CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **201/1987** (ECLI:IT:COST:1987:201)
Giudizio: **GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI + GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **24/02/1987**; Decisione del **22/05/1987**
Deposito del **28/05/1987**; Pubblicazione in G. U. **24/06/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4324 4325 4326 4327**
Atti decisi:

N. 201

SENTENZA 22-28 MAGGIO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Trento e della Regione Lombardia per conflitti di attribuzione e per questioni di legittimità costituzionale delle ordinanze del Ministro per il coordinamento della difesa civile:

1) n. 718/FPC/ZA dell'8 aprile 1986 (Misure straordinarie ed urgenti relative allo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi;

2) n. 726/FPC/ZA del 28 aprile 1986 (Disposizioni per la realizzazione degli interventi di

emergenza sul territorio inquinato dai rifiuti tossici e nocivi), notificati il 7 giugno 1986, il 17 giugno 1986, il 10 maggio 1986 e il 4 giugno 1986, depositati in Cancelleria il 13 giugno 1986, il 21 giugno 1986, il 20 maggio 1986 e il 12 giugno 1986 ed iscritti ai nn. 27, 29, 30 e 31 del Registro conflitti 1986 e nn. 17 e 19 del Registro ricorsi 1986;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 1987 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi gli avvocati Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Valerio Onida per la provincia Autonoma di Trento e la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Sono oggetto di conflitto di attribuzione, promosso dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Lombardia e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato, due ordinanze del Ministro per il coordinamento della protezione civile.

Di queste, l'ordinanza n. 718 dell'8 aprile 1986 (in G.U. n. 83 del 10 aprile 1986), recante "misure straordinarie ed urgenti relative allo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi", prevede il censimento, a cura dei prefetti, delle discariche e degli enti ed imprese che effettuano la raccolta ed il trasporto di tali rifiuti; l'obbligo, per i trasportatori autorizzati, di munirsi di apposito contrassegno, rilasciato dai prefetti previo riscontro di idoneità, a pena di gravi sanzioni, sino alla revoca dell'autorizzazione data dalla Regione; l'imposizione dell'obbligo di comunicare ai prefetti, per finalità di coordinamento, dati e relazioni sulle attività di smaltimento e di trasporto dei rifiuti.

L'ordinanza n. 727 del 28 aprile 1986 (in G.U. n. 102 del 5 maggio 1986), recante "disposizioni per la realizzazione degli interventi di emergenza sul territorio inquinato dai rifiuti tossici e nocivi", a sua volta prevede che, sulla base dei dati emergenti dal suindicato censimento, sia avviata un'opera organica di risanamento, da affidare ad una apposita struttura, individuata in una società da costituirsi a cura dell'I.R.I., e dispone conseguentemente, la stipulazione di una convenzione con la costituenda società, avente ad oggetto verifiche tecniche di discariche, aree di stoccaggio ed impianti di trattamento, ed interventi di emergenza e di bonifica.

2. - La Regione Friuli-Venezia Giulia, con ricorso notificato il 7 giugno e depositato il 13 giugno 1986 (R. confl. n. 27/86), ha impugnato la già menzionata ordinanza del Ministero per il coordinamento della protezione civile n. 718 dell'8 aprile 1986.

Lamenta la ricorrente l'invasione della sfera di competenza ad essa assegnata dallo Statuto speciale (legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1) nelle materie dei "lavori pubblici di interesse locale e regionale" (art. 4, n. 9), dell'"urbanistica" (art. 4, n. 12), dei "servizi pubblici d'interesse regionale" (art. 5, n. 7) e dell'"igiene e sanità" art. 5, n. 16).

L'ordinanza impugnata, infatti, pur essendo priva di ogni copertura legislativa, detta una nuova disciplina ordinaria della materia dello smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, che si sovrappone a quella prevista dalla Regione nell'esercizio delle sue competenze, con la legge 5 aprile 1985, n. 19.

In particolare sono censurati:

a) la previsione del "censimento", ad opera dei Prefetti, degli impianti e dei soggetti operanti nel settore;

b) l'introduzione di un "contrassegno" sui mezzi di trasporto, da rilasciarsi a cura dei Prefetti, previo riscontro di idoneità dei soggetti già autorizzati dalla Regione;

c) la previsione di sanzioni per i trasportatori sprovvisti del contrassegno.

3. - Con ricorso notificato il 7 giugno e depositato il 21 giugno 1986, (R. confl. n. 29/1986), la Provincia di Trento ha impugnato congiuntamente le ordinanze n. 718 e n. 727 del 1986.

Deduce la ricorrente che i due provvedimenti sono invasivi della competenza primaria della Provincia in tema di "urbanistica" (art. 8, n. 5, d.P.R. n. 670 del 1972, recante lo Statuto speciale), di "lavori pubblici di interesse provinciale" (art. 8, n. 17, Statuto speciale), di "opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche" (art. 8, n. 13, Statuto speciale e artt. 33, 34, 35 e 36 d.P.R. n. 381 del 1974), e della competenza ripartita in tema di "igiene e sanità" (art. 9, n. 10, Statuto speciale; art. 32, legge n. 833 del 1978).

Rileva, infatti, che la materia "urbanistica" è comprensiva della protezione dell'ambiente (art. 80, d.P.R. n. 616 del 1977); che l'art. 5 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 ha riconosciuto la competenza primaria della provincia in tema di "difesa delle acque dall'inquinamento"; che l'art. 7, comma secondo, della legge 24 dicembre 1979, n. 650, modificando l'art. 4, ultimo comma, della legge 10 maggio 1976, n. 319, ha fatto salve le competenze primarie della Provincia in materia di "inquinamento idrico"; che l'art. 6, ultimo comma, del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 ha fatto salve le competenze della Provincia in tema di "smaltimento dei rifiuti"; che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 225 del 1983, ha riconosciuto la competenza regionale, in materia di "inquinamenti" anche prima del d.P.R. n. 616 del 1977.

Precisa ancora la ricorrente di aver esercitato le suindicate competenze dettando norme per la tutela dell'acqua e dell'aria dall'inquinamento (legge prov. 18 novembre 1978, n. 47), nonché una completa disciplina in tema di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (legge prov. 20 dicembre 1982, n. 29; art. 12, legge prov. 27 febbraio 1986, n. 4), concernente la programmazione dei servizi, il rilascio e la revoca delle autorizzazioni alla raccolta, al trasporto ed allo smaltimento, le verifiche tecniche di idoneità di impianti, aree di stoccaggio e discariche, gli interventi per l'adeguamento o la chiusura degli impianti, i provvedimenti contingibili.

In tali competenze interferisce l'ordinanza n. 718 dell'8 aprile 1986, in quanto il "riscontro di idoneità" degli enti e delle imprese che effettuano la raccolta ed il trasporto dei rifiuti tossici e nocivi, svolto dai Prefetti ai fini del rilascio del contrassegno (art. 2), si risolve in un sindacato sull'autorizzazione data dalla provincia; inoltre, la prevista "revoca dell'autorizzazione", per violazione delle disposizioni sul contrassegno per i veicoli (art. 3), interferisce nel potere autorizzatorio spettante alla Provincia; infine, è lesiva dell'autonomia provinciale l'attribuzione ai Prefetti di poteri di "coordinamento" (art. 4).

Del pari invasiva della competenza provinciale è l'ordinanza n. 727 del 28 aprile 1986, non spettando al Ministro per il coordinamento della protezione civile stipulare convenzioni in tema di smaltimento di rifiuti, né richiedere alla società convenzionata (ancora da costituire) prestazioni riservate alla Provincia, quali sono le verifiche tecniche su discariche, aree di stoccaggio ed impianti di smaltimento, le decisioni di tipo pianificatorio e gli interventi operativi di emergenza e di risanamento.

Rileva inoltre la ricorrente che le ordinanze impugnate sono prive di fondamento legislativo, non essendo questo ravvisabile nell'art. 1, comma secondo, del d.l. 12 novembre, n. 829, che conferisce al Ministro per il coordinamento della protezione civile il potere di adottare

misure concrete, in relazione a specifiche situazioni di emergenza, sentito il parere delle Regioni interessate (omesso nella specie), e non già il potere di adottare norme innovative dell'ordinamento.

Poiché tale è, in definitiva, la portata delle ordinanze impugnate, esse violano, altresì, il princìpio della riserva di legge che regola i rapporti tra lo Stato e le Province autonome.

L'ordinanza n. 727 del 28 aprile 1986, disponendo l'effettuazione di una spesa per la convenzione, viola, infine, l'autonomia finanziaria della Provincia, poiché nelle materie di competenza provinciale lo Stato non dispone di un potere di spesa, ma può solo eventualmente attribuire fondi alla provincia.

4. - La Regione Lombardia ha impugnato la già richiamata ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile n. 718 dell'8 aprile 1986, con ricorso notificato il 7 giugno e depositato il 21 giugno 1986 (R. confl. n. 30/1986).

La ricorrente ravvisa, infatti, nei poteri di sindacato e di revoca delle autorizzazioni regionali da parte dei Prefetti, e nel coordinamento a questi attribuito, lesione delle competenze regionali in materia di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi (artt. 117 e 118 Cost.; art. 101 del d.P.R. n. 616 del 1977; artt. 6, 12, 16 e 17 del d.P.R. n. 915 del 1982), concernenti il rilascio e la revoca delle autorizzazioni di raccolta, trasporto, trattamento e l'adozione di provvedimenti urgenti.

La Regione Lombardia ha, inoltre, impugnato la già ricordata ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile n. 727 del 28 aprile 1986, con ricorso notificato il 17 giugno e depositato il 21 giugno 1980 (R. confl. n. 31/1986).

Vengono, in proposito, svolte considerazioni che coincidono con quelle già riassunte nel precedente n. 3.

5. - È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o infondati.

Osserva l'Avvocatura che gli interventi decisi dalle ordinanze impugnate si basano sul dichiarato esercizio, da parte del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di poteri eccezionali diretti a fronteggiare situazioni di emergenza che pongono in pericolo la pubblica e privata incolumità, in forza dei quali il Ministro opera anche in deroga a disposizioni vigenti, secondo le prerogative che sono proprie delle ordinanze di necessità. Conformemente a tale natura dei provvedimenti, le misure con essi introdotte posseggono caratteri e contenuti atipici che non ricalcano schemi di azione amministrativa disegnati della normativa statale vigente in materia dei rifiuti.

Premesso che le ordinanze impugnate potrebbero legittimare l'elevazione di conflitto di attribuzione solo se la "tutela dell'ambiente" potesse considerarsi materia costituzionalmente riservata alle Rregioni, la qual cosa è invece esclusa sia dall'art. 117 Cost. che dagli Statuti speciali di autonomia, osserva l'Avvocatura che le ordinanze si collocano in un quadro di pertinenza statale, risolvendosi, da un lato, in una attività di tipo ricognitivo, finalizzata ad acquisire un quadro di conoscenza che rifletta la situazione reale in cui si svolge lo smaltimento dei rifiuti (v. art. 102, n. 3, d.P.R. n. 616 del 1977), dall'altro, in interventi tendenti a rendere più esteso, coordinato e penetrante il controllo sulla raccolta ed il trasporto dei rifiuti tossici e nocivi, finalità queste rivolte alla tutela di un interesse che travalica i limiti territoriali di una singola Regione o Provincia.

6. - La Regione Lombardia, con ricorsi rispettivamente notificati il 10 maggio ed il 4 giugno 1986, e depositati il 20 maggio ed il 12 giugno 1986 (R. ric. nn. 17 e 19/1986) ha proposto questione di legittimità costituzionale della già citata ordinanza n. 718 del 1986, in riferimento

agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché di quella n. 727 del 1986, in riferimento agli artt. 117, 118 e 81, comma quarto, Cost.

I ricorsi sono espressamente proposti per l'eventualità che le suddette ordinanze possano essere considerate atti aventi forza di legge.

Le argomentazioni svolte coincidono con quelle già riassunte in relazione ai conflitti nn. 30 e 31/1986 promossi dalla stessa Regione avverso le medesime ordinanze.

È intervenuto nei due giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, eccependo l'inammissibilità dei ricorsi, in quanto proposti contro atti non aventi forza di legge.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale in via principale e i conflitti di attribuzione di cui ai ricorsi in epigrafe presentano identità o connessione di oggetto, in quanto concernono (alcuni dei conflitti congiuntamente) l'ordinanza del Ministro per il coordinamento della protezione civile n. 718 dell'8 aprile 1986 (in G.U. n. 83 del 10 aprile 1986), recante "misure straordinarie e urgenti relative allo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi" e l'ordinanza dello stesso Ministro n. 727 del 28 aprile 1986 (in G.U. n. 102 del 5 maggio 1986), recante "disposizioni per la realizzazione degli interventi di emergenza nel territorio inquinato dai rifiuti tossici e nocivi". Pertanto i giudizi promossi con i detti ricorsi possono essere riuniti e definiti con unica sentenza.

2. - Il Ministro per il coordinamento della protezione civile, con l'ordinanza n. 718 - fatto richiamo ai poteri attribuitigli dal decreto legge 12 novembre 1982, n. 829, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1982, n. 938; preso atto di vari episodi di inquinamento tali da compromettere la salute pubblica, e riportati causalmente tali episodi, malgrado la ravvisata puntualità della disciplina dello smaltimento dei rifiuti contenuta nel d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 nel determinare competenze e livelli di responsabilità, ad iniziative illecite - adotta, in relazione alla necessità e all'urgenza, e " in deroga ad ogni contraria norma", una serie di misure. In particolare essa dispone:

a) un censimento, ad opera dei prefetti, degli impianti di smaltimento e di innocuizzazione dei rifiuti urbani e speciali e delle scariche, anche abusive, dei rifiuti tossici e nocivi, nonché degli enti e delle imprese che effettuano la raccolta e il trasporto dei rifiuti (art. 1);

b) un riscontro di idoneità, sempre da parte del prefetto, degli enti e delle imprese autorizzate dalle Regioni ad effettuare la raccolta e il trasporto dei rifiuti tossici e nocivi e il rilascio da parte del prefetto di un apposito contrassegno di idoneità da apporre sul mezzo di trasporto (art. 2);

c) nel caso di mancanza dei documenti richiesti, il ritiro della patente e il sequestro dell'automezzo e del materiale trasportato, da parte degli organi di polizia, e la comunicazione di tali provvedimenti al prefetto onde attuare le procedure di revoca dell'autorizzazione (art. 3);

d) la comunicazione anche al prefetto, "allo scopo di consentire gli interventi attribuitigli per effetto della presente ordinanza e per esercitare l'attività di coordinamento", dei dati riguardanti il quantitativo, la natura e le tecniche di smaltimento dei rifiuti relativamente alle imprese e agli enti che operano in tale settore (art. 3, u.c., d.P.R. n. 915 del 1982), e delle

relazioni dei titolari degli stabilimenti, impianti o imprese comunque collegate all'attività di smaltimento dei rifiuti "sui tipi e sui quantitativi di rifiuti prodotti, trasportati, detenuti o trattati nel corso dell'anno solare precedente" (art. 11, u.c., d.P.R. cit.) (art. 4);

e) la comunicazione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, al Ministro per il coordinamento della protezione civile dell'elenco dei siti individuati per lo stoccaggio provvisorio e definitivo delle sostanze pericolose (art. 5).

L'ordinanza n. 727, emanata dalla stessa autorità, richiamandosi al d.l. n. 829 del 1982 ed alla suddetta ordinanza n. 718, prevede, sempre "in deroga ad ogni contraria norma" e considerata la necessità di procedere all'elaborazione dei dati provenienti dal censimento disposto con l'ordinanza n. 718, la stipulazione di una convenzione, avente la durata di un anno e il cui onere è posto a carico del fondo per la protezione civile, con una costituenda società dell'IRI. Oggetto della convenzione (art. 2) saranno una serie di prestazioni, da eseguire su richiesta del Ministro per il coordinamento della protezione civile o di un suo delegato, consistenti: nella verifica delle caratteristiche delle discariche censite e dei canali al fine della valutazione delle loro capacità inquinanti; nella determinazione del grado di rischio allo scopo di individuare le priorità di intervento; nella verifica delle aree destinate allo stoccaggio provvisorio e definitivo delle sostanze tossiche e nocive, al fine di accertare la idoneità ambientale e geologica e la sicurezza per la salute pubblica; nella verifica degli impianti di trattamento al fine di provocare la rimozione di quelli assolutamente non idonei, ovvero l'adeguamento secondo le tecnologie più avanzate; negli interventi di emergenza per poter ricondurre alle condizioni di sicurezza, sia pure temporanea, le situazioni straordinarie di pericolo verificatesi per effetto di inquinamenti; nell'assunzione delle iniziative ritenute opportune per la bonifica dei territori interessati da fenomeni di inquinamento.

3. - La Regione Lombardia ha proposto questione di legittimità costituzionale nei confronti di entrambe le ordinanze adducendo che esse, pur essendo emanate nel dichiarato esercizio di poteri d'urgenza anche in deroga alle norme primarie, in realtà recano un nuovo assetto normativo "stabile" alle materie della protezione dall'inquinamento e dello smaltimento dei rifiuti, come regolate rispettivamente dall'art. 101 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dal d.P.R.10 settembre 1982, n. 915. In relazione a tale loro contenuto afferma la Regione che le ordinanze stesse sono prive di qualsiasi fondamento legislativo e costituzionale e violano la sfera di competenza ad essa assegnata dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

I ricorsi, espressamente proposti per l'eventualità che le ordinanze in questione possano essere considerate quali atti aventi forza di legge, vanno dichiarati inammissibili.

Infatti, allorquando, in riferimento a situazioni di urgenza e di necessità, la legge attribuisca ad una autorità - diversa da quelle investite, secondo la Costituzione, di poteri propri o delegati di normazione primaria - il potere eccezionale di derogare alle stesse norme primarie con disposizioni relative tanto a casi singoli quanto ad una generalità di soggetti o a una serie di casi (possibili), tali disposizioni sono sottoposte al regime degli atti amministrativi.

Né ovviamente tale conclusione può mutare in relazione all'allegata carenza assoluta, nella specie, di base legislativa, ovvero all'allegata esorbitanza da essa (carenza, od almeno esorbitanza, come si vedrà, peraltro sussistente).

4. - Anche ai fini dei proposti conflitti di attribuzione le Regioni e la Provincia ricorrenti sostengono che ambedue le ordinanze sono affatto prive di fondamento legislativo, tenuto conto che i poteri con esse esercitati eccedono quelli conferiti al Ministro per il coordinamento della protezione civile dall'art. 1, comma secondo, del d.l. n. 829 del 1982 - norma espressamente richiamata nel preambolo - e quelli configurabili per situazioni di urgenza o di necessità secondo la giurisprudenza di questa Corte.

In particolare la Regione Friuli-Venezia Giulia, contro l'ordinanza n. 718, lamenta l'invasione della sfera di competenza ad essa assegnata dallo Statuto speciale (legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1), in via primaria, nelle materie dei "lavori pubblici di interesse locale e regionale" (art. 4, n. 9, Statuto speciale), dell'"urbanistica" (art. 4, n. 12), e, in via concorrente, nelle materie "servizi pubblici di interesse regionale" (art. 5, n. 7) e dell'"igiene e sanità" (art. 5, n. 16), affermando che le previsioni dell'ordinanza, e in particolare degli artt. 1, 2 e 3, si sovrappongono alla disciplina dettata, nell'esercizio di competenze costituzionalmente garantite, dalla legge reg. 5 aprile 1985, n. 19.

La Provincia autonoma di Trento deduce che ambedue i provvedimenti impugnati sono invasivi delle sue competenze primarie in tema di "urbanistica" (art. 8, n. 5, dello Statuto speciale approvato con d.P.R. n. 670 del 1972), di "lavori pubblici d'interesse provinciale" (art. 8, n. 17), di "opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche" (art. 8, n. 13, Statuto speciale, e artt. 33, 34, 35 e 36, d.P.R. n. 381 del 1974), e delle sue competenze concorrenti in tema di "igiene e sanità" (art. 9, n. 10, Statuto speciale; art. 32, legge n. 833 del 1978), nelle quali rientrano quelle in tema di tutela dall'inquinamento e di smaltimento dei rifiuti. Soggiunge che le dette sue competenze, fatte salve da numerose leggi statali (art. 7, comma secondo, legge n. 650 del 1979; art. 6, u.c., d.P.R. n. 915 del 1982; v. anche Corte cost., sent. n. 275 del 1983), essa Provincia ha esercitato dettando norme per la tutela dell'acqua e dell'aria dall'inquinamento (l. prov. n. 47 del 1978), nonché in tema di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (l. prov. n. 29 del 1982; l. prov. n. 4 del 1986). Secondo la Provincia l'ord. n. 727 viola altresì l'autonomia finanziaria della Provincia, non disponendo lo Stato di un potere di spesa nelle materie di competenza provinciale.

La Regione Lombardia lamenta l'invasione delle competenze regionali da parte delle due ordinanze in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., all'art. 101 del d.P.R. n. 616 del 1977 e agli artt. 6, 12, 16 e 17 del d.P.R. n. 915 del 1982.

5. - Quanto alla contestata base legislativa delle ordinanze impugnate, va riconosciuto che nel nostro ordinamento costituzionale non sono individuabili clausole che autorizzino in via generale modifiche, o anche soltanto deroghe, alla normativa primaria con disposizioni relative tanto a casi singoli quanto ad una generalità di soggetti o a una serie di casi (possibili) per motivi di necessità e/o urgenza (diverse, come è ovvio, sono le ipotesi di cui agli artt. 78 e 77 Cost.). Per l'esercizio da parte di autorità amministrative di siffatti poteri, con effetto di deroga - ma non anche di abrogazione o di modifica - della normativa primaria, occorre, come questa Corte ha già più volte chiarito (cfr. sentt. nn. 4 del 1977, 26 del 1961 e 8 del 1956) una specifica autorizzazione legislativa che, anche senza disciplinare il contenuto dell'atto (questo in tal senso può considerarsi libero), indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata.

Va soggiunto, per un verso, che, anche se non predeterminato, il contenuto delle disposizioni derogatorie è soggetto a rispettare le garanzie costituzionali, e a non invadere la "riserva assoluta" di legge (nello stesso caso di "riserva relativa" la norma primaria attributiva dei cennati poteri deve comunque adeguatamente delimitarne il carattere discrezionale: cfr. sent. n. 26 del 1961); per altro verso, che, pur quando le disposizioni in parola siano estese ad una generalità di soggetti e ad una serie di casi possibili, i poteri con esse esercitati devono adeguarsi alle dimensioni, territoriali e temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare (cfr. sentt. n. 4 del 1977 e n. 100 del 1987).

6. - Quanto ora detto sulla natura e sui limiti dei poteri anche derogatori di necessità e urgenza vale per tutti quelli previsti da particolari disposizioni nelle materie che qui vengono in considerazione - vale a dire lo smaltimento dei rifiuti, la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e, più in generale, la tutela della salute pubblica - poteri peraltro affidati ad autorità diverse dal Ministro per il coordinamento della protezione civile. Può essere ricordato, al riguardo, il potere conferito dall'art. 12 dello stesso d.P.R. n. 915 del 1982, al Ministro della

sanità, al Presidente della giunta regionale, al Sindaco, a seconda dell'ambito territoriale coinvolto, di disporre, per "eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente", "il ricorso temporaneo a speciali forme di smaltimento di rifiuti" "anche in deroga alle disposizioni vigenti"; nonché, in precedenza, il potere, conferito dall'art. 32, commi primo e terzo, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, alle stesse autorità di emanare ordinanze a carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica con efficacia commisurata ai vari ambiti territoriali; ed ora, sulla stessa linea, il potere, conferito dall'art. 8, comma terzo, della legge 8 luglio 1986, n. 349, al Ministro dell'ambiente, di adottare - in caso di inosservanza da parte degli enti territoriali "delle disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente, e qualora possa derivarne un grave danno ecologico" - (peraltro previa diffida ad adempiere), "con ordinanza cautelare, le necessarie misure provvisorie di salvaguardia".

Ma analoghe considerazioni valgono per i poteri derogatori attribuiti, in caso di necessità e urgenza, in relazione all'avveramento di eventi straordinari di elevata pericolosità attuale e potenzialità diffusiva, poteri che trovano il loro titolo specifico nell'esigenza della pronta iniziativa e del coordinamento delle attività di intervento e di soccorso (anzi, qui, essendo l'attribuzione giustificata dalla eccezionalità dell'evento, senza riguardo a particolari materie, il carattere provvisorio delle misure derogatorie adottate è implicito nella natura stessa del titolo specifico di legittimazione). E fra tali poteri vanno annoverati, come sarà precisato fra poco, quelli esercitati con le ordinanze impugnate.

In proposito vanno richiamati i poteri conferiti, sullo sfondo della disciplina generale dell'emergenza desumibile dagli artt. 1, 2 e 5 della legge 8 dicembre 1970, n.966 (Norme sul soccorso e sull'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile) - rispettivamente dall'art. 1 del d.l. 18 settembre 1976, n. 648, conv., con modificazioni, nella legge 30 ottobre 1976, n. 730, e dall'art.1 del d.l. 26 ottobre 1980, n. 776, conv., con modificazioni, nella legge 22 ottobre 1980, n. 874 - al Commissario del governo, poteri aventi per oggetto l'adozione "anche in deroga alle norme vigenti", dei provvedimenti opportuni e necessari per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni interessate e degli interventi necessari per l'avvio della ripresa civile, amministrativa ed economica dei territori danneggiati dagli eventi sismici del 1976 nel Friuli-Venezia Giulia e da quelli del novembre 1980 in Basilicata e Campania. Né va trascurato di notare che proprio al Ministro per il coordinamento della protezione civile (figura medio tempore introdotta) dall'art. 1 del d.l. 27 febbraio 1982, n. 57, conv., con modificazioni, nella legge 29 aprile 1982, n. 187, fu demandato di provvedere al completamento delle iniziative promosse dal Commissario, cessato dalle sue funzioni. Ancora più pertinente, peraltro, è il richiamo ai poteri d'urgenza, conferiti al Ministro per il coordinamento della protezione civile da vari provvedimenti legislativi in riferimento a eventi naturali straordinari, provvedimenti fra i quali si colloca appunto il d.l. 12 novembre 1982, n. 829, poi convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1982, n. 938, espressamente posto a propria base dalle ordinanze impugnate. L'art. 1, comma secondo, di tale decreto demanda infatti al Ministro stesso di provvedere, "anche in deroga alle vigenti disposizioni", (oltre che alle esigenze connesse agli interventi di primo soccorso alle popolazioni e a quelli necessari per la riattivazione degli immobili connessi al terremoto del 1982 in Umbria, di cui al comma primo) agli interventi per far fronte alle emergenze e alla riattivazione degli immobili e delle opere danneggiate da calamità naturali o eventi eccezionali (ivi compresi gli interventi di cui al d.l. 2 aprile 1982, n. 129, convertito, con modificazioni, nella legge 29 maggio 1982, n. 303, relativi al terremoto del 1982, in Basilicata, Calabria e Campania, già peraltro affidati da quest'ultima normativa allo stesso Ministro, con i poteri previsti dall'art. 1 del d.l. n. 776 del 1980 per il Commissario).

Orbene il Ministro per il coordinamento della protezione civile, con le ordinanze impugnate, ha agito al di fuori del modello di intervento di necessità e di urgenza desumibile dalle cennate fonti legislative, ivi compresa quella da esso espressamente richiamata. In realtà, lungi dall'adottare misure meramente derogatorie, sia pure riferite ad una generalità di soggetti e di casi possibili, correlate alle dimensioni spazio-temporali dell'evento straordinario

assunto come legittimante - nel caso individuabile chiaramente, al di là del generico richiamo a recenti, vari episodi di inquinamento dovuto a discariche di rifiuti tossici e nocivi, soltanto nell'inquinamento di falde acquifere per l'approvigionamento di acqua potabile nella Regione Piemonte - il detto Ministro ha introdotto nell'intero territorio dello Stato una nuova normativa a tempo indefinito concernente lo smaltimento dei rifiuti. Il mancato proporzionamento delle misure alle dimensioni territoriali, e così, implicitamente, a quelle temporali, dell'evento legittimante denuncia infatti la portata innovativa, anziché meramente derogatoria, della misura stessa.

D'altra parte, come già accennato, il mancato proporzionamento delle misure alla consistenza dell'evento legittimante rende ingiustificato l'esercizio degli stessi poteri meramente derogatori di cui all'art. 1, comma secondo, del decreto-legge invocato, non meno, del resto, rispetto alle Regioni, che la mancata osservanza di una norma procedimentale dettata a garanzia delle competenze regionali in tutti i provvedimenti legislativi concernenti i poteri di necessità ed urgenza del Commissario del governo o del Ministro per il coordinamento della protezione civile, dal d.l. n. 648 del 1976 (art. 1) al detto d.l. n. 829 del 1982 (art. 1, comma secondo): quella che prescrive che l'esercizio dei poteri anzidetti abbia luogo dopo avere sentito gli organi della Regione interessata.

7. - Tutto ciò posto, occorre stabilire se le ordinanze impugnate, siano, in tutto o in parte, concretamente invasive delle competenze regionali e provinciali fatte valere dalle ricorrenti come sub n. 4.

Ora la denunziata invasività si riscontra agevolmente negli artt. 2 e 3 dell'ordinanza n. 718, là dove è posto l'obbligo, a carico degli enti e delle imprese che effettuano la raccolta e il trasporto di rifiuti tossici e nocivi, di notificare l'ottenuta autorizzazione regionale al Prefetto, perché eserciti il riscontro di cui appresso; è demandato al Prefetto di effettuare il riscontro di idoneità dei detti enti ed imprese e, in caso positivo, di rilasciare apposito contrassegno da esibire durante il trasporto; e di darne comunicazione agli organi di polizia per l'effettuazione di vigilanza e controlli; si comminano - per il caso di trasporto senza contrassegno o senza le altre etichettature e gli altri documenti prescritti dal d.P.R. n. 915 del 1982 - sanzioni consistenti nel ritirare la patente, nell'attivare (il testo della disposizione impugnata parla di "attuare") le procedure di revoca dell'autorizzazione, nell'eseguire il sequestro dell'automezzo e del materiale trasportato.

Dalla istituzione, in tal modo, con dettagliata regolamentazione, di una forma di controllo sulla gestione dello smaltimento dei rifiuti, e in particolare sulle autorizzazioni alla raccolta e al trasporto di essi, esce alterata la disciplina della competenza provinciale e regionale in materia, quale risulta dalle fonti statutarie e costituzionali suindicate, e dal d.P.R. n. 915 del 1982, e quale è regolata anche da normative provinciali e regionali (cfr. ampiamente, in materia di protezione contro l'inquinamento e di smaltimento di rifiuti, leggi prov. di Trento n. 47 del 1978, n. 29 del 1982, e, più recentemente, n. 4 del 1986); specificamente in ordine al rilascio delle autorizzazioni allo smaltimento e trattamento dei rifiuti, ivi compresi la raccolta e il trasporto, legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 19 del 1985, art. 14 e ss., e legge Regione Lombardia n. 94 del 1980, art. 6 e ss., la quale ultima ha disposto, sul punto, in modo non difforme da quello in cui, successivamente, ha disposto il d.P.R. n. 915, art. 6, lett. d).

8. - Altrettale invasività non si riscontra invece nelle altre disposizioni contenute nell'ordinanza n. 718, né in quelle racchiuse nell'ordinanza n. 727.

Sia le une che la maggior parte delle altre appaiono funzionali ad una raccolta di dati finalizzata all'acquisizione, per la mera eventualità di interventi di urgenza richiesti da situazioni di danno o di pericolo riferibili allo smaltimento dei rifiuti, di un quadro di conoscenze il più completo ed aggiornato circa lo stato e la funzionalità dei relativi impianti e servizi.

In tale prospettiva vanno riguardati:

1) il censimento, ad opera del Prefetto quale rappresentante del Ministro per il coordinamento della protezione civile, degli impianti di smaltimento e di innocuizzazione e delle discariche dei rifiuti tossici e nocivi, nonché degli enti e imprese abilitati al trasporto di tali rifiuti (art. 1 dell'ordinanza n. 718); l'obbligo, posto agli enti e imprese abilitati allo smaltimento dei rifiuti urbani e speciali (art. 2, d.P.R. n. 915 del 1982), nonché ai titolari degli stabilimenti, impianti o imprese, che producano, trasportino o trattino rifiuti o provvedano allo stoccaggio di essi, di eseguire le comunicazioni di cui rispettivamente all'ultimo comma dell'art. 3, d.P.R. n. 915 del 1982 (aventi per oggetto il quantitativo, la natura e le tecniche di smaltimento relativi all'anno precedente) e 11, stesso d.P.R. (aventi per oggetto la prestazione di informazioni e la presentazione di una relazione annuale sui tipi e sui quantitativi dei rifiuti), anche al Prefetto, sempre nella veste suindicata (art. 4 dell'ordinanza n. 718); l'obbligo, posto alle Regioni e Province autonome, di comunicare al Ministro l'elenco dei siti individuati per lo stoccaggio delle sostanze pericolose (art. 5 dell'ordinanza n. 718);

2) le verifiche delle caratteristiche e dello stato delle discariche censite e dei canali, delle aree destinate allo stoccaggio delle sostanze tossiche e nocive, degli impianti di trattamento (nel senso più lato di trasformazione, rigenerazione, recupero e innocuizzazione) dei rifiuti tossici e nocivi, e la valutazione dei relativi rischi ambientali: giudizi tecnici tutti affidabili dal Ministro per il coordinamento della protezione civile o da un suo delegato a una società costituenda ad opera dell'Istituto per la ricostruzione industriale (art. 2, ordinanza n. 727).

Con le attività e operazioni così previste, al pari che con gli obblighi ad esse strumentali così imposti, si perseguono, infatti, le finalità dell'informazione. E questa, da un lato, è considerata strumento necessario di una forma preventiva e cautelativa, tanto della tutela ambientale quanto degli stessi interventi di protezione civile resi necessari da eventi straordinari di danno o di pericolo, che si va affermando nel nostro ordinamento. Possono essere richiamati, sotto il primo aspetto, l'art. 102, n. 3, d.P.R. n. 616 del 1977, là dove sono previste, e riservate allo Stato, funzioni concernenti la rilevazione nazionale dei fenomeni di inquinamento e, ora, l'art. 14, comma primo e comma terzo, della legge 8 luglio 1986, n. 349, in materia di divulgazione ad opera del Ministro dell'ambiente di informazioni sullo stato dell'ambiente e di accesso da parte del cittadino alle medesime, in quanto disponibili presso gli uffici pubblici. E, sotto il secondo aspetto, l'art. 3, comma terzo, lettera d, della legge n. 996 del 1970, là dove, fra i compiti del Comitato interministeriale, si fa riferimento alla raccolta e alla divulgazione di ogni informazione utile alla protezione della popolazione civile e, più recentemente, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 1984, con cui il Ministro per il coordinamento della protezione civile è delegato fra l'altro alla raccolta e divulgazione di ogni informazione e dato in materia di previsione e di prevenzione delle emergenze, anche mediante lo studio delle relative cause. Dall'altro lato, le attività inerenti all'informazione stessa per loro natura non sono invasive nei rapporti fra Stato e Regioni, ed anzi sono riferibili all'osservanza del princìpio di leale cooperazione fra i due enti, cui i detti rapporti devono uniformarsi. Proprio in relazione a tale princìpio questa Corte ha ritenuto non lesiva delle competenze regionali la pretesa dello Stato di ottenere informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio dalla Regione o da altri enti che analoghe informazioni siano tenuti a rendere alla Regione stessa, ed ha richiamato al riguardo l'art. 6, ultimo comma, legge n.833 del 1978, che specifica, in tema di tutela della salute, quanto prescritto in via generale dall'art. 3, ultimo comma, legge 22 luglio 1975, n. 382 (sent. n. 359 del 1985).

Alla medesima forma preventiva e cautelativa della protezione civile può ricondursi la predisposizione, sempre per la mera eventualità dell'avveramento di situazioni di danno o di pericolo riferibili allo smaltimento dei rifiuti, di strumenti indiretti di intervento, quale è delineata nelle residue disposizioni della ordinanza n. 727, là dove, fra le prestazioni che possono essere chieste dal Ministro per il coordinamento della protezione civile o da un suo delegato, è annoverata l'esecuzione di interventi di emergenza e l'assunzione di iniziative di

bonifica dei territori interessati da fenomeni di inquinamento. E neppure tale predisposizione di strumenti, poiché il loro impiego non è previsto nell'immediato, né preannunciato in termini di certezza, ma è fatto dipendere da una astratta possibilità e dalle valutazioni future connesse alla realizzazione di essa, può considerarsi lesiva delle indicate competenze regionali e provinciali.

9. - Va pertanto dichiarato che non spetta al Ministro per il coordinamento della protezione civile disporre la notificazione alle prefetture competenti per territorio, da parte degli enti e delle imprese che effettuano la raccolta e il trasporto dei rifiuti tossici e nocivi, dell'autorizzazione rilasciata dalla Regione, ai fini del riscontro di idoneità, né disporre tale riscontro e le attività conseguenziali, come previsto dall'art. 2 dell'ordinanza n. 718; e va dichiarato altresì che non gli spetta comminare le sanzioni di cui all'art. 3 dell'ordinanza stessa; vanno di conseguenza annullate tali disposizioni.

Va invece dichiarato che spetta al detto Ministro disporre il censimento di cui all'art. 1 e le comunicazioni di cui agli artt. 4 e 5 dell'ordinanza suindicata, nonché prevedere la stipulazione della convenzione con una Società IRI e la richiesta delle prestazioni di cui all'ordinanza n. 727.

Da tali provvedimenti rimangono assorbite le censure della Regione Lombardia concernenti la lesione dell'autonomia finanziaria regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi promossi con i ricorsi di cui in epigrafe,

Dichiara inammissibili le questioni di illegittimità costituzionale sollevate dalla Regione Lombardia contro le ordinanze del Ministro per il coordinamento della protezione civile n. 718 dell'8 aprile 1986 (G.U. n. 83 del 1986) e n. 727 del 28 aprile 1986 (G.U. n. 102 del 1986);

Dichiara che non spetta al Ministro per il coordinamento della protezione civile porre l'obbligo agli enti e alle imprese che effettuano la raccolta e il trasporto dei rifiuti tossici e nocivi di notificare alle prefetture competenti per territorio l'autorizzazione rilasciata dalla Regione ai fini del riscontro di idoneità degli enti e delle imprese ora indicati, né prevedere tale riscontro e le attività conseguenziali, come il rilascio di un apposito contrassegno da apporre sul mezzo di trasporto e la comunicazione agli organi di polizia dell'elenco degli enti e delle imprese alle quali è stato rilasciato il contrassegno per la vigilanza e i controlli relativi, ai sensi dell'art. 2 dell'ordinanza n. 718;

Dichiara, altresì, che non spetta allo stesso Ministro comminare le sanzioni del ritiro della patente, dell'attivazione del procedimento di revoca, dell'autorizzazione e del sequestro dell'automezzo e del materiale trasportato, di cui all'art. 3 dell'ordinanza stessa;

Annulla, di conseguenza, i detti articoli 2 e 3 dell'ordinanza n. 718;

Dichiara che spetta al Ministro per il coordinamento della protezione civile prevedere le attività e le comunicazioni di cui agli artt. 1, 4 e 5 dell'ordinanza n. 718, nonché la stipulazione con una costituenda società dell'IRI della convenzione e la richiesta alla medesima delle prestazioni, di cui all'ordinanza n. 727.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: CORASANITI

Depositata in cancelleria il 28 maggio 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.