

L'ECONOMIA CIRCOLARE DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE: LE COMPETENZE LEGISLATIVE REGIONALI NELLA "GESTIONE" DEI MATERIALI SPIAGGIATI.

Giacomo Vivoli

Professore a contratto in Diritto dell'ambiente, Università di Firenze

ABSTRACT [ITA]. L'economia circolare è una delle grandi sfide ambientali del futuro; il suo principale obiettivo è quello di minimizzare l'approvvigionamento di materie prime dall'ecosistema tentando anche di riutilizzare, nei limiti nel possibile, materie e sostanze contenuti nei rifiuti. L'oggetto del presente contributo è un tassello particolare del complesso mosaico dell'economia circolare; in particolare vengono analizzate due recenti sentenze della Corte costituzionale che, affrontando due legislazioni regionali simili, si sono risolte in maniera diversa. Entrambe le legislazioni regionali, in nome dell'economia circolare, avevano lo scopo di trovare una soluzione ai residui di posidonia e al legname che le mareggiate depositano sulle spiagge creando problemi nella fruizione turistica.

ABSTRACT [EN]. *The circular economy is one of the most important environmental challenges of the future; its purpose is to reduce the supply of raw materials to a minimum, also reusing, as far as possible, materials and substances contained in the waste. This paper deals with a specific piece in the complex mosaic of the circular economy; in particular, two recent decisions of the Constitutional Court are analyzed which, although facing two similar regional legislations, ended in a different way. Both regional legislations, in the name of the circular economy, had the purpose of finding solutions to the posidonia residues and the wood that the storms deposit on the beaches, creating difficulties in the tourist use.*

SOMMARIO: **1.** L'economia circolare e il materiale naturale spiaggiato; **2.** Il caso della posidonia oceanica: la legge regionale sarda n. 1/2020 e le censure statali; **3.** La Corte costituzionale e la qualificazione della materia: la posidonia spiaggiata è un rifiuto?; **4.** La legge abruzzese sulla raccolta delle masse legnose: elementi in comune; **5.** La sentenza della Corte costituzionale n. 85/2022 e gli elementi di differenziazione rispetto al caso posidonia; **6.** Conclusioni.

1. Introduzione: l'economia circolare e il materiale naturale spiaggiato.

L'economia circolare rappresenta una delle sfide ambientali del prossimo futuro¹; sul piano teorico c'è l'apparente semplicità concettuale di una sintesi verbale che in contrapposizione all'economia "tradizionale" lineare vorrebbe, almeno secondo la chiave di lettura più immediata, diminuire il flusso di inutili "sprechi" tentando di reimmettere nel circuito economico, nei limiti del possibile, tutti quei materiali e quelle sostanze che residuano dal ciclo produttivo delle imprese o dall'attività di consumo²; dall'altro, sul piano invece giuridico, ossia nella fase di traduzione in regole di diritto e nella loro interpretazione nel caso concreto, possono manifestarsi problematiche che rendono più complicato del previsto l'implementazione dell'economia circolare; come emergerà nel prosieguo del contributo anche iniziative legislative volte a ricercare risposte in nome dell'economia circolare, seppur mirate a perseguire finalità lodevoli, possono sollevare contrasti con la disciplina generale e porre complesse e incerte operazioni interpretative³.

1 Tra i numerosi contributi sul tema generale dell'economia circolare ci limitiamo a segnalare, tra i più recenti, F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, in G.ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2021, pp. 324-351 (significativo che lo stesso A., molto attento alla tematica, nella edizione precedente del 2015 avesse attribuito allo stesso capitolo il titolo "I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione"); ID, *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir.amm.*, 2017, pp. 163 ss; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, n. 1, pp. 493 ss; M.COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, n. 3, pp. 113 ss.

2 Da un punto di vista concettuale le radici del concetto di circolarità sembrano potersi attribuire a Kenneth Boulding, economista e personaggio poliedrico; in un suo noto articolo del 1966, «*The economics of the coming spaceship Earth*» l'A., in maniera particolarmente lungimirante per l'epoca, richiama la necessità di iniziare a vedere il nostro pianeta come una navicella spaziale (quindi un ecosistema chiuso) e non più come se vi fosse sempre la possibilità di una "ulteriore frontiera" ossia criticando quella che definisce «*cowboy economy*» che non si pone mai il problema degli effetti che produrrà in futuro; significativo che l'A. nel 1966 evidenziasse l'esigenza di una "transizione ecologica" che solo più recentemente sembra essere diventata una vera e propria priorità anche nell'agenda politica; in particolare nell'inizio del contributo «*[w]e are now in the middle of a long process of transition in the nature of the image which man has of himself and his environment. Primitive men, and to a large extent also men of the early civilizations, imagined themselves to be living on a virtually illimitable plane. There was almost always somewhere beyond the known limits of human habitation, and over a very large part of the time that man has been on earth, there has been something like a frontier. That is, there was always some place else to go when things got too difficult, either by reason of the deterioration of the natural environment or a deterioration of the social structure in places where people happened to live. The image of the frontier is probably one of the oldest images of mankind, and it is not surprising that we find it hard to get rid of*»; richiama il pensiero dell'A. anche in questa rivista G.MARCHIANO, *L'economia circolare con particolare attenzione ai rifiuti urbani*, ex D.L. n. 121 del 3 settembre 2020, n. 1, 2022; per una efficace sintesi delle prime critiche ambientali degli anni '60, oltre al pensiero di Boulding, cfr. M.T.MOSSELLO, *L'emergenza delle questioni ambientali e la formazione di un nuovo paradigma*, in AA.VV., *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, 2014, pp. 47-63.

3 Il contributo si sofferma soltanto su problematiche legate al diritto interno italiano ma la "sfida" economia circolare si inserisce in una strategia più ampia portata avanti dall'UE; limitandosi a fornire qualche riferimento minimo possiamo citare il Green Deal Europeo (Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019) e il Piano d'azione UE sull'economia circolare 2020 (Comunicazione della Commissione dell'11 marzo 2020) nonché la successiva Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sul nuovo piano d'azione per l'economia circolare; sul piano normativo si ricorda invece il cd "pacchetto economia circolare" che si è tradotto quattro direttive UE (2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852) entrate in vigore il 4 luglio 2018 che, a sua

Per citare alcuni recenti esempi di “complicazioni” del sistema è sufficiente ricordare come in ambiti distinti ma non così distanti, due decisioni giurisprudenziali abbiano improvvisamente introdotto nel circuito economico elementi di incertezza e di destabilizzazione - se non addirittura di paralisi - in alcuni tasselli del complesso mosaico dell’economia circolare.

Come primo esempio può essere ricordata la sentenza n. 1229/2018 del Consiglio di Stato⁴ che ha posto in crisi⁵ il settore *end of waste* per quelle attività di recupero che non trovavano una disciplina nei regolamenti UE e nei decreti ministeriali dichiarando che la Regione, in tali circostanze, non avrebbe avuto titolo per concedere una autorizzazione “caso per caso”⁶; la posizione “centralista” assunta dalla giurisprudenza amministrativa si è sviluppata in via interpretativa nel silenzio del legislatore statale che non affermava né negava la possibilità di uno spazio regionale in tale situazione; la questione è stata poi risolta dal legislatore, seppur con un certo affanno⁷, e l’attuale art. 184-ter del D.Lgs. n. 152/2006 prevede un meccanismo che introduce un bilanciamento tra autonomia regionale nel rilascio di autorizzazioni caso per caso e controlli.

Come ulteriore esempio problematico attinente sempre l’economia circolare può essere ricordata la sentenza n. 27958/2017 della Cassazione penale che ha invece

volta hanno modificato sei precedenti direttive e, segnatamente, quella su rifiuti (2008/98/Ce), imballaggi (1994/62/Ce), discariche (1999/31/Ce), rifiuti elettrici ed elettronici (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/Ce) e pile (2006/66/Ce); le direttive dovevano essere recepite dagli stati membri entro il 5 luglio 2020 e l’Italia ha adeguato il proprio ordinamento interno il 3 settembre 2020; più in particolare con il D.Lgs. 116/2020 ha attuato le direttive UE 2018/851 e 2018/852 (rifiuti e imballaggi), con il D.Lgs. 118/2020 ha attuato gli artt. 2 e 3 della direttiva UE 2018/849 (pile e RAEE), con il D.Lgs. 119/2020 ha attuato l’art. 1 della direttiva UE 2018/849 (veicoli fuori uso) e, infine, con il D.Lgs. 121/2020 ha attuato la direttiva UE 2018/850 (discariche); il recepimento delle direttive ha prodotto anche significative modifiche nel D.Lgs. 152/2006 e infatti, alcuni riferimenti legislativi iniziali dei due casi analizzati, sono stati modificati tra la presentazione del ricorso e la decisione (v. *infra*).

4 Per commenti alla sentenza cfr. A.MURATORI, *Una doccia fredda del Consiglio di Stato sulla competenza delle Regioni a sancire l’end of waste mediante provvedimenti autorizzativi*, in *Amb. & Sviluppo*, 2018, n. 4, pp. 225-230; R.GUBELLO, *La regione non può decidere quando un rifiuto non è più rifiuto*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2018, n. 2, p. 374-382.

5 C.FABRIS, A.MAZZI, *“End of waste”: dopo lo stop ai criteri regionali caso per caso, lo stato intervenga in fretta*, *Riv. Giur. Amb.*, 2018, n. 4, p. 689-705.

6 Limitandosi a riportare il passaggio più significativo della sentenza n. 1229/2018 del Consiglio di Stato dove esclude qualsiasi spazio regionale autonomo «*il destinatario del potere di determinare la cessazione della qualifica di rifiuto è, per la Direttiva, lo “Stato”, che assume anche obbligo di interlocuzione con la Commissione*».

7 Prima il legislatore statale è intervenuto sull’art. 183-ter co. 3 del D.Lgs. 152/2006 con il DL n. 32/2019 (cd. “Sblocca cantieri) convertito in L. n. 55/2019 ma il risultato complessivo non è stato ritenuto del tutto soddisfacente (cfr. E.FERRERO, *Lo sblocca end of waste: molto rumore per nulla?*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2019, n. 3, pp. 605-617); con il successivo D.L. n. 101/2019 (c.d. “Salva imprese”), convertito con modificazioni in L. 128/2019 il legislatore è intervenuto in maniera più incisiva sull’art. 183-ter innovandolo significativamente (cfr. G.BIASUTTI, *Autorizzazioni ambientali ed end of waste. Tra procedimenti amministrativi sui generis e garanzie in favore del privato*, in *federalismi.it*, n. 29/2020, pp. 17-42; A.MURATORI, *Autorizzazioni end of waste; lo sblocco arriva dalla conversione del Decreto “Salva imprese”*, in *Amb. & Sviluppo*, 2019, n. 11, pp. 805-806); si giunge poi alla versione vigente dell’art. 183-ter con il D.L. 77/2021 (cd. “Semplificazioni”) convertito in L. n. 108/2021 che di nuovo riforma il co. 3 e abroga alcuni commi inseriti in precedenza.

fortemente irrigidito l'attività di spandimento fanghi in agricoltura⁸; in qual caso il problema interpretativo era sorto in funzione di concentrazioni significative di idrocarburi rilevate nei fanghi ma con tali sostanze che non risultavano indicate nella legislazione speciale contenute nel D.Lgs. n. 99/1992; a fronte della situazione di fatto non disciplinata dal diritto, i giudici, nell'affrontare la questione in sede cautelare, hanno ritenuto dover applicarsi in via interpretativa i limiti previsti per la bonifica dei siti contaminati; tuttavia la decisione ha creato una paralisi del sistema in quanto l'applicazione di tali parametri, pensati per finalità e con logiche diverse, aveva reso molto problematica l'attività di spandimento dei fanghi⁹.

Nel ricostruire il complesso perimetro dell'economia circolare si potrebbero citare anche la subdola problematica relativa all'obsolescenza programmata dei prodotti tecnologici¹⁰, la qualificazione giuridica del sottoprodotto (meccanismo che agisce invece durante il ciclo produttivo)¹¹ e, infine, la preparazione per il riutilizzo dei

8 Per una ricostruzione della complessa vicenda G.VIVOLI, *Gestione dei fanghi di depurazione: dalla sentenza n. 27958/2017 della Cassazione penale al D.L. 109/2018 (cd decreto Genova)*, in S.BUDELLI (a cura di), *La società del rischio e il governo dell'emergenza*, 2020, pp. 149-184.

9 Peraltro a differenza della questione *end of waste*, nel caso dello spandimento fanghi in agricoltura la situazione legislativa non ha trovato ancora una sua soluzione definitiva in quanto resta ancora in vigore quanto previsto dal Governo, al fine di superare la situazione emergenziale, con l'art. 41 del DL 109 del 28 settembre 2018 (cd. Decreto Genova); ma tale disciplina era stata concepita come provvisoria «*nelle more di una revisione organica della normativa di settore*»; per approfondimenti anche in ottica del contenzioso costituzionale cfr in questa rivista G.VIVOLI, *La giurisprudenza costituzionale e amministrativa limitano le competenze regionali nello spandimento fanghi in agricoltura*, 2021, n. 4, pp. 206-221.

10 Vale a dire la pianificazione del suo tempo di vita in modo da anticiparne scientificamente il malfunzionamento ad una data precedente a quella che sarebbe la sua vita "naturale" e incentivando il riacquisto in funzione di un costo della riparazione eccessivo; oltre al già vigente regolamento UE 2021/341 della Commissione (la direttiva 2009/125/CE conferisce alla Commissione il potere di stabilire le specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia), per affrontare la complessa questione il 30 marzo 2020 la Commissione ha presentato una proposta che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione.

11 A differenza dell'*end of waste* che prima assume la qualifica di rifiuto e poi, previa attività di recupero, la perde potendo quindi rientrare nel circuito economico e trattato come qualsiasi altra materia prima o bene, il sottoprodotto non assume mai la qualifica di rifiuto; il sottoprodotto è oggi disciplinato dall'art. 182-bis del D.Lgs. 152/2006 che richiede siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.

In tema di sottoprodotto è utile ricordare il percorso interpretativo della Corte di Giustizia UE che, nel tempo, ha assunto posizioni diametralmente opposte; in una prima fase storica la Corte ha preso una posizione di netta chiusura rispetto alla possibilità di poter escludere dal concetto di rifiuto qualsiasi "scarto" non voluto derivante da un ciclo produttivo; la logica sottesa a tale posizione era quella di estendere al massimo il concetto di rifiuto nel timore che prevedere casi di esclusione avrebbe introdotto elementi di rischio nel sistema; emblematica la motivazione della Corte nella sentenza del 28 marzo 1990 cause C-206/88 e 207/88 (*Vezzoso, Zanetti G.*) che trae origine da domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata della pretura di Asti nell'ambito di un procedimento

rifiuti¹²; infine, *last but non least*, si consideri come ulteriore tassello anche la recentissima L. n. 60 del 17 maggio 2022 (cd “Salva mare”) - pubblicata in G.U. n. 134 del 10 giugno ed entrata in vigore il 25 giugno – destinata a risanare l’ecosistema marino e promuovere l’economia circolare mediante anche la diffusione di comportamenti virtuosi «*volti alla prevenzione dell’abbandono dei rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune e alla corretta gestione dei rifiuti medesimi*»; di quest’ultima novità legislativa se ne darà brevemente conto nelle conclusioni.

Tratteggiata in linea generale la dimensione dell’economia circolare, lo scopo del presente contributo è analizzare due sentenze della Corte costituzionale che si concludono con esiti diversi nonostante le regolazioni regionali contestate presentassero finalità simili ed elementi affini; denominatori comuni sono la localizzazione dei materiali nonché la natura della loro origine; difatti sia nel caso della posidonia marina (legge sarda) sia in quello del legname (legge abruzzese), i materiali si trovano collocati sulla spiaggia; ed inoltre, a differenza di quanto almeno in genere accade nell’ambito dei rifiuti, non è l’azione dell’uomo che determina la presenza dei materiali sul litorale, ma sono gli eventi naturali quali, in particolare, le mareggiate.

L’origine naturale dei materiali dovuta all’azione della natura pone una preliminare riflessione sulla situazione oggetto di regolazione in quanto la disciplina generale dei rifiuti nasce e si fonda sul fatto che la presenza di materiali o sostanze

penale a carico di esercenti di imprese di trasporto accusate di aver trasportato talune sostanze per conto di terzi, senza previa autorizzazione; gli imputati sostenevano che le sostanze trasportate non erano qualificabili come rifiuti in base alla disciplina italiana allora vigente (DPR n. 915 del 10 settembre 1982) in quanto non sarebbero state né abbandonate né destinate all’abbandono in quanto sarebbero state suscettibili di riutilizzo economico; la Corte risolve la cruciale questione prima affermando che le direttive allora vigenti si riferivano a sostanze ed oggetti di cui il detentore si disfaceva ma «*senza distinguere a seconda dell’intenzione del detentore*» e poi sancendo che «*[l]o scopo essenziale delle direttive 75/442 e 78/319, enunciato rispettivamente nel loro terzo e quarto considerando, vale a dire la protezione della salute umana e dell’ambiente, sarebbe compromesso qualora l’applicazione delle due direttive dipendesse dall’intenzione del detentore di escludere o no una riutilizzazione economica, da parte di altre persone, delle sostanze o degli oggetti di cui egli si disfa*» (punto n. 12); principio ribadito nella sentenza dello stesso giorno causa C- 359/88 (*Zanetti E. ed altri*) su ordinanza promossa dalla pretura di San Vito al Tagliamento su caso simile al precedente (punto 13).

Successivamente la Corte ha però mutato orientamento smussando il “dogma” della impossibilità di esclusione dal concetto di rifiuto; con la nota sentenza del 18 aprile 2002, C-9/00 (*Palin Granit*) la Corte individua e distingue la categoria del sottoprodotto ossia quella sostanza che, seppur estranea all’oggetto principale del ciclo produttivo, l’impresa ha intenzione comunque sfruttarla «*in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari*»; in questa prima fase la Corte elabora il concetto di sottoprodotto, distinguendolo quindi dal rifiuto, ma subordinando l’eccezione al limite stringente di poterlo solo essa stessa riutilizzare in un suo processo ulteriore; successivamente però la Corte ha ammorbidito questa sua interpretazione prevedendo prima la possibilità di utilizzo sempre da parte della stessa impresa ma in un processo diverso (sentenza CGUE 15 gennaio 2004, C-235/02, *Saetti e Frediani*) e poi la possibilità che il sottoprodotto potesse invece anche essere utilizzato nel ciclo di produzione di altre imprese (sentenza CGUE 8 settembre 2005, C-416/02 e C-121/03, *Commissione vs Regno di Spagna*).

A questo punto si può comprendere meglio l’utilità della ricostruzione storica che mette in evidenza come l’attuale art. 182-bis del D.Lgs. 152/2006 sia la cristallizzazione in disposizione legislativa dei criteri interpretativi elaborati dalla CGUE in materia di sottoprodotto.

12 A.MURATORI, *Preparazione per il riutilizzo dei rifiuti: un “pilastro” finora troppo debole dell’economia circolare*, in *Ambiente & sviluppo*, 2022, n. 4, pp. 245-250.

nell'ambiente è conseguenza di una attività umana, che sia questa di produzione o di consumo; nel primo caso l'impresa, come noto, prima acquisisce la materie prime necessarie per lo svolgimento del ciclo di produzione ma questo, oltre al bene oggetto di attività, genera anche un effetto collaterale non voluto, uno "scarto" o, economicamente parlando, una esternalità negativa; a valle del sistema il rifiuto deriva anche come "scarto" dell'attività di consumo quotidiana posta in essere tutte le persone fisiche.

Le due legislazioni regionali pongono il seguente quesito: un materiale naturale, depositato in un luogo a seguito di eventi naturali è considerabile giuridicamente un rifiuto¹³?

Le sentenze offrono inoltre spunti di riflessione sulla ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni nell'ambito della "materia" tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; nelle conclusioni finali, dopo una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, si darà brevemente conto anche degli effetti della recentissima legge n. 66/2022 (cd "Salvamare").

2. Il caso della posidonia oceanica: la legge regionale sarda n. 1/2020 e le censure statali.

Con la sentenza n. 86/2021 la Corte costituzionale ha affrontato un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri che contestava l'art. 1, co. 1, 4, 5 e 8 della L.R. Sardegna n. 1 del 21.02.2020¹⁴; a giudizio del ricorrente l'intervento legislativo sarebbe risultato in violazione dell'art. 117 co. lett. s) - che, come noto, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - nonché degli artt. 3 e 4 della legge cost. n. 3 del 1948¹⁵.

Al fine di chiarire con maggior precisione i profili di contrasto occorre considerare come con tale intervento legislativo la Regione Sardegna ricercava una soluzione ai residui di posidonia oceanica depositata sulle spiagge che possono risultare elemento negativo per lo svolgimento dell'attività turistica¹⁶ in particolare quando questi «impediscono la regolare fruizione delle spiagge durante la stagione estiva»¹⁷; la posidonia spiaggiata viene qualificata dal legislatore regionale come «strumento di difesa naturale contro l'erosione costiera» e, in perfetta armonia con la filosofia sottesa all'economia circolare, «risorsa riutilizzabile»¹⁸.

13 Il rifiuto viene definito dall'art. 183 co. 1 lett. a) del D.Lgs. 152/2006 come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi».

14 Denominata "Disposizioni sulla gestione della posidonia spiaggiata".

15 Statuto speciale della Regione Sardegna.

16 Come evidenziato nella circolare prot. n. 8838 del 2019 del MATTM (oggi MITE) la problematica principale degli accumuli sul litorale di posidonia oceanica è, oltre che estetica, di natura odorigena e, in particolare, si pone «in prossimità di centri abitati a vocazione turistica, [dove] i fruitori delle spiagge non sempre gradiscono la presenza di tali accumuli, in particolare quando gli stessi sono frammisti a rifiuti di origine antropica o comunque quando l'innescarsi dei naturali processi di degradazione batterica danno origine a cattivi odori»

17 Art. 1, co. 1, L.R. Sardegna n. 1/2021.

18 *Ibidem*.

L'elemento che solleva la censure più acute del ricorrente è la parte della disposizione regionale che attribuisce la possibilità per i comuni interessati – direttamente o avvalendosi dei titolari delle concessioni demaniali - di procedere, solo previa comunicazione agli uffici competenti regionali e statali, allo «*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*»¹⁹.

Dalla previsione legislativa regionale emergerebbero, a giudizio del ricorrente, alcuni punti di frizione con le disposizioni in materia di gestione dei rifiuti contenute nel D.Lgs. 152/2006 espressione, quest'ultimo, della competenza legislativa esclusiva statale in tutela dell'ambiente; proprio da tali contrasti conseguirebbe l'illegittimità della disposizione violazione dell'art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione.

Più precisamente il ricorrente individua tra le disposizioni violate dal legislatore regionale l'art. 184 co. 2 lett. d) D.Lgs. 152/2006 che qualifica come rifiuti urbani quelli 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*»²⁰.

Utile ricordare come le peculiarità della posidonia marina aveva spinto il legislatore nazionale a prevedere una disciplina specifica inserita tra le disposizioni transitorie e finali contenute nell'art. 39 co. 11 del D.Lgs. 205/2010 e ancora in vigore; in base ad esso «*[f]atta salva la disciplina in materia di protezione dell'ambiente marino e le disposizioni in tema di sottoprodotto, laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, è consentito l'interramento in sito della posidonia e delle meduse spiaggiate, purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento*».

Inoltre, a completamento del quadro normativo nazionale che il ricorrente ritiene lesa, viene citato l'art. 183 co. 1, lett. n) del D.Lgs. 152/2006 che ha la funzione di definire l'ambito dell'attività di gestione indicando che in essa vi sono ricomprese «*la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari*»²¹; la disposizione prosegue però anche individuando alcune operazioni che, in via eccezionale, risultano essere invece escluse dall'attività di gestione dei rifiuti; esse sono «*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*

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ Il riferimento legislativo è quello indicato nel ricorso introduttivo; l'evoluzione legislativa ha poi modificato la forma ma non la sostanza; in particolare a seguito dell'art. 1, co. 9, lett. a) del D.Lgs. n. 116/2020 il riferimento del ricorrente è diventato l'art. 183, co. 1 lett. b-ter) n. 4 del D.lgs. n. 152/2006.

²¹ Si precisa che il riferimento normativo risulta quello attualmente vigente e modificato, rispetto al ricorso introduttivo, dall'art. 1, co. 9. Lett. e) del D.Lgs. n. 116/2020 che, nel sostituire l'art. 183, co. 1, lett. n) del D.Lgs. 152/2006 ha inserito la cernita tra le attività espletabili in relazione alle operazioni di recupero e ha incluso la selezione dei materiali tra le attività non ricomprese nella gestione dei rifiuti.

tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati».

Richiamati i principali riferimenti della legislazione statale sulla gestione dei rifiuti emergono in maniera più chiara i profili di frizione su cui puntano le censure rispetto alle disposizioni regionali oggetto di ricorso; un primo concreto contrasto giuridico può essere evidenziato nel fatto che la disciplina nazionale esclude dalla gestione dei rifiuti alcune operazioni su materiali o sostanze naturali derivanti da mareggiate ma pone come *condicio sine qua non* che siano effettuate nel medesimo luogo dove gli eventi naturali li hanno depositati (art. 183 co. 1 lett. n); invece la disposizione regionale sarda prevede anche la possibilità di uno spostamento temporaneo in aree diverse ponendo come limite il territorio comunale; ma in tal caso, ossia in caso di movimentazione del materiale, l'Avvocatura sostiene che ciò qualificerebbe una vera e propria attività di gestione dei rifiuti in quanto non risulta possibile farla ricadere nelle attività eccezionalmente escluse ex art. 183 co. 1 lett. n) del D.Lgs. 152/2006; di conseguenza chi pone in essere l'operazione di spostamento dovrà necessariamente rispettare tutte le condizioni imposte dal legislatore per chi trasporta rifiuti senza che possa essere ritenuta sufficiente, come prevede invece la disposizione regionale, una preventiva comunicazione agli uffici competenti regionali e statali.

In sintesi a giudizio del ricorrente la disposizione regionale estenderebbe, in violazione dell'art. 117 co. 2. lett. s) della Costituzione, l'alveo delle attività escluse dall'attività di gestione dei rifiuti prevedendo una possibile operazione di movimentazione di posidonia fuori dal sito in cui gli eventi atmosferici l'hanno depositata senza che chi la ponga in essere sia tenuto a rispettare i dettami dell'art. 193 del D.lgs. n. 152/2006 in relazione all'attività di trasporto dei rifiuti.

Sul piano normativo il ricorrente statale non manca di evidenziare come proprio al fine di indicare alle regioni le corrette modalità di gestione degli accumuli di posidonia il Ministero dell'Ambiente (adesso MITE) abbia emanato le circolari prot. n. 8123 del 17 marzo 2006 e la n. 8838 del 20 maggio 2019.

Viene anche puntualizzato come la disposizione risulterebbe comunque in contrasto con la legislazione statale anche se con l'espressione «*aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune*» il legislatore regionale avesse voluto riferirsi al concetto di deposito temporaneo ex art. 183 co. 1 lett. bb) del D.Lgs. n. 152/2006; esso viene definito come il raggruppamento dei rifiuti ai fini del trasporto degli stessi in un impianto di recupero e/o smaltimento, effettuato, prima della raccolta ai sensi dell'articolo 185-bis²²; quest'ultimo, a sua volta, individua le specifiche condizioni che devono essere rispettate affinché la situazione posta in essere possa essere davvero qualificata come vero e proprio deposito temporaneo²³ e, per quanto interessa ai fini del presente contributo, è sufficiente richiamare come sia

²² Articolo introdotto dall'art. 1, co. 14, del D.Lgs. n. 116 del 2020.

²³ Ai sensi dell'art. 185 co. 1 D.Lgs. 152/2006 il deposito temporaneo prima della raccolta deve rispettare le seguenti condizioni:

richiesto che il raggruppamento sia effettuato «nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti»²⁴.

Utile ricordare come il deposito temporaneo, laddove tutte le condizioni previste dal legislatore nazionale siano rispettate, è escluso dall'attività di gestione dei rifiuti e pertanto non richiede alcuna autorizzazione da parte dell'autorità competente²⁵; pertanto la puntualizzazione da parte del ricorrente è volta a rimarcare come l'espressione vaga utilizzata dal legislatore regionale «aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del comune» risulterebbe in violazione della disciplina statale anche se, in ipotesi, si volesse ricondurla al concetto di deposito temporaneo in quanto, anche per esso, vale il principio dell'esclusione dall'attività di gestione dei rifiuti solo alla condizione che non vi sia uno spostamento rispetto al luogo di produzione (o, in questo caso, di accumulo sulla spiaggia).

Le censure statali si rivolgono anche ad altre disposizioni regionali quali il co. 4 che, in caso di spostamento, impone il divieto di procedere al suo smaltimento in discarica; sotto un certo punto di vista tale vincolo categorico sembra essere la naturale conseguenza della concezione del legislatore regionale che, nell'ottica dell'economia circolare, ha qualificato la posidonia spiaggiata risorsa riutilizzabile e non la concepisce, sbagliando o meno, quale rifiuto; appare quindi evidente che lo spostamento per consentire una miglior fruizione delle spiagge con destinazione la discarica non sarebbe risultato coerente con la visione della posidonia quale non rifiuto e stridente con l'approccio "circolare" della legislazione regionale; tuttavia tale

a) il raggruppamento deve essere effettuato nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci;

b) esclusivamente per i rifiuti soggetti a responsabilità estesa del produttore, anche di tipo volontario, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita;

c) per i rifiuti da costruzione e demolizione, nonché per le filiere di rifiuti per le quali vi sia una specifica disposizione di legge, il deposito preliminare alla raccolta può essere effettuato presso le aree di pertinenza dei punti di vendita dei relativi prodotti.

L'art. 185 co. 2 aggiunge che «il deposito temporaneo prima della raccolta è effettuato alle seguenti condizioni:

a) i rifiuti contenenti gli inquinanti organici persistenti di cui al regolamento (CE) 850/2004, e successive modificazioni, sono depositati nel rispetto delle norme tecniche che regolano lo stoccaggio e l'imballaggio dei rifiuti contenenti sostanze pericolose gestiti conformemente al suddetto regolamento;

b) i rifiuti sono raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno;

c) i rifiuti sono raggruppati per categorie omogenee, nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;

d) nel rispetto delle norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose».

²⁴ Anche nella concezione del deposito temporaneo, ancor più che nella definizione di rifiuto, emerge come l'istituto sia pensato fisiologicamente in funzione di attività umane di impresa e non per la gestione di rifiuti causati da eventi naturali.

²⁵ Art. 185 co. 3 del D.Lgs. 152/2006.

divieto, in aggiunta alla considerazione appena fatta, confligge con una problematica di natura tecnico economica su cui si rivolgono le censure statali sempre per violazione delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 152/2006.

Difatti già l'art. 179 definisce una precisa gerarchia nelle priorità di gestione dei rifiuti partendo dalla prevenzione (quindi produrne il meno possibile) sino a giungere, come criterio residuale, allo smaltimento in discarica²⁶; occorre però ricordare come nell'art. 182 del TUA il legislatore abbia previsto una specifica verifica procedurale per "giustificare" lo smaltimento; verifica che consiste nell'accertamento da parte dell'autorità competente «della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all'articolo 181».

La disposizione prosegue offrendo elementi descrittivi che possano orientare e informare l'attività dell'autorità competente al fine della verifica da porre in essere; in particolare viene indicato come la verifica debba essere orientata a valutare «la disponibilità di tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché vi si possa accedere a condizioni ragionevoli»; quindi il legislatore statale, se da un lato concepisce lo smaltimento dei rifiuti come criterio residuale, dall'altro, più pragmaticamente, considera anche l'esistenza di situazioni che lo possono rendere, eccezionalmente, l'unica possibilità "ragionevole" in funzione dello stato delle tecniche e del rapporto costi/benefici; in sintesi vi possono essere casi in cui la miglior opzione o l'unica soluzione può essere solo lo smaltimento. Da qui la censura del ricorrente sulla disposizione regionale sarda che, invece, qualora si procedesse allo spostamento della posidonia marina spiaggiata, vieterebbe in assoluto lo smaltimento in discarica escludendo qualsiasi valutazione dell'autorità competente sulla esistenza o meno delle condizioni tecniche ed economiche di esperire operazioni di recupero.

Il ricorrente statale si lamenta anche dell'art. 1 co. 5 della L.R. sarda il quale dispone che:

Tutte le operazioni di raccolta, spostamento e riposizionamento sono effettuate previa separazione della sabbia dal materiale organico, con rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica al fine del recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile di provenienza. Tale vagliatura può avvenire nella spiaggia di prelievo o nel sito in cui è conferita la posidonia.

In questo caso rientra in gioco la questione già analizzata del possibile spostamento della posidonia rispetto alla spiaggia in cui gli eventi naturali l'hanno depositata; a giudizio del ricorrente l'operazione di vagliatura della posidonia, al duplice scopo di recuperare la sabbia per il ripascimento delle spiagge e di separare i rifiuti di origine antropica, potrebbe essere considerata esclusa dalla gestione dei

²⁶ I criteri individuati nell'art. 179 D.Lgs. 152/2006 per la gestione dei rifiuti sono, nell'ordine, la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo (es: recupero di energia) e, per ultimo, lo smaltimento.

rifiuti ma solo se compiuta nello stesso sito di deposito naturale e non se effettuata, come invece rende possibile la legislazione regionale, anche «*nel sito in cui è conferita la posidonia*».

L'ultimo rilievo attiene al co. 8 che dispone l'applicazione dell'art. 185, co. 1, lett. f) del D.Lgs. 152/2006 per i «*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*»; l'art. 185 del TUA prevede i casi di esclusione dell'ambito di applicazione della gestione dei rifiuti.

In particolare l'art. 185, co. 1, lett. f), a cui rimanda la disposizione regionale contestata, individua tra le esclusioni «*...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 reimpressa 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*»²⁷.

In sintesi la disposizione regionale avrebbe illegittimamente esteso i casi di esclusione tassativamente individuate nell'art. 185 del TUA prevedendo che vi rientrassero anche materiali diversi da quelli ivi indicati.

3. La Corte costituzionale e la qualificazione della materia: la posidonia spiaggiata è un rifiuto?

Al di là dello scontro “concreto” sul possibile spostamento della posidonia, permesso dalla disposizione regionale e vietato da quella statale, la prima questione che la Corte costituzionale è tenuta a chiarire è se la disciplina regionale possa essere o meno configurabile come gestione di rifiuti e, a monte di tutto, se i residui di posidonia spiaggiata possano essere considerati rifiuti.

Difatti la difesa regionale ne contesta proprio la qualificazione come rifiuto ritenendo non perfezionata la condizione “volitiva” contenuta nella definizione di rifiuto, ossia la volontà di disfarsene che, in questo caso, non ritiene sussistere²⁸; è questo il punto “concettuale” su cui si appiglia, come vedremo vanamente, il resistente: la posidonia spiaggiata, qualora venga utilizzata come risorsa, non potrebbe essere considerata come materiale di cui si intenda disfarsi e pertanto, la legislazione regionale contestata, non sarebbe riconducibile alla gestione dei rifiuti; il legislatore regionale punta sul fatto che la logica sottesa alla disciplina, nell'ottica

²⁷ Articolo come modificato dall'art. 35, co. 1, lett. b), L. n. 108 del 2021

²⁸ Si noti come, *mutatis mutandis*, le posizioni ripropongano e ricordino le vicende che hanno caratterizzato la categoria del sottoprodotto; cfr *supra* nota 11.

dell'economia circolare, non è quella di disfarsi della posidonia ma anzi questa viene concepita, come del resto posto bene in evidenza nell'art. 1 della L.R. sarda, come una risorsa da poter riutilizzare per la salvaguardia degli ecosistemi costieri.

In via preliminare la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento distinguendo la disciplina attinente la pianta marina²⁹ da quella che riguarda invece i suoi "residui" prendendo atto che mentre per la prima esiste una «*significativa disciplina di tutela, nazionale e sovranazionale*» altrettanto non possa affermarsi per i suoi residui spiaggiati nonostante gli accertati benefici ambientali da essi svolti³⁰, tra i quali quello di ostacolare «*l'azione e l'energia del moto ondoso, contribuendo alla stabilità delle spiagge e della costa*»³¹.

In particolare la Corte nota come, nonostante l'assenza di una disposizione legislativa statale mirata ad affrontare il problema³², vanno comunque considerate le due circolari del MATTM prot. n. 8123 del 2006 e n. 8838 del 2019 che forniscono «*puntuali indicazioni volte a temperare la rilevante funzione ecologica dei residui della posidonia con la necessità di rendere fruibili le spiagge; così da tutelare le esigenze turistico-ricreative dei concessionari demaniali, degli enti interessati e, comunque, della collettività in generale*»³³; in tali documenti vengono indicate le possibili modalità di gestione suggerendo come miglior opzione ambientale il mantenimento *in situ* della posidonia spiaggiata ma prevedendo anche altre soluzioni³⁴ in modo da tener conto che la via ecologicamente preferibile possa confliggere con la fruizione turistica del litorale.

Fatte queste premesse la Corte, in piena continuità con i propri precedenti, non manifesta alcun dubbio ai fini della qualificazione della materia oggetto di

29 Peraltro a differenza di quanto evoca la denominazione, le praterie di posidonia "oceanica" sono presenti solo nel Mar Mediterraneo (circ. Min. Ambiente prot. n. 8123 del 2006).

30 In particolare sono le cd "banquettes" che contribuiscono a mitigare il fenomeno dell'erosione delle spiagge. Difatti, come indicato nella circ. prot. n. 8838 del 20 maggio 2019 del MATTM, l'accumulo di materia vegetale spiaggiata riveste «*un importante ruolo nella conservazione delle coste e dei loro ecosistemi, in quanto fornisce alla flora e alla fauna costiere un'elevata quantità di nutrienti e, trattenendo grandi quantità di sedimento tra le foglie, consolida gli arenili limitando il processo di erosione, soprattutto nel periodo invernale quando sono più frequenti le mareggiate. Tale funzione di protezione diventa ancora più significativa quando, nel tempo, l'accumulo delle biomasse vegetali spiaggiate combinandosi con la sabbia, porta alla formazione di "banquettes": vere e proprie strutture vegetali, che in funzione dell'assetto geomorfologico della costa, possono raggiungere anche i 2 metri di altezza e svilupparsi per centinaia di metri lungo il litorale arrivando a costituire difese naturali all'azione dei marosi*».

31 Cid 4 sent. n. 86/2021.

32 Nella sentenza la Corte prende atto della discussione in Parlamento del ddl, allora all'esame del Senato, destinato proprio ad affrontare la gestione delle biomasse vegetali spiaggiate (cd. legge "Salvamare") che è stata recentemente approvata con legge n. 60 del 17 maggio 2022.

33 Cid 4 sent. n. 86/2021.

34 Nella Circ. prot. n. 8123 del 2006 è stata indicato lo spostamento degli accumuli in zone meno frequentate della stessa spiaggia o in altre spiagge stabilendo però che le modalità di spostamento fossero stabilite con provvedimento da adottarsi da parte della Regione o, in caso di aree naturali protette, di Enti parco, sentiti i comuni interessati; in caso di insanabile conflitto tra presenza di accumuli e fruizione della spiaggia è stata prevista anche la rimozione e il trasferimento in discarica. La successiva Circ. prot. n. 8838 del 2019 ha inserito, come opzioni precedenti rispetto al trasferimento in discarica, l'interramento *in situ*, il trasferimento presso impianti di riciclaggio e la reimmissione in ambiente marino previa operazione di vagliatura per la rimozione di sabbie e rifiuti di origine antropica.

regolazione del legislatore regionale; difatti, sconfessando le argomentazioni difensive regionale, ha ricondotto la disciplina della posidonia - a prescindere che si tratti della pianta marina o, come nel caso oggetto di ricorso, dei suoi residui spiaggiati – all'interno della materia di competenza esclusiva statale ex art. 117 co. 2 lett. s) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, segnatamente, alla disciplina dei rifiuti³⁵; conseguentemente la gestione di tali accumuli deve necessariamente rispettare (o almeno non contrastare) il contenuto della parte IV del D.Lgs. n. 152/2006.

La configurazione della Corte della disciplina regionale prelude e conduce, vista la struttura e l'impostazione del contenzioso, verso la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni censurate a nulla rilevando il fatto che lo statuto attribuisca una competenza esclusiva alla Sardegna in materia di turismo³⁶; la Corte ricorda³⁷ infatti come, proprio nell'ambito della gestione dei rifiuti, la tutela dell'ambiente sia «*materia naturalmente trasversale*», espressione che sembra tentare di coniugare due prospettive diverse della trasversalità emerse storicamente in periodi differenti.

Difatti con la sua prima sentenza “ambientale”³⁸ post riforma del Titolo V la Corte, nell'affrontare la legittimità costituzionale di una legislazione lombarda nell'ambito del rischio incidenti rilevanti che incrementava il livello di tutela mediante procedure amministrative aggiuntive rispetto a quelle fissate dal legislatore statale, osservò come «*non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie*»; in base al *reasoning* della Corte, dando continuità peraltro alla giurisprudenza precedente, quello della tutela dell'ambiente non possa essere considerato ambito rigorosamente perimetrabile e anzi, dalla sua capacità di penetrazione nelle maglie dell'ordinamento e dal suo intrecciarsi inestricabilmente con altri interessi e competenze non si può che «*ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali,*

³⁵ Cid n. 4 sent. 86/2021.

³⁶ Art. 3 co. 1 lett. p) della L. Cost. n. 3/1948.

³⁷ Cfr sent. n. 227/2020 e 282/2019.

³⁸ Sent. n. 407/2002; M.CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Regioni*, 2003, n. 1, p. 318ss; S.MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 337 ss; F.S.MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 4, pag. 2951 ss; C.SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giur. it.*, 2003, n. 3, pp. 417 ss; cfr P.CARETTI – V.BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2009, p. 5191, dove gli A. evidenziano come la sentenza contenga una «*una fortissima dose di ambiguità, che costringerà la giurisprudenza successiva a veri e propri "salti mortali" ermeneutici, alla ricerca di una impossibile "quadratura del cerchio"*».

spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale».

Questa prospettiva trasversale, concependo l'ambiente più come un valore che come ambito materiale, ha svolto una funzione filoregionale nella misura in cui ha permesso alla Corte di ritenere che, nonostante la formale centralizzazione della scelta dell'art. 117 co. lett. s) , le regioni potessero mantenere, al sussistere di certe condizioni, spazi legislativi per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli della protezione dell'ambiente, purché rivolti ad incrementare il livello di tutela³⁹.

Successivamente è però affiorata una altra prospettiva ermeneutica⁴⁰ che invece, sgombrando il campo da implicazioni metafisiche, mirava invece a "rimaterializzare" la tutela dell'ambiente riqualificandola materia in senso stretto e tecnico a tutti gli effetti; a questa seconda prospettiva si lega generalmente una concezione di trasversalità filostatale che determina una capacità espansiva della materia che può giungere, con il limite della manifesta irragionevolezza, sino al punto di comprimere del tutto anche gli spazi regionali nelle materie di propria competenza.

Con questa seconda prospettiva la Corte non ha però superato e abbandonato la possibile interpretazione valoriale della materia ma sembra invece mantenere una certa flessibilità e oscillare tra le due possibili prospettive ermeneutiche facendo riferimento a quella che ritiene più adeguata e consona anche in funzione del caso che le si presenta; oppure, come in questo caso, fare riferimento alla tutela dell'ambiente come "materia naturalmente trasversale", formula con la quale la Corte sembra tentare una sintesi volta a coniugare la caratteristica della trasversalità - inserendola però non su di un concetto fondamentale ma poco "solido" come un valore ma piuttosto in una materia vera e proprio in senso tecnico - con la capacità e

39 Ritenere che l'incremento di tutela sia condizione per ritenere compatibile con la Costituzione una legislazione regionale è una semplificazione; va oltre gli scopi del presente contributo affrontare tale complessa questione e ci limitiamo solo a ricordare come possono esservi casi in cui, per la presenza di "punti di equilibrio" fissabili solo dal legislatore statale, alle regioni sia impedita anche una tutela *in melius*; la teoria dei punti di equilibrio è stata inaugurata dalla Corte con le sentenze n. 307 e 331 del 2003; M.CERUTI, *La Corte costituzionale detta il "decalogo" della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base della inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, n. 2, p. 258 ss; F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla "necessità" degli impianti di telecomunicazione (nota a C. cost., 7 ottobre 2003, n. 307)*, in *Il Foro amministrativo (CDS)*, 2003, vol. 2, fasc. 10, pag. 2811 ss; Q.CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale (Nota a Corte cost. 307/2003)*, in *Regioni*, 2004, num. 1, pag. 623 ss.; G. TARANTINI, *La disciplina dell'elettrosmog tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it*, n. 20/2004; G.M. SALERNO, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, *ivi*, n. 14/2003; F. ORLINI, *Tutela dell'ambiente e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2, 2004, p. 406 ss

40 Questo secondo filone giurisprudenziale affiora nelle sentenze n. 367 e 378 del 2007 commentate dal giudice redattore in P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & sviluppo*, 2012, n. 1, p. 5 ss.; ID., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *federalismi.it* del 10 marzo 2010 e in *Riv. giur. ambiente*, 2011, n. 6, p. 735 ss.; ID., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, n. 3, 37 ss.

l' idoneità ad incidere sulle competenze regionali; espressione che ispirandosi sempre ad una visione di materia in senso tecnico preannuncia comunque un orientamento a favore delle posizioni statali.

Ed infatti la Corte dichiara l' illegittimità di tutte le disposizioni regionali censurate dal Governo⁴¹ per contrasto con l' art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione e anche perché non possono essere qualificate come espressione di una tutela dell' ambiente più rigorosa, *condicio sine qua non* quest' ultima per poter essere considerate possibili iniziative legislative regionali per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali⁴².

Quindi nonostante il "meritevole fine del legislatore regionale", una volta configurato l' ambito della materia e qualificati come rifiuti i residui spiaggiati di posidonia⁴³ le disposizioni censurate, non aumentando il livello di tutela (ma anzi contrastando con le disposizioni statali), non superano il vaglio della Corte; in particolare, sul piano concreto, la frizione più evidente risulta tra il possibile "spostamento temporaneo" della posidonia dal sito di naturale di accumulo e le attività che non sono ricomprese nella gestione dei rifiuti; infatti, come già ricordato in precedenza, l' art. 183 co. 1 lett. n) del TUA esclude sì una serie di operazioni effettuate su materiali e sostanze derivanti da eventi naturali anche se frammisti ad altri materiali di origine antropica ma solo alla condizione che siano svolte «*presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati*»; solo in tal caso è consentito derogare alla disciplina generale dei rifiuti e quindi, in pratica, potersi avvalere anche di soggetti che non risultano iscritti nell' albo dei gestori ambientali.

In sintesi la disposizione legislativa nazionale rappresenta espressione della materia naturalmente trasversale tutela dell' ambiente e dell' ecosistema, le deroghe previste nell' art. 183 sono di natura eccezionale e la condizioni ivi previste, vale a dire l' esclusivo trattamento *in situ*, sono intangibili ad un intervento regionale che, estendendo di fatto i casi di esclusione dalle attività ricomprese nella gestione dei rifiuti, si traduce in una deregolamentazione che diminuirebbe il livello di tutela fissato a livello nazionale.

Sempre per motivi di contrasto con la legislazione statale vengono dichiarate incostituzionali la disposizione che vietava in maniera assoluta il conferimento in discarica (per contrasto con l' art. 181 TUA⁴⁴), quella che permetteva la vagliatura della posidonia nel sito di conferimento (anche in questo caso perché si esclude

41 Come osservato anche dalla Corte il Governo, al fine tener conto e di salvaguardare le esigenze legate al turismo, non ha impugnato tutto l' impianto legislativo ma si è limitato a censurare quelle disposizioni che risultavano incompatibili e contrastanti con la legislazione statale inerente la gestione dei rifiuti contenuta nel codice dell' ambiente; tuttavia si tenga conto anche delle riflessioni critiche sul contenzioso; cfr *infra* par. 6.

42 *Ex multis* sent. n. 227, n. 214 e n. 88 del 2020 e n. 289 del 2019; ma anche, in origine, sent. n. 407/2002.

43 Una tautologia è forse riscontrabile laddove la Corte, nel ricondurre la posidonia spiaggiata tra i rifiuti, si avvale dell' art. 183 co. 1 lett. b-ter), n. 4 TUA in base al quale sono classificabili come urbani i rifiuti «*di qualunque natura e provenienza, giacenti...sulle spiagge marittime*»; difatti la disposizione sembra rivolta a classificare i rifiuti che siano però configurabili come tali mentre la difesa regionale sosteneva che la posidonia spiaggiata non potesse essere qualificata, *ab origine*, come rifiuto.

44 Cfr *supra* par 2.

dall'ambito gestione dei rifiuti l'operazione anche se non eseguita *in situ*) e, infine, quella che ampliava il catalogo dai materiali esclusi ex art. 185 del TUA "confidando" sulla celere approvazione della cd. legge "Salvamare".

4. La legge abruzzese sulla raccolta delle masse legnose: elementi in comune.

A distanza di circa un anno la Corte si trova a decidere su di un ricorso che presenta forti analogie con quello della posidonia spiaggiata; si tratta sempre di un giudizio in via d'azione promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri che contesta l'art. 19 co. 36 della L.R. Abruzzo n. 1/2021⁴⁵.

La disposizione regionale impugnata così dispone:

«[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».

Sono abbastanza evidenti le similitudini con le disposizioni regionali sarde dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 86/2021 per contrasto con l'art. 117 co. 2 lett. s); tuttavia analizzare il caso in questione suscita una certa curiosità in quanto con la recente sentenza n. 88/2022 la Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo.

Diventa quindi interessante approfondire la decisione e ricostruire il filo argomentativo seguito dalla Corte per individuare quegli elementi di differenziazione rispetto alla legislazione sarda che hanno determinato un risultato del giudizio diametralmente opposto; come vedremo nel prosieguo infatti, per usare una terminologia da *common law*, non si tratta tanto di un caso di *overruling* quanto piuttosto di *distinguishing*.

Partendo dal "materiale spiaggiato", che funge da denominatore comune dei due casi, stavolta l'oggetto di regolazione sono i tronchi e le masse legnose che le mareggiate invernali depositano sulla spiaggia; a monte riappare comunque la questione centrale da districare che è lo stesso del caso posidonia: i materiali naturali depositati sul lido a seguito degli eventi naturali sono qualificabili giuridicamente come rifiuti o no? Sulla qualificazione della materia, *mutatis mutandis*, le posizioni

⁴⁵ Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021).

statali e regionali si incardinano sulle stesse argomentazioni già viste nel caso posidonia per cui si ritiene sufficiente offrirne una breve sintesi; per il ricorrente la disciplina contrasta con la competenza esclusiva statale in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione sempre in riferimento alle disposizioni sulla gestione dei rifiuti contenute nel D.Lgs. n. 152/2006; in particolare l'Avvocatura sostiene come il legname spiaggiato sia qualificabile come rifiuto urbano ex art. 183 co.1 lett. b-ter) n. 4 del D.Lgs. n. 152/2006 in base al quale, ricordiamo, sono tali quelli «*di qualunque natura o provenienza giacenti...sulle spiagge marittime*»; la difesa regionale ritiene invece come il legname spiaggiato non possa essere invece qualificato giuridicamente come rifiuto in quanto l'art. 183 co. 1 lett. n) TUA, come novellato dal 2014, esclude dall'attività di gestione 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*»⁴⁶; inoltre la regione puntella la propria difesa sostenendo come la *ratio legis* sia piuttosto quella di favorire l'economia circolare, ossia tentare di diminuire il quantitativo dei rifiuti da gestire *ex post* incentivando il riutilizzo dei materiali legnosi spiaggiati e perseguendo così una tutela dell'ambiente più elevata.

Altra similitudine è la "materia" oggetto di regolazione regionale individuabile sempre nel turismo⁴⁷ e che rappresenta quindi l'interesse funzionalmente collegato con quello propriamente ambientale; elemento questo richiesto dalla Corte come condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per poter ritenere compatibile con la Costituzione una legislazione regionale che, nell'esercizio di una competenza riconosciuta, abbia però anche l'effetto di incidere, in maniera quindi indiretta, in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema⁴⁸.

Proprio la maggior tutela è l'altra argomentazione che, almeno dal punto di vista delle due regioni, informa ed ispira entrambe le legislazioni; ma su questo punto invece, come vedremo nel paragrafo successivo, la Corte opera nell'argomentare ed esprimere il proprio giudizio una netta distinzione tra i due casi.

46 La difesa regionale, a sostegno della propria iniziativa legislativa cita anche la precedente nota ISPRA del 8 gennaio 2014, n. 1128 che, in risposta a richiesta di parere avanzata dalla Regione Liguria, aveva ammesso che il materiale legnoso spiaggiato a seguito di eventi naturali avrebbero potuto essere raccolto dai cittadini per uso privato nonché le numerose ordinanze comunali che, dopo che la L. 116/2014 ha modificato l'art. 183, co. 1 lett. n) del D.Lgs. n. 152/2006, avvalendosi di tale riferimento legislativo hanno autorizzato la raccolta da parte dei privati.

47 A differenza dello statuto sardo che "eleva" la materia del turismo tra quelle esclusive regionali, trattandosi invece in questo caso di regione a statuto ordinario la materia si individua tra quelle residuali ex art. 117 co. 4 Cost.; peraltro, come del resto viene confermato dai casi analizzati, la presenza negli statuti speciali di competenze esclusive formalmente "forti", non determina in sé alcuna capacità di automatica resistenza rispetto alle competenze attribuite alle regioni a statuto ordinario dall'art. 117 della Costituzione.

48 Nella sentenza n. 86/2021 la Corte ha ricordato come gli interessi legati al turismo siano in grado di «*intercettare profili che attengono all'ambiente*» ribadendo anche che l'effetto finale della legislazione regionale deve portare a «*un'elevazione dello standard di tutela*».

5. La sentenza della Corte costituzionale n. 85/2022 e gli elementi di differenziazione rispetto al caso posidonia.

L'elemento di differenziazione più evidente è che in questo caso non c'è nessuno spostamento dal luogo di deposito naturale; il prelievo della massa legnosa è attività unica e definitiva senza che vi sia quindi alcuna attività intermedia; questa risulterà una caratteristica che gioca un ruolo importante sul giudizio della Corte in funzione del contenuto dell'art. 183 c. 1 lett. n) TUA.

Occorre peraltro anche osservare come la disposizione regionale abruzzese se da un lato permette una attività di raccolta del legname spiaggiato, non manca di fissare anche molti "paletti" richiedendo il rispetto di diverse condizioni volte a restringere l'attività della raccolta; condizioni che, nel suo complesso, indicano come il legislatore regionale consideri comunque l'attività di raccolta del legname di natura eccezionale.

Le limitazioni riguardano *in primis* l'ambito soggettivo in quanto la raccolta viene consentita solo se posta in essere da persone fisiche che non esercitano attività d'impresa; viene infatti specificato come l'uso possa essere esclusivamente domestico, personale e non per scopo di lucro; inoltre, tenuto conto che gli eventi naturali che producono l'ingente ammassamento di legname spiaggiato sono principalmente le mareggiate invernali, viene fissata una finestra temporale che ne permette la raccolta solo nel periodo che va dal 15 ottobre al 31 marzo, esclusivamente nei giorni feriali e limitatamente nella fascia oraria che va dalle 8.00 alle 17.00.

A conferma del fatto che la regolazione regionale è volta a dare una risposta alle esigenze legate al turismo, l'ambito territoriale è delimitato nel demanio marittimo regionale che soddisfa tale finalità e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione.

La disposizione regionale prevede poi due ulteriori limitazioni, una fissata direttamente dal legislatore e un'altra, eventuale, lasciata all'iniziativa dei comuni costieri; per quanto concerne i divieti fissati *ex lege* la raccolta 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»; per quanto attiene la seconda viene invece concesso ai comuni costieri di adottare, entro il 15 ottobre, una ordinanza con la quale possano individuare nel territorio di propria competenza delle aree in cui sia vietata la raccolta; il legislatore regionale opera quindi un bilanciamento tra la propria preferenza, ossia prevedere come regola di *default* la raccolta del materiale legnoso spiaggiato, ma senza impedire all'autonomia comunale, per esigenze proprie legate alle specificità territoriali, di vietarla in aree individuate; per com'è scritta la disposizione il legislatore regionale concepisce comunque le aree vietate come una eccezione che non sembra estensibile all'intero territorio comunale.

Dopo aver ritenuto infondata un'eccezione di inammissibilità del ricorso per vaghezza delle censure formulate dal ricorrente, viene affrontato il merito della

questione ritenendola non fondata; la Corte non ha nessun dubbio nel ricollocare la disciplina all'interno della competenza legislativa esclusiva statale tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione; tuttavia stavolta, a differenza del caso posidonia, non viene richiamato il concetto di "materia naturalmente trasversale" ma viene invece ricordato il filone di giurisprudenza che ammette uno spazio legislativo regionale se nell'esercizio di proprie competenze vengono curati interessi funzionalmente collegati a quelli ambientali andando quindi, indirettamente, ad incidere nella tutela dell'ambiente (e sempre che sia introdotta una tutela più rigorosa)⁴⁹.

La Corte ritiene che la disposizione regionale presenti tutte le condizioni per essere considerata compatibile con la Costituzione dichiarando quindi l'infondatezza della questione di legittimità.

Nel risolvere il giudizio viene ritenuto irrilevante affrontare la questione se i materiali spiaggiati siano qualificabili come rifiuti o meno in quanto viene pragmaticamente considerato come ai fini della loro raccolta, essi possono dividersi 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*»; ma per questi ultimi è stato proprio il legislatore statale ad escludere alcune attività dalla gestione dei rifiuti per cui la disposizione regionale risulta conforme al contenuto dell'art. 183 co. 1 lett. n).

La decisione della Corte sembra oscillare tra considerare la legislazione regionale abruzzese come diretta attuazione dell'art. 183 co. 1 lett. n) del Dlgs. 152/2006 o, piuttosto, una normativa che realizza una maggior tutela.

Espressione della prima concezione sembra rilevabile dove afferma che «*[n]ell'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*»; tuttavia, in questa prospettiva, se la raccolta del legname spiaggiato è attività esclusa dalla gestione dei rifiuti *ex lege* statale non risulta così evidente quale sia la maggior tutela introdotta dalla legislazione regionale che semmai ha il merito di esplicitare condizioni e limiti che devono sussistere per l'esercizio della raccolta del legname spiaggiato; condizioni che sembrano semmai chiarire, nel caso concreto, l'espressione generica del legislatore statale "*nel tempo tecnico strettamente necessario*".

La Corte intravede invece una maggior tutela nella filosofia sottesa all'iniziativa legislativa regionale che «*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*

⁴⁹ *Ex multis* cfr. recenti sentenze Corte cost. n. 227, 214 e 99 del 2020 nonché 289 del 2019 ma "capostipite" di questo filone interpretativo è la già ricordata sentenza n. 407/2002; cfr *supra* par. 3 e nota n. 38.

realizzare una forma di maggiore tutela dell'ambiente, come tale consentita al legislatore regionale».

6. Conclusioni.

Dall'analisi dei due giudizi si delinea lo schema concettuale e decisionale posto in essere dalla Corte nell'affrontare e risolvere diversamente i casi; ricondotta la materia oggetto di contenzioso all'interno di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, al fine di rispettare la competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione, la Corte verifica che le disposizioni regionali non siano in contrasto con quelle contenute nel D.Lgs. 152/2006 in materia di rifiuti; solo se tale verifica si conclude positivamente la Corte affronta la successiva questione ossia se la legislazione regionale, espressione diretta di una competenza costituzionalmente riconosciuta, determini un incremento del livello di tutela dell'ambiente.

La legislazione sarda sulla posidonia confliggeva con la disposizione statale nella misura in cui il possibile trasferimento dal sito di collocazione naturale risultava in frizione con il contenuto dell'art. 183 co. 1 lett. n) del D.Lgs. 152/2006 per cui non veniva rispettata la condizione propedeutica per poi valutare l'introduzione di una tutela *in melius*; diversamente la legislazione abruzzese non contrastava con la legislazione statale risultando riconducibile la raccolta del legname spiaggiato tra le eccezioni all'attività di gestione dei rifiuti indicate nell'art. 182 co. 1, lett. n) del D.Lgs. n. 152/2006; a quel punto si è quindi perfezionata quella condizione che permette di passare al successivo test di valutazione in cui la Corte verifica se la legislazione regionale, manifestazione diretta della materia residuale turismo, aumenta, indirettamente, il livello di tutela dell'ambiente.

I due casi affrontati sembrano comunque denotare e semmai confermare un atteggiamento istituzionale geneticamente conflittuale e scarsamente orientato al dialogo propositivo e alla collaborazione; le regioni italiane non sembrano tanto viste come laboratori per sperimentare innovazioni legislative da riproporre sul piano nazionale ma piuttosto come soggetti da arginare per violazioni della competenza legislativa statale; l'atteggiamento pregiudizialmente oppositivo nei confronti del legislatore regionale sembra potersi rilevare in entrambi i giudizi anche se con profili diversi.

Nel caso sardo è vero che i conflitti con le disposizioni statali risultavano abbastanza evidenti ma, questo va evidenziato, la regolazione nasceva da una esigenza seria, effettivamente avvertita sul territorio e allo scopo di trovare una risposta in nome dell'economia circolare; anche la stessa Corte ha comunque rilevato «il meritevole fine del legislatore regionale di predisporre una disciplina che miri a *contemperare l'esigenza di rendere maggiormente fruibili le spiagge nel periodo estivo*»⁵⁰. Ma soprattutto non si può non considerare come, quasi contestualmente alla decisione

⁵⁰ E' stato osservato come la decisione, al di là della sua coerenza e solidità motivazionale, «*lascia [comunque] l'amaro in bocca*», G.AMENDOLA, *Corte costituzionale: la posidonia spiaggiata, rifiuto o risorsa*, su <https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2021/05/Saggi-AMENDOLA-posidonia.pdf>

della sentenza n. 86/2021, lo stesso legislatore statale abbia avvertito l'esigenza di ritoccare la disciplina sulla posidonia proprio nella filosofia della circolarità ossia concependola come risorsa e non come rifiuto; infatti con l'art. 39-quater del D.L. 41/2021 (cd "decreto sostegni") convertito con modifiche in L. 69/2021 sono state aggiunte alla fine dell'art. 185, co. 1, lett. f), del D.Lgs. 152/2006 le parole «*nonché, fino al 31 dicembre 2022, la posidonia spiaggiata, laddove reimpressa 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*».

Ricordando come l'art. 185 del TUA accoglie i casi per i quali non si applica la disciplina sui rifiuti, con tale intervento normativo vengono quindi individuate alcune ulteriori modalità di gestione della posidonia marina esclusa da tale ambito e sembra di poter osservare come, a parte la reimmissione nello stesso ambiente marino, le altre attività indicate nella disposizione statale implicano necessariamente anche il suo spostamento; infatti sia il riutilizzo per finalità agronomiche sia quello in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi alle condizioni previste non sono nemmeno concepibili senza un trasferimento dal luogo di deposito in funzione degli eventi naturali; inoltre, è anche opportuno evidenziare come la disposizione non sia più transitoria ma diventata "di sistema" in quanto con il successivo art. 35 co.1 lett. b) del DL n. 77/2021, convertito con modifiche in L. n. 108/2021, è stato rimosso il vincolo temporale che limitava la vigenza della disposizione al 31.12.2022.

Quindi la disciplina statale successiva alla sentenza n. 85/2021 ha rimosso o almeno indebolito il "dogma" dello spostamento fisico della posidonia; segnale quindi che se, sul piano formale, la legislazione sarda risultava in contrasto con le disposizioni del D.Lgs. 152/2006 (e di questo la Corte non poteva che prenderne atto), sul piano sostanziale, proponeva invece delle soluzioni quantomeno meritevoli di considerazione.

Il caso delle legge abruzzese sembra ancora più emblematico nel far emergere il lato meno collaborativo e più conflittuale tra Stato e Regioni anche laddove non sembra necessario; infatti la Corte, con la sentenza n. 85/2022, mette lo Stato davanti all'evidenza che la legislazione regionale è, in pratica, attuazione delle sue stesse disposizioni; un contenzioso peraltro in cui l'Avvocatura si faceva forte della precedente decisione sulla posidonia marina senza però tener conto delle differenze che caratterizzavano le due legislazioni.

Si ritiene infine opportuno anche rendere conto dell'impatto nell'ambito di studio del presente contributo della recente L. n. 60/2022 (cd "Salvamare") in quanto, seppur in un quadro molto più ampio dei soli materiali spiaggiati – oltre, ad esempio, ad introdurre una disciplina specifica per la gestione dei rifiuti accidentalmente pescati o volontariamente raccolti - nell'art. 5 sono state inserite anche alcune disposizioni per la gestione delle biomasse vegetali spiaggiate; va oltre gli scopi del presente

contribuito una illustrazione esaustiva della disciplina introdotta per cui ci limiteremo ad alcune osservazioni preliminari.

Per quanto riguarda la posidonia marina si ricorda che, prima della legge Salvamare, questa poteva venire interrata *in situ senza trasporto o trattamento*⁵¹ oppure, come appena visto in base alle recenti modifiche all'art. dell'art. 185, co. 1, lett. f), del D.Lgs. 152/2006, reimmessa nello stesso ambiente marino oppure riutilizzata per finalità agronomiche o, infine, in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi che non danneggino la salute umano o l'ambiente.

In questo quadro normativo si inserisce, in particolare, l'art. 5 co. 1 della L. 66/2022 che così dispone: «*Le biomasse vegetali, derivanti da piante marine o alghe, depositate naturalmente sul lido del mare e sull'arenile possono essere gestite con le modalità di cui al presente articolo. Fatta salva la possibilità del mantenimento in loco o del trasporto a impianti di gestione dei rifiuti, la reimmissione nell'ambiente naturale, anche mediante il riaffondamento in mare o il trasferimento nell'area retrodunale o in altre zone comunque appartenenti alla stessa unità fisiografica, è effettuata previa vagliatura finalizzata alla separazione della sabbia dal materiale organico nonché alla rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica, anche al fine dell'eventuale recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile. In caso di riaffondamento in mare, tale operazione è effettuata, in via sperimentale, in siti ritenuti idonei dall'autorità competente*».

In primis non pare vi possano essere dubbi che tra le biomasse vegetali derivanti da piante marine o alghe vi sia ricompresa anche la posidonia e che invece questa sia solo una delle possibili biomasse vegetali; la disposizione quindi introduce un *genus* (le biomasse vegetali) a fronte di una *species* già disciplinata (la posidonia); è in questa prospettiva che va quindi vista la nuova disposizione in quanto le modalità di gestione che vengono indicate si cumulano e si sovrappongono, senza peraltro che vi sia alcun coordinamento, con quelle già previste e sopra richiamate sulla posidonia.

Con l'art. 5 co. 2 della L. 66/2022 si prevede invece la possibilità di recuperare mediante operazione di vagliatura – con le stesse modalità previste al co. 1- gli “accumuli antropici”⁵² che si producono con il loro spostamento e il successivo accumulo in determinate aree; in tal caso l'autorità competente (ossia il comune) dovrà valutare e autorizzare caso per caso se sussistono le condizioni per escludere il materiale sabbioso dalla disciplina dei rifiuti ex art. 185 D.Lgs. 152/2006 oppure perché qualificabile come sottoprodotto oppure, infine, perché riutilizzabile nell'ambito delle operazioni di recupero dei rifiuti urbani⁵³.

51 In base all'art. 39, co. 11 del D.Lgs. 205/2010 in base ad esso «[f]atta salva la disciplina in materia di protezione dell'ambiente marino e le disposizioni in tema di sottoprodotto, laddove sussistano univoci elementi che facciano ritenere la loro presenza sulla battigia direttamente dipendente da mareggiate o altre cause comunque naturali, è consentito l'interramento in sito della posidonia e delle meduse spiaggiate, purché ciò avvenga senza trasporto né trattamento» (ns il corsivo).

52 Gli accumuli antropici vengono definiti quelli costituiti «da biomasse vegetali di origine marina completamente mineralizzata, sabbia e altro materiale inerte frammisto a materiale di origine antropica».

53 Più precisamente mediante le operazioni di recupero di cui al codice R10 dell'all. C del D.Lgs. 152/2006.

Sul piano delle regolazione generale, seppure si possa rilevare, almeno formalmente, qualche potenziale conflitto con le direttive UE⁵⁴ che rappresentano il fondamento giuridico della disciplina dei rifiuti, non pare si possa ritenere irragionevole introdurre sul piano legislativo regole derogatorie a fronte di materiali di origine naturale che, peraltro, vengono depositati a causa esclusivamente di eventi naturali; l'attività umana inizia da lì in poi e per soddisfare, nel caso delle due regolazioni regionali analizzate, esigenze legate al turismo.

Anche se la "doppia condizione naturale" del materiale - ossia "prodotto" della natura e depositato da eventi naturali - può non essere ritenuta di per sé sufficiente per escluderlo "a monte" dal concetto di rifiuto come definito dall'art. 183 co. 1 lett. a) del D.Lgs. 152/2006 ciò non sembra poter essere di ostacolo per individuare esclusioni o regole specifiche motivate dalle oggettive peculiarità che caratterizzano i materiali spiaggiati che sembrano tra gli esempi più fulgidi di applicazione dei principi dell'economia circolare.

54 In particolare l'art. 2 della Direttiva 2008/98/CE, non modificato dalla successiva Direttiva UE 2018/851 esclude dall'ambito di applicazione delle disciplina sui rifiuti solo le «*materie fecali, se non contemplate dal paragrafo 2, lettera b), paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana*»; pertanto l'attuale art. 185 del D.Lgs. 152/2006 introduce esclusioni ulteriori non previste a livello UE.