

raggiunto con le confederazioni prescelte dall'amministrazione, è sfornita, per la sua genericità, degli estremi occorrenti per consentirne l'apprezzamento sotto il profilo dell'attendibilità.

Per quanto concerne poi il richiamo fatto nel ricorso all'art. 39 Cost., è sufficiente osservare che il sistema di contrattazione collettiva nel settore dell'impiego pubblico è estraneo, come la giurisprudenza ha più volte chiarito, alla previsione di tale norma. Senza considerare che essa, subordinando l'istituzione di organismi rappresentativi unitari alla registrazione dei sindacati e distribuendo la capacità rappresentativa «in proporzione dei loro iscritti», non offre, neppure sul piano logico, alcun utile supporto alla tesi della confederazione ricorrente.

Con il secondo motivo viene censurato, per violazione dell'art. 13 l. 93/83, l'art. 1, 3° comma, dell'impugnato d.p.r. 13/86, nella parte in cui stabilisce che «gli effetti economici che conseguiranno in conseguenza del presente decreto... si protraggono fino al 30 giugno 1988».

Va disattesa l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse opposta dall'avvocatura dello Stato sul rilievo che «i diritti patrimoniali vanno fatti valere dai loro titolari».

Come questa sezione ha avuto occasione di precisare, una volta che l'ordinamento ha previsto che nel procedimento di formazione delle norme del regime retributivo e su taluni aspetti del rapporto di impiego intervengano le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, e tale è considerata la confederazione ricorrente secondo la documentazione in atti, quelle organizzazioni assumono una posizione qualificata rispetto alle norme che regolano il procedimento, con la conseguenza che sono abilitate a denunciarne la violazione in sede giurisdizionale (T.A.R. Lazio, sez. I, 27 marzo 1985, n. 429; 4 febbraio 1985, n. 120).

In questo senso muove la censura in esame, con la quale viene contestata l'elusione del limite posto alla disciplina pattizia dall'art. 13, 1° comma, l. 93/83.

Nel merito la censura è fondata. Il citato art. 13, nel disporre che «gli accordi stipulati ai sensi degli articoli precedenti hanno durata triennale», ha delimitato in modo puntuale l'ambito temporale della disciplina, per la cui definizione non residuano pertanto margini di discrezionalità a questo riguardo, ma non resta che dare applicazione alla fonte normativa superiore.

Paleso è dunque l'illegittimità della previsione censurata che fissando la decorrenza degli effetti economici al 1° gennaio 1986 ne prolunga la durata oltre il triennio, impegnando il primo semestre dell'arco temporale riservato all'accordo successivo. Né può concordarsi con l'avvocatura dello Stato quando sostiene che ciò sarebbe consentito dall'art. 13, 2° comma, l. 93/83, il cui disposto stabilisce che «la disciplina emanata sulla base degli accordi conserva provvisoriamente efficacia fino all'entrata in vigore di nuove normative, fermo restando che le stesse si applicano dalla data di scadenza dei precedenti accordi».

Questo assunto, oltre ad implicare una evidente forzatura interpretativa del comma precedente, il quale verrebbe in tal modo a perdere ogni forza precettiva, è smentita dalla considerazione che la norma citata è chiaramente rivolta, come emerge dalla natura provvisoria dell'ultrattività e dalla retroattività degli effetti dell'accordo sopravvenuto, ad evitare che si producano vuoti di normativa nel passaggio da una disciplina pattizia all'altra, e dunque, lungi dall'autorizzare deroghe alla durata triennale, ne conferma piuttosto il carattere tassativo.

La fondatezza della censura comporta l'annullamento dell'art. 1, 3° comma, d.p.r. 13/86 nella parte censurata.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA; sentenza 20 luglio 1987, n. 642; Pres. BERRUTI, Est. LAZZERI; Soc. Acqua e Terme di Uliveto (Avv. PROSPERETTI, DE MICHELE, LESSONA) c. Comune di Certaldo (Avv. SORACE, SALDIBENI).

Giustizia amministrativa — Sindaco — Ordinanza contingibile e urgente — Divieto di uso di contenitori in plastica — Ricorso — Ammissibilità — Fattispecie.

Sanità pubblica — Contenitori in plastica — Divieto di uso — Ordinanza sindacale — Ricorso — Giurisdizione amministrativa

IL FORO ITALIANO — 1988.

(R.d. 4 febbraio 1915 n. 148, t.u. della legge comunale e provinciale, art. 153).

Sanità pubblica — Contenitori in plastica — Divieto di uso — Ordinanza sindacale — Illegittimità (R.d. 4 febbraio 1915 n. 148, art. 153; l. 23 dicembre 1978 n. 833, istituzione del servizio sanitario nazionale, art. 4, 24, 32; l. 5 agosto 1981 n. 441, vendita a peso netto delle merci, art. 6; 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 policlorotrifenili, e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi, art. 3, 4; d.m. 21 dicembre 1984, norme di esecuzione della l. 5 agosto 1981 n. 441, modificata dalla l. 5 giugno 1984 n. 211, sulla vendita a peso netto delle merci, art. 15).

L'impresa produttrice di bevande confezionate in contenitori in plastica, con smercio anche in un comune il cui sindaco ha emanato ordinanze di divieto nel territorio comunale di uso commerciale di contenitori e involucri di plastica e di conferimento dei relativi rifiuti per il loro smaltimento, è legittimata a ricorrere contro le predette ordinanze. (1)

Rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo il ricorso con cui l'impresa produttrice di bevande confezionate in contenitori di plastica, con smercio anche in un comune il cui sindaco ha emanato ordinanze di divieto nel territorio comunale di uso commerciale di contenitori e involucri di plastica e di conferimento dei relativi rifiuti per il loro smaltimento, impugna le dette ordinanze. (2)

Sono illegittime le ordinanze con le quali il sindaco vieta nel territorio comunale l'uso commerciale di contenitori e involucri di plastica ed il conferimento dei relativi rifiuti per il loro smaltimento, perché, regolando lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani attraverso la limitazione dell'uso di determinate sostanze nei cicli di produzione e di commercializzazione, superano le attribuzioni del comune. (3)

Sono illegittime le ordinanze con le quali il sindaco vieta nel territorio comunale l'uso commerciale di contenitori e involucri di plastica ed il conferimento dei relativi rifiuti per il loro smaltimento, perché, adottate a tempo indeterminato, non si basano sull'accertamento della sussistenza di situazioni di contingente pericolo per la salute pubblica, e della loro dipendenza dall'uso dei contenitori e involucri. (4)

(1) Sulla legittimazione a ricorrere, v., in dottrina, da ultimo, M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, 7; Id., *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, *ibid.*, 469; in giurisprudenza, v. T.A.R. Veneto, sez. II, 16 giugno 1987, n. 547 e T.A.R. Toscana 30 giugno 1987, n. 513, *id.*, Rep. 1987, voce *Giustizia amministrativa*, nn. 505, 504, e in *Riv. giur. ambiente*, 1987, 352, con nota di N. CERANA (entrambe sullo stesso oggetto della sentenza in epigrafe riconoscono la legittimazione ad agire di alcune imprese operanti nel settore della produzione e commercializzazione di sacchetti di plastica, ovvero di beni confezionati con involucri in plastica); T.A.R. Lazio, sez. III, 10 luglio 1987, n. 1246, *Foro it.*, 1987, III, 598, con nota di richiami (per un caso di legittimazione di una associazione di utenti avverso il provvedimento di determinazione delle tariffe telefoniche); T.A.R. Lombardia, sez. III, 9 giugno 1986, n. 284, *ibid.*, 308 (sulla irrilevanza dell'autorizzazione del giudice tutelare nel caso di ricorso del genitore del minore avverso il provvedimento di promozione del figlio all'anno scolastico successivo); T.A.R. Lazio, sez. III, 7 febbraio 1987, n. 196, *ibid.*, 247 (a favore della legittimazione dell'associazione degli utenti di autostrade); per la dichiarazione del difetto di legittimazione nei casi di omesso deposito della deliberazione di autorizzazione degli organi competenti ad agire in giudizio, v. T.A.R. Campania, sez. I, 23 settembre 1986, n. 553, *ibid.*, 107, con nota di richiami di G. ALBENZIO; Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 1986, n. 467 e sez. V 16 giugno 1986, n. 306, *ibid.*, 89.

(2-4) I precedenti in materia sono offerti dalle due sentenze del T.A.R. Veneto, sez. II, 16 giugno 1987, n. 547 e T.A.R. Toscana 30 giugno 1987, n. 513, citate; entrambe sono di annullamento delle ordinanze che impongono il divieto di vendita e commercializzazione dei sacchetti di plastica (su cui oltre all'annotazione di CERANA, cit., cfr. A. AZZENA, *Brevi considerazioni sugli strumenti giuridici a disposizione dei sindaci per il contenimento della produzione di rifiuti solidi urbani*, in *Foro amm.*, 1987, 3362; F. GIAMPIETRO, *Sacchetti di plastica addio?*, in *Corriere giur.*, 1987, 1089). Fatti salvi gli *obiter dicta*, la prima pare ritenere sufficiente per raggiungere lo scopo dichiarato nell'atto (evitare inquinamenti) l'imposizione del divieto di abbandonare in qualunque parte del territorio comunale gli involucri in questione. La seconda parrebbe invece sorreggere il *decisum* di annullamento sulla rilevata incompetenza (relativa) del sin-

Diritto — Il ricorso è meritevole di accoglimento, il che postula (*a fortiori*) la verifica pregiudiziale sulla *legittimità ad causam* del soggetto che si è attivato in questa sede.

Come emerge dalla pregressa narrativa in fatto l'iniziativa contenziosa risulta proposta da impresa che opera nel settore della produzione di bevande alimentari preparate con l'impiego di contenitori in plastica.

Le impugnate ordinanze sindacali a loro volta risultano sostanzialmente dirette a disporre, nell'ambito del territorio comunale, per il divieto di fare uso, agli effetti della commercializzazione e dunque del consumo, cui ineriscono (come sarà in prosieguo evidenziato) problematiche rilevanti sul piano dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, dei contenitori e degli involucri *de quibus*.

Più specificatamente dell'ordinanza n. 2 (17 gennaio 1987) viene in rilievo il punto secondo della parte dispositiva, mentre l'ordinanza n. 3 (stessa data) assume valenza, come in prosieguo esposto, nel suo integrale, quanto omogeneo, contenuto dispositivo.

Su queste premesse, non sussiste perplessità di sorta ad avviso del collegio, nell'individuare, relativamente alla sfera giuridico-economica del soggetto di cui trattasi, l'esistenza di una posizione, caratterizzata dal fisionomico livello di consistenza e dal grado di rilevanza sostantiva tipicamente pertinente alla nozione di interesse legittimo, in via diretta ed immediata esposto ad effetti lesivi ricollegabili al controverso divieto.

Invero, così come è consentito cogliere, nella pienezza delle sue implicazioni d'ordine effettuale, sulla scorta delle considerazioni in prosieguo esposte, tale divieto, pur appalesandosi finalizzato alla risoluzione di problematiche che attengono alla difficoltà

di «gestire» lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, non meno manifestamente si muove nella logica operativa intesa ad incidere, direttamente, sul contenimento della produzione dei rifiuti medesimi.

Con la conseguenza che assumono, nel profilo delle valenze giuridiche legittimanti la proposizione del ricorso, proprio le posizioni giuridiche degli operatori economici, anche del settore propriamente industriale (prima ancora che degli stessi consumatori utenti del servizio di rimozione e smaltimento dei rifiuti), per i quali l'obbligo imposto dalla determinazione sindacale si risolve nell'alternativa (comunque ad evidenza lesiva) di vedersi ridurre l'area del proprio mercato ovvero di doversi attivare per la introduzione nei processi produttivi di sostanze diverse da quelle di cui trattasi.

Talché imprese produttrici, distributrici ed operanti nel settore della commercializzazione delle sostanze in parola risentono con immediatezza delle conseguenze correlate all'attuazione del divieto, quale effetto della impossibilità, per il consumatore, di conferire i rifiuti, della tipologia considerata, nel processo di smaltimento — vedasi in particolare l'ordinanza sindacale n. 3.

Né sussistono contestazioni di sorta circa il rapporto di inerenza, non meno concreta ed attuale, tra gli interessi economici delle imprese ricorrenti e le zone geografiche implicate nel divieto.

Su queste premesse, si innesta l'esame dell'incidente di costituzionalità e delle pregiudiziali eccezioni sollevate dal resistente comune di Certaldo con la memoria difensiva del 23 maggio 1987.

L'incidente di costituzionalità si ricollega all'interesse sostantivo e processuale (alla proposizione del ricorso) secondo il seguente modulo logico argomentativo:

— la qualificazione, in termini giuridici, della posizione soggettiva fatta valere in giudizio va ricondotta al d.p.r. 10 settembre 1982 n. 915 che fa carico al comune di provvedere allo smaltimento dei rifiuti, tra i quali lo stesso d.p.r. annovera anche quelli presi in considerazione dalle impugnate ordinanze sindacali;

— l'art. 11 della direttiva comunitaria 75/442 peraltro prevede che l'onere dello smaltimento sia posto a carico (tra l'altro) del produttore delle sostanze che sono la causa dei rifiuti;

— nella sua interpretazione razionale la direttiva comunitaria deve intendersi nel senso di vincolare gli Stati membri (quanto meno) alla emanazione di norme interne tali da imporre, agli effetti degli oneri di smaltimento, il relativo carico nei confronti del produttore (non anche o invece del commerciante e del consumatore) allorché, come nel caso della impresa ricorrente, il contenitore di plastica assolve ad una funzione che direttamente quanto esclusivamente inerisce alla protezione della cosa in esso contenuta; talché il contenitore medesimo lungi dal potersi utilizzare altrimenti od in altra occasione, strumentalmente differenziata, è destinato, sin dall'origine, a trasformarsi in rifiuto (da smaltire ad iniziativa dei comuni) che, oltre tutto, avrebbe dovuto appartenere alla categoria dei c.d. rifiuti speciali;

— d'onde il contrasto, con l'art. 11 della citata direttiva comunitaria, degli art. 2, 3° comma, e 3, 3° comma, del parimenti citato d.p.r. n. 915, in quanto escludono gli oggetti *de quibus* dalla categoria dei rifiuti speciali e limitano, correlativamente, ai rifiuti speciali l'obbligo dei produttori (dei rifiuti) di assumersi (direttamente o meno) l'onere dello smaltimento; contrasto a sua volta implicato nella violazione dell'art. 11 Cost. da cui scaturisce l'obbligo di osservare i «vincoli internazionali» assunti dallo Stato italiano.

In altri e conclusivi termini, l'esposta sequenza argomentativa si risolve nel ritenere la carenza di interesse giuridicamente qualificato per attivarsi in giudizio, avverso le impugnate ordinanze sindacali, sul rilievo che, per un aspetto, rimosso dall'ordinamento l'assetto inficiato dagli esposti profili di incostituzionalità, neppure vi sarebbe ragione del contendere, in quanto lo smaltimento dei rifiuti, posto a carico (anche) della interessata, non assumerebbe più le valenze problematiche da cui traggono origine le controverse determinazioni.

Per altro aspetto (e comunque, dunque, a prescindere dalla sollevata questione di costituzionalità, come sembra doversi enucleare dal contesto argomentativo in commento) non sussisterebbe, allo stato, alcuna qualificazione giuridica degli interessi economici che si assumono lesi.

L'eccezione si appalesa irrilevante (a tutto voler concedere) agli effetti decisori della proposta vicenda contenziosa.

Nella sua poliedrica configurabilità la consistenza giuridica dell'interesse legittimante la proposizione del ricorso va individuata

daco all'emanazione di ordini che vietino alle imprese la produzione e la commercializzazione dei sacchetti stessi poiché la competenza sarebbe attribuita dall'art. 4 d.p.r. 10 settembre 1982 n. 915 ad organi statali (ministro dell'ambiente: ex art. 2, lett. b, l. 8 luglio 1986 n. 349; nonché ex art. 2 d.p.r. 31 agosto 1987 n. 361).

Il d.p.r. 915/82 e successive modificazioni ed integrazioni, prevede agli art. 4 e 5 le competenze dello Stato, all'art. 6 le competenze delle regioni, all'art. 7 quelle attribuite alle province, all'art. 8 quelle attribuite ai comuni. L'eventuale contesa fra Stato e regioni può risolversi in un conflitto di attribuzioni con conseguente devoluzione della controversia alla Corte costituzionale ex art. 134, 1° comma, Cost. (così Corte cost. 22 maggio 1987, n. 201, che sarà riportata nel prossimo fascicolo, con osservazioni di R. CAVALLO PERIN; 28 maggio 1987, n. 210, *Foro it.*, 1987, I, 329, con nota di F. GIAMPIETRO, *Riserve e parchi statali nuovi: la protezione della natura tra «inerzia» del parlamento e «supplenza» del ministro dell'ambiente*; la si veda altresì in *Riv. giur. ambiente*, 1987, 334, con osservazioni di D. BORGONOVÒ RE, *L'ambiente tra Stato e collettività locali: una questione spinosa tutta da risolvere*).

La sentenza in rassegna perviene alla decisione di annullamento risolvendo in via preliminare a proprio favore la questione di giurisdizione (sul riparto di giurisdizione in materia di poteri d'ordinanza, v. Cass. sez. un., 2 novembre 1987, n. 8054, *Foro it.*, 1988, I, 1610, con nota di richiami).

Le ragioni poste a base della domanda di annullamento della controversia conclusasi in primo grado con la sentenza riportata sono individuate nella illegittimità dell'atto per incompetenza (relativa) (con ciò confermando il proprio precedente: T.A.R. Toscana 30 giugno 1987, n. 513, cit.), ma altresì nell'ulteriore profilo della insufficiente motivazione sui presupposti contingibili ed urgenti del potere di ordinanza, in ordine alla sussistenza del pericolo (sanità) ed alla sua rilevanza locale (T.A.R. Campania, sez. II, 11 settembre 1986, n. 126, *id.*, 1987, III, 297, con nota di richiami).

La motivazione, ma soprattutto il *decisum*, non dice che la presenza di una situazione di pericolo adeguata avrebbe consentito al sindaco di disporre legittimamente il divieto di commercializzare i sacchetti di plastica. Dice semplicemente che la situazione posta a base del provvedimento non era adeguata a legittimare un contenuto che vieta di commercializzare i sacchetti di plastica: da ciò il vizio di eccesso di potere, da ciò il vizio di incompetenza.

Al contempo l'affermazione pregiudiziale della propria giurisdizione impedisce al giudice amministrativo toscano di dichiarare l'inesistenza in capo alla pubblica amministrazione del potere di vietare il commercio di sacchetti di plastica, ovvero l'incompetenza assoluta della pubblica amministrazione all'emanazione di tali provvedimenti.

Se il pensiero recondito del giudice toscano era quello di ritenere inesistente nell'ordinamento un potere della pubblica amministrazione con siffatto contenuto avrebbe dovuto dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a favore del giudice ordinario. Non giungere a tanto impedisce ogni interpretazione giuridica in tal senso della sentenza in rassegna. (R. CAVALLO PERIN)

anche nel rapporto eziologico che ricollega gli effetti della determinazione provvedimentale con il riconoscimento, sul piano dei rapporti giuridici sostanziali, delle posizioni soggettive suscettibili di esporsi ad eventi lesivi in conseguenza della statuizione autoritativa.

È già stato in premessa rilevato e lo sarà più approfonditamente in sede di esame nel merito del ricorso (cui occorre, sin d'ora, fare rinvio per esigenze di economicità ed organicità espositive) che nella specie le determinazioni sindacali in questione se pur hanno di mira la soluzione dei problemi relativi allo smaltimento dei rifiuti, pretendono di intervenire sui meccanismi che incidono sulla produzione dei rifiuti, per ciò stesso coinvolgendo gli assetti economici, produttivi e commerciali, nei quali sono implicate le sostanze destinate a trasformarsi in quei rifiuti cui ha riguardo la adottata soluzione sindacale.

Ciò posto, è sufficiente osservare come nel raggio di azione giuridica dello strumento provvedimentale, assunto in funzione solutiva della considerata problematica sia, indubbiamente, compresa la posizione dell'impresa ricorrente la cui qualificazione giuridica trae configurazione ed alimento dal complesso compendio del sistema normativo costruito sul principio della libertà di iniziativa imprenditoriale privata (art. 41 Cost.).

Questione già propriamente pregiudiziale è quella diretta a rilevare la carenza di giurisdizione dell'adito tribunale amministrativo poichè, a dire del resistente comune, che, all'uopo, pretende di trarre argomento dalle censure proposte con il gravame, si verrebbe in ipotesi di carenza di potere, da parte del sindaco, quanto all'imposto divieto; per cui la illegittimità del «comportamento provvedimentale» posto in essere dovrebbe essere fatto constare innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

Per disattendere l'eccezione occorre, ancora una volta, fare rinvio alle argomentazioni che saranno svolte in prosieguo, sempre per la già evidenziata esigenza di ordine sistematico-espositivo.

In questa sede è, pertanto, sufficiente osservare che le determinazioni sindacali risultano adottate nell'esplorazione del potere *extra ordinem* che ha il suo fondamento primario nell'art. 153 t.u. 148/15.

A suo tempo sarà posto nella doverosa luce la circostanza che, pur avuto riguardo al complesso riparto delle competenze in materia dello smaltimento di rifiuti, la misura contingibile ed urgente non può astrattamente considerarsi avulsa dal sistema delle statuizioni provvedimentali ipotizzabili.

In quella stessa sede, peraltro, sarà altresì ritenuto, in adesione alle, *in partibus quibus*, proposte doglianze, che nella fattispecie non è dato cogliere la sussistenza dei presupposti di operatività del potere illegittimamente (proprio per questo) esercitato.

Poichè si configura una fattispecie provvedimentale caratterizzata da profili patologici incidenti sulla modalità di esercizio del relativo potere, non sembra potersi dubitare della giurisdizione amministrativa, secondo un ben noto e consolidato indirizzo giurisprudenziale.

Segue e residua l'esame della eccezione di (parziale) inammissibilità del ricorso che si organizza sul più circoscritto rilievo relativo alla impugnazione dell'ordinanza sindacale n. 3, in data 19 gennaio 1987, del pari assunta dal sindaco di Certaldo, rispetto alla quale non sussisterebbe l'interesse qualificato per insorgere giudizialmente.

Va premesso che con il provvedimento n. 2, in pari data, il comune ha disposto per il divieto di «commercializzazione» (in senso lato) delle sostanze destinate allo smaltimento, laddove la susseguente (anche in ordine logico-giuridico) determinazione amministrativa esaurisce il proprio contenuto dispositivo nel vietare il conferimento, ai fini dello smaltimento, di tali rifiuti.

La evidente inscindibilità funzionale che intercorre tra le considerate determinazioni sindacali e, nell'ambito della conclusione eziologica da cui risulta qualificata, il nesso di dipendenza subordinativa della seconda ordinanza (n. 3) rispetto alla prima (n. 2), non consente di condividere l'esposta deduzione pregiudiziale (che d'altro canto non sembra assumere un ruolo di sostantiva portata ai fini del decidere), poichè (a parte la considerazione sull'applicabilità della figura processuale elaborata dalla giurisprudenza in tema di caducazione automatica) l'effetto-interazione, provocato dal duplice ed intimamente connesso divieto sindacale, fa sì che anche l'eliminazione dalla realtà giuridico-amministrativa dell'ordinanza n. 3 concorre al risultato soddisfacente della pretesa dedotta in giudizio.

È questa, peraltro, la sede argomentativa per precisare che,

agli effetti definitivi della proposta vicenda contenziosa, verrà presa in esame la statuizione sindacale (ordinanza n. 2) da cui scaturiscono, in via primaria, le dedotte doglianze.

Può dunque procedersi all'esame, nel merito, del ricorso.

La definizione del proposto *thema decidendum* muove dalla premessa e si svolge nella logica argomentativa intesa ad individuare il quadro di riferimento normativo nel cui contesto va collocato il controverso intervento provvedimentale.

Con riferimento alle implicazioni d'ordine operativo va rilevato che la controversa determinazione si colloca nella prospettiva strumentale al contenimento della produzione di rifiuti solidi urbani, appartenenti alla tipologia considerata, a sua volta finalizzata alla risoluzione di problematiche inerenti le difficoltà di smaltimento di tali rifiuti.

Il criterio, cui l'amministrazione locale dichiaratamente si riferisce a sostegno dell'introdotta divieto e della correlata scelta delle sostanze in esso divieto individuate, si identifica nell'assunta loro dannosità, nel duplice riflesso sanitario ed ambientale, quest'ultimo coinvolto nelle valutazioni dell'autorità locale per gli aspetti che attengono all'igiene del territorio e quindi alla condizione ed all'equilibrio dell'*habitat* nel quale è insediata la collettività, della cui tutela, nei termini suindicati, il provvedimento si dà carico.

Va ancora premesso che l'intervento autoritativo del sindaco costituisce esplicazione dell'eccezionale potere preordinato all'adozione di misure *extra ordinem* di presupposti, natura, efficacia contingibili ed urgenti, secondo il modulo normativo dell'art. 153 r.d. 148/15, all'uopo espressamente richiamato in uno con l'art. 32 dalla l. n. 833 del 1978 che, peraltro, si colloca sul piano delle previsioni generative della stessa potestà (*extra ordinem*) nel più prescritto (e, per questo aspetto, specifico) campo applicativo della materia sanitaria.

Per cui, sia detto sin d'ora, le osservazioni che saranno svolte al riguardo della configurabilità o meno dei presupposti legittimanti l'esercizio del potere sindacale di ordinanza *extra ordinem* vanno intese con riferimento contestuale ad entrambe le indicate fonti legislative.

Per completare il quadro di riferimento introduttivo necessariamente prodromico alla verifica delle proposte censure, occorre altresì evidenziare che la determinazione del sindaco, in sede di scomposizione analitica dei suoi elementi qualificanti, si pone in rilievo come fattispecie provvedimentale in cui i momenti di coinvolgimento della materia concernente (la raccolta, il trasporto e) lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani si organizzano e strutturalmente si fondano con quelli che traggono origine dalle valutazioni di natura igienico-sanitaria, inserite nel procedimento formativo della statuizione con il ruolo di presupposti destinati ad incidere sulla regolamentazione che nei suoi risultati ed obiettivi finalistici resta pur sempre attinente alle attività di smaltimento dei rifiuti.

Da qui l'esigenza di, contestualmente, individuare le coordinate legislative che definiscono l'area all'interno della quale si colloca la statuizione sindacale gravata in questa sede.

Ciò si manifesta necessario per esigenze di organica disamina della fattispecie contenziosa anche se, sul versante delle più superficiali emersioni della problematica proposta e, al tempo stesso, delle evidenze giuridiche più direttamente stimolate dal meccanismo autoritativo attivato, ben potrebbe risolversi il *thema decidendum* nell'osservare, sempre ai fini della sua riconduzione nello schema legale pertinente, che, se il sindaco ha ritenuto di avvalersi del potere di ordinanza *extra ordinem*, proprio per questo ha, del pari, escluso la sussistenza, nell'ordinamento giuridico di settore, di fondamenti direttamente strumentali alle perseguite finalità.

Da altra angolazione, si perviene ad evidenziare la stessa esigenza sistematica poichè il potere *extra ordinem* è esercitabile (astrattamente) dal sindaco nella sua veste di ufficiale di governo, per cui la controversa statuizione postula problematiche che si iscrivono nell'orbita delle attribuzioni appartenenti all'ordine delle determinazioni governative e non meramente comunali.

In altre parole, la più generale ricostruzione del sistema assolve alla funzione di più esaurientemente valutare, secondo un processo logico-giuridico di reciproca, contestuale ed indissociabile interferenza di interazioni ed effetti, la legittimità della statuizione sindacale alla luce della complessa fenomenologia cui dà adito.

A) Muovendo all'esame delle fonti costitutive dell'assetto giuridico implicato nella fattispecie, vengono in primo luogo, in ri-

lievo le direttive della Comunità europea (da cui derivano, ai sensi e per gli effetti dell'art. 189 del trattato, vincoli per gli Stati membri tenuti a darsi attuazione nell'ambito del singolo ordinamento nazionale) che hanno:

- a1) determinato, inserendoli in apposito elenco, i rifiuti ritenuti tossici o nocivi (direttiva 78/319);
- a2) indicato speciali disposizioni per lo smaltimento di particolari sostanze dall'alto contenuto di pericolosità (direttiva 76/403);
- a3) subordinato alla previa conoscenza degli organismi comunitari l'operatività delle disposizioni («progetti di regolamento») relative all'impiego di sostanze e prodotti suscettivi di arrecare difficoltà tecniche di smaltimento ovvero causare costi di smaltimento eccessivi (direttiva 75/442).

Appare particolarmente significativo il rilievo che tutte le direttive comunitarie considerate traggono dichiaratamente origine e si sviluppano nella logica finalistica diretta ad assicurare la protezione della salute umana e l'integrità dell'ambiente a fronte delle situazioni, rilevanti in termini di nocività (per entrambi i profili evidenziati) correlati alla raccolta, al trasporto al trattamento, all'ammesso ed al deposito dei rifiuti.

B) Nel quadro attuativo delle menzionate direttive comunitarie si collocano (in uno con la legge di delega n. 42 del 1982) le disposizioni, di rango legislativo, contenute nel d.p.r. n. 915 del 1982.

Ciò che rileva ai fini del decidere è il modello organizzativo preordinato, da siffatta normazione, al riparto delle competenze all'interno dell'ordinamento generale, tenuto conto delle articolazioni istituzionali che stutturalmente lo qualificano, con la doverosa precisazione che saranno considerate solo quelle rilevanti agli effetti decisori.

L'art. 4 demanda agli organi statali le determinazioni delle quantità, delle concentrazioni e, più in generale, delle caratteristiche relative alle sostanze che rendono i (derivanti) rifiuti nocivi per la salute dell'uomo e/o alterativi del fisiologico assetto ambientale, nonché, quanto correlativamente (per la logica funzione che vi è insita) la individuazione delle misure dirette a limitare la formazione dei rifiuti (1° comma, lett. c), poiché interventi intesi a disciplinare la produzione dei rifiuti, limitandone la complessiva entità (e qualità) anche per il tramite del divieto di produzione di particolari categorie di rifiuti, appare strumentale alla gestione dell'ulteriore fase consistente nelle operazioni di smaltimento.

In quest'ottica si inserisce il d.m. 21 dicembre 1984 (che si svolge nell'alveo applicativo dell'art. 6 l. n. 441 del 1981) il cui art. 15 dispone nel senso di vietare, a far tempo dal 1° gennaio 1991 (e sia pure nei casi ancora da precisare), l'uso di imballaggi e confezioni di materiale non biodegradabile, con la conseguenza che, nel circuito delle relazioni economiche, sarà imposto la produzione, commercializzazione e la fornitura, al consumatore, di contenitori ed involucri realizzati con diverso materiale.

In questa stessa direzione organizzativa converge anche il versante normativo che più propriamente concerne le attribuzioni in materia sanitaria di cui non va trascurata la valenza, nel caso in esame, per l'anzidetta interconnessione postulata dall'intervento provvedimento del sindaco.

L'art. 4 l. 23 dicembre 1978 n. 833 (istitutiva del servizio sanitario nazionale) introduce il principio sulla uniformità delle condizioni di salute nell'ambito del territorio nazionale, con la conseguenza che spetta alla legge dello Stato dettare la disciplina in materia di (tra l'altro) inquinamento dell'atmosfera e del suolo, nonché di sicurezza (tra l'altro) negli ambienti di vita.

L'art. 24 sempre della l. n. 833 del 1978 — a sua volta — trattando delle modalità determinative dei valori limite di fattori di nocività di origine fisico-chimica e biologica, riconduce ad atti aventi forza di legge il fondamento della relativa disciplina.

Ond'è che occorre, ex *necesse*, ricollegare a queste sedi normativo-provvedimentali i momenti accertativi circa l'esistenza ed il grado in senso lato di nocività delle situazioni che si risolvono in altrettanti e corrispondenti elementi costitutivi delle fattispecie concrete da cui scaturiscono i presupposti per le determinazioni finalizzate alla tutela degli interessi pubblici protetti dall'ordinamento.

L'art. 3 d.p.r. n. 915 del 1982 dispone che le attività inerenti allo smaltimento dei rifiuti (su tutte le fasi in cui l'operazione si scompone operativamente, secondo l'indicazione emergente dall'art. 1) competono obbligatoriamente ai comuni.

Ne deriva, sul piano delle competenze locali:

- b1) il potere-dovere di adottare appositi regolamenti preordina-

ti (fra l'altro) ad assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi dello smaltimento dei rifiuti (solidi urbani, art. 8, 2° comma, lett. B);

- b2) il potere (dovere) di intervento sindacale finalizzato ad imporre (art. 9), a carico dei soggetti obbligati, la rimozione dei rifiuti abbandonati in aree pubbliche o private ad uso pubblico e (art. 12) di «ordinanza» quanto al temporaneo ricorso a speciali forme di smaltimento dei rifiuti anche in deroga alle vigenti disposizioni.

Ne emerge una logica organizzativa per cui, pur nel quadro delle esposte e per taluni aspetti articolate modalità esplicative, le attribuzioni, normativo-provvedimentali, demandate all'amministrazione locale risultano, coerentemente al modulo generale definito quanto al riparto istituzionale dei momenti autoritativi rilevanti nella materia considerata, circoscritti nell'area degli interventi finalizzati alle operazioni di smaltimento, e dunque con esclusione, che si vince in via diretta ed immediata dall'analisi del quadro organizzativo in commento, delle determinazioni che, in via più diretta ed immediata, attengono alle misure preordinate a limitare la formazione di rifiuti, ed investono il contesto delle strutture produttive e commerciali, incidendo sul tessuto delle relazioni economiche che ne risultano complessivamente implicate.

Nella suddetta ricostruzione sistematica dell'ordinamento di settore vedasi anche l'orientamento assunto dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 21 maggio 1987 (*Foro it.*, Rep. 1987, voce *Sanità pubblica*, nn. 252-254).

Ne segue l'illegittimità dell'impugnato provvedimento sindacale per un duplice e, al tempo stesso, intimamente connesso ordine di considerazioni: il primo concernente il contrasto dell'assunto divieto con le coordinate di riferimento normativo che definiscono l'ordinamento di settore; il secondo inerente, più specificatamente, al difetto dei presupposti di operatività sui quali va commisurata la configurabilità delle misure *extra-ordinem* applicative dell'art. 153 t.u. 148/15.

Quanto al primo degli aspetti da considerare, l'illegittimità dell'ordinanza consegue, in ultima analisi e buona sostanza, dalla esposizione che precede e che consente di cogliere, ben oltre qualsivoglia ragionevole perplessità, l'indebita interferenza provocata dal provvedimento del comune con le attribuzioni statali e con il contesto dei criteri e principi direttivi di fondamento comunitario, ai quali la normativa dello Stato italiano appare conformarsi.

Occorre, al riguardo, porre in doveroso e particolare risalto la circostanza che la riserva allo Stato (e, dunque, alle autorità centrali) dei momenti autoritativi (quale che sia il rango nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento giuridico oggettivo e nella distribuzione delle potestà normativo-amministrative, incardinate nell'assetto statale) che, pur preordinati alla regolamentazione dello smaltimento dei rifiuti (anche in sé considerato non estraneo a profili rilevanti in termini di tutela delle) esigenze igienico-sanitarie e di tutela ambientale), giustificano l'adozione di misure volte ad intervenire sulla stessa causa produttiva dei rifiuti da smaltire, trae giustificazione dalla rilevanza generale dei fenomeni assunti nella disciplina giuridica di settore.

Fenomeni la cui evidenza di portata generale se, da un lato, si prestano all'osservazione delle già evidenziate implicazioni di natura igienico-sanitaria ed ambientale, dall'altro lato postulano la valutazione coordinata (con esigenze di contemporaneo) degli interessi che attengono all'assetto socio-economico della collettività nazionale.

Non sembra, inverò, dubitabile che l'assunzione di misure dirette a limitare la produzione dei rifiuti si rifletta sul momento economico della produzione dei beni con consumo, attivando meccanismi di interazione il cui controllo è reso necessario dalla finalità di non provocare alterazioni dell'assetto socio-economico altrimenti suscettibili di prodursi oltre la soglia degli obiettivi igienico-sanitari ed ambientali del cui perseguimento non è certo da dubitarsi.

È proprio in quest'ottica che si inserisce il criterio della gradualità fatto proprio dal già citato d.m. 21 dicembre 1984.

Ond'è che l'ordinanza sindacale in controversia ha inteso darsi carico di provvedere in ordine a situazioni la cui indubbia rilevanza e dimensione tradisce l'inidoneità intrinseca dello strumento autoritativo utilizzato.

Soccorre, ancora una volta, il rilievo che si pretende di risolvere il problema dello smaltimento dei rifiuti (solidi urbani) intervenendo con limitazioni nell'uso di determinate sostanze e dunque

travalicando l'area delle attribuzioni proprie dell'amministrazione comunale, con effetti che direttamente incidono sulla produzione e commercializzazione (sempre in senso lato) dei contenitori e degli involucri *de quibus*.

Problema quello dello smaltimento dei rifiuti che ove sussistente (e non vi sono ragioni, anche avuto riguardo alla definizione della vicenda contenziosa in esame, per dubitarne) va risolto (e l'assetto normativo innanzi richiamato predispone gli strumenti all'uopo necessari) per ciò che attiene alla «posizione funzionale» del comune non trascurando di considerare l'obbligo che ad esso fa carico sulla base dell'ordinamento giuridico vigente.

Talché la soluzione provvedimentale intrapresa si presta a consentire l'osservazione di un fenomeno la cui giuridica valenza si coglie nella più sintomatica forma dello sviamento ben potendosi ritenere che le asserite difficoltà, involgenti le operazioni di smaltimento, vengono elevate a presupposto di operatività non per assumere le determinazioni necessarie all'adempimento delle attribuzioni demandate in materia, al comune, bensì per praticare la soluzione del problema mirando al diverso obiettivo di ridurre la quantità dei rifiuti solidi, per tal modo ponendo, quanto meno, le premesse risolutive delle difficoltà correlate alle operazioni di smaltimento.

Le considerazioni che precedono conducono, altresì, a rilevare la illegittimità del provvedimento impugnato che, del pari, si appalesa in contrasto con la normativa posta a fondamento della sua adozione (art. 153 t.u. 148/15, anzi tutto e sopra tutto ed art. 32 l. n. 833 del 1978).

Sul piano delle osservazioni di carattere generale è ben noto che le misure provvedimentali della tipologia considerata postulano l'esigenza di intervenire, sul manifestarsi di eventi, caratterizzati dalla imprevedibile gravità, per il tramite di determinazioni preordinate, tra l'altro, alla tutela degli interessi pubblici di natura sanitaria, altrimenti (dove la portata *extra-ordinem* della statuizione autoritativa) insuscettibile di essere perseguita nell'osservanza degli schemi legali ordinariamente predisposti sulla diversa premessa dell'*id quod plerumque accidit*.

Per questo aspetto, il pur compiutamente definito assetto normativo di settore, non è ostativo all'adozione degli strumenti provvedimentali che traggono fondamento dall'art. 153 r.d. 148/15, proprio in ragione dell'evidenziato rapporto in cui si colloca, logicamente e funzionalmente, il potere *extra-ordinem* rispetto all'ordinario esercizio delle manifestazioni autoritative.

Ciò che, peraltro, va escluso, relativamente alla fattispecie in esame, è l'emersione di eccezionali situazioni, a rilevanza strettamente locale, giustificative del ricorso, da parte del sindaco, alle misure di emergenza contemplate dall'art. 153.

In altri termini il potere di ordinanza ex art. 153 è preordinato al fine di far fronte, premessa l'imprevedibilità ed accidentalità dell'evento, a situazioni di pericolo, contingibili ed eccezionali, che (proprio per questo) giustificano l'adozione di una misura immediata, simmetricamente caratterizzata, sul piano effettuale, dalla temporaneità del suo ambito operativo.

Ond'è che, anche a prescindere dalle scelte legislative (innanzi menzionate) compiute dall'ordinamento giuridico statale (in armonia del resto con i principi emergenti dalle direttive comunitarie), l'impugnato provvedimento sindacale si espone ai denunciati profili di illegittimità poiché, anzitutto, difettano le adeguate motivazioni (in conseguenza del resto, della carente, correlata fase istruttorio-accertativa che va compiuta dai competenti organi tecnico-sanitari) atte ad evidenziare la sussistenza del grave nocumento in connessione diretta ed immediata con l'uso delle sostanze in parola e nella più specifica prospettiva intesa a definirne il rapporto eziologico con manifestazioni fattuali d'indole tanto imprevedibile quanto improvvisa.

Sullo specifico punto, vale il richiamo alle pregresse osservazioni di portata più generale e sistematica da cui emerge che anche la misura *extra-ordinem* non può prescindere, per la natura stessa della situazione in relazione alla quale si è inteso provvedere, dal riferimento ai criteri di valutazione ed ai corretti parametri istruttorio-accertativi che appartengono ad una sfera di competenze diversificata rispetto all'area in cui si iscrive l'ordinanza *de qua*.

Singificativa, in proposito, è la carenza di richiami e di puntuale utilizzazione di elementi valutativi che siano oggettivamente definiti ed inseriti nel complesso procedimento previsto ed attuato in funzione regolativa degli eventi connessi ai processi di smaltimento dei rifiuti.

Con la conseguenza che la meramente asserita situazione di (contingente) pericolo assume nella *ratio* del provvedimento impugnato il diverso ruolo operativo di occasione dalla quale trarre, indebito, sostegno per l'emanazione di misure destinate a valenze temporali indeterminate e, come tali, potenzialmente suscettive di consolidarsi quale fonte regolatrice delle situazioni e dei rapporti giuridici compresi nella sfera di azione.

In questa osservazione si identifica e consiste il momento di saldatura tra le due fondamentali e definitorie componenti del proposto *thema decidendum*, in quanto la non rilevata, dal sindaco, presenza di specifiche circostanze locali atte ad evidenziare, nella sua ontologica e fisionomica espressione, la grave e contingente situazione di pericolo che, al contrario, viene assunta in correlazione diretta con la problematica connessa allo smaltimento dei rifiuti, provenienti dall'uso delle sostanze non biodegradabili, riconduce la statuizione comunale nel quadro dei provvedimenti che appartengono alla sfera di competenza e di azione di altre autorità chiamate a determinarsi all'esito del suseposto ed articolato sistema normativo-provvedimentale.

Soccorre al riguardo proprio il duplice rilievo, d'ordine temporale, per cui la controversa misura *extra-ordinem* mentre è destinata ad «entrare in vigore» solo successivamente alla sua adozione, per contro appare predisposta a produrre gli effetti incidenti sull'uso delle sostanze *de quibus* sino alla emanazione dei provvedimenti che attengono alla sfera delle competenze attribuite ad altre autorità amministrative.

Né va trascurato di considerare che, determinandosi in questa prospettiva temporale, il sindaco mostra, a conferma della non pertinenza della soluzione provvedimentale prescelta, di interferire con le previsioni già contenute, proprio al riguardo del divieto concernente l'impiego di sostanze non biodegradabili, nel d.m. 21 dicembre 1984.

Va anche osservato come, in ossequio all'anzi detto rapporto di stretta inerenza strumentale, che *ex necesse* deve intercorrere tra il potere di ordinanza ex art. 153 ed il fine identificabile nell'esigenza di rimuovere la situazione di pericolo o di danno venutasi, in concreto, a determinare, la misura *extra-ordinem* assunta nel caso evidenzia implicazioni sovradimensionate, in quanto si risolvono nell'intervenire riduttivamente sui rapporti economici che si collocano al di fuori della relazione diretta ed immediata con il presupposto giuridico dell'evento dannoso o pericoloso.

La non riconducibilità della determinazione sindacale in controversia al modello logico-giuridico dell'art. 153 consente, pervenuti a questo stadio della vicenda contenziosa, di trarre ulteriori elementi di sostegno al conclusivo convincimento sulla sua illegittimità che va colta nelle sue più caratterizzanti e radicali manifestazioni: da un lato l'incompetenza «ordinaria» dell'autorità locale ad investire le problematiche assunte a base di riferimento fattuale; dall'altro, e nel già evidenziato rapporto di reciproca integrazione, la insussistenza dei presupposti per interventi suscettivi di sostenersi sulla scorta di misure *extra-ordinem*.

L'accoglimento del ricorso per le considerazioni tutte suseposte trae seco l'annullamento *in parte qua* (ordinanza n. 2) ed in tutto (ordinanza n. 30) delle ordinanze sindacali impugnate, risultando fondate le censure di cui ai motivi 1-3-4-5 (*in partibus quibus*).

Restano, nel contempo assorbite le ulteriori doglianze poiché, proprio avuto riguardo ai motivi (suseposti) che inducono il collegio all'accoglimento del gravame, esse ulteriori doglianze, siccome oltre tutto intese a prospettare profili di illegittimità più specificatamente orientati nel senso di cogliere aspetti marginali sia del procedimento che del contenuto relativi alla controversa determinazione, non si appalesano strumentali alle esigenze di tutela, sostanziale e processuale, dell'interesse legittimo fatto valere in questa sede.

