

CORTE COSTITUZIONALE; sentenza 28 maggio 1987, n. 201 (*Gazzetta ufficiale*, 1^a serie speciale, 24 giugno 1987, n. 26); Pres. LA PERGOLA, Rel. CORASANTI; Regione Friuli-Venezia Giulia (Avv. PACIA), Provincia di Trento e Regione Lombardia (Avv. ONIDA) c. Pres. cons. ministri (Avv. dello Stato FERRI).

Sanità pubblica — Inquinamento — Smaltimento di rifiuti tossici e nocivi — Ordinanze ministeriali di necessità e urgenza — Atti non aventi forza di legge — Questione inammissibile di costituzionalità (Cost., art. 117, 118, 119, 134).

Sanità pubblica — Inquinamento — Smaltimento di rifiuti tossici e nocivi — Ordinanze del ministro per il coordinamento della protezione civile — Poteri del prefetto in ordine allo smaltimento dei rifiuti — Conflitto di attribuzioni — Incompetenza dello Stato — Annullamento (Cost., art. 117, 118, 119; l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1, statuto del Friuli-Venezia Giulia, art. 4, 5; d.p.r. 31 agosto 1972 n. 670, art. 8, 9; d.p.r. 10 settembre 1982 n. 915, attuazione delle direttive Cee n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotriifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi, art. 12).

Sanità pubblica — Inquinamento — Smaltimento di rifiuti tossici e nocivi — Ordinanze del ministro per il coordinamento della protezione civile — Possibilità di convenzione con società dell'Iri — Spettanza allo Stato (Cost., art. 117, 118, 119; l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1, art. 4, 5; d.p.r. 31 agosto 1972 n. 670, art. 8, 9).

È inammissibile, in quanto concernente atto privo di forza di legge, la questione di legittimità costituzionale delle ordinanze del ministro per il coordinamento della protezione civile 8 aprile 1986, n. 718 e 28 aprile 1986, n. 727, nella parte in cui attribuiscono ad organi facenti capo allo Stato l'adozione di provvedimenti relativi allo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, in riferimento agli art. 117, 118 e 119 Cost. (2)

Non spetta al ministero per il coordinamento della protezione civile stabilire l'obbligo per il prefetto di verificare l'idoneità degli enti e delle imprese autorizzate dalle regioni ad effettuare la raccolta ed il trasporto dei rifiuti tossici e nocivi, né determinare la sanzione del ritiro della patente e del sequestro dell'automezzo e del materiale trasportato nell'ipotesi di mancanza dei suddetti documenti; vanno, pertanto, annullati gli art. 2 e 3 dell'ordinanza del ministro per il coordinamento della protezione civile 8 aprile 1986, n. 718. (3)

Spetta al ministro per il coordinamento della protezione civile individuare e verificare gli impianti di smaltimento e di innocuizzazione dei rifiuti urbani e speciali e delle discariche dei rifiuti tossici e nocivi, con conseguente obbligo per le regioni di comunicare al ministro stesso i dati riguardanti lo smaltimento dei suddetti rifiuti nonché gli enti e i luoghi a ciò preposti, secondo quanto previsto dagli art. 1, 4 e 5 dell'ordinanza del ministro per il coordinamento della protezione civile 8 aprile 1986, n. 718, potendo a tal fine il ministro stipulare apposita convenzione con una costituenda società dell'Iri sulla base della circolare 28 aprile 1986, n. 727. (4)

* * *

La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza.

Entrambe le sentenze della Corte costituzionale in rassegna hanno ad oggetto il potere di ordinanza di necessità e urgenza in materia di tutela dell'ambiente (1).

(1) In giurisprudenza sono cominciati a comparire pronunciamenti sulla nuova disciplina (richiamata alla nota che segue) a tutela dell'ambiente; sulla costituzione di parte civile: Pret. Vibo Valentia 24 novembre 1986, *Foro it.*, 1988, I, 48, con nota di G. GIORGIO; Corte cost., ord. 23 dicembre 1986, n. 292, *ibid.*, 323, che restituisce gli atti al giudice *a quo* per sopravvenienza dell'art. 18 l. 8 luglio 1986 n. 349; sull'art. 12 d.p.r. 915/82: Pret. Sestri Ponente 22 febbraio 1986, *id.*, 1987, II, 742, con nota redazionale; sulla valutazione di impatto ambientale: Cons. Stato, ad. plen., 10 luglio 1986, *id.*, 1987, III, 714; Corte

I

Diritto. — 1. - I due ricorsi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza in quanto sollevano identica questione.

2. - Le province autonome di Trento e di Bolzano impugnano gli art. 7, 1° e 4° comma, e 8 l. 3 marzo 1987 n. 59 (disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del ministero per l'ambiente) e la stessa legge in toto in quanto, attribuendo al ministro per l'ambiente il potere di adottare, nelle aree individuate per la destinazione a parchi nazionali o a riserve naturali statali, le necessarie misure di salvaguardia, dirette a vietare qualsiasi trasformazione dello stato dei luoghi (art. 7, 1° e 4° comma), non-

La prima (n. 617/87) giudica della novella legislazione dedicata al ministero dell'ambiente disponendo l'infondatezza delle questioni proposte sull'art. 7 (misure di salvaguardia) e sull'art. 8 (ordinanze contingibili ed urgenti) l. 3 marzo 1987 n. 59 sul «funzionamento del ministero dell'ambiente», legge di quasi un anno successiva a quella istitutiva del ministero stesso (2). La seconda (n. 201/87) risolve in gran parte a favore delle regioni il conflitto di attribuzioni sollevato contro due ordinanze del ministro della protezione civile, dopo aver preliminarmente dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per assenza nelle ordinanze stesse della «forza di legge» (ex art. 134 Cost.).

Quanto alla prima la Corte costituzionale si era già espressa sulla legislazione dell'ambiente, ma con riferimento alla l. 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del ministero, nella sentenza 22 maggio 1987, n. 210 (3) dichiarando l'infondatezza delle questioni proposte con riguardo all'intera legge e con particolare riferimento agli art. 5, 6, 7, 12, 1° comma, lett. c), 13 e 18, 4° e 5° comma. Lo stesso giorno della sentenza n. 617/87 la corte depositava la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641 che ha dichiarato infondata la questione sollevata in relazione all'art. 18, 2° comma, l. 349/86 (4), istitutiva del ministero dell'ambiente.

In tali occasioni non fu proposta questione specifica sull'art. 8 della stessa legge istitutiva del ministero dell'ambiente che prevede, come vedremo, il potere del ministro di adottare ordinanze cautelari.

La legislazione in materia di tutela dell'ambiente viene dunque ad attribuire con nuove norme poteri *lato sensu* cautelari al ministro dell'ambiente, aggiungendosi a quelli tradizionalmente spettanti agli organi degli enti territoriali minori, nonché a quelli del ministro della protezione civile.

Si vuole qui cercare di comprendere quali novità di rilievo si sono venute a porre nell'ordinamento con le nuove norme e quali rapporti esse vengano ad instaurare con le precedenti attribuzioni di altri organi della pubblica amministrazione.

conti, sez. riun., ord. 21 ottobre 1986, n. 107, *ibid.*, 262, con note di A. ROMANO e di M. COMPORI (che solleva questione di costituzionalità in ordine alla propria giurisdizione, relativamente all'art. 18 l. 8 luglio 1986 n. 349) decisa da Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, *id.*, 1988, I, 694, con nota di F. GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*; ma continuano i sollevamenti sull'art. 18 cit., Corte conti, sez. I, ord. 28 luglio 1987, n. 8, *ibid.*, III, 152, con nota di A. ROMANO.

In dottrina i riferimenti sono ormai numerosi, oltre alle indicazioni nelle note *infra*, si vedano per tutti: G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, voce del *Digesto pubbl.*, 1987, IV, 189; G. CORDINI, *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle Comunità europee*, *ivi*, 193; P. FOIS, *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, *ivi*, 209; in ordinamenti stranieri: R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente nella Repubblica federale tedesca, tendenze evolutive*, in *Foro it.*, 1987, V, 20; L. MEZZETTI, *L'ambiente tra diritti fondamentali e apparato di governo: il caso tedesco*, in *Regioni*, 1987, 968; S. MANZIN MAESTRELLI, *La tutela dell'ambiente nell'ordinamento spagnolo*, in *Economia pubbl.*, 1986, 329; A. PELLEGRINI GRINOVER, *La nuova legge brasiliana sulla tutela dell'ambiente e del consumatore*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, II, 199; M. RISTORATORE, *Rischio ambientale e conflitto politico (Usa)*, in *Riv. giur. ambiente*, 1986, 61; M. PRIEUR, *Il regime e la tutela dei litorali in Francia*, *ibid.*, 141.

(2) Si sono succeduti: l. 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del ministero dell'ambiente; d.l. 30 dicembre 1986 n. 920 conv. in l. 16 febbraio 1987 n. 39 e l. 3 marzo 1987 n. 59, entrambi che pongono disposizioni «transitorie ed urgenti per il funzionamento del ministero» stesso; infine il d.p.r. 19 giugno 1987 n. 306, regolamento per l'organizzazione del ministero. Di interesse in argomento è il d.p.r. 10 settembre 1982 n. 915, di attuazione della direttiva relativa ai rifiuti tossici e nocivi per il richiamo effettuato dall'art. 2, 1° comma, lett. b), l. 8 luglio 1986 n. 349 e dall'art. 2 d.p.r. 31 agosto 1987 n. 361.

(3) *Foro it.*, 1988, I, 329, con osservazioni di F. GIAMPIETRO, nonché in *Riv. giur. ambiente*, 1987, 334, con osservazioni di D. BORGONOVO RE, *L'ambiente tra Stato e collettività locali: una questione spinosa tutta da risolvere*.

(4) *Foro it.*, 1988, I, 694, con nota di F. GIAMPIETRO: questione sulla giurisdizione della Corte dei conti in ordine alle responsabilità di pubblici dipendenti per danno ambientale che sarà di nuovo al vaglio della Corte costituzionale per sollevamento Corte conti, sez. I, ord. 28 luglio 1987, n. 8, cit.

ché il potere di emettere, in situazioni di grave pericolo di danno ambientale ed allorché non si possa altrimenti provvedere, ordinanze contingibili ed urgenti per la tutela dell'ambiente, invadono le competenze ad esse riservate in materia di tutela dell'ambiente e, quindi, violano gli art. 2, 3, 3° comma, 8, nn. 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 21, 24, 9, nn. 9 e 10, 16, 1° comma, e 52 d.p.r. 31 agosto 1972 n. 670 (statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e le relative norme di attuazione, nonché l'art. 10 Cost. in relazione all'accordo di Parigi 5 settembre 1946.

3. - Le censure non sono fondate.

Anzitutto non ha rilevanza alcuna la impugnazione, *in toto* della l. n. 59 del 1987 in quanto le deduzioni e i rilievi svolti riguardano solo l'art. 7, 1° comma, e l'art. 8 della detta legge.

Gli articoli di interesse sono tre: l'art. 8 l. 8 luglio 1986 n. 349 e gli art. 7 e 8 l. 3 marzo 1987 n. 59. La lettera delle tre norme è molto articolata istituendo rapporti fra le stesse di non immediata comprensione.

L'art. 8, 3° comma, l. 349/86 prevede in capo al ministro dell'ambiente: a) nei casi di mancata attuazione o di inosservanza, da parte delle regioni, delle province, dei comuni, di disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente, ove possa derivare un grave danno ecologico, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine da indicare nella diffida stessa, il potere di adottare con ordinanze cautelari le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche a carattere inibitorio di opere di lavori o di attività antropiche, dandone comunicazione preventiva alle amministrazioni competenti; b) se inadempiente è un ufficio periferico dello Stato il ministro dell'ambiente informa il ministro competente da cui dipende l'ufficio, il quale assumerà le misure necessarie per assicurare l'adempimento; se permangono la necessità l'ordinanza cautelare è adottata dal ministro competente di concerto con il ministro dell'ambiente.

Il testo indicato risente evidentemente delle vicende storico-politiche che accompagnano ogni istituzione di nuovi centri organizzativi di competenza. Al neo-nato si deve cedere qualcosa e, si sa, questo spiace. In particolare la preoccupazione può essere stata accentuata dalla materia «ambiente», ancor così poco definita e «naturalmente» destinata ad espandersi sino a toccare poteri, o intere competenze, da tempo attribuiti e gelosamente esercitati da altri organi dello Stato (i ministri).

Vi è altresì la forte preoccupazione di non esaurire gli enti locali territoriali, ancor più, pare di scorgere la precisa volontà del legislatore di configurare gli organi di tali enti quali normali «tutori» dell'ambiente (5) che il ministro maieuticamente sollecita, incita, all'esercizio delle nuove (e vecchie) competenze, infine, surroga ove (e solo dopo) invano si sia tentato.

Le preoccupazioni sono evidenti e spiegano la accentuata proceduralizzazione posta dall'art. 8 l. 8 luglio 1986 n. 349. Tali preoccupazioni permangono nel testo degli art. 7 e 8 l. 3 marzo 1987 n. 59 sul funzionamento del ministero dell'ambiente, ma con notevoli attenuazioni che evidenziano il mutamento di tendenza.

L'art. 7 da ultimo citato prevede il potere del ministro dell'ambiente di adottare, nelle aree individuate per la destinazione a parchi nazionali o riserve naturali statali (6), le necessarie misure di salvaguardia dirette a vietare qualsiasi trasformazione dei luoghi (1° e 4° comma), dopo aver sentito le regioni e gli enti locali interessati, ovvero decorsi trenta giorni dalla richiesta del parere senza che questo sia stato espresso (1° comma).

L'art. 8 l. 59/87 attribuisce al ministro dell'ambiente il potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti per la tutela dell'ambiente: a) di concerto con i ministri eventualmente competenti, b) in situazioni di grave pericolo di danno ambientale, c) ove non si possa altrimenti provvedere, d) al di fuori dei casi di cui al 3° comma dell'art. 8 l. 8 luglio 1986 n. 349, e) con effetti limitati ad un tempo non superiore ai sei mesi. Permangono le preoccupazioni perché si impone di sentire le regioni e gli enti locali interessati, ovvero di attendere il decorso di trenta giorni dalla richiesta del parere, prima che il ministro dell'ambiente possa provvedere con misure di salvaguardia (art. 7 cit.).

Permangono altresì ove il potere di ordinanza contingibile e urgente è attribuito al ministro dell'ambiente fuori dai casi di mancata attuazione o di inosservanza di disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente da parte di regioni, province, comuni, o di uffici periferici dello Stato, così come indicato nell'art. 8, 3° comma, l. 8 luglio 1986 n. 349 (art. 8 l. 59/87). Si evidenzia il mutamento poiché il potere di emanare misure di salvaguardia (art. 7 cit.) e ordinanze contingibili ed urgenti (art. 8 l. 59/87) è attribuito al ministro dell'ambiente, seppure, nel secondo caso,

(5) L'inversione di tendenza è netta ove si pensi che il potere di necessità e urgenza previsto all'art. 7 l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, di disposizione della proprietà privata è sempre stato inteso nel senso di un potere attribuito in via prioritaria al prefetto e solo in via sussidiaria agli enti locali (sindaco); v. T.A.R. Lazio, sez. II, 2 marzo 1985, n. 430, *Foro it.*, 1986, III, 316.

(6) L'art. 5 l. 59/87 attribuisce al governo il potere di individuare i territori in cui istituire parchi o riserve a carattere interregionale (1° comma) e nazionale (2° comma).

All'uopo si ricorda che le stesse province autonome, con ricorso del 12 agosto 1986, hanno già impugnato varie norme della l. 8 luglio 1986 n. 346, istitutiva del ministero per l'ambiente, siccome lesive dell'autonomia loro garantita dalle norme vigenti, tra cui molte di quelle di cui ora lamentano la violazione.

Questa corte, con sentenza 22 maggio 1987, n. 210 (*Foro it.*, 1988, I, 329), ha dichiarato non fondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Non essendo state proposte altre questioni di legittimità costituzionale, nemmeno da parte di altre regioni, relative a norme della detta legge, in via generale, allo stato non vi è motivo di

dubitare della conformità dell'intera legge ai precetti costituzionali che concernono la sfera di autonomia delle regioni sia a statuto ordinario che a statuto speciale nonché delle province autonome.

Ai fini della decisione, in particolare va richiamato l'art. 5 della suddetta l. n. 349 del 1986 il quale concerne la potestà del governo (circa la quale vedi già l'art. 83, 4° comma, d.p.r. n. 616 del 1977), su proposta del ministro per l'ambiente, di individuare i territori nei quali istituire riserve naturali e parchi a carattere interregionale (1° comma) ed il trasferimento dal ministero per l'agricoltura e foreste al ministero per l'ambiente, delle com-

di concerto con il ministro eventualmente competente, ove (come si è visto) all'art. 8 l. 8 luglio 1986 n. 349 il potere di emanare con ordinanze cautelari le necessarie misure di salvaguardia è attribuito al ministro competente di concerto con il ministro dell'ambiente.

L'inversione di tendenza anche se timida è evidente, al pari delle mediazioni irrisolte che sicuramente hanno sotteso l'elaborazione del testo normativo, mediazione che accolte in un testo di legge segnano la tappa di un processo ancora in corso: l'istituzione e il funzionamento del ministero dell'ambiente.

Sul piano di più stretto rigore giuridico la formulazione potrebbe porre non pochi problemi alle nuove competenze del ministro dell'ambiente, se ciò che appare non si risolvesse a più attenta lettura in una ridondanza.

La locuzione «fuori dai casi di cui al 3° comma dell'art. 8 l. 8 luglio 1986 n. 349...» parrebbe relegare il potere del ministro dell'ambiente di emanare ordinanze contingibili ed urgenti solo al termine dell'infruttoso esperimento delle procedure ivi previste verso gli enti locali o gli uffici periferici dello Stato. Difficile infatti ipotizzare che in materia di tutela ambientale non sussistano competenze ordinarie, o straordinarie (poteri di ordinanze), degli uni o degli altri uffici dell'amministrazione. Inoltre ogni necessità e urgenza in materia ambientale (e non solo) può essere vista come risultato di inadempienze a competenze e poteri che se tempestivamente esercitati dagli organi e uffici pubblici avrebbero scongiurato l'avverarsi di un pericolo di danno ambientale.

In verità il richiamo all'art. 8 l. 349/86 (posto nella successiva l. 59/87 all'art. 8 come delimitazione del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti) si risolve in una graduazione della situazione di necessità e urgenza del pericolo di danno ambientale già evidenziata con precisione nella locuzione, dello stesso art. 8 l. 59/87, ove si consente l'emanazione di tali ordinanze solo se «non si possa altrimenti provvedere».

I poteri e le competenze degli enti locali ovvero degli uffici periferici dello Stato, precedentemente non esercitati, ovvero non esercitati nemmeno su stimolo del ministro dell'ambiente (diffida), valgono di per sé a impedire l'esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente del ministro stesso, ove il pericolo di danno ambientale (grave) non sia così imminente da non tollerare indugi nel provvedere. La precisazione è importante ove si voglia evitare «rimpalli» di competenza in situazioni in cui l'urgenza preme e il pericolo di danno ambientale è «grave», ma vale altresì a ricondurre il potere del ministro dell'ambiente entro l'alveo della disciplina che è ormai tradizionale per il potere di ordinanza di necessità e urgenza. La giurisprudenza e la dottrina hanno da tempo precisato (7) che il potere di ordinanza può essere esercitato dall'organo che ne è attribuito solo ove «non si possa altrimenti provvedere».

Locuzione anch'essa, che è sempre stata comprensiva della possibilità di emanare atti, o compiere fatti, risolutivi della situazione di necessità e urgenza. Più semplicemente la possibilità di emanare provvedimenti nominati esclude un legittimo esercizio del potere di ordinanza, talvolta la sua giuridica esistenza (8).

Questa pare altresì l'interpretazione che ha accolto la Corte costituzionale con la prima delle due sentenze in epigrafe (la 617/87) favorendo così una interpretazione del potere di ordinanza, di cui all'art. 8 l. 59/87, del tutto conforme alla tradizione (9).

(7) Cons. Stato, sez. IV, 10 novembre 1981, n. 871, *Foro it.*, Rep. 1982, voce *Requisizioni*, n. 9; T.A.R. Lazio, sez. Latina, 14 marzo 1980, n. 69, *id.*, 1981, III, 470; Trib. sup. acque 19 gennaio 1981, n. 4, *id.*, Rep. 1981, voce *Acque pubbliche*, n. 46; nonché i riferimenti in nota a T.A.R. Piemonte, sez. II, 1° settembre 1984, n. 20, *id.*, 1985, III, 262 (la sentenza non è in termini). Per conferma di una giurisprudenza consolidata: Cons. Stato, sez. V, 28 aprile 1942, *id.*, 1943, III, 94; nonché la giurisprudenza citata da P. GIAMPIETRO, *Le ordinanze contingibili ed urgenti al servizio dell'ambiente*, in *Sanità pubblica*, 1987, 554 e s.; In dottrina per tutti F. BARTOLOMEI, *Ordinanza* (dir. amm.), voce dell'*Enciclopedia del diritto*, 1980, XXX, 977, 980; parla di principio non scritto M. S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. Cass. civ.*, 1978, I, 392.

(8) Cass. 14 novembre 1975, n. 3833, *Foro it.*, 1976, I, 1024.
(9) «...È un potere residuale attribuito allo Stato quando non si possa altrimenti provvedere. I provvedimenti relativi possono essere anche emessi dagli enti autonomi nell'ambito del potere loro conferito, sicché l'intervento dello Stato sopperisce solo alla loro inerzia e all'inadempimento dei doveri loro incombenti... «La residualità del potere, la specie della

I rapporti fra art. 8 l. 349/86 e art. 8 della successiva l. 59/87 possono così essere ricostruiti.

Vi sono casi in cui l'urgenza può consentire al ministro dell'ambiente di notificare la diffida a provvedere agli adempimenti degli organi regionali, provinciali, o comunali, non diversamente dalle ipotesi in cui possa procedere ad informare il ministro competente affinché provveda egli stesso ad evitare, o contenere, il grave danno ecologico, a seguito di inadempienze dei propri uffici periferici. Vi sono casi in cui tutto ciò non è possibile, l'urgenza è tale da non tollerare indugi; in tali casi il ministro dell'ambiente è, in base all'art. 8 l. 59/87, legittimato a emanare ordinanze contingibili ed urgenti.

Ogni organo ha davanti a sé la situazione di pericolo; vi sono casi in cui è possibile rispettare, anzi convenientemente sollecitare, le competenze altrui; fuori da tali casi si rompono gli indugi ed il ministro dell'ambiente è legittimato a emanare ordinanze contingibili ed urgenti che, in conformità alla tradizione, sono libere da ogni vincolo di procedura, forma e rispetto delle normali competenze attribuite agli organi dello Stato e degli enti territoriali minori.

L'incompetenza del ministro dell'ambiente rispetto ai poteri attribuiti in situazioni di minore urgenza (nei «casi di cui al 3° comma dell'art. 8 l. 8 luglio 1986 n. 349...»), ovvero attribuiti in via ordinaria, è apprezzabile in materia attraverso una valutazione della situazione presupposta di «contingibilità e urgenza».

La prima novità in materia di potere di ordinanza consiste dunque nella previsione di un procedimento nei casi in cui l'urgenza lo consenta, ciò che prima al più si poteva riscontrare nei soli rapporti con atti necessitati (a contenuto determinato). Procedimento rispettoso di ogni competenza sia centrale, sia periferica degli organi ed uffici dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni (10).

La seconda novità in materia di poteri d'ordinanza di necessità e urgenza è data dalla predeterminazione in legge di un termine (sei mesi) alla produzione di effetti delle ordinanze contingibili ed urgenti del ministro dell'ambiente (11).

Gli effetti delle ordinanze sono sempre stati regolati nel tempo dal permanere della situazione presupposta, ovvero dal suo venir meno. Il permanere del pericolo, o il suo superamento, hanno sempre sancito, salva espressa previsione di un termine nell'ordinanza, il cessare o il permanere degli effetti giuridici dell'atto (12).

Fatta salva la precisazione della situazione di necessità e urgenza in quella di grave pericolo di danno ambientale (13), che non pare aprire

situazione da tutelare... fanno sì che non risulti lesa l'autonomia dell'ente regionale» (Corte cost. 617/87 in epigrafe).

(10) Sui criteri relativi al riparto di competenze tra Stato e enti locali, oltre a D. BORGONOVO RE, *L'ambiente*, cit., 347, A. GUSTAPANE, *Alcune osservazioni sulla recente istituzione del ministero dell'ambiente*, in *Sanità pubbl.*, 1987, 143, spec. 158; per la legislazione anteriore: E. CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, regioni ed autonomie locali*, in *Regioni*, 1984, 1194; V. COCOZZA, *Il ministero dell'ambiente fra esigenze di riorganizzazione dei dicasteri e poteri delle regioni*, *id.*, 1987, 906 e s.

(11) Pone un termine biennale l'art. 73 l. 25 luglio 1865 n. 2359 per l'atto (necessitato) di occupazione temporanea.

(12) Sul termine si vedano: T.A.R. Lazio, sez. II, 2 marzo 1985, n. 430, *Foro it.*, 1986, III, 316, con nota di richiami; Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 1986, n. 334, *id.*, 1986, III, 321, con nota di richiami.

(13) In genere sulla nozione di danno ambientale, v. F. GIAMPIETRO, *Il danno ambientale innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1988, I, 695 s.; Id., *La responsabilità per danno ambientale*, Giuffrè, Milano, 1988, 70 s., 255 s., 337 s.; COLOMBINI, *Profili di responsabilità amministrativa nel governo del territorio e dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987; F. e P. GIAMPIETRO, *Inquinamenti e responsabilità dei pubblici amministratori*, Ipsoa, Milano, 1987, 215 s.; TRIMARCHI BANFI, *Danno privato e interesse pubblico nella disciplina del danno ambientale*, in *Amministrazione*, 1987, 211; LIPSCHITZ, *Considerazioni sul ministero dell'ambiente e sul danno ambientale*, in *Quaderni regionali*, 1987, 679; *Danno ambientale e tutela giuridica* (a cura di F. CESARO), Cedam, Padova, 1987; D'ORTA, *Ambiente e danno ambientale: dalla giurisprudenza della Corte dei conti alla legge sul ministero dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 60; L. BIGLIAZZI GERI, *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8 luglio 1986 n. 349 e di responsabilità civile*,

petenze in materia di parchi nazionali e di individuazione delle zone di importanza naturalistica, nazionale e internazionale, ai fini della promozione in esse della costituzione di parchi e riserve naturali (2° comma). Ora, l'art. 7, 1° e 4° comma, l. n. 59 del 1987, la quale detta disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del ministero per l'ambiente, conferisce allo stesso ministro per l'ambiente, la potestà di adottare, nelle aree individuate come zone da destinarsi a parchi nazionali e a riserve naturali statali, misure di salvaguardia, il cui contenuto va graduato dallo stesso ministro in relazione alle esigenze del caso.

a mutamenti di rilievo nello schema normativo tradizionale del potere di ordinanza proprio delle meno recenti norme attributive del potere stesso (14), le disposizioni sulla istituzione e sul funzionamento del ministero dell'ambiente concedono due novità. Due novità, tuttavia, che non paiono offrire nuove discipline, nuove conformazioni, del potere di ordinanza di necessità e urgenza così come è sempre stato inteso in conformità alla sua tradizione storica: un potere libero dai vincoli posti dalla legge all'azione della pubblica autorità (15).

Interesse suscitano le statuizioni di entrambe le sentenze in rassegna ove distinguono fra i contenuti che il potere di ordinanza può, o non può, assumere nel nostro ordinamento.

Secondo la sentenza 617/87 il potere di ordinanza è giuridicamente esistente in capo al ministro dell'ambiente perché attribuito a tutela di «beni considerati dall'ordinamento di valore assoluto, costituzionalmente garantiti alla collettività».

La preminenza dell'interesse pubblico a tutela del quale è posta la norma attributiva del potere di ordinanza vale ad esonerare la stessa da censure di incostituzionalità, ma al tempo stesso la Corte costituzionale viene ad offrire un criterio (che è anche limite della decisione di infondatezza) di discriminazione dei contenuti che la pubblica amministrazione può attribuire al potere di ordinanza (la conformità ad un giudizio di prevalenza dell'ordinamento in ordine a beni giuridici contrapposti: interesse pubblico tutelato con l'ordinanza e interessi pubblici o privati sacrificati dalla stessa). Criterio che diviene dunque limite (o mezzo per la individuazione dei limiti) ai contenuti giuridicamente possibili del potere di ordinanza di necessità e urgenza.

La seconda sentenza (201/87) apre con una dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale poiché, in conformità ai precedenti pronunciamenti della Corte costituzionale (16), le ordinanze del ministro della protezione civile non hanno forza di legge. La ne-

Detto potere certamente costituisce estrinsecazione di quello più ampio attribuito allo stesso ministro dall'art. 5 della legge istitutiva del ministero, innanzi richiamato, anzitutto in considerazione della stessa natura cautelare delle misure di salvaguardia che, come del resto è specificamente sancito, sono dirette a conservare lo stato dei luoghi in attesa dell'attuazione del provvedimento di individuazione e di costituzione del parco nazionale o della riserva naturale nazionale a livello statale o interregionale.

Inoltre, in base alla stessa norma impugnata, il ministro deve sentire le regioni, gli enti locali interessati e le stesse province

hanno forza di legge. La negazione della forza di legge vale ad escludere che le ordinanze in questione possano assumere contenuti che sono propri dei soli atti legislativi. L'affermazione è riproposta dalla Corte (201/87) sotto altro profilo, ove si esclude che le ordinanze in questione possano disporre in via derogatoria una disciplina stabile del rapporto giuridico, dunque a statuire non solo sull'eccezione, ma anche adducendo a porre vere e proprie norme destinate a regolare stabilmente l'assetto dei rapporti giuridici regolati in via normale dal legislatore (17).

Le ordinanze con tali contenuti sono emanate in totale carenza di potere, con la conseguenza che l'eventuale lesione degli interessi dei destinatari dell'atto si configura come lesione di un diritto soggettivo con acquisizione della controversia alla giurisdizione del giudice ordinario (18).

In altri casi si è parlato più semplicemente di incompetenza (relativa) (19), forse perché il giudice ha ritenuto che il contenuto assunto dall'ordinanza avrebbe potuto trovare congrua collocazione nella potestà normativa (regolamenti) di altri organi della pubblica amministrazione.

Le altre statuizioni che risolvono il conflitto di attribuzione (sent. 201/87) ricalcano punti di decisione tradizionalmente offerti dal giudice amministrativo in sede di sindacato di legittimità sugli atti della pubblica amministrazione, pervenendo così ad estendere il concetto di conflitto di attribuzioni che, ai sensi dell'art. 134 Cost., determina la competenza del giudice costituzionale in deroga alla naturale giurisdizione del giudice amministrativo sancita agli art. 113 e 103 nei confronti degli atti della pubblica amministrazione (20). Ancora di interesse sono le ipotesi casistiche che la sentenza 201/87 della Corte costituzionale offre sui contenuti che la pubblica amministrazione ha attribuito in sede di poteri di ordinanza di necessità e urgenza e ritenuti ammissibili in tale sede dalla Corte costituzionale.

Le due ordinanze del ministro per il coordinamento della protezione civile hanno ad oggetto ordini di *facere* rivolti ad organi periferici dello Stato (21) con abilitazione a valersi degli uffici comunali e degli «organi» di pubblica sicurezza, ovvero ordini di *facere* direttamente impartiti a «regioni» e «province autonome di Trento e Bolzano» (22).

La Corte, ammettendo la possibilità dello Stato di valersi degli uffici degli enti comunali, pare ricollegarsi a quei propri pronunciamenti che hanno ritenuto possibile tale eventualità nei confronti degli uffici regionali (23). Non dissimile pare il comando direttamente rivolto all'ente regione e all'ente provincia (autonoma di Trento e Bolzano) investendo l'ordine di comunicazione più propriamente gli uffici che non gli organi dell'ente locale.

La Corte ha in tal modo considerato il disposto del 3° comma dell'art. 118 Cost., che consente alla regione di «valersi degli uffici» dei comuni e delle province per il normale esercizio delle proprie funzioni amministrative, enunciato organizzativo di carattere generale, non in contrasto con le esigenze dell'autonomia locale ed *a fortiori* consentito allo Stato

in *Politica del diritto*, 1987, 253; MADDALENA, *Giudizio di responsabilità amministrativa e danno pubblico ambientale*, in DE CRISTOFARO-CUPIDOGINI, MAESTRI, *Difesa del territorio e tutela dell'ambiente*, Pisa, 1987, 71 s.; COCCO, *Tutela dell'ambiente e danno ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1986, 485; F. GIAMPIETRO, *Responsabilità civile per danno all'ambiente: iniziative internazionali ed esperienza italiana*, in *Foro it.*, 1986, V, 489; gli *Atti del convegno Cidis* (Jesolo 30 maggio-1° giugno 1985): *La responsabilità in tema di tutela dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1986; R. PRODI, *Danno ambientale come danno economico*, *Riv. Corte cont.*, 1986, 245; S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1986; I. PATRONE, *Amministrazione e giurisdizione nella tutela dell'ambiente*, in *Questione giustizia*, 1986, 318; G. GRASSO, *Natura del giudice ed ambito degli interessi nella tutela dell'ambiente*, in *Foro amm.*, 1986, 1225; F. G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte del giudice amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. e società*, 1985, 637; ABRAMI, CASTAGNOLI, *Guida all'ambiente*, Cedam, Padova, 1986.

(14) Il riferimento è all'art. 2 r.d. 18 giugno 1931 n. 773; art. 153 r.d. 4 febbraio 1915 n. 148; 19, 3° comma (mod. da l. 8 marzo 1949 n. 277), 20, 55 r.d. 3 marzo 1934 n. 383; art. 32 l. 23 dicembre 1978 n. 833.

(15) Parrebbe contraria la seconda sentenza della Corte costituzionale in epigrafe (n. 201/87) che censura le ordinanze per violazione di norme procedurali poste a tutela delle autonomie locali («sentite le regioni interessate»). Ma è un *obiter dictum*, poiché mancava l'attualità del pericolo, dunque era assente ogni urgenza ivi compresa quella utile a giustificare la deroga alla necessità di «intese» con le regioni.

Significativo è che la Corte costituzionale (n. 201/87) parli di «sentite» in luogo di «intese» così come in realtà prescrivono l'art. 1 d.l. 18 settembre 1976 n. 648 e l'art. 1 d.l. 12 novembre 1982 n. 829. L'affievolimento del significato precettivo dei vincoli procedurali al potere di ordinanza pare confermare la tesi esposta in testo. Di «sentite le regioni interessate» parlano l'art. 7 l. 3 marzo 1987 n. 59 e l'art. 8 l. 8 luglio 1986 n. 349 cit. Per riferimenti al rapporto fra atti amministrativi tipici e potere di ordinanza si veda la nota a T.A.R. Lazio, sez. II, 2 marzo 1985, n. 430, *Foro it.*, 1986, III, 318, nonché lo scritto di M. S. GIANNINI, *Potere di ordinanza cit.* Sul concerto: G. G. CORREALE, *Contributo allo studio del concerto*, Cedam, Padova, 1974.

(16) Conformi: Corte cost., 2 luglio 1956, n. 8, *Foro it.*, 1956, I, 1050; 27 maggio 1961, n. 26, *id.*, 1961, I, 888; 12 gennaio 1977, n. 4, *id.*, 1977, I, 276, con nota di A. PIZZORUSSO; non è più posta la questione invece in Corte cost. 3 aprile 1987, n. 100, *id.*, 1987, I, 1671, con annotazione di A. PIZZORUSSO e nostra.

(17) La censura è presentata come difetto di attribuzioni: «non spetta al ministro... disporre la notificazione alle prefetture...», ecc., ma dalla parte motiva della sentenza si comprende che è un difetto assoluto della pubblica amministrazione di disporre una normazione stabile, sostitutiva, o integrativa, degli obblighi imposti dal d.p.r. 10 settembre 1982 n. 915.

(18) Cass., sez. un., 6 luglio 1974, n. 1978, *Foro it.*, 1974, I, 3041, con nota di C. M. BARONE.

(19) T.A.R. Toscana 20 luglio 1987, n. 642, *Foro it.*, 1988, III, 519, in ordine alla vicenda del divieto sindacale di produzione di sacchetti di plastica.

(20) Per assenza di attualità del pericolo: T.A.R. Campania, sez. III, 11 settembre 1986, n. 126, *Foro it.*, 1987, III, 297, con nota redazionale; sulla giurisdizione del giudice amministrativo in ordine all'accertamento della sproporzione fra contenuto dell'ordinanza ed evento di pericolo: Cass. 2 novembre 1987, n. 8054, *id.*, 1988, I, 1610, Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 1981, n. 19, *id.*, Rep. 1981, voce *Comune*, n. 21. Nella sentenza della Corte costituzionale n. 201/87 tutti i motivi sopra indicati sono presentati come difetto di attribuzione, termine che non coincide con la nozione amministrativa di incompetenza; sul punto, G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, XXXVI, 677.

(21) Ordine di procedere al censimento delle imprese (art. 1 ord. n. 718/86, *Le leggi*, 1988, 1013).

(22) Ordine di comunicazione dell'elenco dei siti individuati per lo stoccaggio di sostanze pericolose (art. 5, ord. 718/86 cit.).

(23) Corte cost. 5 marzo 1987, n. 74, *Foro it.*, 1988, I, 1477; 1° marzo 1972, n. 35, *id.*, 1972, I, 1197.

autonome ricorrenti nel caso in cui siano interessati i territori che di esse fanno parte, deve richiedere agli stessi un apposito parere e può provvedere solo dopo il decorso del termine di trenta giorni dalla data della richiesta del parere senza che esso sia stato espresso.

Il potere attribuito si inquadra, quindi, nella funzione di indirizzo e coordinamento spettante in materia allo Stato ed implicante, da un lato, le suddette intese fra Stato stesso, regioni e province autonome e, dall'altro, la prevista necessità che l'intervento statale a livello ministeriale si verifichi solo in caso di inerzia delle regioni: funzione il cui esercizio, evidentemente, è diretto a tutelare gli interessi nazionali ed internazionali che sussistono in materia.

Conseguentemente, in questa situazione deve essere esclusa qualsiasi lesione dell'autonomia assicurata alle province ricorrenti dalle norme invocate, che non risultano affatto violate.

Peraltro, in concreto non è stata effettuata alcuna individuazione di aree appartenenti al territorio delle ricorrenti.

4. - Per quanto riguarda l'altra censura, cioè quella dell'art. 8 l. 59/87 si osserva che già il numero tre dell'art. 8 l. n. 349 del 1986, istitutiva del ministero per l'ambiente, ha attribuito allo stesso ministro per l'ambiente, in caso di mancata attuazione o di inosservanza da parte delle regioni, delle province e dei comuni delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente, qualora possa derivare grave danno ecologico, il potere di adottare, con ordinanza cautelare, le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche a carattere inibitorio, di opere, di lavori o di attività antropiche, previa diffida alle amministrazioni interessate a provvedere entro congruo termine, da indicarsi nella stessa diffida. Delle ordinanze è prevista la comunicazione alle amministrazioni interessate.

Eguale intervento è previsto nel caso in cui l'inadempienza è attribuibile agli uffici periferici statali.

L'art. 8 impugnato della legge successiva n. 59, fuori dei suddetti casi attribuisce al ministro per l'ambiente il potere di emettere, di concerto con gli altri ministri interessati, a seconda delle varie ipotesi ricorrenti, solo ordinanze contingibili ed urgenti, della durata massima di sei mesi, nel caso in cui si verifichino situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non si possa altrimenti provvedere.

4.1 - Le due norme sono sorrette da una identica *ratio*. Esse

nei confronti degli uffici delle regioni, dei comuni e delle province.

La possibilità di impartire ordini a soggetti già appartenenti alla pubblica amministrazione, cioè legati ad essa da un rapporto di servizio ed indipendentemente dal loro essere incardinati nella stessa o in diversa amministrazione territoriale, non costituisce infatti una novità per gli organi attributari di poteri di ordinanza, anche se talvolta l'opportunità di consimili coinvolgimenti possa far sorgere problemi giuridici di non facile soluzione (24).

Da tali ipotesi si distinguono nettamente quelle ordinanze che hanno ad oggetto contenuti volti a produrre effetti soprattutto nei confronti di soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

In tale quadro si inserisce l'«autorizzazione» del ministro per il coordinamento della protezione civile che consente, al capo del servizio bilancio ed affari amministrativi dell'amministrazione statale, la stipulazione di una convenzione con una erigenda società appositamente istituita dall'Istituto per la ricostruzione industriale (25).

La prestazione dovrà avere ad oggetto — secondo l'ordinanza del ministro per il coordinamento della protezione civile — prestazioni consistenti in accertamenti tecnici, in genere attività conoscitive, nonché prestazioni volte alla realizzazione di interventi di emergenza, ovvero di attività di bonifica dei territori inquinati.

Formalmente il contenuto dell'ordinanza parrebbe rivolgersi ed esaurire i propri effetti nei confronti dell'organo statale così «autorizzato», ma l'atto non può non incidere nella sfera di autonomia privata (art. 1322 c.c.) normalmente riconosciuta anche agli enti pubblici, restringendone le possibilità di scelta in ordine al soggetto contraente ed alle prestazioni deducibili in contratto (oggetto del contratto).