

Corte costituzionale. Dopo la posidonia il legname spiaggiato: rifiuto o non rifiuto?

Corte costituzionale 1° aprile 2022, n. 85 - Amato, pres.; Prosperetti, est. - Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Abruzzo.

Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che è consentita la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiate nell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative - Determinazione dell'orario e del calendario della raccolta - Individuazione delle aree nelle quali la raccolta del materiale legnoso è vietata.

I materiali presenti sulle spiagge, al di là della loro qualificazione, al fine della disciplina della relativa raccolta, 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 spiaggato, 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).

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - *La questione proposta alla Corte costituzionale.* Dopo la posidonia il legname spiaggato: rifiuto o non rifiuto? E anche questa volta c'è voluto l'intervento della Corte costituzionale. L'occasione è stata offerta dall'art. 19, comma 36, della legge della Regione Abruzzo 20 gennaio 2021, n. 1, il quale prevede che, con alcune limitazioni e in presenza di certe condizioni, la raccolta di *tronchi e masse legnose depositati in spiaggia dalle mareggiate invernali* possa essere effettuata al di fuori degli obblighi (con relative sanzioni) previsti dal d.lgs. n. 152/06 (TUA) per la gestione dei rifiuti¹. Tale disposizione, infatti, veniva impugnata dallo Stato in quanto ritenuta costituzionalmente illegittima perché contrastante con la legislazione nazionale in materia di rifiuti, emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.; partendo dalla premessa che il materiale legnoso giacente sulle spiagge deve essere considerato rifiuto urbano ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. b ter), del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale, al numero 4, stabilisce che nella classificazione dei rifiuti urbani sono compresi «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»; senza, peraltro, rientrare nelle esclusioni dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti di cui agli artt. 183, comma 1, lett. n)², e 185, comma 1, lett. f)³.

¹ Più precisamente, la norma regionale dispone che «nell'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 spiaggati 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 cComuni 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».

² Per il testo della disposizione, cfr. appresso.

³ Ai sensi del quale non rientrano nel campo di applicazione della parte IV del TUA «le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lett. 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 spiaggata, laddove reimpressa nel medesimo ambiente marino o riutilizzata a fini agronomici o in sostituzione di

2. - *La sentenza della Corte.* Diciamo subito che il ricorso dello Stato è stato respinto in quanto la Corte non ha ritenuto la norma regionale invasiva delle competenze dello Stato né contrastante con la normativa nazionale in tema di rifiuti. E diciamo anche subito che la Corte si è, in buona parte, rifatta alle considerazioni da lei svolte nel 2021 a proposito dei residui di posidonia spiaggiata dove, tuttavia, ritenendo la disciplina regionale della Sardegna contrastante con quella sui rifiuti, aveva concluso in senso opposto⁴. In sintesi, la Corte premette che la disciplina della raccolta del legname spiaggiato, al pari di quella sulla posidonia e a prescindere se si tratti o meno di rifiuto, è, «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”»; concludendo che «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 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».

3. - *Il legname spiaggiato: rifiuto o non rifiuto?* Ovviamente, come già abbiamo accennato, la questione principale riguarda, come per la posidonia, la qualificazione del legname depositato sulla spiaggia dalle mareggiate: rifiuto o non rifiuto?

E così come per la posidonia, la Corte richiama, in primo luogo, l’art. 183, comma 1, lett. *b ter*), numero 4, TUA, 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”». Tuttavia, mentre a proposito dei «residui di posidonia» la Corte aveva concluso che essi vanno ricondotti alla nozione di «rifiuto»⁵, nella sentenza in esame la questione viene accuratamente evitata. La Corte, infatti, premette di ragionare «a prescindere dalla soluzione della questione se il legname spiaggiato costituisca, o meno, “rifiuto”», ribadendo, poco dopo, come vedremo, di pervenire alla conclusione «al di là della qualificazione» dei «materiali presenti sulle spiagge»; e comunque non qualifica mai espressamente come «rifiuti» questi «materiali».

In realtà, oltre alla disposizione citata sui rifiuti urbani, la Corte considera determinante ai fini del decidere l’attuale formulazione dell’art. 183, comma 1, lett. *n*) TUA, il quale, definendo la «gestione dei rifiuti», aggiunge che «non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici 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 quale la Regione affermava di aver dato applicazione con la disposizione in contestazione⁶. E conclude che «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)

materie prime all’interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l’ambiente né mettono in pericolo la salute umana».

⁴ In proposito, per approfondimenti e richiami, ci permettiamo rinviare a AMENDOLA, *Corte costituzionale: la posidonia spiaggiata, rifiuto e risorsa*, in www.osservatorioagromafie.it, nonché *Ultime notizie sulla posidonia: il decreto sostegni*, *ivi*.

⁵ Pur precisando che questo non comporta «quella connotazione negativa associata a tale termine nel linguaggio corrente, ma esprime solo la qualificazione giuridica da cui discende l’assoggettamento alla specifica regolamentazione dettata dal cod. ambiente per i “rifiuti”».

⁶ «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».

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)⁷.

Sembra, quindi, a livello letterale, che, secondo la Corte, plastiche, lattine ecc. giacenti sulla spiaggia siano *rifiuti urbani* mentre i materiali o sostanze di origine naturale trasportati dalle mareggiate o dalle piene, essendo esclusi espressamente dall'ambito delle attività di gestione dei rifiuti, non lo siano, appartenendo, invece, ad una «categoria» diversa. Quale sia questa categoria non è dato sapere; né è dato sapere se si tratta, comunque, di rifiuti in quanto, come abbiamo detto, la Corte precisa espressamente due volte di ragionare e decidere a prescindere dalla loro qualificazione in quanto quello che conta è la circostanza che si tratta di materiali esclusi espressamente *ex lege* da alcuni obblighi relativi alla gestione dei rifiuti.

Si noti, in proposito, che la esclusione per la posidonia è stata inserita (con legge) nell'art. 185⁸ che prevede le *esclusioni dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti*, mentre per il legname spiaggiato la Corte si aggancia alle esclusioni dell'art. 183 previste nella definizione di «gestione dei rifiuti» per «le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta (...) effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati». Appare, quindi, evidente che mentre per la posidonia si tratta, in presenza di certe condizioni, di una esclusione da tutta la normativa sui rifiuti, nel caso del legname trasportato sulla spiaggia da mareggiate o piene, la esclusione riguarda solo alcune operazioni rientranti nella gestione dei rifiuti purché effettuate nel sito dello spiaggiamento e solo per il tempo tecnico strettamente necessario. Così come altrettanto evidente appare *a contrario* la conseguenza che, per la Corte, al di fuori di questi limiti e condizioni, al legname spiaggiato si applica la normativa sui rifiuti.

In questo quadro normativo, quindi, a nostro sommo avviso, deve ritenersi che, come la posidonia, a maggior ragione il legname spiaggiato sia da qualificare, comunque, come rifiuto per il quale, tuttavia, limitatamente ad alcune operazioni e nel rispetto di alcune condizioni, vige la esenzione dal rispetto degli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti: la stessa conclusione pratica, quindi, cui giunge la Corte «alla luce del combinato disposto di tali norme (...) al fine della disciplina della relativa *raccolta*»⁹.

4. - Un pastrocchio all'italiana? Resta, tuttavia, una ultima considerazione da fare. Le conclusioni di cui sopra sono tutte basate su disposizioni del d.lgs. n. 152/06 che presentano notevoli differenze rispetto al testo della vigente direttiva sui rifiuti (n. 851 del 2018) cui dovrebbero dare esecuzione: l'art. 183, comma 1, lett. *b ter*), numero 4, infatti, introduce una categoria di *rifiuti urbani* (giacenti su strade, spiagge ecc.) non prevista dall' art. 3, n. 2 *ter* della direttiva; ed anche l'aggiunta apportata alla definizione di «gestione dei rifiuti» dall'art. 183, comma 1, lett. *n*) è tutta e solo italiana in quanto non è affatto prevista dall' art. 3, n. 9 della direttiva citata. Così come, per la posidonia, l'art. 185, comma 1, lett. *f*) è notevolmente più ampio dell'art. 2, lett. *f*) della direttiva.

A nostro sommo avviso, è proprio a causa di queste modifiche ed aggiunte tutte italiane che si è posto

⁷ «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».

⁸ L'aggiunta comprende «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».

⁹ Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. *o*), per «raccolta» si intende «il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta di cui alla lettera *mm*), ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento».

alla Corte costituzionale il problema del rifiuto-non rifiuto per le posidonie ed il «materiale naturale» (come il legname) depositati sulle spiagge dalle mareggiate. E, sempre a nostro sommo avviso, sarebbe allora il caso di riesaminare la questione alla luce delle sole disposizioni comunitarie, iniziando dalla definizione più importante, che viene invece dimenticata, e cioè dalla definizione di «rifiuto».

In tal modo, il problema si dovrebbe porre in questi termini: secondo la normativa comunitaria e la giurisprudenza della Corte europea di giustizia sulla nozione di rifiuto, le posidonie e il materiale naturale trasportato sulle spiagge dalle mareggiate sono sostanze o oggetti di cui il detentore si disfa, abbia intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi?

Gianfranco Amendola