La Corte costituzionale chiarisce i limiti delle competenze regionali in tema di gestione di materiali da scavo in ambienti marini.

1. - *Premessa.* Con la recente sentenza del 15 maggio 2015, n. 84, la Corte costituzionale è stata ancora una volta chiamata a dirimere un *conflitto di attribuzioni* in materia «ambientale» tra Stato e Regioni.
Il Giudice delle leggi, ha posto la sua attenzione, nella presente occasione, sui rapporti, da un lato, tra le attività affidate alla competenza concorrente regionale in tema di «protezione ed osservazione delle zone costiere», «governo del territorio», «porti» e «tutela della salute» e, dall'altro, quelle di «difesa del mare e della costa marina dall'inquinamento» riconducibili alla tutela dell'ambiente riservata invece alla sfera esclusiva dello Stato.
2. - *La vicenda esaminata dalla Consulta: la disciplina normativa statale per l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e l'intervento «regolamentare» della Regione Abruzzo.*
In particolare, la sentenza qui commentata è scaturita da un contrasto insorto tra la Presidenza del Consiglio e la Regione (nella fattispecie) Abruzzo sui limiti entro i quali quest'ultima (poteva e) può legiferare con riguardo alla «*movimentazione di materiali da scavo in ambienti marini*».
A tal proposito, è utile rammentare che il trasporto e impiego di materiali da escavazione, potendosi, con evidenza, ripercuotere negativamente sulla tutela dell'ambiente, è da sempre oggetto delle «attenzioni» del legislatore comunitario e statale, il quale ha introdotto una serie di presidi normativi per scongiurare che dalla composizione e gestione di detti materiali possano derivare impatti ambientali nocivi.
E ciò, sia nel caso in cui si tratti di terre e rocce escavate dal suolo e sottosuolo terrestri (ad esempio per la realizzazione di fondamenta, gallerie, ecc.)[1], sia qualora i materiali vengano invece escavati o comunque movimentati in ambienti marini.
Per quest'ultima fattispecie di materiali da escavazione, la disciplina di riferimento va individuata nell'art. 109 del d.lgs. 152/2006[2] (il c.d. Testo Unico ambientale - TUA), il cui secondo comma

---

[1] Una disciplina organica della categoria delle terre e rocce da scavo, intese quali sottoprodotti non assoggettabili al regime dei rifiuti, si rinviene oggi nell'art. 184 *bis* del TUA e nel d.m. 161/2012 recante il regolamento per la gestione di tali materiali da escavazione.

[2] Questo è il testo oggi vigente dell'art. 109 cit., rubricato *Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte*:
«1. Al fine della tutela dell'ambiente marino e in conformità alle disposizioni delle convenzioni internazionali vigenti in materia, è consentita l'immersione deliberata in mare da navi ovvero aeromobili e da strutture ubicate nelle acque del mare o in ambiti ad esso contigui, quali spiagge, lagune e stagni salmastri e terrapieni costieri, dei materiali seguenti:
a) materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi;
b) inerti, materiali geologici inorganici e manufatti al solo fine di utilizzo, ove ne sia dimostrata la compatibilità e l'innocuità ambientale;
c) materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri.
2. L'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lett. *a*), è rilasciata dalla Regione, fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979 e 6 dicembre 1991, n. 394, per i quali è rilasciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in conformità alle modalità stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali, delle attività produttive previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto.
[comma così modificato dall'art. 24, comma 1, lett. *d*), legge n. 35 del 2012]
3. L'immersione in mare di materiale di cui al comma 1, lett. *b*), è soggetta ad autorizzazione regionale, con esclusione dei nuovi manufatti soggetti alla valutazione di impatto ambientale. Per le opere di ripristino, che non comportino aumento della cubatura delle opere preesistenti, è dovuta la sola comunicazione all'autorità competente.
[comma così modificato dall'art. 24, comma 1, lett. *d*), legge n. 35 del 2012]
4. L'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lett. *b*), non è soggetta ad autorizzazione.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

(nell'attuare obblighi assunti in sede internazionale dalla UE e dall'Italia stessa per tutelare l'ambiente marino dalla diffusa presenza di contaminanti nei sedimenti dei fondali) assoggetta ad autorizzazione regionale «*l'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi con eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali*».
Tale autorizzazione andrebbe rilasciata, come previsto dalla norma, in conformità alle modalità stabilite con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali e delle attività produttive, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.
Ma poiché, ad oggi, il citato decreto interministeriale ancora non ha visto la luce, il Ministero dell'ambiente, con propria circolare[3], ha comunicato a tutte le Regioni che, nelle more dell'adozione del decreto:
- le norme tecniche di riferimento vanno individuate in quelle contenute nel decreto del Ministero dell'ambiente 24 gennaio 1996[4], dettato nel regime antecedente al TUA,
- e che, per la valutazione dei risultati delle analisi del materiale e l'espressione dei pareri inerenti alle autorizzazioni in argomento, dovevano essere presi a riferimento i valori soglia previsti dal «*Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini*», redatto nel 2006 dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) e dall'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) per conto del Ministero dell'ambiente e successivamente aggiornato nel 2007.
In questo contesto normativo, la Regione Abruzzo è intervenuta con una propria delibera (la n. 218 del 2013) a disciplinare in via regolamentare il rilascio delle autorizzazioni all'immersione in mare di materiale da escavo, prevedendo però che la movimentazione di materiali in ambiente marino inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi non necessitava più di alcuna autorizzazione, «*essendo sufficiente una mera comunicazione all'Autorità regionale competente*».
3. - *Il conflitto di attribuzione sollevato dal Governo.* A seguito dell'iniziativa normativa regionale, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha ritenuto, dunque, di promuovere un «*conflitto di attribuzione*» *ex* art. 134 Cost. nei confronti della Regione Abruzzo, sull'assunto che sottraendo dall'obbligo di autorizzazione la movimentazione di sedimenti marini inferiore alla soglia indicata nella delibera n. 218/213, la Giunta regionale aveva ecceduto dalle proprie competenze, «*determinando una riduzione degli* standards *di "tutela dell'ambiente" garantiti dl legislatore statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett.* s*) della Costituzione*».
Secondo il ricorrente, infatti, l'art. 109 del TUA e i provvedimenti regolamentari vigenti in materia (d.m. 24 gennaio 1996 e Manuale APAT/ICRAM per la movimentazione dei sedimenti marini) fissavano per l'appunto i livelli minimi di tutela ambientale da rispettare nella disciplina della gestione di materiali da escavo mare e con l'esclusione di autorizzazioni per gestire e spostare materiali da scavo in ambiente marino per volumi inferiori ai 25.000 mc., tali limiti erano stati palesemente violati (o meglio, superati).

---

5. La movimentazione dei fondali marini derivante dall'attività di posa in mare di cavi e condotte è soggetta ad autorizzazione regionale rilasciata, in conformità alle modalità tecniche stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti e delle politiche agricole e forestali, per quanto di competenza, da emanarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della parte III del presente decreto. Nel caso di condotte o cavi facenti parte di reti energetiche di interesse nazionale, o di connessione con reti energetiche di altri stati, l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate, nell'ambito del procedimento unico di autorizzazione delle stesse reti».

[3] La circolare dell'11 aprile 2012, prot. n. 7433.

[4] D.m. 24 gennaio 1996, in *G.U.* 7 febbraio 1996, n. 31, recante *Direttive inerenti le attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 11 della l. 10 maggio 1976, n. 319, e successive modifiche ed integrazioni, relative allo scarico delle acque nel mare o in ambienti ad esso contigui, di materiali provenienti da escavo di fondali di ambienti marini o salmastri o di terreni litoranei emersi, nonché da ogni altra movimentazione di sedimenti in ambiente marino.*

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

4. - *Le motivazioni della sentenza.* La Corte, nell'esaminare il conflitto sollevato dal Governo nei termini suddetti, dopo aver preliminarmente evidenziato la rilevanza «esterna» e l'idoneità lesiva della delibera regionale e dunque il «tono costituzionale» del giudizio promosso (giacché involgente questioni afferenti al riparto di attribuzioni Stato Regioni) ha affrontato il merito delle stesse con un percorso motivazionale, invero, sintetico ma chiaro e condivisibile.
In primo luogo il Giudice delle leggi ha chiarito quali erano, segnatamente, le attribuzioni regionali e statali che venivano a confliggere tra loro nella vicenda, individuandole:
- da un lato, in quelle affidate alla competenza concorrente regionale in tema di «protezione ed osservazione delle zone costiere», «governo del territorio», «porti» e «tutela della salute» sulla base delle quali il legislatore statale, con l'art. 109 del TUA, aveva affidato alle Regioni stesse il compito di autorizzare le attività di immersione e movimentazione di materiali da scavo nei fondali marini,
- e, dall'altro in di «difesa del mare e della costa marina dall'inquinamento» che competono allo Stato *ex* art. 80, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. 112/98.
Con la precisazione, essenziale ai fini della pronuncia, che allorquando il legislatore ha scelto di affidare il rilascio di autorizzazioni *ex* art. 109 cit. alle Regioni, non ha comunque «*scalfito in alcun modo il riconoscimento di un dato: la disciplina delle richiamate attività di immersione di materiali da escavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi, nonché di movimentazione di sedimenti marini deve ricondursi alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente*».
E così la Corte è potuta passare all'esame del quadro normativo di riferimento, evidenziando che l'immersione in mare di materiale di escavo dei fondali marini e dei terreni litoranei emersi, nonché la movimentazione dei sedimenti marini è stata consentita dall'art. 109 del TUA, solo subordinatamente ad apposita autorizzazione, da rilasciarsi in conformità a modalità normativamente pre-stabilite (dal d.m. e dal Manuale ISPRA/ICRAM sopra citati).
E tra tali modalità non rientrava la possibilità di derogare al regime autorizzatorio sulla base di «semplici» soglie quantitative dei volumi da immergere o movimentare, come quelle introdotte per via regolamentare dalla Regione Abruzzo.
Invero, il Manuale tecnico di riferimento elaborato nel 2007 dall'ISPRA e dall'ICRAM, ha previsto che eventuali deroghe all'obbligo di autorizzazione possano conseguire solo ad un'approfondita valutazione di compatibilità ambientale della movimentazione dei sedimenti che accerti il rispetto dei seguenti requisiti/condizioni:
«*i sedimenti coinvolti siano di classe A (1 e 2) o di classe B1: casi 1-4 e casi 5-7 con saggi biologici negativi su elutriato, paragrafo 2.3.2*»; «*l'area sulla quale vengono spostati i sedimenti abbia le stesse caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche dell'area di provenienza*»; infine, che «*sia da escludere qualsiasi impatto su biocenosi sensibili presenti* in loco».
Pertanto la Consulta, rilevato il mancato rispetto di tali criteri legislativi e regolamentari, considerati quali *standards* minimi di tutela statale da rispettare, non ha potuto che accogliere il ricorso presentato dal Governo dichiarando:
- «*che non spettava alla Giunta regionale dell'Abruzzo prevedere che la movimentazione di materiali in ambiente marino, inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi, non è soggetta ad autorizzazione, ma ad una mera comunicazione all'Autorità regionale competente*»;
- annullando, «*di conseguenza, la delibera della Giunta regionale dell'Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218, pubblicata sul* Bollettino Ufficiale *della Regione dell'8 maggio 2013, n. 17, recante "Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 109 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 'Norme in materia ambientale' - Ripartizione tra le Direzioni regionali di competenza afferenti al mare", nella parte in cui stabilisce di "fissare in 25.000 mc3 la soglia limite superata la quale la movimentazione di materiali in ambiente marino è soggetta ad autorizzazione da parte della competente Autorità regionale, restando soggetta a sola comunicazione alla stessa Autorità competente la movimentazione inferiore a tale soglia-limite"*».
5. - *Le condivisibili conclusioni della Consulta, in linea con gli approdi della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze Stato-Regioni in materia ambientale.* Le conclusioni della

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

Consulta e prima ancora il percorso argomentativo seguito appaiono, oltre che chiare, saldamente ancorate nel solco, ormai profondo, che la giurisprudenza costituzionale ha tracciato per risolvere i molteplici conflitti di attribuzione sorti tra Governo e Regioni nel corso degli oltre quindici anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale (di cui alla legge cost. 3/2001), che ha inserito tra le materie attribuite alla piena potestà legislativa statale anche la «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*» [nell'art. 117, comma secondo, lett. *s*) della Costituzione].
La genericità della locuzione, o meglio il carattere onnicomprensivo del bene «ambiente» tutelato dallo Stato rispetto alle singole matrici (acqua, aria, suolo, sottosuolo) che lo compongono e che sono oggetto di discipline autonome e diversificate, «intrecciandosi» inestricabilmente con altri interessi e competenze, ha da subito determinato, infatti, non pochi dubbi interpretativi sull'effettiva estensione della sfera di competenza statale e sui residuali spazi di intervento delle Regioni.
Senza pretese di completezza, basti qui ricordare che, in una prima «lettura» dell'art. 117 Cost., la Consulta ha considerato la potestà legislativa in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» come una potestà concorrente o, comunque, ripartita tra il legislatore statale e quello regionale[5].
Nella sentenza 26 luglio 2002, n. 407[6], che per prima ha affrontato la tematica, è stato infatti evidenziato che la «tutela dell'ambiente» non pare in alcun modo configurabile come una «materia» rientrante nella «sfera di competenza statale» rigorosamente circoscritta. Ma, piuttosto, come valore costituzionalmente protetto, che consiste in una sorta di materia c.d. «trasversale», in relazione alla quale si manifestano competenze diverse che possono essere anche regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.
Secondo questo primo orientamento, la Corte costituzionale ha così consentito una condivisione di competenze in materia di tutela dell'ambiente tra lo Stato e le Regioni, nel rispetto però degli standards *minimi fissati a livello nazionale, derogabili solo* in melius *da norme regionali*; *standards*, questi ultimi, che rappresentano dunque il fondamentale limite alla potestà legislativa regionale in materie comunque connesse alla tutela ambientale.
Questa impostazione, a partire dal 2007 è stata però parzialmente rivista dalla Consulta: con le sentenze n. 367 e n. 378 del 2007[7], l'ambiente non è stato più considerato come un concetto evanescente, un fine, un valore, ma qualificato quale bene materiale oggetto di tutela esclusiva da parte dello Stato. Inoltre è stata introdotta (con la sentenza n. 378/2007) una netta distinzione tra la tutela o conservazione dell'ambiente affidata in via esclusiva alla competenza statale e l'utilizzazione o fruizione del medesimo attribuita, al contrario, alle Regioni.
Con quest'ultimo orientamento la Corte ha ritenuto di puntualizzare che le attribuzioni statali in merito alla tutela dell'ambiente rappresentano un limite alla disciplina che le Regioni dettano in altre materie di loro competenza; con la conseguenza che è rimasta salva la facoltà di queste ultime di «*adottare norme di tutela ambientale più elevate*» (che non incidono cioè sugli *standards* minimi di tutela fissati dallo Stato) «*nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente*» (in questi termini v. Corte cost., sentenza n. 104 del 2008[8]).
Ebbene, la sentenza in commento conferma anch'essa questa linea interpretativa della Corte ed ha il merito, nella specie, di chiarire quali siano gli «*standards* minimi di tutela» statale da rispettare, nella specifica disciplina regionale della movimentazione di materiali da escavo nei fondali marini.
Le Regioni d'ora in poi presteranno la dovuta attenzione; nel regolamentare il rilascio delle autorizzazioni *ex* art. 109 del TUA per il deposito su fondali marini di terre e rocce da scavo, non potranno mai derogare, pena l'illegittimità costituzionale dei propri provvedimenti normativi, ai criteri fissati:

---

[5] In dottrina si veda M. Cecchetti, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2009, 7.
[6] In *Riv. giur. amb*., 2002, 937, con nota di T. Marocco.
[7] Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367, in *Riv. giur. edil*., 2008, 1, I, 64; Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, in *Giur. cost*., 2007, 6.
[8] Corte cost. 18 aprile 2008, n. 104, in *Dir. giur. agr. al. amb*., 2009, 321.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

- nel d.m. 24 gennaio 2006 (o nel decreto interministeriale di prossima emanazione),
- e nel Manuale ISPRA/ICRAM.

Ma, purtroppo, viste le molteplici attività di competenza regionale legate a doppio filo con la «tutela dell'ambiente» è verosimile che risolto un conflitto di attribuzioni... «se ne faccia presto un altro», con buona pace di quanti, dalle (invero, frettolose e poco meditate) modifiche alla Carta costituzionale del 2001 in senso federalista, si attendevano ben altri effetti in termini di semplificazione legislativa, efficacia amministrativa e, non da ultimo, di certezza di diritto.

Alfredo Scialò

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it