CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **114/2003** (ECLI:IT:COST:2003:114)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **MADDALENA**
Udienza Pubblica del **17/12/2002**; Decisione del **26/03/2003**
Deposito del **10/04/2003**; Pubblicazione in G. U. **16/04/2003**
Norme impugnate:
Massime: **27694**
Atti decisi:

N. 114

SENTENZA 26 MARZO - 10 APRILE 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio n. 260/3/01 del 10 settembre 2001 recante "Autorizzazioni all'immersione in mare di materiali derivanti da attività di escavo dei fondali marini. Movimentazione di fondali marini per attività di posa di cavi e condotte", promosso con ricorso della Regione Liguria notificato il 3 dicembre 2001, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 38 del registro conflitti 2001.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 dicembre 2002 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

udito l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato in data 3 dicembre 2001 e depositato in cancelleria il successivo 17 dicembre, la Regione Liguria ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di ottenere la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, adottare provvedimenti autorizzatori in ordine all'immersione in mare di determinati materiali a fini di ripascimento degli arenili per la realizzazione di interventi ed opere di competenza regionale.

2. - Riferisce la ricorrente che il conflitto trae origine dalla emanazione della circolare 260/3/2001 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, riguardante le direttive inerenti le attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 35 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole).

Tale norma, al comma 1, dispone che:

“Al fine della tutela dell'ambiente marino ed in conformità alle disposizioni delle convenzioni internazionali 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 seguenti materiali:

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 ambientale e l'innocuità;

c) materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri”.

In particolare, in base alla censurata circolare, le attività *sub*-a) e *sub*-b) del predetto art. 35 del d.lgs. n. 152 del 1999 sono subordinate al rilascio di apposita “autorizzazione da parte dell'autorità competente”, che è da individuarsi nello stesso Ministero dell'ambiente.

Orbene, tale previsione di attribuzione di competenza autorizzatoria allo Stato in materia di ripascimento degli arenili determinerebbe, ad avviso della ricorrente, una lesione delle proprie prerogative garantite dagli artt. 5, 97, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 1, 2, 4, 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa); agli artt. 69, 70, 80, 81, 88, 89, 93, 94, 104, 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni

ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1957, n. 59); alla legge della Regione Liguria 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti); agli artt. 5 e 6 del d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15

marzo 1997, n. 59); alla legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale); agli artt. 1, 3, 35 del d.lgs.11 maggio 1999, n.152.

3. - Secondo la Regione, la propria competenza in materia si desume dal complesso quadro normativo in cui si colloca il conflitto.

Essa ricorda che la materia della difesa delle coste ha ricevuto una prima organica regolamentazione con la legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo), la quale ha ricompreso fra le attività di difesa del suolo anche "la protezione delle coste dall'erosione delle acque marine", delegandone le funzioni - con esclusione delle aree di interesse nazionale - alle Regioni (art. 10, comma 7).

La successiva legislazione statale (legge 15 marzo 1997, n. 59 e d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) ha conferito alle Regioni nuove e più pregnanti competenze in materia di protezione della natura e dell'ambiente, nonché di risorse idriche e di difesa del suolo per cui la stessa Regione Liguria ha emanato, in attuazione della predetta normativa, la legge regionale 28 aprile 1999, n. 13, che ha disciplinato le funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione ed osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti.

4. - Nell'ambito del delineato quadro normativo, la Regione ritiene di propria spettanza le funzioni di tutela ambientale, sia nell'espletamento delle competenze sul ripascimento degli arenili, sia in quelle che riguardano il sistema portuale di riferimento regionale, per cui, a suo avviso, l'indeterminatezza nell'indicazione del soggetto titolare del potere autorizzatorio per il ripascimento delle coste, che si rinviene nei commi 2 e 3 del citato art. 35 del d.lgs. n. 152 del 1999, va risolta avendo riguardo al "soggetto titolare dell'insieme delle competenze alle quali l'operazione dell'immersione dei materiali è funzionale", e cioè con riguardo alla Regione, ovvero ad altro ente individuato dalla legislazione regionale.

Per questi motivi, le diverse disposizioni dettate dal Ministro dell'ambiente con la circolare impugnata configurerebbero un tentativo dello Stato di riappropriarsi di competenze ormai di spettanza della Regione, come da ultimo sancito dal d.lgs. n. 112 del 1998, nell'ambito delle garanzie previste dagli artt. 5, 97, 117 e 118 della Costituzione.

5. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato infondato.

La difesa erariale pone in evidenza che l'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 1999 fa rinvio ad un decreto interministeriale al quale è rimessa la disciplina delle modalità da osservare per lo scarico dei materiali di dragaggio. Poiché, ad oggi, tale decreto non è stato emanato, occorre fare riferimento, durante la fase transitoria, alle disposizioni in vigore all'epoca dell'emanazione di detto d.lgs. n. 152 del 1999.

Ed in proposito l'Avvocatura ricorda che l'art. 11 della legge 10 maggio 1976, n. 319 (Norme per la tutela della acque dall'inquinamento) e il correlato decreto ministeriale di attuazione 24 gennaio 1996 sottoponevano ad apposita autorizzazione del Ministero dell'ambiente anche il "ripascimento delle coste", prescrivendo specifiche norme tecniche per la caratterizzazione dell'area da ripascere e per l'esecuzione dei lavori di scarico del materiale di dragaggio.

Secondo la difesa erariale, nel periodo transitorio previsto dal citato art. 62, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 1999, fino all'emanazione del decreto interministeriale concernente le modalità da osservare per l'immersione di materiali per il ripascimento, dovranno trovare applicazione le disposizioni di cui al d.m. 24 gennaio 1996, cui correttamente la circolare impugnata fa esplicito rinvio.

A ciò deve aggiungersi che il d.lgs. n. 112 del 1998 attribuisce alle Regioni importanti

competenze per ciò che riguarda la protezione e l'osservazione delle coste e dell'abitato costiero, ma mantiene in capo allo Stato in via esclusiva i compiti relativi “alla protezione, alla sicurezza ed all'osservazione della qualità dell'ambiente marino” e in via concorrente con le Regioni “le funzioni relative alla protezione dell'ambiente costiero” (art. 69, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 112 del 1998).

Tali argomentazioni sono confortate anche dalla disciplina contenuta nell'art. 80, comma 1, lettera s), del d.lgs. n. 112 del 1998, che qualifica come compiti di rilievo nazionale, da rimettere alla competenza dello Stato, “il rilascio delle autorizzazioni agli scarichi nelle acque del mare da navi o aeromobili”.

Dalla interpretazione sistematica del quadro normativo di riferimento può pertanto desumersi che, mentre allo Stato sono attribuite le competenze relative alla tutela dell'ambiente marino e costiero, alle Regioni sono attribuite le competenze in materia di difesa delle zone costiere.

Conclusivamente, l'Avvocatura dello Stato chiede che il ricorso sia dichiarato non fondato, evidenziando come, in attesa dell'emanazione del decreto interministeriale previsto dal citato art. 35 del d.lgs. n. 152 del 1999, e dunque per un periodo transitorio, sia stata emanata la circolare impugnata per rispondere all'esigenza di consentire “una corretta ed uniforme istruttoria di tutte le domande di autorizzazione inoltrate al Ministero dell'ambiente in materia di escavo di fondali e di immersione in mare o di utilizzo dei materiali di dragaggio a fini di ripascimento”.

6. - In prossimità dell' udienza la Regione Liguria ha presentato una memoria con cui ha evidenziato che il sollevato conflitto è stato risolto dall'entrata in vigore della legge 31 luglio 2002, n. 179, recante “Disposizioni in materia ambientale”, il cui articolo 21 attribuisce alla Regione la competenza in ordine all'istruttoria ed all'autorizzazione di cui all'art. 35 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, per interventi di ripascimento della fascia costiera.

Ha chiesto, pertanto, che sia dichiarata cessata la materia del contendere sul proposto ricorso.

Nell'udienza di discussione, l'Avvocatura dello Stato ha accettato la richiesta della Regione, ritenendo che, a seguito dell'intervenuta norma di legge, sia venuto meno l'interesse al ricorso.

Considerato in diritto

1. - La Regione Liguria ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla circolare 260/3/2001, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha affermato la propria competenza ad adottare i provvedimenti previsti dall'art. 35 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n.152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), per consentire l'immersione in mare di materiali di escavo e di inerti al fine di realizzare opere di ripascimento degli arenili.

La ricorrente ritiene, infatti, di essere essa stessa, ovvero altri soggetti individuati dal legislatore regionale, titolare dei poteri autorizzatori nella predetta materia per cui la contestata attribuzione di competenze allo Stato determinerebbe una lesione delle attribuzioni regionali garantite dagli artt. 5, 97, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 1, 2, 4, 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni

e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa); agli artt. 69, 70, 80, 81, 88, 89, 93, 94, 104, 105 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1957, n. 59); alla legge della Regione Liguria 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti); agli artt. 5 e 6 del d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59); alla legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale); agli artt. 1, 3, 35 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152.

2. - Successivamente alla proposizione del conflitto è stata emanata la legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale), la quale, all'art. 21, ha testualmente previsto:

“Per gli interventi di ripascimento della fascia costiera, nonché di immersione in mare di materiali di escavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi all'interno di casse di colmata, di vasche di raccolta o comunque di strutture di contenimento poste in ambito costiero, l'autorità competente per l'istruttoria e il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, è la regione, nel rispetto dei criteri stabiliti dal medesimo art. 35 e fermo restando quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del citato decreto legislativo n. 152 del 1999. In caso di impiego di materiali provenienti da fondali marini, la regione, all'avvio dell'istruttoria per il rilascio della predetta autorizzazione, acquisisce il parere della commissione consultiva della pesca istituita presso la capitaneria di porto interessata e ne informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio”.

È evidente che l'oggetto del conflitto è stato profondamente inciso dal *ius superveniens* costituito dalla citata legge n. 179 del 2002, che ha individuato nella Regione l'autorità competente al rilascio delle autorizzazioni previste dall'art. 35, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 1999, in materia di ripascimento delle zone costiere, nonché di immersione in mare di materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi che avvengano in ambito costiero.

Di tale mutato assetto delle attribuzioni regionali in materia di tutela delle zone costiere, oggetto del presente conflitto, si è mostrata consapevole la stessa ricorrente che, nella memoria presentata nell'imminenza dell'udienza, ha ritenuto che sia venuta meno la materia del contendere, essendo stata riconosciuta in via legislativa la propria competenza.

Dello stesso avviso, durante l'udienza di discussione, si è mostrata l'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concordato con la Regione sulla sopravvenuta carenza di interesse al ricorso.

Del resto, dai lavori parlamentari relativi all'articolo in esame, emerge chiaramente l'intenzione del legislatore di attribuire alle Regioni la competenza ad autorizzare gli interventi di ripascimento delle fasce costiere, conformemente alle istanze dalle stesse in tal senso avanzate.

Ne consegue che, a seguito del predetto intervento legislativo, il conflitto in questione deve essere ritenuto inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse.

PER QUESTI MOTIVI

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.