

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 86

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 1 (Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata)

Esito: 1) dich. illeg. cost. art. 1, comma 1, della l. r. Sardegna 1/2020, limitatamente alla parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune; 2) dich. illegittimità cost. art. 1, comma 4, della l. r. Sardegna 1/2020; 3) dich. Illeg. costituzionale dell'art. 1, comma 5, della l. r. Sardegna 1/2020, limitatamente alla parte in cui prevede che la «vagliatura» può avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia; 4) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, della l. r. Sardegna 1/2020

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e agli artt. 3 e 4 della l. cost. 3/1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nei confronti dell'art. 1, commi 1, 4, 5 e 8, della l.r. 1/2020, che ha dettato una disciplina per la gestione della pianta marina denominata "Posidonia oceanica". Secondo il ricorrente le disposizioni impugnate sarebbero illegittime in quanto gli accumuli di Posidonia spiaggiata sarebbero da qualificare come rifiuto, come tale assoggettabile alla disciplina sui rifiuti dettata dal d. lgs. 152/2006 secondo cui costituiscono «rifiuti urbani» quelli «di qualunque natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua» (art. 184, comma 2, lett. d). Con la conseguenza che

Con la conseguenza che le disposizioni regionali impugnate eccederebbero dalla competenza statutaria della Regione autonoma Sardegna, contrastando con plurime norme del d.lgs. 152/2006, espressione dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, cui è riconducibile la disciplina in materia di rifiuti.

Più specificamente, quanto alle singole norme, il ricorrente afferma che l'art. 1, comma 1, l.r. Sardegna 1/2020, nella parte in cui prevede lo «spostamento temporaneo» degli accumuli di posidonia in «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», contrasterebbe con i menzionati parametri costituzionali, in quanto individua zone di deposito temporaneo, diverse da quelle stabilite dalla disciplina statale e «dalle disposizioni di prassi» adottate in materia. Inoltre, nel prevedere lo spostamento dei resti della pianta marina presso non meglio specificate aree implicherebbe, altresì, un'operazione di trasporto in contrasto con la disciplina di cui all'art. 193 cod. ambiente.

La difesa statale impugna, poi, l'art. 1, comma 4, nella parte in cui stabilisce che «[q]ualora si proceda allo spostamento della posidonia, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica». Tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 182 cod. ambiente che, invece, prevede la possibilità di ricorrere allo smaltimento in discarica ogni qualvolta non sia possibile, dal punto di

vista tecnico ed economico, eseguire le operazioni di recupero o accedervi a condizioni ragionevoli, anche considerando il rapporto costi/benefici.

È inoltre, impugnato l'art. 1, comma 5, l.r. Sardegna, nella parte in cui consente di effettuare la «vagliatura» del materiale organico spiaggiato, consistente nella separazione della sabbia dal materiale organico, anche presso il «sito in cui è conferita la posidonia». Tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 183, comma 1, lett. n), cod. ambiente, secondo cui l'esecuzione delle operazioni di «cernita», solo se compiute presso il medesimo sito ove gli eventi naturali hanno depositato la posidonia, è estranea all'attività di «gestione dei rifiuti», rilevante ai fini dell'applicazione della Parte quarta cod. ambiente.

Infine, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 8, l.r. Sardegna 1/2020, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 185, comma 1, lett. f), cod. ambiente ai «prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica», in tal modo sottraendo tali sostanze dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti. Ad avviso della difesa statale, la disposizione regionale, ampliando il catalogo dei materiali sottratti alla disciplina dei rifiuti, recherebbe una disciplina incompatibile con l'art. 185, comma 1, lettera f), cod. ambiente.

La Regione resistente confuta le argomentazioni del ricorrente assumendo che la posidonia spiaggiata, oggetto dell'art. 1, commi 1, 4 e 5, l.r. 1/2020 sia assoggettabile alla disciplina statale sui rifiuti, soltanto in presenza della volontà di disfarsene, secondo il disposto di cui agli artt. 183, comma 1, lett. a), e 184, commi 2, lett. d), e 5, cod. ambiente. Le disposizioni regionali, infatti, perseguirebbero l'unico fine di disciplinare l'utilizzo della pianta marina quale risorsa ambientale, in conformità alla sua naturale attitudine di barriera contro l'erosione dei litorali e di salvaguardia degli ecosistemi costieri, non essendo espressive della volontà del legislatore regionale di disfarsene.

Quanto al comma 8 dell'art. 1 impugnato, avente ad oggetto materiali diversi dalla posidonia, la difesa regionale osserva che la disposizione intendeva recepire il contenuto dell'art. 5, comma 3, del disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare», così detta "legge SalvaMare", già approvata dalla Camera e in esame al Senato (A.S. n. 1571), nella convinzione che sarebbe stata celermente approvata.

La Corte ricostruisce il quadro normativo nel cui ambito si colloca la disciplina della pianta marina della posidonia e, in particolare, dei suoi residui, i quali soltanto sono oggetto della disciplina regionale impugnata.

Le praterie di posidonia, ai sensi dell'art. 1 della Direttiva n. 92/43/CEE, recepita in Italia con il d.P.R. 357/1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), sono classificate tipi di habitat naturali prioritari. Tali piante marine sono, inoltre, tutelate dal Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (ASPIM), sottoscritto nell'ambito della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento (Convenzione di Barcellona), in quanto fanno parte di ecosistemi marini che sono in pericolo di estinzione.

Mentre per la pianta marina in esame è dunque apprestata una significativa normativa di tutela, nazionale e sovranazionale, non altrettanto può affermarsi per i suoi residui spiaggiati, che svolgono una fondamentale funzione di conservazione delle coste e dei loro ecosistemi. È scientificamente affermato, infatti, che le strutture lamellari (c.d. banquettes) presenti lungo i litorali costieri, composte dagli accumuli delle foglie morte, frammisti alla sabbia, svolgono un ruolo importante nella protezione dei litorali dall'erosione, in quanto ostacolano l'azione e l'energia del moto ondoso, contribuendo alla stabilità delle spiagge e della costa. In assenza di una specifica disciplina statale sulla gestione delle biomasse vegetali spiaggiate, derivanti da piante marine o alghe (disciplina che attualmente è in fase di approfondimento) l'importante ruolo di protezione

ambientale è oggetto di considerazione di due circolari del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM). In particolare, la circolare prot. n. 8123 del 17 marzo 2006 ha rilevato come la preferibile soluzione del mantenimento in loco della posidonia spiaggiata potesse però spesso confliggere con l'esigenza di rendere usufruibili le spiagge, indicando come ulteriori soluzioni lo spostamento di accumuli in zone meno frequentate della stessa spiaggia o in spiagge diverse. Nel caso in cui ci sia una oggettiva incompatibilità tra gli accumuli dei residui di posidonia e la possibilità di utilizzo delle spiagge, la circolare ha previsto la rimozione permanente ed il trasferimento in discarica. Sotto questo profilo, la recente circolare prot. n. 8838 del 20 maggio 2019, in aggiunta al mantenimento in loco o allo spostamento in zone della stessa spiaggia o in spiagge limitrofe, ha indicato ulteriori possibili rimedi, come l'interramento in sito (art. 39, comma 11, del d.lgs. 205/2010); il trasferimento degli accumuli presso gli impianti di riciclaggio; la reimmissione in ambiente marino previa vagliatura volta a rimuovere eventuali rifiuti e la sabbia. Infine, e soltanto per impossibilità di ricorrere alle soluzioni descritte, la circolare ha indicato la soluzione del trasferimento in discarica.

In sintesi, la disciplina sia della posidonia, come pianta marina, sia dei residui della stessa che il moto ondoso deposita sugli arenili ricade nella materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», di competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sent. 289/2019 che richiama, ex multis, le sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004; più recentemente, in senso conforme, la sentenza n. 227 del 2020).

Sotto tale profilo la Corte ricorda che le regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (ex multis, sent.227, n. 214, n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019).

Nel caso di specie risulta chiaro che il titolo competenziale esercitato dalla Regione Sardegna è quello che attiene alla materia del turismo, importante fonte di risorse per l'economia della Regione: questo può intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela e sempre che non siano in contrasto con la disciplina statale

Per quanto riguarda la classificazione dei residui della Posidonia come rifiuti non vi sono dubbi; peraltro tale classificazione non è da intendersi secondo un'accezione negativa associata a tale termine nel linguaggio corrente, ma esprime solo la qualificazione giuridica da cui discende l'assoggettamento alla specifica regolamentazione dettata dal cod. ambiente per i "rifiuti".

Sotto questo profilo rileva innanzi tutto l'art 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), cod. ambiente, che qualifica i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua come rifiuti urbani. Inoltre, l'art. 39, comma 11, del d.lgs. n. 205 del 2010 prevede, espressamente per la posidonia spiaggiata, che essa possa essere oggetto di interrimento in loco «laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, [...] purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento». Con la conseguenza che se non sussistono tutte le condizioni previste da tale norma, non è possibile derogare alla disciplina sui rifiuti: il trasporto e il deposito temporaneo della posidonia devono sottostare alla disciplina di cui alla Parte quarta cod. ambiente, dovendosi in mancanza ravvisare la sussistenza del reato di discarica non autorizzata (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 17 dicembre 2014-28 gennaio 2015, n. 3943).

Inoltre viene in rilievo l'art. 14, comma 8, lettera b-bis), del d.l. 91/2014, convertito, con modificazioni, nella l. 116/2014, che ha modificato l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, in riferimento alla definizione della attività non costituenti «gestione dei rifiuti» ai fini della applicazione della Parte quarta del medesimo codice, prevedendo che non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo

tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati». Pertanto, con riferimento agli accumuli di posidonia, soltanto quando le indicate attività siano espletate in situ, non trova applicazione l'articolata disciplina sui rifiuti di cui alla Parte quarta cod. ambiente.

Sulla base di queste premesse, le questioni di legittimità costituzionale sono tutte fondate, in quanto il legislatore sardo intervenuto per tutelare la vocazione turistica del territorio ha esorbitato dalle proprie competenze.

In particolare la prima delle disposizioni impugnate (art. 1, comma 1, l.r. 1/2020) prevede, per l'ipotesi in cui non sia possibile il mantenimento in loco della posidonia spiaggiata, prevede lo «spostamento temporaneo» dei relativi accumuli, in zone idonee dello stesso arenile o qualora non disponibili «in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune». Le operazioni previste dalla disposizione regionale, in quanto non svolte in situ, costituiscono una effettiva attività di gestione dei rifiuti che, come tale, è assoggettata alla disciplina nell'art. 193 cod. ambiente, integrando peraltro un'attività di «deposito temporaneo». Ed, ancora, la previsione di «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune», presso cui spostare i depositi di posidonia, realizza una attività di raccolta, le cui condizioni sono indicate nell'art. 183, comma 1, lettera mm), cod. ambiente.

Si tratta di operazioni che, per non essere effettuate presso il medesimo sito nel quale gli eventi naturali hanno comportato il deposito di materiale organico, non possono sottrarsi alla disciplina della Parte quarta cod. ambiente, stante il già richiamato disposto dell'art. 183 comma 1, lettera n), dello stesso codice.

Da tutto ciò il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., senza elevare il livello di tutela ambientale, bensì riducendolo in un'ottica di deregolamentazione di tale attività al di fuori della normativa statale sui rifiuti, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Viene poi in rilievo l'art. 1, comma 4, l.r. 1/2020 secondo cui, «[q]ualora si proceda allo spostamento della posidonia spiaggiata, è fatto assoluto divieto procedere al suo smaltimento in discarica». La norma regionale, stabilendo il divieto assoluto dello smaltimento dei residui in discarica, si sovrappone alla norma statale di cui all'art. 182 cod. ambiente, che prevede la necessità dello smaltimento ogni qualvolta sussista l'impossibilità tecnica ed economica di espletare le procedure di recupero di cui all'art. 181 cod. ambiente, con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Con riferimento all'art. 1, comma 5, (che prevede che le operazioni di raccolta, spostamento e riposizionamento sono effettuate previa separazione della sabbia dal materiale organico, al fine del recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile di provenienza e che la vagliatura può avvenire nella spiaggia di prelievo o nel sito in cui è conferita la posidonia), impugnata limitatamente alla parte in cui consente di effettuare la «vagliatura» del materiale organico spiaggiato anche «nel sito in cui è conferita la posidonia» e quindi non soltanto in situ, la Corte rileva che essa si sovrappone alla normativa, statale di riferimento contrastando con essa.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede che la vagliatura possa avvenire nel sito in cui è conferita la posidonia; ciò che è possibile sì, ma nel rispetto della normativa statale sui rifiuti.

Infine, con riferimento all'art. 1, comma 8, secondo cui “fatto salvo quanto previsto dal presente articolo ai prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale, depositata naturalmente sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, derivanti da eventi atmosferici o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica si applica l'articolo 185, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)», la Corte sottolinea che la norma regionale ampliando il catalogo dei materiali esclusi dall'applicazione della normativa statale, si pone in contrasto con la normativa statale ed è perciò illegittima.