

LAURA GALLI

SULL'ATTRIBUZIONE DI COMPETENZE
IN MATERIA DI RIFIUTI PRODOTTI
DALLE NAVI E RESIDUI DI CARICO

Estratto della Rivista

IL DIRITTO MARITTIMO

Fasc. III – 2013

GIURISPRUDENZA ITALIANA

CORTE COSTITUZIONALE 15 GIUGNO 2011, N. 187

MADDALENA, *Pres.*, NAPOLITANO, *Red.*

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI c. REGIONE MARCHE

- [1] **Ambiente – Disciplina dei rifiuti prodotti dalle navi – Legge Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, artt. 30, 40 comma 2 e 42 commi 7 e 9 – Affidamento del servizio ai Comuni – Illegittimità costituzionale per contrasto con art. 117, commi 1 e 2 lett. e) e s) Cost.**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso giudizio di legittimità degli artt. 30, 40, comma 2, e 42, commi 7 e 9, della legge regionale delle Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del Bilancio 2010), affermandone il contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettere e) ed s), della Costituzione.

Anche i commi 7 e 9 dell'art. 42 della legge regionale n. 16 del 2010, disposizioni fra loro indissolubilmente legate da un vincolo di intima coerenza logica, sono censurati dal Presidente del Consiglio. Il primo prevede la novellazione dell'art. 4 della legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), attraverso l'inserimento, dopo il comma 1, di un ulteriore comma 1-bis, in base al quale la cura delle procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico spetta ai Comuni territorialmente competenti. Il secondo fornisce l'interpretazione autentica del comma 1 dell'art. 61 della legge regionale 17 maggio 1999, n. 10 (Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa), nel senso che tra le funzioni amministrative concernenti la manutenzione dei porti, attribuite ai Comuni, sono comprese le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico. Essi sono censurati dal Presidente del Consiglio dei ministri in quanto individuano – in materia attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e) ed s), della Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, poichè relativa alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» – il soggetto cui è assegnata la cura delle procedure per l'affidamento del servizio di gestione di una particolare tipologia di rifiuti non nella Regione – così come stabilito dall'art. 5, comma 4, del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182 (Attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui di carico) – ma nel Comune territorialmente competente (cioè quello ove è ubicato il porto nel quale la nave produttrice dei rifiuti è pervenuta).

- [1] *Sono costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 17, comma 1 e 2 lett. e) e s) Cost. gli articoli 30, 40, comma 2, e 42, commi 7 e 9 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16. In particolare, la illegittimità costituzionale dell'art. 42, comma 7, che prevede la novellazione dell'art. 4 della legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 con l'inserimento di un comma 1bis in base al quale la cura delle procedure relative all'affidamento del servizio di ge-*

stione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico spetta ai Comuni territorialmente competenti, e dell'art. 42 comma 9, che fornisce l'interpretazione autentica del comma 1 dell'art. 61 della legge regionale 17 maggio 1999, n. 10 nel senso che tra le funzioni amministrative concernenti la manutenzione dei porti, attribuite ai Comuni, sono comprese le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, è dovuta al fatto che la disciplina dei rifiuti, ricade nella più generale materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attribuita allo Stato.

[1] Sull'attribuzione di competenze in materia di rifiuti prodotti dalle navi e residui di carico*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo in materia di rifiuti prodotti da navi e residui di carico. – 3. La ripartizione delle funzioni normative e amministrative tra Stato, Regioni ed Enti Territoriali minori nella legislazione, dottrina e giurisprudenza. – 4. Segue: La produzione giurisprudenziale antecedente e successiva alla sentenza n. 187/2011. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

La sentenza in esame rappresenta un importante punto di approdo di una delle più controverse e dibattute questioni trasversali al diritto marittimo, ambientale e amministrativo e che sembra trovare una chiara, rigorosa e puntuale risposta nella decisione assunta dalla Corte delle leggi, che ribadisce con forza quali siano le competenze indicate in materia.

Il presente lavoro si propone di analizzare, in ordine di trattazione, i punti salienti e l'iter logico - giuridico seguito dalla Corte nella pronuncia *de qua*, delineando le varie posizioni dei protagonisti della vicenda sottoposta all'esame della Consulta in tema di ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti territoriali minori, chiarendone principi, presupposti e ragioni che fondano tale scelta.

La vicenda sottoposta all'esame della Corte tra origine dall'assegnazione da parte della Regione Marche a un Ente Locale (Comune) della funzione amministrativa relativa alle procedure per l'affidamento della gestione dei rifiuti in virtù dell'art. 42 co. 7 e 9 della legge Regione Marche n. 16 del 15 novembre 2010.

Con ricorso notificato in data 17 gennaio 2011, il ricorrente Presidente Consiglio dei Ministri promuoveva, infatti, questione di legittimità costituzionale della norma succitata, affermandone il contrasto con l'art. 117 comma secondo lett. s) della Costituzione.

Le ragioni del contrasto, secondo il ricorrente, sarebbero riconducibili all'esclusività della competenza esercitata in materia dallo Stato, in virtù proprio dell'art. 117 c. 2 lett. s) della Costituzione, che demanda allo Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

In particolare, con riferimento alla deduzione di illegittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 42 l. 16/2010 Regione Marche, il ricorrente sostiene che il compito di curare le procedure per l'affidamento del servizio di rifiuti portuali possa essere allocato, in virtù dell'art. 5 c. 4 d.lgs. 182/2003, alle Regioni, che debbono operare d'intesa con l'Autorità Marittima, escludendo così che tale compito possa essere affidato a livelli amministrativi subordinati (Comuni).

Consequentemente, sarebbe in contrasto con la disposizione costituzionale testé citata anche il c. 9 del medesimo art. 42, il quale dispone, per converso, che le procedure di affidamento di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5 del d.lgs. 182/2003 possano essere attribuite ai Comuni, consentendo, in materia, iniziative da parte dell'Ente Regione.

* Testo sottoposto a referaggio.

Le suddette motivazioni vengono, invece, respinte e contestate dalla Regione Marche, la quale, costituitasi in giudizio, osserva come la normativa regionale (art. 47 commi 7 e 9 l. 16/2010), in realtà non avrebbe invaso un ambito di competenza statale ma si sarebbe contenuta nei limiti della competenza regionale, ritenendo che il servizio *de quo* non afferisce alla materia della tutela ambientale bensì a quella dei trasporti marittimi.

La Regione osserva, ulteriormente, che anche laddove si aderisse alla tesi governativa della tutela ambientale, è lo stesso T.U. sull'ambiente (d.lgs. n. 152/2006, artt. 196-199) che assegna alla competenza regionale la predisposizione, l'adozione dei piani di gestione dei rifiuti e la regolamentazione delle attività che, quindi, ben possono essere riallocate a enti territoriali minori secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza¹.

La Corte Costituzionale, richiamando precedenti giurisprudenziali pronunciati dalla stessa (v. *infra* par. 3), inquadra la disciplina dei rifiuti prodotti da navi e residui del carico nella materia della tutela ambientale e dell'ecosistema, facendo rientrare, pertanto, la funzione relativa alla procedura finalizzata all'affidamento di tale servizio nella competenza statale, con riserva di affidarla alla Regione, quale unico ente individuabile.

La Corte aggiunge che a nulla rileva, peraltro, il fatto che la produzione dei rifiuti avvenga all'interno di una nave durante il tragitto compiuto da questa dal porto di partenza a quello di arrivo e come tale disciplinabile nel settore dei trasporti marittimi, soggetto alla potestà concorrenziale di Stato e Regioni, in virtù del comma 3 dell'art. 117 Costituzione.

La posizione assunta dalla Corte, per quanto osservato, ha condotto all'accoglimento della tesi sostenuta dall'autorità governativa, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione normativa impugnata².

2. Il quadro normativo in materia di rifiuti prodotti da navi e residui di carico

L'aumento del traffico marittimo, in particolare di quello mercantile, lo sversamento in mare di sostanze inquinanti, sia volontario che accidentale, hanno posto il fenomeno dell'inquinamento marino al centro dell'attenzione sia del legislatore internazionale sia di quello comunitario e nazionale.

La regolamentazione internazionale ha subito una spinta decisiva a seguito del disastro della *Torrey Canyon*³, all'epoca della quale l'unica normativa in materia era rappresentata dalla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi (Oilpol 1954), giudicata da più parti inadeguata.

In sede IMO fu, dunque, avvertita la necessità di stabilire regole più severe e uniformi per la prevenzione dell'inquinamento marino causato da navi con l'adozione della Convenzione Marpol (73/78), che rimane, a livello internazionale, ancora la più importante regolamentazione in vigore

¹ Per un approfondimento dei concetti di sussidiarietà e adeguatezza in materia di tutela dell'ambiente si veda G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, pag. 135 e ss.

² A. MAESTRONI, *Nota a Corte Costituzionale 15 giugno 2011, n. 187*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6, pag. 797.

³ F. SICCARDI, *Inquinamento marino fra l'aspirazione all'uniformità e l'esigenza del rigore: Unclos, Marpol, diritto comunitario e diritti nazionali*, in *Riv. giur. amb.*, 6, 2010, pag. 819. La petroliera *Torrey Canyon* si arenò al largo della Cornovaglia nel 1967 causando il primo rilevante disastro ambientale dovuto allo sversamento in mare di grandi quantità di petrolio e successiva contaminazione costiera da parte del petrolio fuoriuscito. Per evitare altri danni alle coste francesi e inglesi, dato che il mare mosso impediva un intervento adeguato e non esistevano esperienze precedenti di contenimento di simili disastri, il governo inglese diede ordine alla RAF di bombardare la nave ed incendiare il petrolio fuoriuscito. Per giustificare il proprio comportamento, le autorità inglesi fecero riferimento allo stato di necessità, causa di esclusione dell'illecito che opera in presenza di grave pericolo per lo Stato nel suo complesso, sempre che l'atto sia l'unico in grado di scongiurare il pericolo, non arrechi danni seri ad un altro Stato e che il pericolo stesso non sia stato causato dalla condotta colpevole dello Stato.

nella materia, di cui il V annesso disciplina i rifiuti prodotti a bordo e le operazioni di carico e scarico. Essa ha il pregio, rispetto alla precedente Convenzione del 1954, di estendere la regolamentazione a tutte le possibili sostanze inquinanti e a spazi marini più ampi, rafforzando anche i poteri ispettivi dello Stato del porto di riferimento⁴.

La Marpol si pone l'obiettivo da un lato di eliminare l'inquinamento intenzionale, dall'altro di ridurre lo sversamento accidentale, operando, dunque, una distinzione netta tra lo sversamento che sia conseguenza di una deliberata decisione (*operational discharge*) e quello accidentale (*accidental*); il primo sempre proibito, il secondo tollerato secondo precisi parametri e ricorrendo specifiche condizioni. Ciò ha comportato non poche problematiche in ordine al connubio tra il divieto generale di inquinare con quello di scriminare il fatto colposo o accidentale⁵. Successivamente alla Marpol, il legislatore internazionale ha elaborato un ulteriore strumento normativo contenente disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento marino, ovvero la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos), firmata a Montego Bay il 30 aprile 1982, che, secondo autorevole dottrina⁶ costituisce, invero, l'impianto normativo più significativo dell'intero diritto del mare. Essa detta le regole a cui gli Stati debbono attenersi nella prevenzione e repressione dell'inquinamento marino e riconosce agli stessi un potere sanzionatorio e giurisdizionale non solo nei confronti delle proprie navi ma altresì nei confronti di una zona di mare che va oltre il mare territoriale, c.d. zona economica esclusiva; potere che deve essere esercitato in modo compatibile con le previsioni della Convenzione stessa⁷.

Sempre a livello internazionale, l'obiettivo di prevenire l'inquinamento dei mari ha condotto all'adozione, nel 2004, della Convenzione internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra delle navi e dei relativi sedimenti avente la finalità di prevenire l'introduzione, attraverso lo scarico delle acque di zavorra, di organismi estranei ad altri ecosistemi marini e, pertanto, assolutamente nocivi per l'ambiente, rendendo gradualmente obbligatorio il trattamento delle acque di zavorra a bordo delle navi. Strumento di attuazione è un sistema di certificazione e ispezione delle navi, con l'obbligo di redazione e aggiornamento di un registro sulle acque di zavorra a bordo delle stesse in modo da poter controllare il trattamento e le ragioni di un eventuale sversamento di sostanze inquinanti. Tale sistema di documentazione sembra trovare un proprio riferimento, per le navi italiane, nell'art.160 cod.nav. che disciplina la tenuta dei documenti obbligatori a bordo, tra cui il registro degli idrocarburi in cui vengono annotate le operazioni di pulizia delle cisterne, discarico e sversamenti accidentali di idrocarburi⁸.

Anche l'Unione Europea dopo i disastri *Erika* e *Prestige*⁹ appronta una serie di proposte finalizzate ad una migliore prevenzione degli incidenti come quelli citati, ampliando o integrando in

⁴ G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale, comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 5, pag. 699.

⁵ F. SICCARDI, *Inquinamento marino*, cit., pag. 819.

⁶ G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale, comunitaria e nazionale*, cit., pag. 699.

⁷ F. SICCARDI, *Inquinamento marino*, cit., pag. 819.

⁸ M. COTTONE, *L'inquinamento marino causato dai rifiuti prodotti dalle navi: sviluppi e tendenze evolutive*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 2, pag. 289 e ss.

⁹ Il 12 dicembre 1999 la petroliera *Erika*, nave monoscafo di 25 anni di età, battente bandiera maltese e noleggiata da Total - Fina, si spezzò in due a 40 miglia a sud della punta della Bretagna rovesciando in mare più di 10.000 tonnellate di olio pesante sulle 30.000 tonnellate trasportate. Per circa 400 km le coste furono inquinate dalla marea nera che causò gravi danni alla fauna, alla flora e alle attività di pesca e di turismo e rappresentò rischi potenziali per la salute umana.

La petroliera *Prestige*, affondando al largo alle coste spagnole il 19 novembre 2002 con un carico di 77.000 tonnellate di petrolio, provocò un'immensa marea nera che colpì la vasta zona compresa tra il nord del Portogallo fino alle Landes, in Francia, causando un notevole impatto ambientale alla costa galiziana.

misura significativa la normativa internazionale IMO. La direttiva 94/57/CE stabilisce regole e norme comuni per l'ispezione delle navi, le società di classificazione e le attività pertinenti delle amministrazioni. Le navi che trasportano sostanze pericolose o inquinanti da e verso i porti UE sono tenute a dichiarare vari dati relativi ai loro carichi in ottemperanza alla direttiva 93/75/CEE.

La direttiva proposta, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico, è finalizzata a garantire che venga rispettata la disposizione MARPOL in base alla quale i porti debbono prevedere impianti di raccolta allo scopo.

Un'altra direttiva relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico è la n. 2000/59/CE, attuata nel nostro ordinamento con il d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182, il quale riveste una significativa importanza in quanto rappresenta una normativa di raccordo tra la Convenzione Marpol 73/78 e la normativa in materia di ambiente, nonché la normativa precedente contenuta nel decreto Ronchi (d.lgs. 22/1997), oggi sostituito dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. sull'ambiente).

L'obiettivo dell'intero corpo normativo è quello di ridurre gli scarichi in mare, in particolare quelli illeciti, dei rifiuti stessi e dei residui del carico prodotti dalle navi, nonché di migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta dei suddetti rifiuti e residui che lo stesso decreto definisce quali strutture fisse, galleggianti o mobili all'interno del porto dove possono essere conferiti i rifiuti prima del loro recupero o smaltimento. A questo scopo, il dettato normativo impone al comandante di una nave, diretta verso un porto nazionale, di notificare preliminarmente una serie di informazioni relativi alla quantità e qualità dei rifiuti oggetto di conferimento, nonché la elaborazione da parte dell'autorità portuale di un piano di raccolta e di un piano di gestione dei rifiuti che deve essere comunicato alla Regione¹⁰.

Il d.lgs. 182/2003 ha avuto il pregio di definire al proprio art. 2 ciò che si intende per rifiuto, sebbene il concetto sia di derivazione comunitaria¹¹ e applicabile anche ai rifiuti prodotti da navi, per i quali si intendono le sostanze, comprese le acque reflue e i residui diversi dai residui del carico, ivi comprese le acque di sentina, prodotte a bordo di una nave, nonché i rifiuti associati al carico a cui si applica l'annesso V della Marpol sopra citato. A questa tipologia di sostanza, possono essere associati i residui prodotti dal carico delle navi, definiti sempre dall'art. 2 lett. d) come i resti di qualsiasi materiale che costituisce il carico contenuto a bordo della nave nella stiva o in cisterne e che permane al termine delle operazioni di scarico o di pulizia, ivi comprese le acque di lavaggio (*slop*) e le acque di zavorra, qualora venute a contatto con il carico o i suoi residui, che il detentore non aveva intenzione di produrre e dei quali si disfa in occasione del loro trasporto.

La nozione di rifiuto, così come citata, è stata recepita e richiamata *in toto* dal T.U. sull'ambiente, d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, all'art. 183 comma primo lett. a) per il quale è rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi", il quale rimanda, invece, al d.lgs. n. 182 del 24 giugno 2003 la disciplina di carattere nazionale relativa ai rifiuti prodotti da navi e residui del carico, come espressamente enunciato all'art. 232 dello stesso T.U.

¹⁰ M. COTTONE, *L'inquinamento marino*, cit., pag. 289 ss. In tema di smaltimento di rifiuti nelle aree portuali si veda anche MICCICHÈ, *Brevi note in tema di smaltimento di acque di sentina in ambito portuale*, in questa Rivista, 2005, pag. 509.

¹¹ La Corte di Giustizia, Sez. II, nella sentenza 11 novembre 2004 C - 457/02, *Niselli*, in *Foro amm.*, CDS, 2004, 2747, interpreta in maniera estensiva la nozione di "rifiuto", qualificando come tale la sostanza di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi e, aderendo, in tal modo, alla concezione oggettiva della nozione di rifiuto. Ciò significa che non può essere attribuita preminenza alla sola volontà del detentore circa la destinazione del rifiuto ma occorre una valutazione obiettiva della condotta del detentore o l'obbligo cui lo stesso è comunque tenuto. Per un maggior approfondimento si veda anche G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, pag. 135 e ss.

3. *La ripartizione delle funzioni normative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti territoriali minori nella legislazione, dottrina e giurisprudenza*

La sentenza n. 187/2011 della Corte Costituzionale ha chiarito quali sono i presupposti e le ragioni del riparto di competenze tra autorità statali e regionali in materia di rifiuti prodotti da navi e residui del carico in virtù del bene giuridico sotteso e tutelato dalle disposizioni normative e costituzionali. L'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione demanda, infatti, allo Stato la potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in virtù dell'importanza rivestita da tale bene giuridico e dalla sua non agevole delimitazione territoriale. Lo stesso T.U. sull'ambiente ribadisce all'art. 195, secondo comma, lett. p) la competenza dello Stato in materia di smaltimento di rifiuti nelle acque marine, con ciò volendo il legislatore riservare al livello gerarchico più alto buona parte delle funzioni concernenti l'ambiente proprio per la loro complessità e delicatezza. Ciò non in dispregio dei principi di derivazione comunitaria quali sussidiarietà e adeguatezza, invocati anche da parte resistente nel giudizio di legittimità costituzionale di cui alla sentenza in esame, bensì in osservanza degli stessi, al fine di garantire che l'esercizio delle funzioni amministrative in tema di ambiente possa essere allocato a un livello di governo superiore sia per conservarne l'unitarietà, sia per le dimensioni territoriali del bene ambiente che non sempre possono essere compatibili con l'organizzazione degli enti locali o minori.

In questa prospettiva, l'ambiente, come oggetto di potere legislativo e di tutela statale ha spostato l'attenzione della Corte dalla tutela al riparto di competenze tra Stato e Regione, sancendo la regola che al primo spetti la conservazione del bene e, dunque, la fissazione di elevati livelli di protezione, mentre alla seconda spettano gli aspetti della fruizione. Ciò in quanto sul bene ambiente concorrono diverse competenze, avendo lo stesso allo stesso tempo un contenuto oggettivo e finalistico.

Pertanto, la decisione adottata dalla Corte Costituzionale nella sentenza in oggetto e in altre pronunce antecedenti e successive (si veda il paragrafo successivo) non pone il divieto per le Regioni di legiferare in materia ambientale ma la facoltà per le stesse di intervenire nel rispetto dei livelli uniformi apprestati dallo Stato nonché l'obbligo di non introdurre norme di tutela contrastanti con quelle statali¹².

Ma quando una norma regionale può dirsi in contrasto con quella statale? Quale è l'esatta delimitazione dei confini tra competenze statali e regionali in materia di ambiente?

Esistono, al riguardo, due filoni interpretativi a seconda che si tratti di deroghe alla normativa statale che apportino una a) minore o b) maggiore protezione all'ambiente. Nel primo caso, è indiscutibile l'inderogabilità delle norme statali in quanto non sono ammissibili disposizioni diminutive o peggiorative della protezione ambientale adottate dalle Regioni. Nel secondo caso, una prima tesi considera le norme regionali maggiormente protettive sempre ammissibili e, quindi, in nessun caso contrastanti con le norme statali (tesi della maggior protezione ambientale a ogni costo); tesi che viene respinta, tuttavia, dalla maggior parte degli studiosi in quanto, in tal modo, verrebbe sacrificata un'altra libertà tutelata costituzionalmente, quella di iniziativa economica, antagonista alla prima, così da escludere che le Regioni possano adottare incondizionatamente misure di maggior protezione rispetto alla tutela accordata dallo Stato¹³. Il T.U. dell'ambiente, all'art. 3 *quinquies*, comma 2, boccia, infine, completamente la tesi da ultimo citata, sancendo che "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali". Sul punto è intervenuto il Consiglio di Stato con una sentenza del 23 dicembre 2010, n. 9375 stabilendo come in base alla giurisprudenza costituzionale il rapporto fra la legislazione nazionale e quella regionale in materia am-

¹² F. DI DIO, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 5, pag. 953 e ss.

¹³ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., pag. 135 ss.

biennale è nel senso che le Regioni debbono rispettare la normativa statale, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati, sicché la disciplina nazionale rappresenta il livello adeguato uniforme e non riducibile¹⁴.

3. *Segue: La produzione giurisprudenziale antecedente e successiva alla sentenza n. 187/2011*

La compartecipazione tra Stato e Regioni in materia di tutela ambientale e dell'ecosistema, contemplata dallo stesso art. 117 della Costituzione, ha generato non pochi problemi interpretativi, forieri di un vasto contenzioso tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte Costituzionale. Ragion per cui la questione della ripartizione delle funzioni suddette è stata dibattuta sia dalla sentenza in esame, sia da precedenti conformi richiamati dalla stessa e sia da giurisprudenza successiva. La sentenza 26 luglio 2002, n. 407, che ha dominato la scena giurisprudenziale costituzionale per circa un quinquennio sino al 2007, riserva allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza, tuttavia, escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali. Il ragionamento della Corte costituzionale muove dal fatto che nella «tutela dell'ambiente» non possa identificarsi una «materia» in senso tecnico, ma piuttosto un «“valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”», ovvero una materia in cui confluiscono competenze diverse per profili che possono essere connessi con la tutela dell'ambiente, ad es. la tutela del territorio e la valorizzazione dell'ambiente stesso¹⁵.

Verso la fine del 2007, la Corte Costituzionale rivede la propria posizione sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, concludendo come una forma di cooperazione tra gli stessi possa avvenire solo sul piano amministrativo e giammai legislativo. Espressione di questo *revirement* è la sentenza 5 novembre 2007, n. 378¹⁶ che, partendo sempre dal concetto di ambiente come materia “trasversale”, afferma che la disciplina afferente alla sua tutela, rimessa in via esclusiva allo Stato, funziona come limite alla competenza delle Regioni che non possono mai derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale posto dallo Stato. La sentenza citata, dunque, smentisce che la competenza statale sia limitata alla fissazione di standard uniformi per tutto il territorio nazionale e che sia demandato all'iniziativa regionale colmare eventuali lacune.

Anche le successive sentenze del 2009 aderiscono al nuovo orientamento elaborato dalla Corte. Significative al riguardo sono una serie di pronunzie che sono intervenute in ordine cronologico: la n. 61 del 5 marzo, la n. 225 del 22 luglio, la 272 del 29 ottobre e la n. 314 del 4 dicembre¹⁷. Nella prima si legge chiaramente che: “le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati”. Pertanto essa separa nettamente la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale non riducibile e le competenze delle Regioni che possono anche stabilire livelli di tutela più elevati nel perseguimento delle loro finalità. Secondo la sentenza n. 225/2009 il bene ambiente ha una duplice connotazione: oggettiva, riferita

¹⁴ Cons. di Stato 23 dicembre 2010, n. 9375, *F. ed altro c. Com. Trieste ed altro*, in *Foro it.*, 2011, 6, III, 330.

¹⁵ Cort Cost. 26 luglio 2002, n. 407, *Presidenza del Consiglio c. Regione Lombardia*, in *Giur. cost.*, 2002, 4, 2951, con nota di F. S. MARINI.

¹⁶ Corte Cost. 5 novembre 2007, n. 378, *Pres. Cons. dei Ministri c. Provincia Autonoma Trento*, in *Foro amm.*, CDS, 2007, 11, 3017.

¹⁷ Corte Cost. 5 marzo 2009, n. 61, *Regione Val d'Aosta c. Pres. Cons. Ministri*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 3-4, 493, con nota di F. DI DIO; Corte Cost. 22 luglio 2009, n. 225, *Regioni Emilia - Romagna, Calabria, Toscana, Piemonte, Val d'Aosta, Umbria, Liguria, Abruzzo, Puglia, Campania, Marche e Basilicata c. Pres. Cons. dei Ministri*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 970, con nota di A. CIOFFI; Corte Cost. 29 ottobre 2009, n. 272, *Presidenza Cons. Min. c. Regione Liguria*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 2, 326 con nota di A. MAESTRONI; Corte Cost. 4 dicembre 2009, n. 314 *Pres. Cons. dei Ministri c. Regione Campania*, in *Foro amm.*, CDS, 2009, 12, 2786.

al bene medesimo e finalistica, riferita alla sua conservazione. Conseguentemente, alla competenza esclusiva dello Stato sono affidate la tutela e la conservazione dell'ambiente secondo i più elevati livelli di tutela, mentre alle Regioni compete l'esercizio della competenza in materia di fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso¹⁸.

La sentenza n. 272/2009 ripercorre sostanzialmente l'iter logico - giuridico delle precedenti dello stesso anno, confermando la competenza piena ed esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, potendo le Regioni solamente adottare norme che alzino il livello di protezione¹⁹.

Nella sentenza n. 314/2009, la Corte ha ritenuto di dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa della Regione Campania n. 4/2008 nella parte in cui assegna alle Province il servizio di gestione integrata dei rifiuti relativo allo smaltimento, mentre ammette la titolarità in capo alla Regione, con allocazione alle Province, di competenze legislative riguardanti il governo del territorio (nel caso di specie si trattava dell'individuazione da parte delle Province di zone idonee o non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti).

Essa, pur collocando sempre la disciplina dei rifiuti nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza esclusiva statale, opera, tuttavia, una differenziazione tra la tutela propriamente ambientale e il governo del territorio. Con quest'ultima locuzione, infatti, si intende qualcosa di diverso dalla tutela ambientale poiché mentre la prima afferisce alla protezione della natura, del paesaggio, del suolo, dell'ambiente marino ecc., l'uso del territorio è costituito da un insieme di regole procedurali che disciplinano l'uso dello spazio, la pianificazione territoriale e tutto ciò che rientra nelle politiche urbanistiche²⁰.

Sempre nel 2009, anche la Suprema Corte di Cassazione Sez. Tributaria ha avuto modo di pronunciarsi in merito alla gestione dei rifiuti prodotti da navi con la sentenza 6 novembre, n. 23583²¹. La vicenda processuale sottoposta all'esame della Corte di Cassazione offre lo spunto per chiarire la suddivisione dei rifiuti portuali in due grandi categorie: quelli prodotti da navi, disciplinati dal d.lgs. 182/2003 e quelli prodotti in porto, disciplinati dalla legge 84/1994, istitutiva delle cc.dd. Autorità Portuali.

Nel 2010, con la sentenza del 22 dicembre, n. 373²², la Corte torna a pronunciarsi in materia di tutela ambientale, in particolare in materia di rifiuti, riservando quest'ultima alla competenza esclusiva dello Stato e dichiarando, in tal modo, anticostituzionale la normativa della Regione Puglia n. 36 del 31 dicembre 2009 nella parte in cui affida il servizio alle cc.dd. Autorità d'Ambito, violando, così, l'art. 117 comma 2, lett. s) della Costituzione. Risulta più che mai evidente nella sentenza de qua che la Corte abbandona la concezione della "trasversalità" dell'ambiente, decisa ad "accentrare" la disciplina della relativa tutela che viene, dunque, a prevalere su quella dettata dalle Regioni, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato ma possono intervenire stabilendo livelli più elevati²³.

In conformità alla produzione giurisprudenziale sin qui citata, compresa la sentenza 187/2011, si pone anche la più recente sentenza della Corte Costituzionale n. 159 del 27 giugno 2012, la quale ribadisce che la disciplina relativa all'affidamento della gestione dei rifiuti prodotti da navi e resi-

¹⁸ P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6, pag. 735 e ss.

¹⁹ A. MAESTRONI, *La Corte Costituzionale restituisce allo Stato la competenza piena ed esclusiva in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 2, pag. 326 e ss.

²⁰ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., pag. 135 ss.

²¹ Corte Cass., Sez. Trib., 6 novembre 2009, n. 23583, *Medcenter Container Terminal S.p.a. c. Comune di S. Ferdinando (RC)*, in questa *Rivista*, 2011, 851, con nota di L. MAGNANI, *Il servizio di pulizia e raccolta rifiuti in ambito portuale. Riflessioni sull'evoluzione della disciplina*.

²² Corte Cost. 22 dicembre 2010, n. 373, *Pres. Cons. dei Ministri c. Regione Puglia*, in *Foro amm.*, Cds, 2011, 6, 1817.

²³ G. MASTRODONATO, *La prevalenza statale e il ruolo regionale nella giurisprudenza sulla tutela dell'ambiente*, in *Foro amm.* Cds, 2011, 6, pag. 1817.

dui del carico sia di competenza esclusiva dello Stato, con allocazione presso le singole Regioni ove sono ubicati i porti. La Corte, richiamando il dettato della sentenza 187/2011, sancisce l'inderogabilità della disposizione contenuta nell'art. 117 comma 2 lett. s) della Costituzione da parte della legislazione regionale, la quale non può allocare a un diverso livello amministrativo la relativa funzione. Essa, infatti, così si esprime:

“ Con riferimento al merito della questione, rileva questa Corte che il legislatore nazionale, nel dettare, all'art. 5 del d.lgs. n. 182 del 2003, la disciplina relativa ai piani di raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, ha previsto che le funzioni relative all'affidamento del servizio di gestione di tale tipo di rifiuti siano allocate presso le singole Regioni ove sono ubicati i porti. Tale disciplina, peraltro, già è stata scrutinata da questa Corte che – sia pure con riferimento al diverso parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – ne ha affermato la inderogabilità da parte della legislazione regionale, con la conseguente illegittimità costituzionale della norma legislativa che aveva allocato ad un diverso livello amministrativo la relativa funzione (sentenza n. 187 del 2011)”²⁴.

5. Considerazioni conclusive

Riassumendo la Corte Costituzionale ha evidenziato come la nozione di ambiente abbia un valore allo stesso tempo oggettivo e finalistico e che la competenza dello Stato ha carattere esclusivo, ritenendo ammissibile la legge regionale soltanto quando questa presenta livelli di tutela più elevati.

La numerosa casistica giurisprudenziale esaminata nelle sentenze pronunziate dalla Consulta, oltre a quella in esame, dimostra come la prevenzione dell'inquinamento causato da navi abbia una natura particolarmente complessa e delicata soprattutto in tema di attribuzione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali.

Sicché è da ritenersi condivisibile, a parere di chi scrive, la decisione in commento che ribadisce una posizione oramai consolidata della stessa Corte, ovvero che il procedimento di gestione e raccolta dei rifiuti prodotti da navi e dei residui di carico deve essere demandato alla potestà esclusiva dello Stato, secondo i principi di sussidiarietà, unitarietà e adeguatezza di ispirazione comunitaria per una maggiore protezione dell'ambiente, definito da Galileo Galilei nel 1673, come “lo spazio circostante l'uomo” e per tale motivo, meritevole di essere preservato attraverso il più elevato livello di tutela.

LAURA GALLI

*Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale
e della navigazione presso
l'Università degli Studi di Milano - Bicocca*

²⁴ Corte Cost. 27 giugno 2012, n. 159 *Pres. Cons. dei Ministri c. Regione Toscana*, in questa *Rivista*, 2013, 584. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art., 2 l.r. Toscana n. 41 del 2011 per avere tale norma allocato a un diverso livello amministrativo (Comunità d'Ambito) la relativa funzione, illegittimamente modificando l'assetto in materia di attribuzione di competenze delineato sul punto dalla legge dello Stato, in violazione l'art.117 c. 2, lett. g) Cost.