CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **85/2022** (ECLI:IT:COST:2022:85)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMATO** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **23/02/2022**; Decisione del **23/02/2022**
Deposito del **01/04/2022**; Pubblicazione in G. U. **06/04/2022**
Norme impugnate: Art. 19, c. 36°, della legge della Regione Abruzzo 20/01/2021, n. 1.
Massime: **44742**
Atti decisi: **ric. 23/2021**

SENTENZA N. 85

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-24 marzo 2021,

depositato in cancelleria il 30 marzo 2021, iscritto al n. 23 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 22-24 marzo 2021 e depositato il 30 marzo 2021 (reg. ric. n. 23 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)».

La disposizione impugnata stabilisce che «[n]ell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione è consentita, esclusivamente per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiati e ivi depositati dalle mareggiate invernali. La raccolta può essere effettuata dal 15 ottobre al 31 marzo, nei giorni feriali, dalle ore 8.00 alle ore 17.00. La raccolta del materiale legnoso è vietata nelle aree del demanio marittimo tutelate o vincolate ai sensi della disciplina nazionale e regionale in materia ambientale e paesaggistica, quali parchi, riserve marine, SIC, biotopi, foce dei fiumi e zone di dimora di fauna e flora protetta. Con Ordinanza da emanarsi entro il 15 ottobre, i comuni costieri possono individuare aree vietate alla raccolta del materiale legnoso. Resta ferma a carico di chi effettua le operazioni di prelievo la responsabilità, anche verso terzi, della raccolta e trasporto del materiale legnoso».

Il ricorrente ritiene che la norma regionale consentendo, per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali sulle spiagge, ecceda dalla competenza della Regione Abruzzo, contrastando con la legislazione emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione impugnata, consentendo la raccolta di tronchi e masse legnose depositate dalle mareggiate sulle spiagge, in particolare, si porrebbe in contrasto: con l'art. 183, comma l, lettera b-ter), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che, al numero 4), stabilisce che nella classificazione dei rifiuti urbani rientrano «i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua»; con l'art. 183, comma l, lettera n), cod. ambiente, ai sensi del quale «[n]on costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione 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»; e con l'art. 185, comma l, lettera f), cod. ambiente, ai sensi del quale non rientrano nel campo di applicazione della Parte quarta del

codice dell'ambiente solo «le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana, nonché la posidonia spiaggiata, laddove reimmessa nel medesimo ambiente marino o riutilizzata a fini agronomici o in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana».

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, in altri termini, l'attività disciplinata dalla norma impugnata non rientrerebbe tra quelle escluse dall'ambito di applicazione della Parte IV cod. ambiente, per cui la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con la detta normativa sulla gestione dei rifiuti, che non consente eccezioni riguardo all'origine o alla provenienza del materiale che si rinviene sulle spiagge marine, lacuali o sulle rive dei corsi d'acqua.

La norma regionale sarebbe, pertanto, costituzionalmente illegittima, non potendo le Regioni invadere le competenze attribuite in via esclusiva allo Stato, come quelle in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento alle quali, peraltro, una costante giurisprudenza costituzionale evidenzia che i profili di tutela ambientale sono assorbenti e prevalenti rispetto ad ogni altra questione che possa incidere su eventuali materie interferenti.

2.– Con atto depositato in data 30 aprile 2021, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo ed ha chiesto di dichiarare la questione non fondata.

La Regione evidenzia, in primo luogo, che nella nota del 9 gennaio 2014, prot. 1128, in risposta alla richiesta di un parere formulata dalla Regione Liguria in relazione alla situazione determinatasi sulle spiagge liguri a seguito di una forte mareggiata, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) aveva sostenuto che il materiale legnoso naturale depositato sui litorali a seguito di eventi meteorologici intensi e mareggiate avrebbe potuto essere messo a disposizione dei cittadini per il suo successivo riutilizzo per uso privato.

La difesa regionale rileva, inoltre, che l'art. 14, comma 8, lettera b-bis), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 116, ha fatto definitiva chiarezza in materia, modificando l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente con l'introduzione di un nuovo periodo, ai sensi del quale «[n]on 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».

La detta norma consentirebbe di ritenere, ad avviso della difesa regionale, che la raccolta del legno spiaggiato non si configura come attività di gestione dei rifiuti, il che sarebbe attestato anche dalle numerose ordinanze dei sindaci dei Comuni costieri italiani che, richiamando la menzionata norma statale, hanno sovente autorizzato i privati al prelievo di detto materiale.

In sostanza, ad avviso della parte resistente, la disposizione regionale oggetto di censura, nel consentire la raccolta del materiale legnoso spiaggiato per un determinato e limitato periodo di tempo, per uso esclusivamente personale o domestico e senza fine di lucro,

intenderebbe solo dare applicazione al nuovo testo dell'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, senza con ciò escludere, né, tantomeno, vietare ai Comuni di trattare come rifiuto il materiale legnoso che residui al termine del periodo della raccolta consentita ai privati.

3.– In data 31 gennaio 2022, la Regione Abruzzo ha depositato una memoria integrativa in cui evidenzia anche l'inammissibilità della questione promossa dal ricorrente, non essendo state illustrate adeguatamente, a suo avviso, le ragioni per le quali la disposizione impugnata violerebbe i parametri costituzionali evocati, e insiste nel sostenerne la non fondatezza, ritenendo che la norma regionale, che ha l'evidente scopo di diminuire la complessiva quantità dei rifiuti da smaltire, favorendo il riutilizzo dei materiali legnosi spiaggiati, sia non solo conforme alla disciplina statale, ma anche da ricondurre nell'alveo di quelle norme di maggiore tutela dell'ambiente consentite al legislatore regionale.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 23 del 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)», ai sensi del quale «[n]ell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione è consentita, esclusivamente per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiati e ivi depositati dalle mareggiate invernali. La raccolta può essere effettuata dal 15 ottobre al 31 marzo, nei giorni feriali, dalle ore 8.00 alle ore 17.00. La raccolta del materiale legnoso è vietata nelle aree del demanio marittimo tutelate o vincolate ai sensi della disciplina nazionale e regionale in materia ambientale e paesaggistica, quali parchi, riserve marine, SIC, biotopi, foce dei fiumi e zone di dimora di fauna e flora protetta. Con Ordinanza da emanarsi entro il 15 ottobre, i comuni costieri possono individuare aree vietate alla raccolta del materiale legnoso. Resta ferma a carico di chi effettua le operazioni di prelievo la responsabilità, anche verso terzi, della raccolta e trasporto del materiale legnoso».

Il ricorrente sostiene, più precisamente, che il legname spiaggiato sia assoggettabile alla disciplina sui rifiuti, ai sensi dell'art. 183, comma l, lettera b-ter), numero 4), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), secondo cui costituiscono «rifiuti urbani» quelli «di qualunque natura o provenienza giacenti [...] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua» e che, pertanto, la norma impugnata, consentendo ai privati, per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali sulle spiagge, si porrebbe in contrasto con le previsioni del codice dell'ambiente, espressione dell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.– Negli atti difensivi la Regione Abruzzo contesta le argomentazioni dell'Avvocatura, sostenendo l'inammissibilità della questione, non essendo state, a suo avviso, illustrate adeguatamente le ragioni per le quali la disposizione impugnata violerebbe i parametri costituzionali evocati, ovvero la sua non fondatezza, in quanto la disposizione regionale, perseguendo lo scopo di favorire il riutilizzo dei materiali legnosi e di diminuire la complessiva quantità dei rifiuti da smaltire, andrebbe ricondotta nell'alveo di quelle norme di maggiore tutela dell'ambiente che alle Regioni è consentito adottare.

La difesa regionale sostiene, in particolare, che i materiali naturali, depositati sui litorali a seguito di eventi meteorologici e mareggiate, non possano essere considerati rifiuti ai sensi delle disposizioni del codice dell'ambiente e che l'entrata in vigore dell'art. 14, comma 8, lettera b-bis), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 116, modificando l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, abbia fatto definitiva chiarezza in materia, introducendo la disposizione, attualmente in vigore, secondo cui non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse le mareggiate e le piene.

3.− Preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, avanzata dalla difesa regionale, con riguardo alla pretesa genericità delle censure formulate dal ricorrente.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva» (da ultimo, sentenza n. 52 del 2021). Tuttavia, «allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare "con sufficiente chiarezza […] il parametro asseritamente violato […] e la ratio del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso" (sentenza n. 187 del 2020), l'impugnativa proposta è ammissibile» (sentenza n. 52 del 2021).

Nella specie, la questione appare adeguatamente motivata e supera, certamente, quella «soglia minima di chiarezza […] che rende ammissibile l'impugnativa proposta» (ex multis, sentenze n. 52 e n. 29 del 2021).

4.– Nel merito la questione non è fondata.

4.1.– Anche se la norma impugnata, regolamentando la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali sulle spiagge, deve, comunque, essere ricondotta alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., va comunque considerato, come questa Corte ha più volte affermato, 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, sentenze n. 227, n. 214, n. 88 del 2020, e n. 289 del 2019).

Nel caso di specie, la disposizione impugnata, come risulta chiaramente dal suo specifico ambito applicativo, limitato al «demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione», è finalizzata a curare interessi legati anche al «turismo», materia di competenza legislativa residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (ex multis, sentenza n. 214 del 2006), che possono «intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela» (sentenza n. 86 del 2021).

La questione se il legname spiaggiato costituisca, o meno, "rifiuto", a prescindere dalla sua soluzione, non revoca, peraltro, in dubbio che la disciplina della sua raccolta sia, comunque, riconducibile alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e

che, pertanto, la competenza regionale in materia di «turismo», sicuramente implicata nel caso in esame, considerata la destinazione delle spiagge, possa essere esercitata soltanto in quanto non in contrasto con la normativa statale di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema».

4.2.– Il ricorrente ritiene che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 183, comma 1, lettera b-ter), numero 4), cod. ambiente, secondo cui i rifiuti «di qualunque natura o provenienza, giacenti […] sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua» costituiscono «rifiuti urbani», anche il materiale legnoso spiaggiato debba essere, senz'altro, annoverato tra di essi e disciplinato conseguentemente.

Tuttavia rileva, in particolare, l'art. 14, comma 8, lettera b-bis), del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, che ha modificato l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, in riferimento alla definizione delle attività non costituenti «gestione dei rifiuti» ai fini della applicazione della Parte IV del medesimo codice.

La nuova disposizione ha aggiunto, infatti, nella lettera n) dell'art. 183, comma 1, cod. ambiente, un ulteriore periodo, ai sensi del quale «[n]on 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 o vulcanici, 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».

Alla luce del combinato disposto di tali norme, i materiali presenti sulle spiagge, al di là della loro qualificazione, al fine della disciplina della relativa raccolta, possono dividersi, pertanto, in due categorie: quella dei rifiuti urbani giacenti sulla spiaggia (ad esempio plastiche, lattine, rottami e carta) e quella dei materiali o sostanze di origine naturale, come il legname spiaggiato, trasportati sulle spiagge dalle mareggiate, per i quali il legislatore statale si è preoccupato, al fine di consentirne una più spedita rimozione, di prevedere una specifica disciplina delle operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito, escludendoli dall'ambito delle attività di gestione dei rifiuti (per le cui attività di raccolta e di trasporto l'art. 212 cod. ambiente impone, tra l'altro, l'iscrizione dei soggetti operanti in uno specifico Albo nazionale gestori ambientali).

Nell'ambito di questo complessivo quadro normativo, la disposizione impugnata prevede, in totale conformità alla disciplina statale dettata dall'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, che le operazioni di raccolta del legname vengano poste in essere nel medesimo sito nel quale questo si è depositato e secondo un preciso calendario ed orario.

Pertanto, la norma oggetto di censura, nel consentire la raccolta del materiale legnoso spiaggiato per un determinato e limitato periodo di tempo, per uso esclusivamente personale o domestico e senza fine di lucro, intende consentire una forma di gestione di tali materiali sul presupposto, stabilito proprio dal codice dell'ambiente, che a questi non si applichino le disposizioni relative alla raccolta dei rifiuti urbani.

La norma impugnata, intervenendo nella prospettiva dell'economia circolare, in modo da favorire il riutilizzo del legname spiaggiato e di limitare la quantità finale di rifiuti da smaltire, va perciò considerata non solo conforme alla disciplina statale, ma anche tale da realizzare una forma di maggiore tutela dell'ambiente, come tale consentita al legislatore regionale.

5.– Dev'essere, pertanto, dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 36, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)», promossa, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'1 aprile 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.