CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **512/1990** (ECLI:IT:COST:1990:512)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **25/09/1990**; Decisione del **15/10/1990**
Deposito del **30/10/1990**; Pubblicazione in G. U. **07/11/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16615 16616 16617 16618**
Atti decisi:

N. 512

SENTENZA 15-30 OTTOBRE 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento notificato il 7 aprile 1990, depositato in Cancelleria il 17 aprile successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'ambiente 26 gennaio 1990, intitolato: "Individuazione delle materie prime secondarie e determinazione delle norme tecniche generali relative alle attività di stoccaggio, trasporto, trattamento e riutilizzo delle materie prime secondarie", ed iscritto al n. 11 del registro conflitti 1990;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 7 aprile 1990 e regolarmente depositato, la Provincia autonoma di Trento propone conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 28 gennaio 1990, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 30 del 6 febbraio 1990, avente ad oggetto: "Individuazione delle materie prime secondarie e determinazione delle norme tecniche generali relative alle attività di stoccaggio, trasporto, trattamento e riutilizzo delle materie prime secondarie".

La Provincia ricorrente, ricordata la propria competenza esclusiva in materia di urbanistica, tutela del paesaggio e lavori pubblici di interesse provinciale, nonché quella concorrente in materia di igiene e sanità, e, più in generale, la propria competenza in materia di tutela dell'ambiente (v. sent. n. 183 del 1987) - competenza esercitata con una copiosa normativa -, deduce che, ove il decreto del Ministro dell'ambiente fosse ritenuto applicabile nel territorio provinciale, lo stesso sarebbe lesivo delle competenze provinciali sotto vari profili.

Innanzitutto, la disposizione contenuta nell'art. 1, primo comma, includendo tra le materie prime secondarie anche i residui derivanti da raccolte differenziate o finalizzate svolgentesi nell'ambito dei servizi relativi ai rifiuti solidi urbani, esorbiterebbe dalla previsione legislativa (art. 2, primo e terzo comma, decreto-legge n. 397 del 1988, convertito nella legge 9 novembre 1988, n. 475) che rinvia al Ministro dell'ambiente la individuazione di tali materie. Per la ricorrente, l'individuazione delle materie prime secondarie dovrebbe considerarsi specificamente legata ai residui dell'attività produttiva industriale, che, pur costituendo "rifiuti" in senso proprio (e come tali soggetti alla normativa posta dal d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915), possono essere introdotti, eventualmente previo adeguato trattamento, nel circuito produttivo. I rifiuti oggetto di raccolte differenziate sarebbero, viceversa, del tutto estranei alla problematica delle materie prime secondarie e la loro disciplina andrebbe rinvenuta nella normativa sui rifiuti solidi urbani, e non già nel d.P.R. n. 915 del 1982 (v. in particolare artt. 6 e 8, i quali affidano ai comuni la gestione dei servizi per i rifiuti solidi urbani).

Illegittima sarebbe, altresì, l'inclusione tra le materie prime secondarie anche dei residui, derivanti da processi produttivi, dei quali il detentore o lo smaltitore possano dimostrare - sulla base di "idonea documentazione contrattuale", il primo, e di "idonea dichiarazione", il secondo - l'effettiva destinazione al riutilizzo (art. 3, primo comma, lettere b e c), in quanto in questo modo si rimetterebbe alla volontà di un privato una determinazione che la legge (art. 2, terzo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988) affida a un atto dell'autorità amministrativa.

Inoltre, il decreto impugnato sarebbe lesivo della competenza provinciale là dove pretende di dettare norme generali per l'attività di utilizzazione, stoccaggio, trasporto e trattamento delle materie prime secondarie. Premesso che il decreto-legge n. 397 del 1988 autorizza il Ministro dell'Ambiente soltanto a dettare "norme tecniche generali" e che in questa nozione debbono ricomprendersi esclusivamente quelle prescrizioni caratterizzate da uno scarso, se non nullo, tasso di discrezionalità amministrativa, che siano espressione di scelte meramente tecniche, dettate da una indiscutibile esigenza di uniformità su tutto il territorio nazionale, la ricorrente osserva che il decreto impugnato sarebbe andato ben al di là di questi confini. Pertanto, a suo giudizio, sarebbero sicuramente lesive delle competenze provinciali norme come quelle contenute nell'art. 4, primo comma (individuazione delle condizioni per la

sottrazione delle operazioni di trattamento al regime di autorizzazione di cui al d.P.R. n. 915 del 1982), nell'art. 6 (norme di sicurezza, durata massima dello stoccaggio provvisorio), negli artt. 7, 8, 9 (imposizione di obblighi ai privati carenti di base legislativa), nell'art. 10 (previsione di una dichiarazione di identificazione dal contenuto predeterminato), nell'art. 11 (attribuzione di compiti ad un ente territoriale), nell'art. 12 (poteri di controllo tramite accessi ed ispezioni) e nell'art. 13 (norme in tema di importazione ed esportazione di materie prime secondarie).

Né, sempre a giudizio della ricorrente, il decreto impugnato potrebbe esser ritenuto legittimo considerandolo espressione della funzione di indirizzo, promozione e coordinamento di cui all'art. 2, quarto comma, del decreto-legge n. 397 del 1988, dal momento che questa funzione va esercitata nelle forme previste dall'art. 2, terzo comma, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, forme che nel caso non si riscontrano.

Da ultimo, sempre ad avviso della ricorrente, il decreto impugnato sarebbe illegittimo, in quanto, avendo esso indubbiamente carattere regolamentare, sarebbe stato adottato senza il rispetto del procedimento di formazione dei regolamenti ministeriali previsto dall'art. 17, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ed in particolare senza la preventiva acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri contestando la fondatezza del ricorso.

Premesso che le competenze provinciali rilevanti sono quelle, di tipo concorrente, in materia di igiene e sanità e considerato che in sede di conflitto non possono sollevarsi censure relative alle previsioni del decreto-legge n. 397 del 1988, convertito nella legge n. 475 del 1988, ovvero attinenti al merito delle scelte operate dal decreto impugnato, l'Avvocatura dello Stato osserva, in primo luogo, che la individuazione tra le materie prime secondarie di residui derivanti da raccolta finalizzata non potrebbe interferire con le competenze relative alla raccolta dei rifiuti solidi urbani, dal momento che la disciplina posta dal decreto impugnato concernerebbe fasi successive alla raccolta.

Inoltre, sempre ad avviso dell'Avvocatura, il decreto impugnato non intenderebbe sostituirsi a un atto di indirizzo e coordinamento basato sull'art. 2, quarto comma, del decreto-legge n. 397 del 1988, poiché la funzione ivi prevista è stata espressamente fatta salva dall'art. 6, quarto comma, del decreto impugnato, al pari delle competenze regionali e provinciali, le quali sono state fatte salve dall'art. 1, quarto comma, dello stesso atto.

Infine, conclude l'Avvocatura, le censure relative alla formazione dell'atto impugnato basate sul presupposto che questo sia un atto regolamentare ed in particolare, quella relativa alla mancanza del parere del Consiglio di Stato, non sarebbero rilevanti in questa sede, non essendo deducibili nei giudizi per conflitto di attribuzione.

3. - Entrambe le parti in giudizio hanno presentato memorie.

La Provincia osserva, innanzitutto, che la disposizione invocata dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della salvezza delle competenze provinciali (art. 1, quarto comma) sarebbe formulata in modo ambiguo e sembrerebbe limitarsi semplicemente a confermare i poteri che l'art. 2, sesto comma, del decreto-legge n. 397 del 1988 attribuisce a regioni e province e che sono proprio quelli che si ritengono qui lesi (disciplina delle modalità per il controllo dell'utilizzazione delle materie prime secondarie, determinazione di modalità e condizioni per l'esclusione delle stesse dall'ambito di applicazione della normativa in tema di rifiuti).

La Provincia contesta, poi, che le competenze provinciali in discussione siano solo quelle in materia di igiene e sanità (v. sentt. nn. 183 e 192 del 1987, 744 del 1988 e 324 del 1989). E,

dopo aver sottolineato che i vizi procedimentali possono essere fatti valere se si riverberano in lesione delle competenze provinciali o regionali (sent. n. 302 del 1988), conclude che il formale rinvio a norme di indirizzo e coordinamento non varrebbe a nascondere la realtà, per la quale il decreto impugnato avrebbe invaso lo spazio destinato ad una fonte diversa.

Anche l'Avvocatura Generale dello Stato ha depositato una memoria nella quale rileva che, come la definizione dei rifiuti compete alla legislazione statale, così anche quella delle materie prime secondarie non potrebbe non spettare allo Stato, dal momento che costituirebbe la base per un trattamento differenziato dei residui derivanti da processi produttivi di cui è preferibile favorire la destinazione alla riutilizzazione. Pertanto, poiché la Provincia di Trento non ha impugnato l'art. 2 della legge n. 475 del 1988, nella parte in cui deferisce ad un decreto ministeriale la individuazione delle materie prime secondarie, il conflitto proposto nei confronti del decreto che effettua tale individuazione dovrebbe essere dichiarato, prima ancora che non fondato, inammissibile. Alla stessa conclusione porterebbe pure il rilievo che la Provincia di Trento chiederebbe a questa Corte un sindacato sulle scelte di merito, senza che dal modo in cui la individuazione è fatta possano derivare lesioni alle competenze provinciali.

L'Avvocatura ribadisce, poi, la sua posizione sull'infondatezza del ricorso proposto, rilevando la natura di norme tecniche in relazione alle previsioni contenute nel decreto impugnato, considerato che "la normazione tecnica demandata alle fonti ministeriali non può non dedicarsi a stabilire condizioni e limiti che consentono (...) di sottoporre le materie prime secondarie a controlli e procedure diverse da quelli che valgono per i rifiuti veri e propri, nonché le definizioni della disciplina alternativa".

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Trento ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 26 gennaio 1990, intitolato "Individuazione delle materie prime secondarie e determinazione delle norme tecniche generali relative alle attività di stoccaggio, trasporto, trattamento e riutilizzo delle materie prime secondarie". Secondo la ricorrente, tale decreto - nell'estendere la nozione di materia prima secondaria anche ai residui derivanti da raccolte finalizzate dei rifiuti solidi urbani e nel dettare norme diverse da quelle tecniche generali, impositive fra l'altro di obblighi a soggetti privati, in materia di stoccaggio, di trasporto, di trattamento e di riutilizzo delle materie prime secondarie - lederebbe tanto le competenze, di carattere esclusivo, ad essa garantite dall'art. 8, nn. 5, 6 e 17, dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in materia di urbanistica, tutela del paesaggio e lavori pubblici d'interesse provinciale, quanto le competenze, di tipo concorrente, ad essa garantite dall'art. 9, n. 10, dello stesso Statuto in materia di igiene e sanità e, più in generale, in materia di ambiente. La medesima ricorrente ritiene poi che la lesione delle suddette attribuzioni si sia realizzata anche attraverso la violazione delle norme interposte contenute nell'art. 2, quarto comma, del decreto - legge 9 settembre 1988, n. 397 (Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali), convertito nella legge 9 novembre 1988, n. 475, e nell'art. 17, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2. - Premesso in via generale che il decreto ministeriale impugnato deve ritenersi applicabile anche alla Provincia di Trento, per il fatto che la dichiarazione di salvezza delle competenze regionali contenuta nell'art. 1, quinto comma, dello stesso decreto non è altro che una clausola di stile priva di qualsiasi efficacia concreta, e premesso che, nel caso in esame, è posta in discussione la competenza concorrente della Provincia autonoma di Trento in materia di ambiente (v. sent. n. 183 del 1987), va innanzitutto respinto il ricorso relativamente alla

censura concernente l'art. 2, nella parte in cui include nella definizione di "materia prima secondaria", oltre ai residui derivanti da processi produttivi, quelli provenienti da raccolte finalizzate.

Sulla base della prospettazione operata dalla ricorrente, pur non potendosi dubitare che il potere di individuare le materie prime secondarie spetti allo Stato, e, in particolare, al Ministro dell'ambiente, sussisterebbe nel caso un esercizio illegittimo di quel potere, dal momento che l'estensione della suddetta nozione ai residui solidi urbani confluiti in raccolte finalizzate contrasterebbe con l'art. 2, primo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988, che circoscrive la definizione delle materie prime secondarie ai "residui derivanti da processi produttivi e (...) suscettibili, eventualmente previi idonei trattamenti, di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi della stessa o di altra natura". In tal modo, per la parte ora in esame, il decreto impugnato lederebbe le competenze che la Provincia autonoma di Trento possiede in materia di igiene e sanità e di tutela dell'ambiente da inquinamenti, interferendo illegittimamente con i poteri che la ricorrente ha titolo di svolgere (e di fatto ha già svolto) nell'ambito dei servizi relativi ai rifiuti solidi urbani. Tuttavia, l'interpretazione dell'art. 2, primo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988 proposta dalla Provincia autonoma di Trento, per le ragioni appresso indicate, non può essere condivisa.

Secondo il suo proprio concetto, per "materia prima secondaria" deve intendersi qualsiasi residuo, tanto se derivante da un processo di produzione quanto da uno di consumo (uso), il quale, essendo suscettibile di riutilizzazione o di sfruttamento economico, viene reimmesso in un circuito avente come destinazione finale il suo impiego nella produzione in qualità di materia prima. In mancanza di un collegamento di tal natura con una destinazione produttiva, qualsiasi residuo non può neppure esser logicamente concepito come "materia prima secondaria", per il fatto che il legame, anche indiretto, con una destinazione produttiva rappresenta un elemento necessario affinché un determinato residuo non possa essere considerato un "rifiuto" e possa essere assoggettato, invece, alla disciplina speciale delle "materie prime secondarie".

Questa determinazione concettuale è chiaramente richiamata dall'art. 2, primo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988 allorché esige che le "materie prime secondarie" debbano consistere in residui "suscettibili, eventualmente previi idonei trattamenti, di essere utilizzati come materie prime in altri processi produttivi della stessa o di altra natura". La stessa disposizione di legge, poi, include nella medesima definizione l'ulteriore requisito della provenienza del residuo da processi produttivi, facendo riferimento in tal modo all'evenienza usualmente ricorrente nella pratica, anche se non necessariamente richiesta per la qualificazione di un residuo come "materia prima secondaria". Infatti, ove sussistano sostanze o materiali residuati da utilizzazioni diverse da quelle produttive (uso, consumo) e tuttavia aventi come destinazione finale il reimpiego in qualità di materia prima in un ulteriore processo di produzione, essi non possono non essere definiti come "materie prime secondarie" e non possono non essere assoggettati, a pena di una profonda irragionevolezza, alla distinta disciplina propria di queste ultime.

Nell'esercizio del potere di individuazione dei residui da classificare e da disciplinare come "materie prime secondarie", conferitogli dall'art. 2, terzo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988, il Ministro dell'ambiente si è attenuto alla definizione ora ricordata. L'art. 2 del decreto ministeriale impugnato, infatti, oltre a riprendere nei suoi termini generali la definizione contenuta nell'atto legislativo sul quale si fonda, precisa ulteriormente che i residui destinati al reimpiego come materie prime in altri processi di trasformazione economica possono derivare tanto da processi produttivi quanto da raccolte finalizzate.

Contrariamente a quanto mostra di ritenere la ricorrente, l'inclusione dei residui provenienti dalle raccolte finalizzate indicate nell'elenco allegato al decreto impugnato, non costituisce una violazione delle disposizioni di legge che, dopo aver dato la definizione di

"materia prima secondaria", ne affidano l'individuazione a un decreto del Ministro dell'ambiente, da adottare di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 2, primo e terzo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988). Se, come si è precedentemente precisato, la destinazione finale di un residuo deve esser considerata come il criterio di individuazione primario e preminente e se, dunque, un determinato residuo deve esser definito e disciplinato come "rifiuto" ovvero come "materia prima secondaria" a seconda che ad esso sia impressa la destinazione finale dell'abbandono ovvero quella del reimpiego produttivo in qualità di materia prima, allora la devoluzione a una raccolta finalizzata di una sostanza o di un materiale, quali quelli di cui all'elenco allegato al decreto impugnato, mostra obiettivamente che al residuo considerato è stata impressa la destinazione finale della reimmissione nel ciclo economico. Le raccolte finalizzate indicate nell'elenco si giustificano, infatti, solo in vista del fine della riutilizzazione economica degli stessi. E se quest'ultima può essere di vario tipo e, comunque, non comporta di per sé una effettiva destinazione finale del residuo verso un ulteriore processo produttivo in qualità di materia prima, resta il fatto che di quest'ultimo esito non si può escludere la possibilità. Sicché, come non è arbitrario prevedere che le materie prime secondarie provengano da raccolte finalizzate, così è pienamente ammissibile che, ove in seguito alla raccolta sia impressa al residuo una effettiva e obiettiva destinazione finale al reimpiego nella produzione in qualità di materia prima, si ritenga di dover applicare all'anzidetto residuo la disciplina sulle "materie prime secondarie" anziché quella sui "rifiuti".

Per questo profilo, pertanto, il decreto ministeriale impugnato non può esser considerato esercizio illegittimo del potere di individuazione delle materie prime secondarie che l'art. 2, terzo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988 conferisce al Ministro dell'ambiente. Né contro tale conclusione può valere l'argomento, presente in recenti sentenze della Corte di giustizia delle Comunità Europee e di giudici nazionali, per il quale la disciplina sui rifiuti va applicata a qualsiasi residuo oggettivamente destinato all'abbandono senza che rilevi la sua suscettibilità ad essere reimpiegato nell'attività produttiva. Infatti, non è l'intrinseco valore patrimoniale del residuo o l'astratta suscettibilità dello stesso ad essere riutilizzato in un processo di trasformazione economica a far considerare il residuo come una "materia prima secondaria", ma è, piuttosto, la sua attuale, effettiva e oggettiva destinazione finale alla produzione a renderlo sottoponibile al distinto regime giuridico delle "materie prime secondarie".

3. - Prive di fondamento sono altresì le censure che la Provincia autonoma di Trento rivolge allo stesso decreto impugnato in relazione alle disposizioni contenute nell'art. 3, lettere b) e c), sul presupposto che queste ultime, nel far dipendere l'individuazione delle "materie prime secondarie" da una "idonea documentazione contrattuale" o da una "idonea dichiarazione dello smaltitore", rinvierebbero in concreto, per la predetta individuazione, ad atti di privati, in violazione dell'art. 2, terzo comma, del decreto - legge n. 397 del 1988, che richiede invece, allo stesso scopo, un atto di una autorità pubblica (decreto del Ministro dell'ambiente).

Anche sotto il profilo ora esaminato l'interpretazione che la ricorrente dà alle disposizioni impugnate non può essere condivisa. Nel conferire al Ministro dell'ambiente il potere di individuazione delle "materie prime secondarie", l'art. 2, terzo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988 non predetermina i criteri di individuazione, ma segue la via di predisporre una definizione (primo comma) e di autorizzare il Ministro dell'ambiente a identificare, sulla base di quella definizione, i vari residui che potrebbero essere reimpiegati come materie prime in ulteriori processi produttivi. Con il decreto impugnato il Ministro ha proceduto a tale individuazione facendo ricorso, in via primaria, al metodo tabellare, nel senso che ha predisposto un elenco di residui che, per la loro particolare provenienza e la loro specifica destinazione produttiva, debbono essere considerati "materie prime secondarie" (v. art. 3, primo comma, nonché la tabella contenuta nell'allegato n. 1). Tuttavia, in considerazione della rapida evoluzione tecnologica e del conseguente rischio che la rigidità di un'elencazione tabellare possa far sfuggire alla disciplina delle "materie prime secondarie" residui aventi in effetti la natura propria di queste ultime, il Ministro dell'ambiente ha non arbitrariamente

integrato l'individuazione per mezzo della tabella con una basata su un criterio "aperto", da applicarsi in via succedanea in relazione a residui che, pur non essendo compresi nella tabella allegata al decreto, debbono parimenti considerarsi "materie prime secondarie" in ragione della loro effettiva e oggettiva destinazione finale al reimpiego in un processo produttivo in qualità di materie prime.

Diversamente da quanto suppone la ricorrente, la scelta di un criterio come quello da ultimo menzionato non comporta lo slittamento del potere di individuazione delle "materie prime secondarie" dal Ministro dell'ambiente agli operatori dai quali proviene la documentazione richiesta. In realtà, il criterio di individuazione delle "materie prime secondarie" resta pur sempre quello fissato dal Ministro dell'ambiente e, prima ancora, dalle disposizioni legislative precedentemente ricordate: l'effettiva e oggettiva destinazione finale dei residui al reimpiego nella produzione come materie prime. La "idonea documentazione contrattuale", cui si riferisce l'art. 3, lettera b), del decreto impugnato e la "idonea dichiarazione dello smaltitore", richiesta dall'art. 3, lettera c), dello stesso decreto, costituiscono non già gli atti di individuazione, ma piuttosto i mezzi documentali dai quali partire per provare l'effettiva e oggettiva destinazione finale dei residui verso la riutilizzazione produttiva.

In altri termini, poiché il decreto ministeriale impugnato ha non irragionevolmente integrato l'elenco tabellare delle "materie prime secondarie" con la predisposizione di modalità di individuazione basate su un criterio di effettività e, come tali, comportanti un accertamento da svolgere di volta in volta sulla base di verifiche relativamente complesse, esso ha altresì introdotto una serie di cautele e di adempimenti vòlti a fornire a quest'ultimo tipo di individuazione un sufficiente grado di certezza e di omogeneità rispetto alle modalità di individuazione connesse con il sistema tabellare. A tal fine lo stesso decreto, all'articolo ora esaminato, richiede in via generale che tanto la documentazione contrattuale quanto la dichiarazione dello smaltitore siano "idonee": siano tali, cioè, da indurre a non ritenere affatto sufficiente un'indagine sull'elemento "psicologico" degli atti di volontà (dichiarazione o contratto) richiesti come principi di prova dell'effettiva e oggettiva destinazione del residuo, ma ad esigere, anzi, che quegli atti di volontà siano così circostanziati e suffragati da elementi di fatto inequivocabilmente conducenti al medesimo fine che non si possa ragionevolmente avere alcun dubbio circa l'effettiva e oggettiva destinazione finale del residuo considerato al reimpiego produttivo in qualità di materie prime.

L'art. 3 del decreto ministeriale impugnato, allo scopo di prevenire abusi o frodi nel traffico dei rifiuti o nel loro riciclaggio, ha, pertanto, considerato non sufficiente come mezzo di prova dell'esistenza di una "materia prima secondaria" la mera volontà contrattuale o la semplice dichiarazione dello smaltitore, ma ha implicitamente richiesto, nel prevedere il requisito della loro "idoneità", che quelle manifestazioni di volontà siano accompagnate da dati oggettivi e inequivocabilmente certi, quali, ad esempio, la possibilità tecnica che un certo residuo possa essere riutilizzato come materia prima in un ulteriore processo produttivo, la convenienza economica dell'impiego della materia prima secondaria rispetto a quello della corrispondente materia prima, la destinazione produttiva specifica verso la quale il residuo è indirizzato e, ove abbia oggettiva rilevanza, la provenienza del residuo stesso. Inoltre, lo stesso decreto ministeriale, sempre in collegamento necessario con il requisito della "idoneità" della documentazione contrattuale e della dichiarazione dello smaltitore, ha espressamente previsto agli articoli successivi una serie di adempimenti ("obbligo di dichiarazione", "obbligo di informazioni", tenuta dei registri di carico e di scarico, "scheda di identificazione") e di controlli rivolti ad accertare l'effettiva e oggettiva destinazione finale del residuo e a verificare la corrispondenza alla realtà della documentazione contrattuale o della dichiarazione dello smaltitore.

4. - Parimenti non fondate sono le censure che la ricorrente muove all'art. 6 del decreto ministeriale impugnato, sul presupposto che esorbiterebbe dal potere del Ministro

dell'ambiente di determinazione delle "norme tecniche" una "disposizione che prevede l'applicazione ad un determinato oggetto di altre normative tecniche" e che, quindi, non potrebbe essere qualificata essa stessa come norma tecnica.

Premesso che l'impugnazione della Provincia deve ritenersi circoscritta ai primi tre commi dell'art. 6, là dove è prevista, con alcune correzioni, l'estensione alle "materie prime secondarie" delle normative tecniche di sicurezza e le relative procedure autorizzative previste per le attività industriali e commerciali relative alla materia prima corrispondente o, in mancanza di quelle, delle norme tecniche di sicurezza previste per i rifiuti speciali ovvero tossici e nocivi, non si può dubitare che l'esercizio del potere contestato, per la parte in cui si riferisce al rinvio a norme tecniche di sicurezza, rientri nei limiti di legittimità stabiliti in proposito. Infatti, nel ripartire le competenze fra lo Stato e le regioni (e le province autonome) in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione e dei corrispondenti articoli degli Statuti speciali sulle potestà legislative e amministrative regionali (e provinciali) in materia di igiene e sanità e di protezione dell'ambiente, l'art. 2 del decreto-legge n. 397 del 1988 - oltre a riconoscere allo Stato la funzione di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività connesse all'utilizzazione, allo stoccaggio, al trasporto, al trattamento e ai controlli relativi (comma quarto) e oltre ad attribuire al Ministro dell'ambiente il già ricordato potere di individuazione delle "materie prime secondarie" (comma terzo) - conferisce allo stesso Ministro il potere di "determinare le norme tecniche generali relative alle attività di cui al comma quarto" (v. art. 2, quinto comma). Ebbene, che quest'ultimo potere sia stato esercitato attraverso il rinvio a norme tecniche previste per altre materie o sostanze (come nei primi due commi dell'articolo impugnato) ovvero attraverso una diretta formulazione delle corrispondenti prescrizioni (come nel terzo comma) non modifica la natura della funzione esercitata. Pertanto, il rinvio ad altre norme tecniche non può comportare di per sé un'esorbitanza dai limiti di legittimità propri del potere di determinazione delle norme tecniche generali, potere che, in ogni caso, non può confondersi con potestà di natura regolamentare.

5. - Tanto perché esorbitano dal ricordato potere ministeriale di adottare le norme tecniche generali, quanto perché sono assolutamente prive della dovuta base legale, vanno invece ritenute lesive delle competenze costituzionalmente assicurate alle regioni e alle province autonome le disposizioni che il decreto impugnato pone agli artt. 4, primo comma, 6, primo comma, limitatamente alle procedure autorizzative ivi considerate, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13.

La maggior parte di tali articoli contiene statuizioni che impongono agli operatori del settore alcuni adempimenti, i quali, come si è precedentemente accennato, sono finalizzati alle verifiche e ai controlli necessari per assicurare che il trattamento e il commercio delle "materie prime secondarie" avvenga in conformità con quanto stabilito nel decreto ministeriale e, in particolare, nel rispetto della destinazione effettiva dei residui in relazione alle ipotesi previste nell'art. 3, lettere b) e c), dello stesso decreto. Più precisamente, l'art. 7 impone un "obbligo di dichiarazione" dei soggetti che svolgano o intendano svolgere le attività di stoccaggio, trasporto, trattamento o riutilizzo di materie prime secondarie sotto il regime giuridico proprio di queste ultime, consistente nell'invio al Ministro dell'ambiente e alla regione interessata di una relazione esplicativa delle attività svolte o da svolgere, corredata da alcuni dati, ivi indicati, relativi alla quantità e alle tipologie delle "materie prime secondarie" cui quelle attività si riferiscono. L'art. 8 impone agli stessi soggetti un "obbligo di informazione" da esercitarsi annualmente verso la regione interessata o la provincia delegata in relazione agli stessi dati di cui all'articolo precedente. L'art. 9, poi, prevede un "obbligo di tenuta di registri di carico e scarico con fogli numerati e bollati dall'ufficio del registro", nei quali chi esercita attività di produzione, di stoccaggio, di trattamento, di adeguamento volumetrico o di riutilizzo di materie prime secondarie deve annotare giornalmente e in modo congruo alcuni dati precisamente indicati nello tesso articolo. Infine, l'art. 10 stabilisce, per chi effettua il trasporto delle "materie prime secondarie", che questo sia accompagnato da una "scheda di identificazione", il cui contenuto e il cui regime (conservazione, sostituibilità, etc.) sono fissati dallo stesso articolo.

Per altra parte gli articoli impugnati estendono alle "materie prime secondarie" alcune norme di valore legislativo previste per i rifiuti o per le materie prime. Così l'art. 6, primo comma, estende alle "materie prime secondarie" la disciplina delle procedure autorizzative prevista dalla normativa vigente per le attività industriali o commerciali relative alla materia prima corrispondente. L'art. 11, richiamando il contenuto dell'art. 7, secondo comma, del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, attribuisce alle province poteri di controllo sulle attività (stoccaggio, trasporto, etc.) relative alle "materie prime secondarie". L'art. 12, poi, nel suo primo comma, riformula in sostanza le norme previste dall'art. 11 del citato d.P.R. n. 915 del 1982, autorizzando, da un lato, le autorità competenti al controllo ad effettuare accessi o ispezioni all'interno di stabilimenti, imprese o impianti e, dall'altro lato, vincolando i titolari di questi ultimi a fornire le informazioni richieste. Ancora, il secondo comma dello stesso art. 12, con esplicito riferimento all'ormai abrogato art. 3 del codice di procedura penale del 1930, impone all'autorità amministrativa che rilevi omissioni o infedeltà nelle dichiarazioni e nelle registrazioni di cui agli artt. 7, 9 e 10 dello stesso decreto di fare rapporto all'autorità giudiziaria ordinaria ai fini dell'eventuale promovimento dell'azione penale. L'art. 13, inoltre, espressamente estende alle materie prime secondarie la disciplina che il decreto 22 ottobre 1988, n. 457, sulla base dell'art. 9- bis, terzo comma, del decreto-legge n. 397 del 1988, prevede solo per l'esportazione ed importazione dei rifiuti. Infine, l'art. 4, primo comma, dispone che restano soggette alle autorizzazioni di cui al d.P.R. n. 915 del 1982 le operazioni di trattamento delle materie prime secondarie che non comportino il solo adeguamento volumetrico, nonché quelle di trasporto dal luogo di produzione al luogo di trattamento e lo stoccaggio intermedio.

Tutte le norme e le prescrizioni ora citate devono essere osservate come condizione per l'applicazione ad un residuo della disciplina relativa alle "materie prime secondarie" invece di quella relativa ai "rifiuti" (v. art. 1, secondo comma, del medesimo decreto). In altri termini, l'osservanza del complesso di norme appena citato costituisce la previa condizione affinché un residuo sia "svincolato" dalla disciplina generale sui "rifiuti" per essere sottoposto al regime speciale delle "materie prime secondarie". In particolare, anzi, in mancanza degli adempimenti previsti negli artt. 7, 8, 9 e 10 e dei controlli indicati nei successivi artt. 11 e 12, la stessa individuazione delle "materie prime secondarie" da svolgersi in base ai criteri delineati nell'art. 3, lettere b) e c), non può neppure essere compiuta con le garanzie di certezza richieste. Tuttavia, questo stretto legame logico e giuridico non può giustificare l'elusione del rispetto del principio di legalità operata, con le disposizioni indicate, sotto un duplice profilo: sia in quanto sono statuizioni che esorbitano dai limiti propri del potere ministeriale di adottare le norme tecniche generali; sia in quanto impongono adempimenti in materie che la Costituzione sottopone a riserva relativa di legge o al principio di legalità sostanziale. Pertanto, pur rientrando in attribuzioni spettanti allo Stato, le disposizioni ora esaminate interferiscono illegittimamente con competenze costituzionalmente garantite alle regioni e alle province autonome, dal momento che sono state adottate senza la dovuta copertura legale e con un atto (decreto ministeriale) inidoneo a validamente porre norme diverse da quelle tecniche generali.

Resta assorbito ogni altro profilo di legittimità sollevato dalle parti in giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato definire e individuare le materie prime secondarie nei modi e nei termini risultanti dagli artt. 2 e 3, lettere b) e c) del decreto del Ministro dell'ambiente 26 gennaio 1990, intitolato "Individuazione delle materie prime secondarie e determinazione delle

norme tecniche generali relative alle attività di stoccaggio, trasporto, trattamento e riutilizzo delle materie prime secondarie";

Dichiara che spetta allo Stato adottare con decreto ministeriale le norme tecniche di sicurezza di cui all'art. 6, primo, secondo e terzo comma, del citato decreto del Ministro dell'ambiente;

Dichiara che non spetta allo Stato adottare, con decreto del Ministro dell'ambiente, le disposizioni di cui agli artt. 4, primo comma, 6, primo comma, limitatamente alla previsione delle procedure autorizzative ivi considerate, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 del citato decreto ministeriale;

E, conseguentemente, annulla gli artt. 4, primo comma, 6, primo comma, limitatamente alla previsione delle procedure autorizzative ivi considerate, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 del citato decreto del Ministro dell'ambiente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 ottobre 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 ottobre 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.