato per esprimere l'importanza di avere una gestione delle matrici ambientali e del territorio pienamente finalizzata alla loro tutela, Altrove sono stati istituiti *biodistretti* in relazione alla necessità di tutelare un definito territorio in cui si svolgono attività produttive di pregio (es Produzione di vini) che sarebbero danneggiate sia nell'immagine che nella qualità effettiva dalla compresenza di altre produzioni di rischio. Va notato in questo caso sia una certa torsione commerciale del concetto e la possibilità che la produzione tutelata, come avviene nei grandi vigneti in cui si impiegano trattamenti chimici pesanti, non sia affatto circolare nei suoi impatti ambientali.

b) la rilevazione/ ricerca delle sostanze che contaminano ogni matrice in modo da avere una adeguata rappresentazione della loro qualità complessiva (caratterizzazione<sup>5</sup>) e la conoscenza delle attività che modificano negativamente tale qualità (fattori di pressione);

c) la riprogettazione delle attività produttive e di utilizzazione di ciascun fattore di pressione in modo da arrivare alla separazione tra ciclo tecnico e ciclo biologico, utilizzando i finanziamenti disponibili in un processo di gestione comune di livello territoriale;

### Punti costitutivi del dispositivo "ecodistretto"

1) Assumere territorio e matrici ambientali come commons / beni comuni

3) Trasformare i fattori di pressione in economia circolare

2) Caratterizzare lo stato delle matrici ambientali ed individuare i fattori di pressione

4) Audit su limiti e potenzialità delle matrici ambientali negli ecodistretti

d) lo svolgimento di cicli di audit in cui la collettività acquisisce consapevolezza:

- sui limiti e le potenzialità delle matrici del proprio territorio;
- sullo stato di integrità/contaminazione di ciascuna matrice;
- sullo stato di adeguamento ai principi dell'economia circolare di ciascun fattore di pressione.

### 3) Rassegna degli ostacoli potenziali e relative vie di superamento

Al momento attuale si prefigurano come ostacoli potenziali all'attivazione dell'ecodistretto i seguenti fattori:

a) la **normativa vigente** in quanto reca l'impronta di quella che Ulrich Beck (26) ha definito come la società del rischio, assumendo valori e parametri che tutelano le produzioni basate sull'approccio

5 Si sarà notato che l'ecodistretto assegna grande centralità alla fase di analisi laboratoristica delle matrici il che potrebbe essere confuso da alcuni con una sottovalutazione degli studi epidemiologici. In realtà l'ecodistretto valorizza tutte le conoscenze di epidemiologia inferenziale che abbiano solide basi nella letteratura scientifica, assumendo, al di là dei valori riscontrati, che se una sostanza o un ciclo produttivo sono noti - in base agli studi epidemiologici disponibili ed esenti da conflitti di interesse - per i loro effetti negativi sulla salute e sull'ambiente, questa non debba più essere immessa nell'ambiente, grazie alla trasformazione circolare della produzione. Quindi è l'evidenza disponibile in epidemiologia inferenziale che viene valorizzata nell'approccio dell'ecodistretto in quanto già di per sé sufficiente a disporre il divieto di emissione su un dato territorio, mentre sarebbe non etico attivare studi per vedere se in un dato territorio le persone esposte ad una sostanza ad effetto nocivo noto, poi si ammalano e muoiono veramente.

“lineare”: come dimostrano i dati autodichiarati sul Registro Europeo delle Sostanze Emesse e Trasferite da un cementificio locale, per cui e' legale immettere in una definita matrice di un definito territorio quantità rilevanti (dell'ordine di tonnellate all'anno) di sostanze già note per i loro effetti cancerogeni, mutageni, epigenotossici, tossici per vari organi nonché dannose per le altre specie viventi e per l'ambiente. L'eco distretto mira ad evidenziare l'irrazionalità di tali normative che lasciano gli esposti alla merce' dei produttori di rischio e crea pressione collettiva sia per la trasformazione delle produzioni lineari in circolari sia per la assunzione a livello locale di modalità gestionali basate sulla economia circolare già ora disponibili nei settori dei rifiuti, del riscaldamento, dei trasporti locali, della alimentazione, conferendo al territorio che attiva tali livelli di circolarità un valore aggiunto in termini di qualità della vita, rispetto dell'ambiente e valorizzazione delle specificità paesaggistiche, architettoniche e culturali; la Law Clinic della Facoltà di Giurisprudenza dell'università di Perugia ha prodotto nel 2019, d'intesa con ISDE e con il Comitato Regionale Rifiuti Zero, una proposta di legge regionale di iniziativa popolare che rappresenta un primo passo verso la formalizzazione giuridica dei principi dell'ecodistretto<sup>6</sup>;

b) certamente i **produttori di rischio** con cui ci confrontiamo nel territorio dell'Eugubino hanno un notevole potere formale e informale e potrebbero resistere alla nostra proposta di riprogettazione dei cicli produttivi nei due importanti fattori di pressione che gestiscono sul territorio. E' appena il caso di notare che l'economia circolare non ne prevede l'espropriazione, mentre vi sono esempi di gestioni molto più circolari di cementifici gestiti altrove<sup>7</sup>, mentre le “infelici” collocazioni urbanistiche di tali impianti insalubri di prima classe possono rappresentare un argomento importante per aprire un produttivo tavolo di trattativa, dato che la recente giurisprudenza (Allegato 1) evidenzia il potere del sindaco in quanto autorità locale nel revocare l'autorizzazione a impianti in esercizio laddove lo stesso risulti pregiudizievole per la salute e l'ambiente;

c) **Enti locali**: se la normativa vigente ha messo all'angolo il livello comunale e comprensoriale, la proposta di ecodistretto, riconsegnando al territorio ed al comune maggiori responsabilità nella gestione dei common potrebbe costituire un punto di convergenza per avviare una necessaria azione di riequilibrio dei poteri locali; del pari, oltre al comune di Gubbio anche quelli di altri comuni dell'Alto Chiascio, come il sindaco del comune di Sigillo hanno già pubblicamente espresso interesse nel contrastare l'uso incongruo dei territori, il che potrebbe aprire, appunto, ad una convergenza comprensoriale che rafforzerebbe quanto qui proposto;

d) **Agenzie regolatorie**: ARPA e ASL esprimono pareri sulla regolarità delle emissioni in base alla

---

6 <http://www.latramontanaperugia.it/articolo.asp?id=8463>

7 [https://euronew-com.cdn.ampproject.org/v/s/it.euronews.com/amp/2020/03/16/come-ridurre-l-impatto-ambientale-dei-cementifici-in-belgio-ci-stanno-provando?amp\\_js\\_v=a3&gclid=1&usqp=mq331AQFKAGwASA%3D#aoh=15951906728796&csi=1&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&tf=Da%20%251%24s&share=https%3A%2F%2Fit.euronews.com%2F2020%2F03%2F16%2Fcome-ridurre-l-impatto-ambientale-dei-cementifici-in-belgio-ci-stanno-provando](https://euronew-com.cdn.ampproject.org/v/s/it.euronews.com/amp/2020/03/16/come-ridurre-l-impatto-ambientale-dei-cementifici-in-belgio-ci-stanno-provando?amp_js_v=a3&gclid=1&usqp=mq331AQFKAGwASA%3D#aoh=15951906728796&csi=1&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&tf=Da%20%251%24s&share=https%3A%2F%2Fit.euronews.com%2F2020%2F03%2F16%2Fcome-ridurre-l-impatto-ambientale-dei-cementifici-in-belgio-ci-stanno-provando)

normativa vigente che abbiamo già visto essere inchiodata nella difesa di assetti produttivi lineari, mentre l'Ente regionale da cui dipendono si è purtroppo fatto carico nel tempo di garantirsi gestioni più obbedienti, che competenti, con gli esiti disastrosi che abbiamo osservato nel servizio sanitario regionale. Tutto questo comporta che di norma queste agenzie emettono pareri con cui autorizzano le attività inquinanti generando forte sconforto negli esposti involontari, peraltro privi di alcun significativo ruolo partecipativo nel dipartimento di Prevenzione e nella ASL, mentre le timide aperture formali dell'Arpa attivate qualche anno fa, non sembrano trovare continuità; precisiamo che la “caratterizzazione” che viene richiesta nel processo di attivazione dell'ecodistretto non consiste in un parere di conformità ai parametri di legge ma nella descrizione dei livelli di contaminazione prodotti da ciascun fattore di pressione, livelli di contaminazione che saranno integrati da studi paralleli condotti da istituzioni universitarie (27-28), dalle valutazioni “grezze” dei comitati di cittadini e dal ruolo convergente degli enti locali. Nelle molte vertenze cui abbiamo partecipato negli anni, è emerso il peso differenziale che opportuni livelli di pressione dati dalla partecipazione comunitaria riescono a imprimere sul ruolo effettivo di tali agenzie.

e) **l'opposizione di settori degli esposti:** un ulteriore ostacolo potenziale pro' essere rappresentato dalla presenza di consistenti settori di esposti che accettano come male minore l'esposizione a rischio sia in quanto paventano conseguenze economiche ed occupazionali sfavorevoli, sia in quanto recano l'impronta di processi di costruzione sociale della soglia di tolleranza all'inquinamento. L'antropologo Lorenzo Alunni (29) ha scritto pagine mirabili su tale dispositivo analizzandone le caratteristiche nell'Alto Tevere in relazione alla produzione di tabacco. L'audit mira a decostruire questa soglia di tolleranza all'inquinamento fornendo in un processo trasparente e non viziato da conflitti di interesse conoscenze e cornici interpretative adeguate per far maturare opinioni e convinzioni di tali settori di esposti.

#### ***4) Finalità' dell'attivazione dell'ecodistretto nell'Altochiascio***

Emergono al momento due principali gruppi di finalità'.

Il primo è connesso con la tutela effettiva di salute e ambiente e si sviluppa in obiettivi quali:

- a) Assumere un modello esplicito per la tutela delle matrici ambientali e la prevenzione primaria dei fattori di rischio collettivi
  
- b) Ridurre i rischi ed i danni per la salute e l'ambiente
  
- c) Decostruire la soglia di tolleranza all'inquinamento ambientale.



Il secondo e' connesso con la gestione da parte del comune e degli esposti dei commons e si sviluppa in obiettivi quali:

- a) Attivare processi di riacquisizione di competenze del livello territoriale su ambiente e salute
- b) Innovare le pratiche gestionali e partecipative introducendo elementi di gestione comune
- c) Sperimentare il superamento degli approcci lineari e la funzionalità di quelli circolari in un definito territorio a fronte di definite e rilevanti problematiche

## **5) Prefigurazione metodologica del primo audit**

# L'ecodistretto e' nella sostanza un processo di riappropriazione di capacita decisionali da parte della collettività che su un territorio vive e lavora.

Esso muove i suoi primi passi con l'audit, cioè con un incontro pubblico in cui vengono esaminate dal punto di vista degli esposti, le conoscenze disponibili sullo stato delle matrici ambientali, sui fattori di pressione che le alterano e sullo stato di trasformazione di questi in base ai principi dell'economia circolare.

Ne abbiamo già svolto uno a Terni, nel gennaio del 2019, cui hanno partecipato:

- ISDE Umbria e TR
- esperti di Università' che avevano realizzato studi sull'inquinamento presente nell'area del Ternano quali rappresentanti del Dipartimento di Chimica della Università' la Sapienza di Roma (27 op cit) per la determinazione delle aree di ricaduta degli inquinanti emessi dai principali fattori di pressione di quel territorio ( acciaieria, inceneritori, traffico urbano, riscaldamento..) e dell'Istituto di Scienze Forestali dell'università' degli studi di Firenze (28 op cit) che aveva realizzato l'analisi dendrochimica degli inquinanti depositati negli anelli di accrescimento di querce collocate a diverse distanze dal principale fattore di pressione, l'acciaieria;

- comitati ambientali tra cui il Comitato No Inceneritori che svolge un importante lavoro di informazione, animazione e contrasto su quel territorio, culminato in una importante manifestazione pubblica che nel 2018 ha visto la mobilitazione di circa 5000 persone;

L'evento ha avuto una forte risonanza sui media locali che hanno messo in risalto la qualità' delle informazioni socializzate in tale sede e si sta ora sviluppando, in un contesto amministrativo del tutto diverso da quello che abbiamo a Gubbio, tramite la costruzione partecipata di un piano di prevenzione primaria per la città' di Terni, da presentare in Consiglio comunale e con le caratteristiche metodologiche e contenutistiche richiamate nei paragrafi precedenti.

## A Gubbio l'attenzione del Comune per le problematiche ambientali e sanitarie determinate dalla richiesta dei due cementifici di bruciare CSS e l'ampia attivazione di cittadini e comitati locali a tutela del territorio, creano una situazione innovativa e potenzialmente produttiva in quanto l'audit potrebbe coinvolgere a vario titolo un cartello ampio con ISDE, Comitati del territorio ed associazioni ambientaliste (es WWF) e lo stesso comune di Gubbio nonché gli altri comuni del comprensorio, dando all'evento una forza particolare e finora inedita in Umbria, che potrebbe portare all'apertura di un dibattito regionale sui modelli di tutela ambientale e sanitaria dei territori.

### Il primo audit potrebbe essere centrato:

- a) sulla comprensione dei limiti e delle potenzialità che sono proprie delle matrici ambientali aria, acqua e suolo nell'Eugubino, operando una prima raccolta delle evidenze disponibili da parte di Università, Agenzie regolatorie (ASL, ARPA, ISPRA, ecc.), Comitati Ambientali ed Associazioni ambientaliste;
- b) sulla condivisione dei fattori di pressione cui dare priorità nella trasformazione in economia circolare valutate le appropriate collocazioni urbanistiche per le attività insalubri di prima classe ai sensi della normativa vigente;
- c) sulle zone cui garantire particolare rispetto ambientale e sanitario, tenendo conto della presenza di asili, scuole, impianti ricreativi, zone di residenza di persone in età fertile, (precisazione legata all'azione come interferenti endocrini di certi inquinanti), ecc...
- d) sulle caratteristiche specifiche di ogni fattore di pressione, che vanno messe a confronto sia con le soluzioni effettivamente operanti in altri contesti (vedi cementifici in Belgio) sia con le soluzioni prefigurabili in base ai principi dell'economia circolare ed all'accesso a finanziamenti europei o acquisibili presso altre fonti, un aspetto sul quale verificare se tra le tante competenze presenti nei comitati e nell'amministrazione ve ne siano anche in questo specifico settore, in modo da poter prefigurare costi e tempi e fattibilità delle principali trasformazioni necessarie.
- e) sulle carenze conoscitive importanti, per le quali occorre decidere tramite opportuna condivisione risorse disponibili (di fonte comunale e reperite tramite crowdfunding), caratteristiche metodologiche e contenutistiche, soggetti coinvolti e tempi di realizzazione, in modo da arricchire il quadro documentale nell'audit successivo. Infatti in questa fase le evidenze disponibili potrebbero essere ancora non sufficienti per ottenere la caratterizzazione delle matrici.

#### L'audit è un processo inclusivo per definizione che vede la sua efficacia trasformativa e performativa dipendere in primo luogo dalla capacità di comporre interessi generali e specifici in un quadro non divisivo e capace di proporre soluzioni non penalizzanti per nessuno, esclusa fatta

per quanti si propongono a priori di continuare ad inquinare come se nulla fosse, le matrici degli altri, che invece sono beni comuni della collettività tutta.

##### Una data possibile, vista la necessità di lavorare per assicurare presenze e collaborazioni produttive potrebbe essere prevista per la seconda metà di ottobre 2020.

## **6) Risultati attesi**

Quanto precede si propone di dare qualità alla vita di tutte e tutti, intendendo per tutte e tutti proprio tutte e tutti, cioè sia quelli che ora vivono che quelli che vivranno nell'Eugubino, senza trascurare le garanzie per la diversità biologica.

Al contempo occorre uscire dall'angolo in cui siamo stati spinti per effetto di un attacco a freddo da parte dei produttori di rischio, cui rispondiamo civilmente mettendo in campo una strategia che sposta la contesa nell'area avversaria, chiedendo di gareggiare su chi è più capace di garantire l'interesse generale del territorio, con una proposta complessiva, articolata, inclusiva, di profilo non banale, che vuole dare profondità e prospettiva al dibattito, sollecitando risposte all'altezza della nostra capacità argomentativa in primo luogo agli apparati della Giunta regionale.

Nel fare questo, iniziamo a decostruire lo zoccolo duro su cui poggiano i produttori di rischio, rappresentato da una soglia di percezione del rischio da parte di molti esposti che va riconosciuta come socialmente costruita e pertanto modificata in un dibattito aperto e trasparente.

E poi, far tutelare i commons al Comune, sperimentando modelli di gestione comune insieme a cittadine e cittadini.

Sarebbe un risultato da poco?

## Bibliografia

- 1) Papa Francesco (2015) *Lettera enciclica Laudato Si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*. Tipografia Vaticana, Roma pp 195
- 2) Capra F, Luisi PL (2014) *Vita e natura. Una visione sistemica*. Aboca, Sansepolcro, pp. 606.
- 3) Klein N (2015) *This changes everything. Capitalism vs. the climate*. Penguin Books Ltd; pp 576
- 4) Bogdanov AA (1912) *Essays in Tektology*. Trad ingl. The systems Inquiry Series, Intersystem Publications Seaside California 1980.
- 5) von Bertalanffy L (1968) *General Systems Theory: foundations, Development, Applications*. New York: Braziller; pp 280.
- 6) Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). *Climate change 2007. The physical science basis: summary for policymakers*. Geneva, IPCC, 2007 (Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC).
- 7) United Nations Development Group (2013) *A million voices: the world we want*. Published September 10, 2013. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/UNDGAMillionVoices.pdf>. Accessed June 29, 2016.
- 8) Romagnoli C. (2017): *Promozione dell'equità nella salute ed irresponsabilità sociale delle elites*. Sistema salute, 61, 4, 12-38.
- 9) <http://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy> (retrieved 28/10/2015)
- 10) McDonough W and Braungart M (2002): *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things*. North Point Press USA, pp 193.
- 11) Benyus JM (2002) "*Biomimicry: Innovation Inspired by Nature*" Paperback, 320 pages.
- 12) Ellen MacArthur Foundation (2012) "*Towards the Circular Economy: an economic and business rationale for an accelerated transition*". Ellen Mac Arthur Foundation, p. 60.
- 13) Alliance for a Circular Economy (2015) "Manifesto Fondativo"  
<https://www.facebook.com/AllianceCircularEconomy/.../165582864136>.
- 14) Romagnoli C, Mazza F, Migaleddu V, Porcile G, Terzano L, Romizi R. (2016) "*Economia circolare e salute*" in "*Laudato Sì / Trivelle NO*" Aracne Ed., Roma pp 353-357.
- 15) Pirastu R et al: *SENTIERI Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento: valutazione della evidenza epidemiologica*. Epidemiol Prev anno 34 (5-6) settembre-dicembre 2010 supplemento 3, pp 1-33.
- 16) Pirastu R et al: *SENTIERI Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento: Risultati*. Epidemiol Prev 2011; 35 (5-6) Suppl. 4: 1-204
- 17) Pirastu R et al: *SENTIERI Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento: Mortalità, incidenza oncologica e ricoveri ospedalieri*. Epidemiol Prev 2014; 38 (2) Suppl. 1: 1-170.
- 18) Zona et al. *SENTIERI Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento: L'incidenza del mesotelioma*. Epidemiol Prev 2016; 35 (5-6) Suppl. 4: 1-204.
- 19) USL 2 TR, Arpa Umbria *Sentieri da percorrere. salute e ambiente a terni: conoscenze attuali e prospettive di studio e intervento*. 14 Settembre 2018, Terni
- 20) Romagnoli C, Neri F e Pala L (2019): "*Dai danni alle esposizioni o dalle esposizioni ai danni? Una analisi di caso nel Sin Terni-Papigno*". Sistema Salute, 62, 4 2018: pp. 452-467.
- 21) Zhijun F, Nailing, Y (2007) "*Putting a circular economy into practice in China*" Sustain Sci 2:95-101
- 22) Geng G et al (2013): *Environment and development. Measuring China's circular economy*. Science Magazine, 339 (6127): 1526-1527.
- 23) Ostrom E and Hess C (2007). *Understanding knowledge as a commons: from theory to practice*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press; pp 328
- 24) Romagnoli C. (2012) "*Il potenziale di salute del comune*". Cancerstat Umbria, anno III, n. 12, pp 540-544.
- 25) Romagnoli C: "*L'ecodistretto per lo sviluppo della prevenzione primaria nei territori*" Congresso nazionale ISDE Italia "Ecologia e prevenzione: non è ancora troppo tardi per imparare a vivere meglio!", Arezzo, Auditorium Pieraccini, 5-6 aprile 2019.
- 26) Beck U (2013) *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Carocci ed. pp 380.
- 26) Massimi L et al: *Monitoring and evaluation of Terni (Central Italy) Air Quality through Spatially Resolved Analyses*. Atmosphere, 2018, 8. 200 pp 14.
- 27) Perone et al : *Oak tree ring record spatial temporal pollution trends from different sources in Terni ( Central Italy)*. Environmental pollution 233 (2018) 278-289.
- 28) Alunni L (2019) *Le strutture elementari del fatalismo. Coltivazione del tabacco e gestione del rischio sanitario in Alta Valle del Tevere*. Sistema salute, vol 63, n. 3 pp284-309.

## ***Allegati***

Allegato: Parere del Consiglio di Stato sulle competenze del Sindaco in materia di industrie insalubri di prima classe n Numero 00843/2019 del 18/03/2019

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Prima**

**Adunanza di Sezione del 20 febbraio 2019**

**NUMERO AFFARE 01487/2017**

**OGGETTO:**

Ministero della salute.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla società Moulding Service s.a.s., in persona del legale rappresentante sig. Antonio Michele Forte, con sede legale in via Mincio, 51, Savignano sul Panaro (MO) e unità locale in via Bachelet, 1 a Zevio (VR), contro **il** Comune **di** Zevio **e** nei confronti dell'Azienda U.L.S.S. n. 21 **di** Legnago - Regione Veneto, per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del decreto n. 67 del 1/12/2015 con cui **il Sindaco** del Comune **di** Zevio ha classificato la ditta Moulding Service s.a.s. come industria insalubre **di** prima classe imponendo **il** rispetto **di** alcune prescrizioni; della delibera della Giunta Comunale n. 189 del 24/11/2015; del parere del Responsabile del Servizio Igiene **e** Sanità Pubblica dell'U.L.S.S. n. 21, non conosciuto, richiesto con

istanza **di** accesso agli atti prot. n. 0005891 del 24/03/2016, con riserva **di** impugnazione con motivi aggiunti; **di** ogni altro atto presupposto **e/o** connesso;

## LA SEZIONE

Vista la relazione n. prot. 0025811 del 3 ottobre 2018, con la quale **il** Ministero della salute ha chiesto **il** parere del Consiglio **di** Stato sull'affare consultivo in oggetto; Esaminati gli atti **e** udito **il** relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Con **il** ricorso in esame la società Moulding Service s.a.s., azienda **che** produce contenitori in plastica attraverso **il** metodo dello stampaggio rotazionale a Savignano sul Panaro (MO), ha premesso **di** aver avviato, a partire dal 2013, l'esercizio **di un** impianto in Santa Maria **di** Zevio (VR), **nella** frazione Bosco del Comune **di** Zevio (giusta autorizzazione della Provincia **di** Verona alle emissioni in atmosfera n. 330 del 25 gennaio 2013 **e** parere igienico-sanitario favorevole in data 5 febbraio 2013 dell'Ulss 21 **di** Legnago relativo alle modifiche interne apportate all'immobile locato **di** proprietà **di** terzi, nonché giusta certificato **di** agibilità per **il** fabbricato produttivo rilasciato dal Comune **di** Zevio 16 maggio 2013 **e** ulteriore autorizzazione ambientale provinciale alle emissioni in atmosfera n. 4880/2013 dell'11 novembre 2013). Sennonché, ha aggiunto la società ricorrente, a seguito **di** alcune

segnalazioni, l'attività produttiva è stata al centro **di** una crescente campagna allarmistica in relazione ai fumi **e** ai rumori **che** sarebbero causati dal ciclo produttivo, all'esito **e** per effetto della quale, sostiene la parte ricorrente, **il** Comune **di** Zevio si è infine determinato ad adottare - nonostante le controdeduzioni contrarie fatte pervenire da essa esponente - la delibera **di** giunta n. 189 del 24 novembre 2015 **e** **il** decreto sindacale n. 67 del 1° dicembre 2015, con i quali atti ha classificato l'attività produttiva svolta da Moulding Service quale industria insalubre **di** prima classe (punto B - voce 80 del d.m. 5 settembre 1994), imponendo gravose prescrizioni (adozione **di** tutti gli **accorgimenti che** la tecnica fornisce al fine **di** evitare le eventuali molestie al vicinato, quali rumori, polveri **e** odori; esecuzione **di** rilievi fonometrici per la verifica delle emissioni sonore, adottando, in caso **di** superamento, tutti gli **accorgimenti** atti a garantire **il** rispetto delle norme vigenti; smaltimento dei rifiuti nel rispetto **di** quanto prevede **il** d.lgs. n. 152 del 2006).

2. Avverso gli atti da ultimo richiamati la società Moulding Service ha dunque proposto l'odierna impugnativa, deducendo due ordini **di** censure:

2.a. *“Violazione dell'art. 216 **e** 217 del r.d. n. 1265 del 1934 **e** del d.m. 5 settembre 1994. Eccesso **di potere** per sviamento **di potere**, falsità dei presupposti, difetto **di** istruttoria **e** carenza della motivazione”*: **il** provvedimento, se fondato sull'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie del 1934, sarebbe



intempestivo: poiché l'art. 216 contempla in astratto **anche il** divieto **di** insediamento produttivo, le verifiche da esso postulate, riguardo alla natura dell'attività produttiva **e** alla sua classificabilità tra quelle **insalubri di** prima classe, avrebbe dovuto necessariamente essere svolta prima dell'avvio **dell'attività** industriale; nel caso **di** specie, come esposto in fatto, la ditta ricorrente svolge pacificamente la sua attività industriale sin dal 5 febbraio 2013 a ciò autorizzata dalle autorità competenti dopo **un'**approfondita istruttoria sulla tipologia **di** attività produttiva, svolta in base a titoli amministrativi validi ed efficaci. Non vi sarebbe dunque possibilità alcuna - argomenta la parte ricorrente - **che il** Comune **di** Zevio non fosse pienamente consapevole della tipologia **di** attività produttiva **che** la Moulding Service chiedeva **di** avviare negli immobili siti **nella** frazione **di** Bosco, mentre la classificazione ad industria insalubre **di** I classe operata dal Comune, definita con i provvedimenti del dicembre 2015, sopravviene a quasi tre anni dall'insediamento del nuovo impianto, della cui natura **e** consistenza l'amministrazione comunale era ampiamente edotta. La "tardività" del procedimento **e** dei provvedimenti comunali determinerebbe **un'**evidente ribaltamento dell'ordine temporale prescritto dall'art. 216 TUELS, con la conseguenza **che** la nuova classificazione a industria **di** prima classe comporta **un** notevole aggravio delle prescrizioni normative su **di un'**attività produttiva già avviata **e** in espansione. I provvedimenti impugnati sarebbero dunque affetti da eccesso **di potere** per sviamento, perché

diretti unicamente a contrastare la pressione pubblica-politica sul proprio operato. Neppure la previsione dell'art. 217 del testo unico delle leggi sanitarie potrebbe valere, a detta della società ricorrente, a sorreggere la legittimità dei provvedimenti impugnati, atteso **che il** detto art. 217 postula **e** richiede **un'**approfondita istruttoria **e un'**attenta analisi **dell'attività** produttiva oggetto **di** valutazione ed esige soprattutto **un** concreto vaglio degli elementi **di** pericolosità, elementi **che nella** fattispecie sarebbero mancati, del **che** sarebbe riprova ulteriore **anche** l'uso **di** formule dubitative **e** incerte negli stessi provvedimenti impugnati, **che** definiscono in modo del tutto astratto **e** generico **il** danno o **il** rischio per la salute pubblica, tanto da descrivere come "eventuali" le molestie al vicinato **e** chiedendo alla ditta, "in caso **di** superamento", **di** adottare tutti gli **accorgimenti** atti a garantire **il** rispetto delle norme vigenti.

2.b. Con **un** secondo motivo **di** ricorso la società ricorrente deduce profili **di** "Violazione dell'art. 216 **e** 217 del r.d. n. 1265 del 1934 **e** del d.m. 5 settembre 1994. *Eccesso **di potere** per falsità dei presupposti, erronea valutazione dei fatti ed irragionevolezza della motivazione*": sarebbe errata **e** sproporzionata la riconduzione del processo produttivo della Moulding Service, operata da Comune **di** Zevio, **nella** voce n. 80 - parte I - punto B dell'elenco **di** cui al d.m. 5 settembre 1994, ovvero tra le aziende **che** trattano "Materie plastiche - produzione **di** monomeri, **di** intermedi; produzione **di** resine

*per polimerizzazione, poliaddizione, policondensazione; trasformazione (con esclusione delle lavorazioni meccaniche a freddo)"; nel processo produttivo della ditta esponente non avverrebbero reazioni chimiche di trasformazione da una materia all'altra, ma semplicemente un processo di termoformatura di materiali plastici solidi attraverso un riscaldamento ed un raffreddamento degli stessi, senza alcuna trasformazione chimica (nello specifico, infatti, i contenitori in materiale plastico fabbricati dalla ricorrente sono prodotti attraverso lo stampaggio rotazionale che, per mezzo di un peculiare processo denominato sinterizzazione, tramuta la polvere di polietilene in un fluido e successivamente nel solido a misura degli stampi nel quale viene inserito); non vi sarebbero trasformazioni chimiche della materia e la lavorazione si caratterizzerebbe per una bassa temperatura, circa 178°, notevolmente inferiore a quella normalmente utilizzata per la lavorazione della plastica (almeno 250°). Inoltre, aggiunge la società ricorrente, da un'indagine svolta presso l'associazione IT-RO - Italia Rotazionale, che riunisce i fornitori ed i produttori che utilizzano il metodo dello stampaggio rotazionale, è emerso che delle 24 aziende interpellate, tutte fornite di impianti produttivi analoghi a quelli della Moulding Service, nessuna è mai stata coinvolta in procedimenti amministrativi volti alla classificazione di industria insalubre e lo stesso impianto di Savignano sul Panaro (MO) della Moulding Service, pur oggetto di numerose*

segnalazioni **e** controlli **di** legge degli enti preposti al controllo sanitario, non è classificato come industria insalubre, nemmeno **di** seconda classe.

4. Il Ministero referente, acquisite le difese del Comune **di** Zevio, ha concluso per **il** rigetto nel merito del ricorso **di** controparte, poiché l'esercizio dei poteri contemplati dall'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie potrebbe avvenire in qualsiasi tempo **e**, quindi, **anche** in epoca successiva all'attivazione dell'impianto industriale **e** perché i provvedimenti impugnati troverebbero adeguata motivazione **e** fondamento **nella** proposta dell'Azienda ULSS **di** classificazione **di** industria insalubre **di** prima classe.

5. Con atto in data 29 settembre 2018, trasmesso dal Ministero con nota n. prot. 0029442 del 3 ottobre 2018, la società ricorrente ha replicato alla relazione ministeriale, insistendo sulla fondatezza dei motivi dedotti **e** chiedendo l'accoglimento del ricorso. La ricorrente ha in particolare contestato l'affermazione contenuta **nella** relazione ministeriale relativa a una pretesa "*emissione **di** odori **e** rumore insopportabili in centro abitato **e**, quindi, incompatibili con la collocazione in centro abitato*", ha ribadito **che** le misurazioni eseguite da enti obbiettivi, sia dalla Provincia **che** dagli enti sanitari, hanno dimostrato l'assenza **di** qualsiasi sostanza non consentita **e** la presenza **di** odori del tutto trascurabili, mentre solo gli accertamenti dell'ULSS, condizionati dagli abitanti del posto, avrebbero fatto emergere inconvenienti mai prima rilevati. Ha

quindi riferito **che**, sulla base della errata supposizione **di** insussistenti emissioni **di** benzene ed altre sostanze cancerogene, la Provincia ha disposto la chiusura dell'azienda, provvedimento rimosso in sede giurisdizionale (ordinanza n. 1325/2017 del Consiglio **di** Stato), ma **che**, ciò nonostante, "**di** fronte ad **un** incredibile accanimento" nei suoi confronti, essa società ricorrente "è stata costretta, alla fine, a delocalizzare l'azienda in Provincia **di** Modena".

Considerato:

1. Occorre esaminare preliminarmente **un** profilo **di** rito riguardo al rapporto del presente ricorso straordinario rispetto ad altri contenziosi giurisdizionali **che** risulta dagli atti sono stati intentati dalla società ricorrente avverso atti **e** provvedimenti variamente connessi a quello qui oggetto **di** lite.

2. Come emerge sia dalla memoria **di** replica **di** parte ricorrente, sia dalla memoria difensiva comunale, avverso **un** provvedimento della provincia **di** Verona **che** imponeva prescrizioni alle autorizzazioni alle emissioni, la società Moulding ha proposto ricorso al TAR del Veneto **e**, in seno a tale contenzioso, in sede **di** appello, è poi intervenuta l'ordinanza n. 1325 del 31 marzo 2017 della sez. IV del Consiglio **di** Stato **di** parziale accoglimento, con fissazione **di un** nuovo termine per l'adeguamento dell'impianto alle prescrizioni indicate dalla Provincia **di** Verona. Risulta, peraltro, **che il** predetto contenzioso si è concluso con la sentenza n. 2109 del 5 aprile 2018 **di** rigetto dell'appello proposto dalla società Moulding

avverso la sentenza del TAR del Veneto, sezione terza, n. 1243 dell'8 novembre 2016, resa tra le parti, concernente le diffide della Provincia **di** Verona alla società Moulding Service a non utilizzare la terza linea **di** lavorazione **e** a non immettere in atmosfera inquinanti prodotti dall'attività svolta presso **il** suo stabilimento, nonché **di** sospensione dell'attività **di** lavorazione della plastica **e di** modifica del provvedimento **di** autorizzazione alle emissioni. Più nel dettaglio, come si evince dalla sentenza del Consiglio **di** Stato n. 2109 del 2018, la società Moulding Service s.r.l. ha impugnato dinanzi al TAR del Veneto la determinazione n. 1327/16 del 7 aprile 2016 con cui la Provincia **di** Verona l'aveva diffidata a non utilizzare la terza linea **di** lavorazione **e** a non immettere in atmosfera inquinanti prodotti dall'attività svolta presso **il** suo stabilimento, aveva sospeso, con decorrenza immediata, l'intera attività **di** lavorazione plastica svolta presso lo stesso impianto **e** aveva comunicato l'avvio del procedimento per la revoca del provvedimento **di** autorizzazione alle emissioni rilasciato in data 11 novembre 2013 con determinazione n. 4880/13.

Con successivi motivi aggiunti la società, avendo ripreso l'attività produttiva a seguito **di un** provvedimento cautelare del TAR, ha impugnato la nota della Provincia **di** Verona n. 44976 del 31 maggio 2016 con la quale è stato nuovamente ribadito **il** contenuto dei provvedimenti già impugnati. In particolare, la Provincia ha chiesto **di** "*adottare gli **accorgimenti e** le procedure gestionali più appropriate, al*

*fine **di** minimizzare le emissioni odorigene, quali la chiusura dei portoni in fase **di** lavorazione, con qualsiasi condizione meteo-climatica, **e il** divieto **di** stoccaggio all'esterno **di** materiali ancora in fase **di** raffreddamento; a non utilizzare la terza linea **di** lavorazione, non autorizzata, **e a** non immettere in atmosfera inquinanti prodotti dall'attività svolta presso lo stabilimento, **che** hanno determinato la situazione **di** molestie olfattive rilevate (in conformità alla determinazione n. 1327/2016 del 7 aprile 2016)".*

Con ulteriori motivi aggiunti, la Moulding Service ha, infine, impugnato **anche il** sopraggiunto provvedimento provinciale n. 3256/16 del 26 agosto 2016, con **il** quale la Provincia **di** Verona ha modificato **e** sostituito la vigente autorizzazione alle emissioni in atmosfera per l'attività svolta dalla ditta Moulding Service s.r.l., rilasciata con la citata determinazione dirigenziale n. 4880/13 dell'11 novembre 2013, ha rigettato l'istanza **di** AUA (autorizzazione unica ambientale) per l'inserimento della terza linea **e** ha differito la conclusione **di** verifica dell'adempimento della diffida all'implementazione delle modifiche approvate.

**Il** G.A. ha accolto solo l'azione avverso **il** provvedimento **di** sospensione urgente dell'attività, per difetto dei presupposti **di** necessità **e** urgenza, ma ha respinto le altre azioni **e** dichiarato inammissibili **e** improcedibili i successivi motivi aggiunti (perché diretto contro atti tecnici non definitivi).

Nel frattempo **il** Comune **di** Zevio ha concluso **il** procedimento

avviato con nota del 15 settembre 2016 volto alla verifica **di** compatibilità urbanistica **dell'attività** produttiva svolta dalla Moulding Service nello stabilimento sito in Bosco **di** Zevio, accertando con **il** provvedimento prot. n. 5680 del 16.03.2017 l'incompatibilità urbanistica **dell'attività** produttiva svolta all'interno del centro abitato della frazione **di** Bosco. **Anche** avverso tale provvedimento la società Moulding ha notificato al Comune **di** Zevio **un** nuovo ricorso al TAR.

3. Ritiene tuttavia la Sezione **che il** complesso contenzioso giurisdizionale, ora sommariamente richiamato, sviluppatosi a riguardo del medesimo impianto industriale qui oggetto **di** lite, se pure **può** aver in qualche modo inciso sulla persistenza dell'interesse processuale della parte ricorrente (ma tale circostanza non emerge dagli atti disponibili), non incide, invece, sul piano dell'ammissibilità dell'odierno ricorso straordinario sotto **il** profilo del principio dell'alternatività rispetto al rimedio giurisdizionale, trattandosi **di** atti **e** provvedimenti successivi adottati da diversa autorità **e** aventi contenuto **e** natura solo parzialmente sovrapponibili a quelli qui oggetto **di** causa.

4. Occorre dunque entrare nel merito. **E** nel merito **il** ricorso non è fondato **e** non **può** pertanto ricevere accoglimento.

5. **Il potere** comunale, sulla scorta **di un'**adeguata istruttoria **e** sulla base del parere degli organi tecnici (nel caso **di** specie, dell'Azienda sanitaria locale territorialmente competente), **di** accertare **e di** verificare la natura della produzione industriale esercitata in uno stabilimento ricadente



nel proprio territorio, non è soggetto a termini perentori, né deve necessariamente - come invece sostiene la parte ricorrente - svolgersi prima dell'avvio dell'attività produttiva, ben potendo, se adeguatamente sorretto da nuove acquisizioni istruttorie, intervenire **anche** in **un** tempo successivo.

Come ribadito da recente, condivisibile giurisprudenza (TAR, Napoli, sez. VIII, 3 luglio 2018, n. 4392) "Ai sensi degli artt. 216 e 217 del T.U. delle leggi sanitarie (27 luglio 1934 n. 1265), **il Sindaco è titolare di un generale potere di vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose che può anche concretarsi nella prescrizione di accorgimenti relativi allo svolgimento dell'attività, volti a prevenire, a tutela dell'igiene e della salute pubblica, situazioni di inquinamento, e tale potere è ampiamente discrezionale ed esercitabile in qualsiasi tempo, sia nel momento in cui è richiesta l'attivazione dell'impianto, sia in epoca successiva. In base alle suddette norme, spetta al Sindaco, all'uopo ausiliato dall'U.S.L., la valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie classificate "insalubri". L'esercizio di tale potestà può avvenire in qualsiasi tempo e, quindi, anche in epoca successiva all'attivazione dell'impianto industriale e può estrinsecarsi con l'adozione in via cautelare di interventi finalizzati ad impedire la continuazione o l'evolversi di attività che presentano i caratteri di possibile pericolosità, per effetto di esalazioni, scoli e rifiuti, specialmente**

## **riguardanti gli allevamenti”.**

6. Nel caso **di** specie in esame sorreggono la legittimità dell'operato del Comune **di** Zevio, a dimostrazione dell'infondatezza delle censure svolte in ricorso al riguardo, i seguenti elementi oggettivi: 1) l'ubicazione dell'opificio **di** parte ricorrente "fuori zona" sotto **il** profilo urbanistico, in **un**'area residenziale; 2) la lacunosità **e** imperfezione delle procedure **che** hanno accompagnato la ristrutturazione del preesistente capannone **e** l'avvio dell'attività produttiva, **che** non hanno consentito, **nella** frammentazione delle competenze **e** degli atti, una chiara **e** precisa focalizzazione riguardo alla corretta classificazione dell'attività produttiva **e** dell'opificio; l'insorgere **di** gravi **e** oggettivi inconvenienti igienico-sanitari - in termini **di** produzioni odorifere **e** acustiche - **che**, rappresentate con forza dalla cittadinanza residente al Comune **di** Zevio, non potevano non essere prese in considerazione **e** imponevano l'avvio delle procedure, poi effettivamente poste in essere dall'amministrazione intimata, volte ad accertare con scrupolo **e** precisione l'origine, l'entità, la eventuale pericolosità, la conformità alle norme **di** settore **di** tali emissioni **e** a svolgere le opportune verifiche **anche** ai fini, qui contestati, della corretta classificazione dell'opificio **di** parte ricorrente.

6.a. Sotto **il** primo profilo, risulta **che** nell'immobile preso in affitto nel 2012 dalla società ricorrente insisteva **un**'attività artigianale inclusa in "Zona Territoriale Omogenea - ZTO" "D/8" rubricata "Attività fuori zona"; **il** regime urbanistico

applicabile nell'area *de qua* imponeva, come osservato dal Comune **nella** sua memoria difensiva, a fronte **di un'**attività produttiva diversa, secondo la classificazione ISTAT, rispetto a quella preesistente, la richiesta al Comune della preventiva autorizzazione alla variazione d'uso. La società ricorrente ha presentato al Comune **di** Zevio una denuncia **di** inizio **di** attività in data 5 settembre 2012 (prot. 17434) per procedere a "*Modifiche interne*" del fabbricato, nonché una s.c.i.a. in data 8 gennaio 2013 (nota prot. 458) in variante al precedente progetto, per poi richiedere alla Provincia **di** Verona, in data 17 luglio 2012, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per **il** proprio impianto produttivo **e**, infine, presentare alla ULSS n. 21 - in data 5 febbraio 2013 - una "Scheda Informativa" per "Variante", "Notifica ex art. 48 DPR 303/1956" **e** "Agibilità", atti sulla base dei quali, come condivisibilmente evidenziato dall'amministrazione comunale intimata, non sarebbe stato possibile procedere alla classificazione **di** insalubrità del ciclo produttivo.

6.b. Sotto **il** secondo profilo, nonostante la ribadita tesi **di** parte ricorrente, secondo la quale le amministrazioni competenti erano state rese edotte della natura **e** consistenza dell'attività produttiva da avviare **nella** frazione Bosco **di** Zevio già all'epoca (2013) del rilascio dei diversi titoli abilitativi sopra menzionati, resta vero **che**, come già detto, la sovrapposizione delle competenze **e** la frammentazione delle procedure avevano lasciato in ombra **il** profilo della classificazione dell'opificio agli effetti del testo unico delle

leggi sanitarie **e** del d.m. del 1994.

7. Parimenti infondato deve giudicarsi **il** secondo motivo **di** ricorso, con **il** quale la società ricorrente ha sostenuto l'erroneità della classificazione della propria attività produttiva in termini **di** industria insalubre **di** 1<sup>a</sup> classe. La stessa Azienda Ulss, con una successiva nota n. prot. 57741 del 22 ottobre 2015, ha confermato **il** suo parere, a ciò sollecitata dal Comune **di** Zevio a fronte delle controdeduzioni della ricorrente, affermando più approfonditamente **che** *“In riferimento alla Vs. richiesta **di** valutazioni in merito all'oggetto, presa visione della documentazione allegata, si conferma **il** parere espresso con nota prot. n. 51803 del 24.09.2015. Le lavorazioni **che** si riferiscono a materie plastiche in genere, trovano collocazione alla voce 80 della Parte I - punto B - dell'elenco approvato con DM 05.09.1994, laddove, **nella** formulazione utilizzata, chiaramente è resa evidente l'intera "filiera" industriale della plastica, **che** parte dalla sintesi del monomero **e**, attraverso la produzione del polimero, arriva fino alla trasformazione finale **di** quest'ultimo; restano dequalificate rispetto alla pericolosità, **anche** se non del tutto escluse dall'essere possibile fonte **di** insalubrità, solo le lavorazioni meccaniche della materia plastica **che** non prevedono processi termici (attività **insalubri di** II classe punto B voce 42). Per quanto sopra si ribadisce **che** trattasi **di** attività insalubre **di** I classe inserita in contesto residenziale”*. Non vale in senso contrario sostenere, come ha dedotto nelle sue repliche la parte ricorrente, **che il** processo produttivo svolto nel proprio

stabilimento non implica la sintesi **di** nuovi materiali chimici **e** opera a temperature relativamente basse. L'allegato al d.m. 5 settembre 1994 - recante l'*Elenco delle industrie insalubri di cui all'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie, nella* Parte I - **Industrie di** prima classe, parte B) - *Prodotti e materiali e fasi interessate dell'attività industriale* - alla voce n. 80), reca la seguente classe: *Materie plastiche: produzione di monomeri, di intermedi; produzione di resine per polimerizzazione, poliaddizione, policondensazione; trasformazione (con esclusione delle lavorazioni meccaniche a freddo)*. Orbene, **il** ciclo produttivo dell'impianto **di** parte ricorrente rientra senz'altro **nella** ora citata previsione, poiché la voce 80, ora riportata, non richiede affatto - come invece postulato dalla parte ricorrente - **che** nel processo produttivo siano previste "reazioni chimiche **di** trasformazione da una materia all'altra", bastando la trasformazione **di** monomeri o **di** altri materiali chimico-fisici **di** base per derivarne **il** prodotto finale (nel caso in esame mediante trasformazione, come riferito dalla stessa ricorrente, della polvere **di** polietilene in **un** fluido **e** successivamente nel solido a misura degli stampi nel quale viene inserito); alla stessa stregua la voce 80 in esame neppure richiede **che il** processo **di** termoformatura **di** materiali plastici solidi debba avvenire ad alte temperature: la voce 80, infatti, esclude dal proprio ambito **di** applicazione solo le *lavorazioni meccaniche a freddo*, **e** tale certo non **può** considerarsi quella svolta nell'impianto **di** parte

ricorrente **che**, sempre a detta della stessa ricorrente, si svolge alla temperatura **di** circa 178°.

8. A fronte della inequivoca riconducibilità tipologica della lavorazione posta in essere dalla ditta ricorrente nell'impianto **di** Zevio all'intero **di** una specifica voce del pertinente decreto ministeriale **di** riferimento, **e** stante la pacifica ubicazione dell'impianto medesimo fuori zona urbanisticamente appropriata, in zona residenziale **e** non in zona industriale, perde **di** centralità **anche** la rilevanza dell'accertamento tecnico **sulle** emissioni odorifere provenienti dall'impianto, la cui oggettiva difficoltà **e** opinabilità non **può** impedire all'amministrazione comunale **di** procedere alla dovuta classificazione come industria insalubre **di** prima classe **e** all'adozione delle conseguenti misure **di** mitigazione, **che** appaiono peraltro, **nella** fattispecie, non irragionevoli, né sproporzionate, esclusa al riguardo ogni valutazione **di** merito **che** esula dall'ambito del presente contenzioso **di** legittimità.

9. Per tutte le esposte motivazioni, **il** ricorso deve giudicarsi infondato **e** andrà in quanto tale respinto.

P.Q.M.

Esprime parere **che il** ricorso vada respinto.

L'ESTENSORE  
Paolo Carpentieri

**IL** PRESIDENTE F/F  
Vincenzo Neri

## **II** SEGRETARIO

Giuseppe Testa