CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **220/1992** (ECLI:IT:COST:1992:220)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **17/03/1992**; Decisione del **07/05/1992**
Deposito del **25/05/1992**; Pubblicazione in G. U. **03/06/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18537 18538 18539**
Atti decisi:

N. 220

SENTENZA 7-25 MAGGIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia di Bolzano notificato il 18 dicembre 1991, depositato in Cancelleria il 20 dicembre 1991, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro dell'ambiente 21 giugno 1991, n. 324, recante " Regolamento delle modalità organizzative e di funzionamento dell'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti nelle varie fasi, nonché dei requisiti, dei termini, delle modalità e dei diritti di iscrizione" ed iscritto al n. 52 del registro conflitti 1991;

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 marzo 1992 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 18 dicembre 1991 (Reg. confl. n. 52 del 1991) la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'ambiente 21 giugno 1991, n. 324 (Regolamento delle modalità organizzative e di funzionamento dell'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti nelle varie fasi, nonché dei requisiti, dei termini, delle modalità e dei diritti di iscrizione), per violazione delle competenze in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, tutela del paesaggio, igiene e sanità, commercio, nonché della autonomia finanziaria, riservate alla Provincia ai sensi degli artt. 8, primo comma, nn.5, 6, 10, 14, 15, 16 e 21; 9, primo comma, nn. 3, 8 e 10; 16, primo comma, e del titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

2. - Con il decreto impugnato il Ministro dell'ambiente ha inteso disciplinare l'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti, in attuazione di quanto disposto dall'art. 10 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361 (Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti), convertito in legge 29 ottobre 1987, n. 441.

A giudizio della ricorrente il decreto ministeriale avrebbe violato i limiti ed i criteri definiti dal suddetto art. 10 della legge n. 441, determinando così una lesione delle competenze costituzionalmente riservate alla Provincia autonoma che erano state, invece, espressamente fatte salve dall'art. 9 della stessa legge n. 441 del 1987.

In particolare, la Provincia lamenta (con il primo motivo del ricorso) che il decreto ministeriale, all'art. 1, quinto e sesto comma, abbia istituito una sezione decentrata dell'albo per il territorio provinciale di Bolzano, anziché limitarsi a disciplinare le sole sezioni locali inerenti alle Regioni ordinarie, e che tale sezione provinciale sia stata istituita presso un organismo, quale la Camera di commercio di Bolzano, estraneo all'ordinamento della Provincia e sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'industria.

Anche le disposizioni degli artt. 5, 6, 7 e 8 del decreto impugnato, che regolano la composizione, la durata e le funzioni della sezione provinciale di Bolzano, sono giudicate dalla ricorrente (con il secondo motivo) lesive delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite. Per effetto di tali disposizioni, infatti, a giudizio della Provincia, sarebbero stati attribuiti alla sezione provinciale meri compiti di carattere residuale in ordine alla istruttoria delle domande di iscrizione all'albo e all'accertamento del mantenimento dei requisiti ai fini della permanenza di tale iscrizione, riservando invece al comitato nazionale, che ha sede in Roma, il potere di decidere sulle iscrizioni, di comminare le sanzioni, nonché vari poteri sostitutivi, di coordinamento e di indirizzo nei confronti delle sezioni locali. Il decreto impugnato avrebbe altresì limitato i poteri delle sezioni decentrate dell'albo, ed in particolare della sezione provinciale di Bolzano, in ordine alle variazioni da apportare all'albo stesso (art. 16, secondo comma), al procedimento disciplinare (art. 19) ed alle sanzioni amministrative (artt. 17 e 18).

Tutte le suddette disposizioni, a giudizio della Provincia, si porrebbero in contrasto con l'impianto complessivo della legge n. 441 del 1987 che avrebbe inteso conferire alle Regioni ampi poteri in tutta la materia, riservando allo Stato le sole funzioni di coordinamento, controllo e vigilanza, oltre a taluni poteri sostitutivi in caso di inerzia regionale. Ne

risulterebbe conseguentemente stravolto tutto il quadro delle competenze definito dalla legge n. 441, in danno delle sezioni locali, ed in particolare della sezione provinciale di Bolzano, alla quale sarebbe stato illegittimamente sottratto qualsiasi potere decisionale, primo fra tutti quello di valutare l'idoneità dei requisiti delle imprese che esercitano in loco una attività di estremo rilievo ai fini della tutela ambientale, sulla quale la Provincia dovrebbe esercitare competenze di tipo esclusivo.

Così operando il Ministro dell'ambiente avrebbe altresì violato il principio di legalità, oltrepassando i limiti posti dal legislatore ed intervenendo con un atto di natura regolamentare in materia di competenza esclusiva della Provincia autonoma, in violazione del principio di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Rileva ancora la Provincia (nel terzo motivo) che, ai sensi dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 441 del 1987, l'iscrizione all'albo condiziona il rilascio, da parte delle Regioni e delle Province autonome, dell'autorizzazione di cui all'art. 6, lett. d), del d.P.R. n. 915 del 1982, per l'esercizio dell'attività di smaltimento dei rifiuti nonché per l'installazione e la gestione delle discariche. La lamentata lesione delle competenze provinciali in ordine all'iscrizione all'albo comporterebbe, pertanto, anche una lesione della competenza al rilascio delle suddette autorizzazioni. Ciò risulterebbe tanto più evidente nel caso delle imprese di trasporto dei rifiuti, per le quali l'iscrizione all'albo avrebbe valore sostitutivo dell'autorizzazione suddetta.

Infine, la Provincia lamenta (quarto motivo) che una lesione della propria autonomia finanziaria, di cui al titolo VI dello Statuto regionale ed all'art. 5 della legge 30 novembre 1989, n. 386, sarebbe stata determinata dagli artt. 15, secondo comma, e 22 del decreto impugnato, i quali stabiliscono, rispettivamente, che le imprese di trasporto dei rifiuti sono tenute a prestare a favore dello Stato le garanzie finanziarie di cui all'art. 10, secondo comma, della legge n. 441 "secondo modalità che saranno stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente", e che "agli oneri per la tenuta dell'albo e per l'attività del Comitato nazionale e delle sezioni si provvede con le entrate derivanti da un diritto di iscrizione annuale a carico delle ditte iscritte", non facendo carico alle imprese di prestare le garanzie finanziarie anche in favore della Provincia autonoma e non prevedendo la ripartizione a livello locale delle risorse finanziarie derivanti dal diritto annuale di iscrizione.

La ricorrente chiede, pertanto, il riconoscimento della propria competenza in materia ed il conseguente annullamento del decreto impugnato nella parte relativa alla Provincia di Bolzano.

3. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri tramite l'Avvocatura generale dello Stato per chiedere il rigetto del ricorso.

Ad avviso dell'Avvocatura la mancanza di fondamento del ricorso verrebbe a derivare dal fatto che la disciplina posta dal decreto impugnato dovrebbe considerarsi ricompresa nella materia "igiene e sanità", sulla quale la Provincia ricorrente potrebbe rivendicare solo una competenza di tipo concorrente e non già di carattere esclusivo.

4. - In prossimità dell'udienza la Provincia autonoma di Bolzano ha presentato memoria per confutare la tesi prospettata dalla difesa dello Stato e ribadire le proprie doglianze.

Considerato in diritto

1. - Con decreto n. 324 in data 21 giugno 1991 il Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, dei trasporti, della sanità e dell'interno, ha adottato un regolamento concernente le "modalità organizzative e di funzionamento dell'albo nazionale delle imprese

esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti nelle varie fasi, nonché dei requisiti, dei termini, delle modalità e dei diritti di iscrizione".

Con tale regolamento - emanato ai sensi dell'art. 10 della legge 29 ottobre 1987, n. 441, di conversione del decreto-legge 31 agosto, 1987 n. 361, recante "Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti" - è stata disciplinata l'istituzione presso il Ministero dell'ambiente dell'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti, articolato in un comitato nazionale ed in sezioni regionali, nonché, per quanto concerne i territori di Trento e Bolzano, in sezioni provinciali, con sede, rispettivamente, presso le Camere di commercio dei capoluoghi di Regione e delle due Province autonome.

Il decreto in questione regola altresì la composizione, la durata e le attribuzioni dei vari organi dell'albo, determinando le condizioni e le procedure relative all'iscrizione delle varie imprese, alle successive variazioni, sospensioni, cancellazioni, ai procedimenti disciplinari, alle risorse finanziarie destinate a sopperire agli oneri per la tenuta dell'albo.

Tale regolamento viene impugnato dalla Provincia di Bolzano nel suo insieme - ma con riferimento particolare agli artt. 1, commi quinto e sesto; 5; 6; 7, comma primo, lettere c) d) e) f) g) ed h); 8, comma primo, lettere a) ed e); 9; 10, comma quinto; 13; 15, comma secondo; 16, comma secondo; 17; 18 e 19 - in quanto ritenuto lesivo delle competenze provinciali in tema di urbanistica, tutela dell'ambiente, tutela del paesaggio, igiene e sanità, commercio (artt. 8, nn. 5, 6, 10, 14, 15, 16 e 21; 9 nn. 3, 8 e 10; 16 dello Statuto speciale e relative norme di attuazione), nonché dell'autonomia finanziaria provinciale (titolo VI dello Statuto speciale e relative norme di attuazione; art. 5 legge 30 novembre 1989, n. 386): il tutto in relazione agli artt. 9 e 10 della legge 29 ottobre 1987, n. 441, dove si afferma la salvezza delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano nelle materie, relative allo smaltimento dei rifiuti, regolate dalla stessa legge.

Secondo la ricorrente il regolamento in questione avrebbe violato la sfera di attribuzioni della Provincia di Bolzano: a) per il fatto di avere istituito la sezione provinciale dell'albo presso la Camera di commercio di Bolzano, cioè presso un ente di derivazione statale, sottratto alla vigilanza della Provincia; b) per aver riservato tutti i poteri decisionali relativi all'albo al comitato nazionale, riducendo le competenze delle sezioni provinciali a mere attività istruttorie e di proposta: e questo attraverso l'impiego di un atto regolamentare che non troverebbe adeguato fondamento nella legge e che sarebbe intervenuto in una materia affidata alla competenza esclusiva della Provincia; c) per avere espropriato la Provincia della competenza a rilasciare le autorizzazioni ad effettuare lo smaltimento, di cui all'art. 6 lett. a) del d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, dal momento che tale rilascio risulta condizionato dall'iscrizione all'albo, rispetto a cui la Provincia si trova sprovvista di ogni significativo potere decisionale; d) per avere previsto a carico delle imprese di trasporto dei rifiuti l'obbligo di prestare garanzia finanziaria solo a favore dello Stato (e non della Provincia) e per non avere ripartito a livello locale le risorse derivanti dal diritto di iscrizione annuale gravante sulle imprese iscritte.

2. - Le censure formulate nel ricorso in esame sono in parte inammissibili e in parte infondate.

Sono inammissibili le censure prospettate - nel primo e nel terzo motivo del ricorso - nei confronti dell'art. 1, commi quinto e sesto, del regolamento, anche in relazione agli artt. 2 e 10 della legge n. 441 del 1987.

Le norme impugnate, nel prevedere che le sezioni regionali hanno sede presso le Camere di commercio dei capoluoghi di Regione e delle Province autonome, nulla hanno aggiunto a quanto previsto dall'art. 10, primo comma, della legge n. 441 del 1987, dove (sia pure con una formula che non fa espresso riferimento alle Province autonome, ma che chiaramente le comprende) risultava stabilita l'articolazione dell'albo nazionale in sezioni regionali, istituite

presso le Camere di commercio del capoluogo. Nessuna autonoma potenzialità lesiva può essere, pertanto, con riferimento al profilo in esame, individuata nel decreto impugnato, che, su questo punto, si è limitato soltanto a ricalcare una disciplina sostanziale già interamente enunciata dalla legge precedente.

Del pari, nessun effetto lesivo delle competenze provinciali può essere imputato al regolamento in esame per quanto concerne il carattere condizionante dell'iscrizione all'albo ai fini del rilascio dell'autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività di smaltimento, di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 915 del 1982, ovvero ai fini dell'esercizio dell'attività di trasporto dei rifiuti. Tale condizionamento - nonostante si trovi rispecchiato anche nella disciplina posta dall'art. 10, quinto comma, del regolamento - non è stato, infatti, previsto dal decreto impugnato, bensì direttamente dalla legge n. 441, che, al secondo comma dell'art. 10, ha regolato in via primaria gli effetti dell'iscrizione all'albo ai fini dell'esercizio delle attività delle imprese operanti nel settore dello smaltimento dei rifiuti.

3. - Le ulteriori censure - formulate, in particolare, nei confronti degli artt. 5, 6, 7 (in parte), 8 (in parte), 9, 10 (in parte), 13 (in parte), 16 (in parte), 17, 18 e 19 - ancorché ammissibili, non sono fondate.

L'insieme di tali censure viene prospettato dalla ricorrente muovendo dal presupposto che, mediante il decreto impugnato, il Ministro dell'ambiente sia venuto a disciplinare, con un atto di natura regolamentare (sprovvisto, tra l'altro, di adeguata copertura legislativa), un settore incidente nell'ambito di competenze spettanti alla Provincia autonoma in via esclusiva o, quanto meno, concorrente.

L'esattezza di tale presupposto non può essere condivisa.

Va innanzitutto escluso che il regolamento in esame, per i suoi contenuti, non venga a trovare un adeguato fondamento nella fonte primaria. Al contrario, l'art. 10 della legge n. 441 del 1987 - dopo aver previsto l'istituzione dell'albo e le sue articolazioni centrali e regionali (con i relativi poteri) - ha conferito al Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, dei trasporti, della sanità e dell'interno, il potere di definire "le modalità organizzative e di funzionamento" e di stabilire "i requisiti, i termini, le modalità ed i diritti di iscrizione", adottando una formula che, per la sua ampiezza e generalità, si presenta tale da coprire, senza possibilità di dubbio, tutti gli aspetti enunciati con la disciplina posta dal decreto in esame.

Ma anche con riferimento al profilo sostanziale della censura, va escluso che la disciplina dell'albo di cui è causa - per quanto suscettibile di collegarsi all'esercizio di competenze regionali e provinciali in tema di smaltimento dei rifiuti quali quelle enunciate nell'art. 101 del d.P.R. n. 616 del 1977 o nell'art. 6 del d.P.R. n. 915 del 1982 - possa ritenersi inquadrabile nella sfera delle attribuzioni (esclusive o concorrenti) regionali o provinciali, dal momento che la legge n. 441 del 1987, nel prevedere l'istituzione dell'albo, ha configurato una struttura che, in quanto "nazionale", si caratterizza come unitaria anche se articolata attraverso organi decentrati operanti, in sede regionale, presso le Camere di commercio. Tale configurazione - che, nel regolamento, ha portato a concentrare la maggior parte dei poteri deliberativi nel comitato nazionale, riservando alle articolazioni periferiche la sola attività istruttoria - trova la sua giustificazione nelle particolari funzioni certificative cui l'albo deve assolvere con riferimento ad un settore caratterizzato dal forte intreccio tra interessi locali e nazionali, nonché dalla presenza di obblighi internazionali e comunitari che lo Stato è tenuto ad assolvere (v. sentt. n. 324 del 1989 e n. 433 del 1987).

In questo quadro, l'esigenza che ha ispirato il legislatore quando ha ritenuto di dover provvedere alla istituzione di un albo nazionale è stata, dunque, quella di garantire, con il massimo di trasparenza, un'adeguata uniformità nella determinazione dei criteri suscettibili di

legittimare l'iscrizione e, attraverso di essa, l'affidabilità delle singole imprese aspiranti a esercitare attività nel settore dello smaltimento. E questo tanto più ove si consideri che l'iscrizione all'albo consente all'impresa iscritta di svolgere la propria attività non solo nell'ambito di una determinata Regione o Provincia, ma in tutto il territorio nazionale (v. sentt. n. 372 del 1989 e n. 245 del 1990).

4. - Infondate si presentano, infine, le censure formulate nei confronti degli artt. 15 e 22 del regolamento, che vengono impugnati in quanto ritenuti lesivi dell'autonomia finanziaria della Provincia, garantita dal titolo VI dello Statuto speciale e dall'art. 5 della legge n. 386 del 1989.

In realtà, né le garanzie finanziarie poste a carico delle imprese di trasporto di cui all'art. 15 (ma già richiamate nell'art. 10, secondo comma, della legge n. 441), né i diritti annuali istituiti a carico di tutte le imprese iscritte all'albo per sopperire agli oneri della tenuta si presentano suscettibili di incidere, sotto alcun profilo, nella sfera dell'autonomia finanziaria garantita alla Provincia. Le une e gli altri non possono, infatti, ricondursi né alla sfera dei fondi speciali né a quella dei finanziamenti disposti a favore delle Province autonome di cui all'art. 5 della legge n. 386 del 1989, mentre la disciplina relativa a tali istituti prevista nel regolamento in esame viene a configurarsi come corollario naturale del carattere nazionale dell'albo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta allo Stato adottare la disciplina di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 21 giugno 1991, n. 324 recante " Regolamento delle modalità organizzative e di funzionamento dell'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti nelle varie fasi, nonché dei requisiti, dei termini, delle modalità e dei diritti di iscrizione".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 maggio 1992.

Il cancelliere: DI PAOLA

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.