

ISSN 2612-5056

Diritto e politica dei trasporti
rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo I/2019

Promossa da

demetra
CENTRO STUDI

Anno 2, n. 2 (I-2019)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione.

Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di dicembre 2019

Comitato di direzione/Executive Editors

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees' Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")
Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Gianì (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)
Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)
Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")
Prof. Aristide Police (Università "Tor Vergata" - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)
Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri "Dante Alighieri" - Reggio Calabria)
Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propris	Avv. Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Dott.ssa Francesca Miceli	Dott.ssa Veronica Sordi
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi. Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Indice

Fascicolo I/2019

PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO/PRESENTATION OF THE ISSUE

Maria Alessandra Sandulli

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

Danilo Ceccarelli Morolli

La navigazione nell'Antica Mesopotamia alla luce dei "testi giuridici".....pag. 1

Giovanni Fabio Licata

La disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America.....pag. 9

Letizia Colangelo

Regolazione e ruolo della giurisprudenza nello sviluppo sostenibile
dei porti nazionali ed europei: una realtà in continua evoluzione.....pag. 23

Pierluigi Di Palma

La capacità aeroportualepag. 50

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

Emanuela Lanzi

L'ordinanza del Consiglio di Stato n. 7299/2018 di rinvio pregiudiziale alla Corte UE
in materia di sanzioni Antitrust per oneri web check-in.....pag. 57

Articoli e Saggi

Regolazione e ruolo della giurisprudenza nello sviluppo sostenibile dei porti nazionali ed europei: una realtà in continua evoluzione * **

Letizia Colangelo

Dottore di ricerca in Scienze giuridiche, indirizzo Diritto pubblico e dell'economia, Università di Pisa

Abstract

Regulation and role of the jurisprudence in the sustainable development of domestic and European ports: a constantly evolving reality.

The paper aims to analyze the importance of the principle of sustainable development in the transport sector, as it represents the fundamental parameter for the updating of policies aimed at creating a competitive and, at the same time, environmentally sustainable transport system.

The analysis focuses, in particular, on the main environmental problems of the Italian port system and on the influence that the principle of sustainable development has had on transport policies adopted not only at national, but also at international and, above all, community level, as well as on the jurisprudential orientations of the Courts.

This will lead to show how the legal principles that govern the protection of the environment and, in particular, the principle of sustainable development, have played a central role in the attempt to combine the needs of environmental protection with those of economic development related to the expansion of port traffic, also leading to a change in the paradigms of administrative action when the public power is exercised in this sector.

Parole chiave: port system, sustainable development, environmental protection, precautionary principle, transport policies.

Sommario — 1. Il principio dello sviluppo sostenibile nella politica europea dei trasporti marittimi — 2. La gestione dei rifiuti nelle aree portuali: spunti problematici dell'evoluzione normativa — 3. Il dragaggio dei fondali portuali tra evoluzione legislativa interna e giurisprudenza comunitaria — 4. Dalla VIA alla VAS: la valutazione ambientale nei piani regolatori portuali — 5. Verso uno sviluppo sostenibile

* Sottoposto a referaggio.

** Il presente contributo è stato concepito nell'ambito della ricerca PRIN (Progetto di rilevante interesse nazionale) 2011 "Eguaglianza nei diritti fondamentali nella crisi dello Stato e delle finanze pubbliche: una proposta per un riforma del modello di coesione sociale con riguardo alla liberalizzazione e regolazione dei trasporti", coordinatore nazionale Prof.ssa Giovanna Colombini.

delle realtà portuali? Le prospettive evolutive tra principi eurounitari e “prudenza” delle Corti.

1. Il principio dello sviluppo sostenibile nella politica europea dei trasporti marittimi

Il principio dello sviluppo sostenibile¹ riveste un’importanza cruciale nel settore dei trasporti, in quanto rappresenta il parametro fondamentale per l’adozione di politiche volte a realizzare un sistema di trasporti competitivo e, al tempo stesso, sostenibile dal punto di vista ambientale². Una disamina delle principali problematiche ambientali del sistema portuale italiano e delle soluzioni normative e degli orientamenti giurisprudenziali in merito non può, pertanto, prescindere da una ricognizione relativa all’influenza di questo principio sulle politiche in materia di trasporti adottate a livello internazionale e, soprattutto, comunitario.

La politica dei trasporti (art. 90 TFUE) appartiene al nucleo originario delle politiche previste dai Trattati comunitari³ e, fino alla metà degli anni Ottanta, si è disinteressata alle problematiche ambientali ed è stata principalmente indirizzata a soddisfare le libertà di circolazione di persone, servizi e capitali attraverso lo sviluppo di una rete europea di trasporti.

Tale impostazione derivava anche da una ragione storica: al momento dell’istituzione delle Comunità europee e della stipula dei Trattati non era ancora emersa nell’opinione pubblica e nei governi una sensibilità nei confronti della protezione dell’ambiente, che

¹ Cfr. H.E. DALY, *Oltre la crescita. L’economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2001. Il concetto di sviluppo fu adottato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l’ambiente dell’Onu, e fu cristallizzato con la nota definizione di “capacità dell’umanità di rispondere alla necessità delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie”. Secondo la teoria dello sviluppo sostenibile occorre mirare alla qualità del benessere e non alla sua quantità, investendo nel capitale naturale piuttosto che in quello economico prodotto dall’uomo. Cfr. anche F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010 e R. FERRARA, *Modelli e tecniche della tutela dell’ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. (Tar)*, 2009, p.1945 ss. Tra i contributi più recenti si può fare riferimento a E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2017, p. 626 ss.

² Cfr. M. NINO, *La politica dei trasporti nell’Unione Europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. comm. internaz.*, fasc.1, 2013, p. 227 ss.; G. QUERINI, *La tutela dell’ambiente nell’Unione Europea: un’analisi critica*, Milano, 2007; C. TUO, *Il trasporto aereo nell’Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008. R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell’ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2005, p. 509 ss.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, p. 235 ss.; S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Lo sviluppo sostenibile nel contesto degli scambi internazionali e delle regole di diritto internazionale ad essi relative*, in *Dir. Comm. Int.*, 1999, p. 35 ss.; L. AMMANNATI, A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015; L. MARFOLI, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia Fonti*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 3-4, 2013, p. 305 ss. Nell’ambito delle fonti comunitarie si deve far riferimento: alla Risoluzione del Parlamento europeo *Un futuro sostenibile per i trasporti*, in GU C 351E del 2.12.2011, p. 13 ss., lett. B, C; al Parere del Comitato economico e sociale europeo *La politica europea dei trasporti nel quadro della strategia di Lisbona dopo il 2010 e della strategia per lo sviluppo sostenibile*, in GU C 354 del 28.12.2010, p. 23 ss., par. 2.3; al Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Sviluppo sostenibile della politica dei trasporti dell’UE e pianificazione della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)*, in GU C 248 del 25.8.2011, p. 31 ss., par. 3.13.

³ Per una ricostruzione più approfondita si può fare riferimento a M. NINO, *La politica dei trasporti*, cit., par. 3.1.

era, piuttosto, percepita come un ostacolo alla realizzazione del mercato comune e al potenziamento del sistema dei trasporti europeo⁴.

È stato un nuovo approccio, affermatosi nella Comunità internazionale negli anni Settanta⁵, volto a considerare l'ambiente come parte integrante della crescita economica ed elemento imprescindibile dello sviluppo economico⁶, a determinare un'inversione di tendenza nell'ambito della politica comunitaria dei trasporti, che è venuta così a orientarsi verso la salvaguardia del clima e la conservazione degli *habitat* e delle risorse naturali al fine di assicurare il benessere delle generazioni presenti e future e a cercare di dare risposte alle numerose problematiche ambientali connesse al settore dei trasporti⁷ attraverso l'introduzione di una serie di misure legislative atte a garantirne la sostenibilità.

Si è assistito contestualmente sia all'esplicito riconoscimento nei Trattati Ue della rilevanza della salvaguardia ambientale e dello sviluppo sostenibile, quali presupposti imprescindibili delle politiche dell'Unione⁸, sia all'affermarsi della rilevanza del principio dello sviluppo sostenibile in una serie di casi sottoposti alla Corte di giustizia⁹.

⁴ Così NINO, *ult. op. cit.*, par. 3.2. A tal proposito si può fare riferimento anche a R. FERRARA, *I principi comunitari*, cit., che evidenzia come tale lacuna apparisse stridente e ingiustificata alla luce del fatto che i Trattati istitutivi delle Comunità europee toccavano profili di interesse ambientale, quali il carbone e l'impiego pacifico dell'energia atomica.

⁵ Fu col "rapporto Meadows" del 1972, che nacque una sensibilità volta a frenare i rischi che la crescita industriale comportava per l'umanità. Nello stesso anno si colloca la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (1972), culminata nella Dichiarazione di Stoccolma, in cui l'ambiente venne definito consacrato come "patrimonio comune dell'umanità". Successivamente, nel 1992 la Conferenza di Rio de Janeiro ha consolidato l'attenzione dei governi sulla necessità di introdurre una disciplina unitaria della protezione dell'ambiente e prevedere politiche di sviluppo economico rispettose dei principi di diritto ambientale. *Ex plurimis* in dottrina si può fare riferimento a P. SANDS, *Principles of international environmental law*, I, Manchester-New York, 1995; P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWEL, *International Law and the Environment*, Oxford, 2009; A. FODELLA, L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, p. 9 ss; ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato*, cit., p. 151 ss.; G. TAMBURELLI, voce *Ambiente (diritto internazionale)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2004; A. ZORZI GIUSTINIANI, *La protezione dell'ambiente nuova frontiera del costituzionalismo*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 3683 ss.; A. POSTIGLIONE, *Diritto internazionale dell'ambiente*, Roma, 2013; F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 513 ss.

⁶ Cfr. M. NINO, *La politica dei trasporti nell'Unione Europea*, cit. par. 2.

⁷ È emblematica in questo senso l'adozione da parte della Commissione Europea, tra il 1992 e il 2001, dei Libri Bianchi tesi al conseguimento della sostenibilità ambientale dei trasporti nell'Unione europea. Sul punto può farsi riferimento a P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm. Tar*, fasc. 4, 2002, p. 1431, per il quale " *l'inquinamento costituisce un fenomeno diffusivo, difficilmente controllabile in ambiti territoriali ristretti; le azioni di repressione — e più ancora quelle di prevenzione — manifestano la loro piena efficacia soltanto se esse vengono concordate ed attuate secondo criteri di globalità*".

⁸ Con l'Atto Unico Europeo del 1986 è stato introdotto nel trattato CE il Titolo VII, espressamente dedicato all'ambiente e sono stati fissate le linee fondamentali dell'azione comunitaria nella tutela dell'ambiente. Il concetto di crescita sostenibile è stato, invece, introdotto col Trattato di Maastricht del 1992, in cui la tutela ambientale è stata identificata non più come limite allo sviluppo, secondo quanto inteso in precedenza, ma come elemento portante dello sviluppo economico. Si deve, invece, al trattato di Amsterdam del 1997 l'introduzione dello sviluppo sostenibile tra i principi e le finalità della politica ambientale europea, e individuando nell'elevato livello di tutela, nel principio di integrazione tra ambiente ed economia, e nello sviluppo sostenibile stesso, gli elementi fondanti di tale. Unione Europea. Nella versione attualmente in vigore dei Trattati, si può fare riferimento all'art. 3 par.3 TUE e agli articoli 11 e 191

Per quanto riguarda lo specifico il settore del trasporto marittimo, gli interventi normativi dell'Unione europea hanno riguardato, in particolare, i seguenti tre profili: la lotta all'inquinamento marino causato da incidenti in mare¹⁰, la prevenzione e il contrasto all'inquinamento atmosferico derivante dalle imbarcazioni e, infine, la prevenzione e la punizione di comportamenti dolosi o negligenti volti a determinare danni all'ambiente marino.

In particolare, l'azione dell'Unione si è orientata verso il contrasto della principale fonte di inquinamento del sistema portuale, ovvero lo scarico intenzionale in mare di materiali nocivi, per fronteggiare il quale sono state adottate le direttive 2005/35/CE e 2009/123/CE¹¹, con cui è stata prevista l'introduzione negli Stati membri di un sistema omogeneo di sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive per la punizione degli scarichi illeciti di sostanze inquinanti tali da provocare danni della qualità dell'acqua.

Questo quadro normativo è stato completato con la direttiva 2008/56¹², che contiene disposizioni generali volte ad istituire un contesto normativo in base al quale gli Stati membri possono adottare strategie e misure adeguate per preservare e tutelare l'ambiente marino, e dal regolamento 782/2003, contenente specifiche disposizioni intese a ridurre o ad eliminare le conseguenze nocive per l'ambiente marino e la salute umana causate dai composti organostannici utilizzati sulle navi¹³.

Negli ultimi anni, inoltre, una particolare attenzione è stata rivolta anche alla qualità dell'aria degli ambienti portuali, al fine di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra prodotti dalle navi.

TFUE. In particolare, l'art.3 TUE prevede che *“l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (...)”*.

Si vedano anche le ricostruzioni operate da M. NINO, *La politica dei trasporti*, cit. e da R. FERRARA, *I principi comunitari*, cit., par. 2.

⁹ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 20 settembre 1988, C-302/86, *Commission c. Denmark*, c.d. *“Danish bottles case”*, in cui la Corte annovera la tutela ambientale tra le esigenze imperative dell'ordinamento comunitario idonee a limitare la libera circolazione dei beni. Si può fare altresì riferimento a Corte di giustizia UE, sentenza 9 marzo 2010, C-378/08, *ERG e a.*, c.d. *“Raffinerie Mediterranee”* e Corte di giustizia, sentenza 8 luglio 2010, C- 343/09, *Afton Chemical*.

¹⁰ Nel 1999 il caso del naufragio della petroliera Erika indusse a predisporre gli omonimi tre “Pacchetti” con cui si introdussero una serie di misure atte a contrastare efficacemente l'inquinamento marino derivante dagli incidenti in mare. Il primo pacchetto (cd. Erika I, comprendente le direttive 2001/105 e 2001/106 e il regolamento 417/2002) contiene disposizioni finalizzate a migliorare la sicurezza delle navi nonché a prevenire l'inquinamento nei trasporti marittimi. Il secondo pacchetto (cd. Erika II e costituito dalla direttiva 2002/59/CE e dal regolamento 1406/2002), prevede un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), la quale assiste la Commissione europea nell'attività di esecuzione, aggiornamento e sviluppo della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima e prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi. Il terzo pacchetto (cd. Erika III) è stato approvato definitivamente nel 2009 e ha introdotto norme per prevenire gli incidenti e l'inquinamento nelle zone marine e per affrontare gli effetti infausti prodotti dagli incidenti sull'ambiente marino.

¹¹ Nell'intento del legislatore comunitario queste direttive avrebbero dovuto introdurre misure più effettive di quelle previste dalla Convenzione MARPOL 73/78, costituita da un trattato del 1973 e dal relativo protocollo del 1978. Si trattava di convenzione internazionale avente l'obiettivo di prevenire e ridurre al minimo l'inquinamento derivante dai rifiuti marittimi, dagli idrocarburi, dai gas di scarico e dallo sversamento accidentale di sostanze dannose all'ambiente marino causato dalle imbarcazioni.

¹² La direttiva (c.d. direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) è stata emanata il 17 giugno 2008 e istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

¹³ Cfr. M. NINO, *La politica dei trasporti*, cit., par. 4.3.

Nell'aprile 2015 è entrato, infatti, in vigore il regolamento dell'Unione europea 757/2015¹⁴ (c.d. regolamento MRV) in materia di monitoraggio, la relazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica derivanti dal trasporto marittimo, il cui obiettivo era comprendere il potenziale di riduzione dei gas serra e stabilire un possibile addebito per quelle emissioni, modificando le previsioni della direttiva 2009/16/CE, relativa al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo.

A livello nazionale, l'attuazione della normativa europea è stata caratterizzata da un *iter* non sempre agevole, come dimostra la vicenda dell'emanazione dei piani di gestione dei rifiuti portuali da parte delle Autorità portuali nazionali, in attuazione della direttiva 2000/59 CE (vedi *infra* §2).

Negli ultimi anni una nuova spinta all'armonizzazione della disciplina europea in materia portuale è stata data dalla pubblicazione, in data 15 febbraio 2017, del regolamento 2017/352/UE, col quale è stato istituito un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, diritti per i servizi portuali e uso dell'infrastruttura portuale.

Il regolamento si riferisce, in particolare, a otto settori (rifornimento del carburante per le navi, movimentazione delle merci, dragaggio, ormeggio, trasporto dei passeggeri, raccolta dei rifiuti, pilotaggio e rimorchio), alcuni dei quali presentano non pochi profili di interconnessione con la disciplina di tutela dell'ambiente. Nell'impianto del regolamento emerge, infatti, una notevole attenzione non solo alla qualità dei servizi, ma anche alla garanzia della sicurezza e della sostenibilità ambientale dei servizi portuali¹⁵, da leggersi in un'ottica solidaristica rispetto alle generazioni future.

Due di questi otto settori, la raccolta e gestione dei rifiuti e residui di carico delle navi e il dragaggio dei fondali portuali, saranno oggetto di trattazione approfondita nel presente contributo, che si propone di analizzare le problematiche ambientali di maggior interesse del sistema portuale italiano, ripercorrendo l'evoluzione normativa della relativa disciplina alla luce delle recenti riforme e offrendo una chiave di lettura della giurisprudenza interna e comunitaria in materia, che metta in luce come i principi giuridici che presiedono alla tutela dell'ambiente e, in particolare, il principio dello sviluppo sostenibile, abbiano svolto un ruolo centrale nel tentativo di coniugare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di sviluppo economico correlate all'espansione dei traffici portuali.

2. La gestione dei rifiuti nelle aree portuali: spunti problematici dell'evoluzione normativa

¹⁴ Il regolamento è stato modificato dal regolamento delegato (UE) 2071 del 22 settembre 2016 per quanto riguarda i metodi per il monitoraggio delle emissioni di anidride carbonica e le regole relative al monitoraggio delle altre informazioni pertinenti. Inoltre, in data 4 febbraio 2019 è stata emanata dalla Commissione europea una nuova proposta di modifica al regolamento 757/2015. Tale modifica è stata resa necessaria dal fatto che nel 2016, in seguito all'entrata in vigore dell'accordo di Parigi e all'adozione del regolamento MRV dell'UE, il comitato dell'IMO per la protezione dell'ambiente marino (MEPC) ha adottato modifiche della convenzione MARPOL che hanno definito il quadro giuridico di un sistema globale di rilevazione dei dati sul consumo di combustibile delle navi ("DCS globale IMO"). A partire dal gennaio 2019, dunque, le navi che effettuano attività di trasporto marittimo connesse al SEE dovranno adempiere gli obblighi di monitoraggio e di comunicazione assunti nell'ambito sia del regolamento MRV dell'UE che del DCS globale IMO.

¹⁵ Si veda a tal proposito il considerando n. 30 del regolamento in questione.

Lo sviluppo dei traffici marittimi e dell'industria cantieristica e nautica ha portato in primo piano, nell'ambito delle politiche di tutela e prevenzione dei danni ambientali e del perseguimento di un modello di sviluppo sostenibile, la problematica della gestione dei rifiuti portuali¹⁶.

Per comprendere la normativa interna in materia e i problemi ancora aperti, deve essere, in primo luogo, brevemente esaminata la disciplina nazionale antecedente al 2000, anno in cui fu emanata la direttiva europea di armonizzazione finalizzata a prevenire lo sversamento in mare di rifiuti e residui di carico, al fine di migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta dei medesimi.

Sulle scarse disposizioni del Codice della Navigazione del 1942, in cui era stato introdotto un divieto di dispersione dei rifiuti in mare¹⁷, si sono innestate la "Legge Merli" (l. n. 319 del 1976), la prima legge italiana a tutela delle acque dall'inquinamento¹⁸ e, a sua integrazione, la legge n. 650 del 1979 e la legge n. 979 del 1982, c.d. "legge a tutela del mare", con cui si è tentato di introdurre un sistema di tutela conforme alle norme contenute nella Convenzione MARPOL¹⁹.

In questa fase storica la normativa di protezione dell'ambiente era ancora a uno stato embrionale e le predette, frammentarie, novità normative avevano determinato una costellazione di disposizioni inserite in ordine sparso nella legislazione e di difficile coordinamento tra loro. Per questo motivo la dottrina e la giurisprudenza avevano

¹⁶ Cfr. D. SQUILLANTE, *L'evoluzione del concetto di scarico dalla Legge Merli al nuovo Testo Unico Ambientale* in www.innovazioneDiritto.unina.it; S. BELTRAME, *Sversamenti in mare di rifiuti solidi o liquidi: luci e ombre ai "confini" tra la normativa sulle acque e quella sui rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, p. 223 ss.; Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (a cura di), *La gestione dei rifiuti nei porti italiani*, in www.isprambiente.gov.it; I. LOLLI, *La protezione del mare tra tutela delle acque marine e tutela delle acque costiere*, in *Atti del Quarto Simposio Internazionale "Il monitoraggio costiero mediterraneo"*, Livorno, 2012; A. XERRI, *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010.

¹⁷ L'art. 71 del Codice della navigazione, infatti, prevede che nei porti sia vietato gettare materiali di qualsiasi specie. L'art. 77 del regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (D.P.R. n. 328 del 15 febbraio 1952), prevede altresì che sia vietato tenere rifiuti accumulati a bordo delle navi e dei galleggianti, nonché gettarli negli ambiti terrestri o acquei del porto in mare aperto ad una distanza inferiore a quella stabilita dal comandante del porto.

¹⁸ La Legge Merli all'art. 11 prevedeva la possibilità di effettuazione degli scarichi attraverso un regime autorizzatorio da parte dell'autorità designata dalla Regione territorialmente competente, subordinata all'osservanza da parte del richiedente delle prescrizioni, dei limiti e degli indici di accettabilità previsti dalla medesima legge. Il provvedimento autorizzatorio in questione doveva essere conforme alle disposizioni stabilite nelle convenzioni internazionali vigenti in materia e ratificate dall'Italia ed era adottato dal Ministero dell'ambiente su proposta del capo del compartimento marittimo nella cui zona di competenza si trova il porto da cui parte la nave con il carico dei materiali da scaricare, ovvero il porto più vicino al luogo di scarica, se ad opera di aeromobili. Questa normativa ha aperto a una distinzione problematica relativa all'individuazione del discrimine tra scarico e rifiuto, che ha assunto una rilevanza sempre più determinante con l'emanazione del D.P.R. n. 915/1982, attuativo delle direttive CE 75/442 e 76/403 in materia di smaltimento dei rifiuti, che costituiva la legge-quadro di protezione dell'ecosistema per la sua portata generale finalizzata a voler evitare ogni rischio di inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo. Il D.P.R. in questione stabiliva un divieto generale di abbandono dei rifiuti nell'ambiente, non solo sul suolo, ma anche nelle acque e nell'aria e imponeva, a precise condizioni, l'obbligo giuridico di "smaltimento" per tutti i rifiuti, come sola modalità autorizzata e controllata. Solo in via eccezionale, infatti, alcuni tipi di rifiuti, quali anche scarichi ed emissioni, potevano arrivare all'ambiente, a condizione che venissero, però, rispettate le leggi di riferimento, tra le quali la legge n. 319/1976.

¹⁹ Quest'ultima legge all'art. 6 ribadiva un divieto di sversamento di idrocarburi e altre sostanze nocive in tutte le acque territoriali e in tutte le acque marittime interne, compresi i porti, rinviando per la disciplina di dettaglio alle summenzionate leggi n. 319 del 1976 e n. 650 del 1979.

cercato di colmare le lacune normative e di determinare in via interpretativa il discrimine tra l'applicazione della normativa sulle acque e quella sui rifiuti, che incidevano entrambe, sotto diversi profili, sul sistema giuridico di tutela del mare.

La *vexata quaestio* riguardante il confine tra la nozione di “scarico indiretto” (ovvero l'immissione di reflui) e quella di “rifiuto”, condusse a un pronunciamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione²⁰ con cui si determinò punto fermo nei rapporti intercorrenti fra il D.P.R. n. 915/1982 e la legge Merli.

Questo orientamento giurisprudenziale è rimasto stabile anche a seguito dell'emanazione del d.lgs. 22 del 1997, c.d. “decreto Ronchi”, ovvero della normativa generale sui rifiuti di ogni natura e composizione, sia solidi che liquidi, finalizzata al recupero o smaltimento dei rifiuti senza creare pericolo per la salute dell'uomo e dell'ecosistema nei suoi diversi elementi, che recava specifiche norme riguardo alla gestione dei rifiuti nelle aree portuali, prevedendo che la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi fosse organizzata dalle Autorità portuali, ove esistenti, o dalle Autorità marittime²¹.

Su questo quadro normativo e giurisprudenziale, molto fumoso e incerto, è innestata la direttiva 2000/59/CE, recepita dal d.lgs. del 24 giugno 2003 n. 182, che ha delineato l'attuale fisionomia della disciplina dei rifiuti portuali e ha rappresentato un'espressione emblematica dei principi di diritto ambientale internazionali e comunitari, dal momento che ha ribadito e sancito delle regole a garanzia dell'operatività del principio “chi inquina paga”²² in materia ambientale.

²⁰ Cfr. Corte di Cassazione, sez. un., 27 ottobre 1995, in *Foro it.* 1996, II, 150; in dottrina si veda a tal proposito F. GIANPIETRO, *Rapporti tra la legge Merli sugli scarichi e il D.P.R. n. 915/1982 sullo smaltimento dei rifiuti: le Sezioni Unite si pronunciano dopo 13 anni di contrasti giurisprudenziali*, in *Cass. pen.*, 1996, 6, p. 1759. In questa pronuncia la Cassazione ha affermato che il D.P.R. n. 915 del 1982 disciplinava tutte le singole operazioni di smaltimento (es.: conferimento, raccolta, trasporto, ammasso, stoccaggio) dei rifiuti con esclusione di quelle fasi, concernenti i rifiuti liquidi (o assimilabili), attinenti allo scarico e riconducibili alla disciplina stabilita dalla legge n. 319 del 1976, con l'unica eccezione dei fanghi e liquami tossici e nocivi, che sono, sotto ogni profilo, regolati dal D.P.R. n. 915 del 1982. Dunque, secondo giurisprudenza la nozione giuridica di scarico era caratterizzata dal requisito dell'immissione diretta del refluo in uno dei corpi ricettori elencato all'art. 1 della legge Merli.

²¹ L'art. 18, comma 2, lett. *p-bis*), d.lgs. n. 22/1997, riproducendo sostanzialmente l'art. 11, comma 3, l. n. 319/1976, attribuiva allo Stato l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti nelle acque marine in conformità alle disposizioni stabilite dalle norme comunitarie e dalle convenzioni internazionali vigenti in materia; tale autorizzazione è rilasciata dal Ministro dell'ambiente, sentito il Ministro delle politiche agricole, su proposta dell'autorità marittima nella cui zona di competenza si trova il porto più vicino al luogo dove deve essere effettuato lo smaltimento ovvero si trova il porto da cui parte la nave con il carico di rifiuti da smaltire. Per un'analisi di questa normativa si può fare riferimento a L. RAMACCI, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Torino, 2014. Anche seguito di queste novità normative, la Cassazione ha mantenuto fermo il suo indirizzo, evidenziando che, nonostante l'art. 8, lett. e), d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (che escludeva dal campo di applicazione del decreto “*le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido*”) non contenesse più un espresso richiamo alla l. n. 319 del 1976, la linea di discrimine tra le due normative risiedesse ancora nella nozione di “scarico”. Secondo la Cassazione, dunque, la locuzione “*acque di scarico*” era da ritenersi sinonimo di “*scarichi*”, quali sostanze liquide o comunque convogliabili nei corpi recettori in condotta, mentre l'esclusione dal campo di applicazione della normativa dei rifiuti allo stato liquido serviva per ribadire la pregressa distinzione fra le varie fasi dello smaltimento dei rifiuti. Cfr. SQUILLANTE, *op. cit.* e G. AMENDOLA, *Legge Merli e D.Lgs. n. 22 sui rifiuti: la prima pronuncia della Cassazione*, in *Foro it.*, 1997, II, p. 762 ss.

²² Il principio “chi inquina paga” è stato oggetto di numerosissimi contributi in dottrina. *Ex plurimis*, si può fare riferimento a: M. MELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Milano, 1996; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario «chi inquina paga» nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2009, p. 271 e ss.; B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, n.

La finalità dichiarata della predetta direttiva è la riduzione gli scarichi in mare da parte delle navi che utilizzano porti situati nel territorio dell'Unione europea e il miglioramento della disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta per i rifiuti e residui di carico, rafforzando di conseguenza la protezione dell'ambiente marino (art. 1). Per perseguire tale finalità, è stato imposto a tutte le navi di conferire i loro rifiuti agli impianti portuali di raccolta prima di lasciare il porto, prevedendo altresì delle deroghe *ad hoc* sulla base della sufficiente capacità di stoccaggio a bordo, della possibilità di conferimento in un altro porto senza pericolo di illecito scarico in mare, nonché in base a prescrizioni specifiche in materia di conferimento adottate in base al diritto internazionale.

Il recepimento della direttiva 2000/59/CE è avvenuto con il d.lgs. n. 182 del 2003²³ con cui è stato previsto l'obbligo per ogni singola Autorità Portuale italiana di adottare un piano di raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico, finalizzato a garantire una maggiore tutela dell'ambiente e, al contempo, la valorizzazione della struttura portuale e il contenimento dei relativi costi di gestione²⁴.

Tuttavia, a causa della mancata adozione dei piani di raccolta e gestione dei rifiuti portuali²⁵ e di una conseguente condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee (causa C-368/07), è stato solo con l'articolo 4bis della legge "salva infrazioni" n. 135 del 25 settembre 2009, che si è posto fine alla travagliata vicenda dei piani dei rifiuti portuali, modificando il comma 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 182/2003, al fine di integrare le disposizioni per l'elaborazione dei piani per la raccolta

1, 2010, p. 1 ss.; M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e «chi inquina paga»*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 656 ss.

²³ Tale decreto trova applicazione a tutte le navi comprese le imbarcazioni da diporto e i pescherecci facenti scalo o operanti in altro porto dello Stato, indipendentemente dalla bandiera. Sono invece escluse le navi da guerra o ausiliarie e altre navi possedute o gestite dallo Stato, se impiegate per servizi statali a fini non commerciali, per le quali è stata prevista una specifica disciplina con D.M. 19 marzo 2008.

²⁴ Secondo queste previsioni l'elaborazione dei piani per la raccolta e la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico sarebbe dovuta avvenire a seguito della consultazione delle parti interessate sulla base dei dati in possesso dell'Autorità Portuale e di quelli forniti dall'Autorità Marittima, ai quali si sarebbero dovute affiancare le informazioni ricevute dai concessionari del servizio di ritiro e smaltimento rifiuti nel porto di riferimento. L'approvazione dei predetti piani sarebbe dovuta avvenire con ordinanza emessa dalla stessa Autorità Marittima d'intesa con la Regione e, successivamente alla loro definitiva approvazione, avrebbero dovuto essere attivate le procedure per la formale adozione del regolamento locale e per l'emanazione del bando di gara finalizzato all'individuazione del soggetto erogatore del servizio di raccolta dei rifiuti dalle navi. Inoltre, il piano avrebbe dovuto essere aggiornato ogni tre anni, in coerenza con la pianificazione regionale in materia di rifiuti e, comunque, in presenza di significativi cambiamenti operativi nella gestione del porto. Nel piano avrebbero dovuto essere considerate le modalità di recupero dei rifiuti dalle navi a seconda della tipologia degli stessi, le problematiche legate al trasferimento dei rifiuti negli impianti e la capacità di detti impianti in relazione al numero di scali portuali effettuati nell'area e il conferimento di tale adempimento ai concessionari del servizio di raccolta dei rifiuti, scelti per mezzo della gara a evidenza pubblica (art. 4 commi 1 e 6).

²⁵ La direttiva è rimasta inattuata a causa della negligenza e dei ritardi delle Autorità portuali nazionali, al punto che, il 14 luglio 2004, la Commissione europea ha chiesto alla Repubblica italiana di confermare l'adozione dei piani di raccolta e di gestione dei rifiuti, trasmettendo, entro il successivo 15 settembre, i piani concernenti un campione di diciannove porti, da cui è emerso che, per un numero significativo di porti, i piani di raccolta e di gestione dei rifiuti non erano stati ancora adottati. Inoltre, non erano considerati sufficienti a dare attuazione alla direttiva 2000/59/CE, gli atti amministrativi adottati dalle autorità italiane, non in forma di piano, ma di ordinanza. Sull'evoluzione della giurisprudenza eurounitaria in materia di rifiuti si può fare riferimento a C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, fasc. 6, 2012, p. 999 ss.

nei porti dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, attraverso l'attribuzione alle Regioni di una serie di compiti in materia, il che ha permesso di superare le *empasse* e le farraginosità derivanti dal coordinamento decisionale della pluralità di enti originariamente prevista²⁶.

Di recente tale disciplina è stata ulteriormente modificata in attuazione della direttiva 2015/2087/CE del 18 novembre 2015, recante modifiche dell'allegato II della direttiva 2000/59/CE e attuata nel nostro ordinamento attraverso il decreto del 22 dicembre 2016 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare che, sostituendo l'allegato III del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182, ha aggiornato il catalogo da esso previsto introducendo una nuova e più dettagliata classificazione dei rifiuti portuali, che dovrebbe renderne più agevole l'individuazione, prodromica al conferimento e smaltimento.

Deve, inoltre, evidenziarsi che uno degli ambiti che ha presentato profili di maggiore problematicità è stato quello relativo alle tariffe previste per il servizio di raccolta dei rifiuti e dei residui di carico delle navi.

Al fine di perseguire una migliore attuazione degli obiettivi di diritto comunitario, l'organizzazione di questo servizio dovrebbe essere improntata a criteri di facilità di accesso, efficienza, economicità e trasparenza, addebitando il costo degli impianti portuali di raccolta alle imbarcazioni stesse che producono i rifiuti, secondo il principio fondamentale in materia di diritto ambientale "chi inquina paga", e creando un regime tariffario che disincentivi lo scarico in mare.

Sul punto, di notevole interesse è stato un pronunciamento del Tar Toscana (sentenza n. 1586 del 6 novembre 2009), con cui è stata riconosciuta legittima la previsione di una tariffa fissa per tutte le navi a prescindere dall'effettivo uso degli impianti portuali²⁷.

La sentenza è stata emessa interpretando la *ratio* e le previsioni della direttiva comunitaria 2000/59, che prevede un sistema articolato su due livelli: un primo livello, tramite il quale i costi degli impianti portuali di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti vengono posti a carico, in misura significativa, di tutte le navi che approdano nei porti di uno Stato membro, a prescindere dall'effettivo uso degli impianti (art. 9, comma 2, lett. a), della direttiva), e un secondo livello, con il quale la parte dei costi non coperta dal primo livello è coperta in base ai quantitativi e ai tipi di rifiuti prodotti dalla navi effettivamente conferiti dalle navi.

La *ratio* di tale scelta del legislatore comunitario si coglie nel considerando n. 14 della direttiva 2000/59/CE ed è diretto precipitato dei principi fondamentali in materia ambientale: posta la messa a carico delle navi del costo degli impianti portuali di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, in base al principio "chi inquina paga", il regime tariffario adottato a livello UE persegue l'obiettivo di incentivare il conferimento dei rifiuti nei porti, prevedendo che tutte le navi contribuiscano ai costi di

²⁶ A seguito dell'introduzione di tale disciplina, il 28 gennaio 2010 la Commissione europea ha, di conseguenza, deciso di archiviare la procedura d'infrazione n. 2005/2015 a carico dell'Italia per la non corretta applicazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e per i residui del carico.

²⁷ Le ricorrenti per i motivi suesposti ritenevano l'art. 15 del regolamento sui rifiuti prodotti nel porto di Livorno del 2007 in contrasto con la normativa comunitaria, in particolare con, l'art. 9 della direttiva 2000/59/CE. Le ricorrenti ritenevano altresì l'obbligo di pagamento in contrasto con l'art. 7 comma 1 del d.lgs. n. 182/2003 e con l'allegato IV a tale decreto, ritenendo che l'obbligo di pagare tali tariffe fisse gravasse solo sulle navi che conferissero rifiuti e non su quelle esentate o ammesse a deroga del conferimento, né a quelle in servizio di linea con scali frequenti e regolari, non assoggettate all'obbligo di conferire i rifiuti.

raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti. Tali finalità risulterebbero frustrate se l'intera tariffa, e pertanto anche la quota fissa, dovesse essere pagata solamente dalle navi che conferiscono i rifiuti, in tal modo, infatti, basterebbe evitare il conferimento per non dover pagare alcuna somma²⁸.

Dall'analisi della disciplina dei rifiuti portuali e delle pronunce giurisprudenziali richiamate, emerge l'influenza pervasiva che il diritto e la giurisprudenza comunitaria hanno avuto sulla cura dell'interesse alla salubrità ambientale delle aree portuali, condizionando anche la tipologia e il contenuto degli atti amministrativi adottabili e delle prestazioni imposte a tutela della sicurezza e dell'ambiente²⁹.

È significativo, inoltre, che a quindici anni dall'emanazione della direttiva 2000/59, la Commissione Europea abbia emanato una comunicazione³⁰ che precisa le modalità di attuazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2000/59/UE, al fine di fornire un'interpretazione omogenea di talune disposizioni e, di conseguenza, uniformare ulteriormente le legislazioni e le prassi attuative degli Stati membri³¹.

Il piano di regolazione dei rifiuti portuali si configura, in conclusione, come uno strumento di politica gestionale importantissimo per quanto riguarda la prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque dei porti, dal momento che tale atto amministrativo si pone al crocevia tra l'attuazione dei principi fondamentali che dominano la materia ambientale e di quelli dell'azione amministrativa, quali efficienza ed efficacia, al fine di contemperare la tutela della salubrità dell'ambiente e della tutela dell'ecosistema portuale con le esigenze degli utenti e degli operatori della navigazione. Attraverso questo piano si garantiscono, infatti, sia che gli impianti portuali di raccolta rispondano alle esigenze delle navi che utilizzano i porti, e che il loro impiego non cagioni ritardi ingiustificati alle imbarcazioni, sia l'applicazione di tariffe eque, trasparenti e non discriminatorie. L'obiettivo del piano è fondamentalmente, dunque, offrire un servizio completo alle navi, che preveda tutto il ciclo di gestione dei rifiuti,

²⁸ Che ciò si traduca in un obbligo di pagamento almeno di una quota parte della tariffa a carico di tutte le navi, a prescindere dal conferimento, si deduce dall'ulteriore passaggio del considerando n. 14 della direttiva 2000/59/CE in cui si rinvia agli Stati membri la facoltà di stabilire se e in quale proporzione i contributi applicabili ai quantitativi di rifiuti effettivamente conferiti dalle navi debbano essere inclusi nei sistemi di recupero dei costi per l'uso degli impianti portuali di raccolta. Il che indica la scelta del Legislatore comunitario di attribuire all'effettivo conferimento dei rifiuti un ruolo al più concorrente, e non già esclusivo, nella determinazione della tariffa. Va, in ogni caso, sottolineato che per talune navi occorra prevedere un regime differenziato e meno gravoso e di tale necessità si mostra ben consapevole il Legislatore comunitario, lì dove, al considerando n. 16 della direttiva, riconosce la possibilità, per le navi che svolgono servizio regolare con approdi frequenti e regolari, di esenzione "*da taluni obblighi*" della medesima (tra cui l'art. 9 della direttiva indica anche quello dell'art. 8, cioè quello del pagamento della tariffa), al fine di evitare un onere eccessivo per le parti interessate e sempreché sia dimostrato che esistono disposizioni atte a garantire il conferimento dei rifiuti ed il pagamento dei relativi contributi.

²⁹ F. CINTIOLI, *op. cit.*, p. 341.

³⁰ Cfr. Commissione Europea, Comunicazione n. 2016/C 115/05 del 1 aprile 2016, *Orientamenti per l'interpretazione della direttiva 2000/59 relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui di carico*, in GUUE 1 aprile 2015, n. C.115.

³¹ La comunicazione, dal titolo "*La politica europea per il trasporto marittimo fino al 2018*", è consultabile *online* sul sito www.eur-lex.europa.eu. Essa si inserisce nel contesto di una strategia comunitaria più vasta relativa ai trasporti, l'energia e la tutela ambientale, definendo i principali obiettivi strategici della politica europea per il trasporto marittimo fino al 2018 e raccomandando alcune azioni che permetteranno di rafforzare la competitività e la sostenibilità in questo settore. In particolare, la comunicazione prevede che l'intervento dell'UE debba focalizzarsi su la creazione di uno "*spazio europeo di trasporto marittimo senza barriere*"; la politica portuale enunciata dalla Commissione nella sua comunicazione 2007/616/CE; il rispetto delle norme ambientali nello sviluppo dei porti; le reti transeuropee di trasporto e il rafforzamento dell'attrattività del trasporto marittimo a corto raggio.

scoraggiando il ricorso alla discarica in mare. In quest'ottica, la pianificazione si pone come funzionale a bilanciare la molteplicità degli interessi che si interfacciano con la tutela dell'ambiente, secondo quanto ben evidenziato dal principio di integrazione ambientale³², sancito all'art. 11 TFUE, per cui le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Alla luce di questo principio, l'interesse ambientale viene, dunque, a configurarsi come costantemente presente nei processi decisionali delle amministrazioni, rendendo necessario un bilanciamento di interessi che trova una delle sue più evidenti espressioni negli atti amministrativi di pianificazione ambientale.

3. Il dragaggio dei fondali portuali tra evoluzione legislativa interna e giurisprudenza comunitaria

Il dragaggio dei fondali portuali³³ è un'attività di notevole impatto dal punto di vista ambientale in quanto consente di aumentare le profondità dei fondali permettendo, di conseguenza, una migliore fruizione delle aree portuali e di accogliere imbarcazioni di grandi dimensioni.

La corretta gestione e la commercializzazione dei materiali di dragaggio potrebbero determinare vantaggi non solo dal punto di vista economico ma anche sotto il profilo ambientale, se essi fossero utilizzati per l'attività di ripascimento costiero al fine di contrastare i fenomeni di erosione da parte delle acque.

I rischi legati a questa attività devono essere accuratamente vagliati alla luce dei principi di prevenzione e di precauzione³⁴, onde evitare la diffusione di eventuali materiali

³² S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006; G. CAIA, *La gestione dell'ambiente: principio di semplificazione e coordinamento*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 329 ss.; M. C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2007, p. 467 ss.

³³ Cfr. M. STIFANO, *Il regime giuridico delle sabbie provenienti da alluvioni e da dragaggi di porti e canali marittimi*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, II, p. 28; S. BELTRAME, *Sversamenti in mare di rifiuti solidi o liquidi: luci e ombre ai "confini" tra la normativa sulle acque e quella sui rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, pp. 223 ss.; I. LOLLI, *Il regime autorizzatorio delle attività di movimentazione materiali in ambiente marino e costiero nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Atti del Terzo Simposio "Il monitoraggio costiero mediterraneo"*, Livorno, 2010; F. PERES, *Il dragaggio dei sedimenti nella legge 84/1994 e nel D.M. 7 novembre 2008*, in www.filodiritto.com; G. GARZIA, *Il regime giuridico delle attività e dei materiali di dragaggio dei fondali in aree portuali*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, pp. 849 ss. e *L'erosione costiera e gli interventi di ripascimento del litorale: il quadro giuridico attuale e le prospettive di riforma*, in www.federalismi.it; L. DE PAULI, *Il problema dei dragaggi nelle lagune costiere del Friuli-Venezia Giulia*, in *Riv. giur. amb.*, pp. 632 ss.; M. MAGRI, *Il riuso dei sedimenti marini da dragaggio: aspetti giuridici*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, 2012, p. 205 ss.; G. SIRIANNI, *I porti marittimi*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, tomo III, Milano, 2003, pp. 2545 ss.

³⁴ Tra l'ampia letteratura sul principio di precauzione, si può fare riferimento a A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, (trad. it.) Bologna, 1990.; U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, (trad. it.), Roma, 2000; D. AMIRANTE, *I principi comunitari di "gestione dell'ambiente" e il diritto italiano: prime note per un dibattito*, in *Dir. gest. amb.*, n. 1, 2001, p. 7 ss.; P. PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. int.*, n. 1, 2002, p. 15 ss.; T. MAROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n. 5, 2003, p. 1233-1245; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n. 6, 2005, p.

contaminanti incorporati nei sedimenti dei fondali. Occorre, dunque, accertare se i cosiddetti “fanghi” di risulta dalle attività di dragaggio siano in qualche modo utilizzabili senza cagionare pericoli per l’ecosistema o se vadano considerati rifiuti e, in questo caso, è necessario determinare a quale trattamento di smaltimento debbano essere assoggettati.

Analizzando l’evoluzione normativa della materia, tra le fonti internazionali deve essere menzionata la convenzione di Londra del 1972 sull’inquinamento del mare causato da rifiuti o altre materie, che conteneva delle linee guida di tipo tecnico, enunciando le specifiche condizioni per consentire il deposito in mare dei materiali di risulta dalle attività di dragaggio in condizioni di sicurezza per l’ecosistema.

Sulla scia di questa convenzione ne sono seguite altre riguardanti specifici ambiti locali europei³⁵, mentre, a livello eurounitario, deve rilevarsi come tuttora manchi una disciplina europea unitaria e specifica della materia dei dragaggi e come debba, pertanto, farsi riferimento alla disciplina generale in materia di rifiuti, in cui sono contenute anche indicazioni circa la materia dei fanghi di dragaggio.

Anche il quadro legislativo interno è stato dominato per molti anni da una forte disorganicità della disciplina in materia di dragaggi, che affonda le sue radici nel d.lgs. 11 maggio 1999 n. 152 che, all’art. 35, prevedeva che l’immersione deliberata in mare di materiale di scavo di fondali marini o salmastri fosse assoggettata a specifica autorizzazione regionale. Si trattava di una normativa speciale, in considerazione della delicatezza del trattamento dei materiali di dragaggio, rispetto alle previsioni dell’allegato B al c.d. “decreto Ronchi” (d.lgs. n. 22 del 1997) che, tra le attività di smaltimento, prevedeva anche l’immersione e il seppellimento nel sottosuolo marino.

L’art. 35 del d.lgs. n. 152/1999 prevedeva, infatti, che l’immersione dei materiali dragati in mare fosse da considerarsi come *extrema ratio* e veniva consentita solo previa autorizzazione amministrativa e nel caso fossero dimostrate, nell’ambito dell’istruttoria di competenza dell’amministrazione, talune condizioni, quali l’impossibilità tecnica o economica dell’utilizzo dei fanghi ai fini di ripascimento, recupero, ovvero il relativo smaltimento alternativo³⁶.

1673-1707; B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, p. 149 ss.; S. PERONGINI, *Potere amministrativo e principio di precauzione fra discrezionalità tecnica e discrezionalità pura*, in AA.VV., *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 143 ss.; M.G. PULVIRENTI, *La riconversione dei siti produttivi inquinati*, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 5, 2015, p. 250 ss.; R. FERRARA, *La protezione dell’ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in *Dir. soc.*, 2006, p. 507 ss.

³⁵ Tra queste si possono menzionare quella concernente la protezione dell’ambiente marino e del nord-est atlantico del 1992 (“OSPAR” Convention), la convenzione di Helsinki sulla protezione del Mar Baltico del 1992 e la convenzione di Bucarest sulla protezione del Mar Nero sempre del 1992. Le ultime due includono entrambe dei protocolli specifici riferiti alle attività di dragaggio da effettuarsi in quei bacini. Nell’intento di conciliare l’uso del territorio costiero con la tutela dell’ambiente marino, tutti gli accordi internazionali in materia di rimpiego dei sedimenti provenienti dall’escavo di fondali marini vincolano la possibilità di sversare in mare tali sedimenti a uno specifico procedimento autorizzatorio, che tenga conto della caratterizzazione fisica, chimica e biologica dei materiali; della valutazione del rischio associato alla loro movimentazione e successiva immersione in mare, del monitoraggio della qualità dell’ambiente marino durante e successivamente le operazioni di movimentazione.

³⁶ Questa cauta linea di condotta trova la sua conferma anche in altre disposizioni, regionali o riguardanti ambiti territoriali limitati, nelle quali si era inteso cercare di individuare i luoghi ove collocare i fanghi di dragaggio allo scopo di limitare il più possibile la movimentazione degli stessi e quindi anche i rischi sul piano ambientale. Si veda, ad esempio, l’art. 3 della l.r. Friuli Venezia Giulia 18 dicembre 2001, n. 30, ove si prevede che “il sito o i siti per la collocazione dei fanghi derivanti dal dragaggio sono individuati dai soggetti attuatori degli interventi, in coerenza con il principio di efficienza e di economicità, in idonee

Con l'emanazione del Codice dell'ambiente, la normativa sui dragaggi è stata ben lontana dal semplificarsi. Infatti, l'articolo 185 comma 3 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152³⁷, che ha escluso dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti diverse categorie di residui di produzione, prevedeva nella categoria dei sottoprodotti i *“sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000³⁸, e successive modificazioni”*.

La previsione dell'art. 185 comma 3 del Codice dell'ambiente doveva essere coordinata con quanto previsto dal comma 4 del medesimo articolo, ai sensi del quale era prevista una disciplina differente per i sedimenti da dragaggio, anche se non contaminati, qualora venissero spostati fuori dal perimetro delle acque superficiali, quindi indirizzati per l'utilizzo in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, stabilendo per essi l'assoggettamento alla disciplina in materia di rifiuti.

In questo caso, dovunque, sarebbe tornata a riespandersi la generale disciplina dei rifiuti, cioè i principi espressi dagli artt. 183, comma 1, lettera a) e 184 bis d.lgs. 152/2006 e si sarebbe dovuto valutare, nel caso concreto, se il detentore si disfasse di tali materiali, con la conseguente configurazione dei medesimi come rifiuti, o se la situazione fosse tale da indurre a qualificare i sedimenti come sottoprodotti³⁹.

Queste disposizioni dovevano, inoltre, essere coordinate e integrate con un'ulteriore previsione del Codice dell'ambiente, che all'art. 109 ammetteva l'immersione deliberata in mare di materiali di escavo di fondali marini o salmastri solo quando fosse *dimostrata l'impossibilità tecnica o economica di un loro utilizzo a fini di ripascimenti*. Dunque, la disciplina complessa del Codice dell'ambiente in materia di dragaggi prevedeva un *favor* per il reimpiego dei sedimenti marini da dragaggio, che si aggiungevano a quelli provenienti dalle acque superficiali, e costituivano categoria a sé stante di sottoprodotti di origine sedimentaria.

Dal complesso di tali norme appare evidente come la disciplina originaria del Codice dell'ambiente offrisse poche certezze agli operatori nell'ambito portuale, specie a fronte della labile e controversa distinzione tra l'accezione di rifiuto e quella di sottoprodotto e alla differenziazione tra sedimenti provenienti dai fondali marini e non.

Non può, inoltre, tacersi il fatto che nel contesto italiano l'attività di dragaggio è stata ostacolata anche da un orientamento costante della giurisprudenza della Corte di Cassazione⁴⁰, che ha abbracciato un'interpretazione restrittiva e tassativa delle

aree collocate in prossimità delle zone di dragaggio o del perimetro perilagunare”, oppure, con riferimento alle attività di dragaggio nella laguna di Venezia, l'art. 4, comma 6, della l. 8 novembre 1991, n. 360, secondo il quale: *“i siti destinati unicamente al recupero finale, ivi compreso il seppellimento, dei fanghi non tossici e nocivi estratti dai canali di Venezia, purché sia garantita la sicurezza ambientale secondo i criteri stabiliti dalle competenti autorità, potranno essere ubicati in qualunque area, ritenuta idonea dal Magistrato delle acque anche all'interno del conterminare lagunare, comprese isole, barene e terreni di gronda”*.

³⁷ Si fa riferimento all'articolo nella versione modificata dall'art. 13 del d.lgs. n. 205 del 2010.

³⁸ Si tratta della decisione della Commissione, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti.

³⁹ Cfr., a titolo esemplificativo, la giurisprudenza già richiamata e, in dottrina, F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011.

⁴⁰ Si era infatti affermato un orientamento giurisprudenziale costante, per cui non si poteva applicare estensivamente ai materiali di dragaggio la previsione della legge n. 443 del 2001 riguardante le *“terre e*

disposizioni di legge che escludono l'applicazione della normativa dei rifiuti e qualificano determinate sostanze come sottoprodotti.

Sulla scia di questa interpretazione deve essere letta l'introduzione dei commi 11 *bis* e seguenti all'art. 5 (attualmente comma 5 *bis*⁴¹) della legge 28 gennaio 1994 n. 84, da parte dell'art. 1, commi 996 e 997 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007), con cui veniva stabilita un'apposita disciplina dei materiali di dragaggio dei siti portuali oggetto di interventi di bonifica di interesse nazionale (d'ora in avanti "SIN"), il cui perimetro comprendesse in tutto o in parte la circoscrizione dell'Autorità portuale⁴².

Il dato di maggiore rilievo di questa normativa è la distinzione tra materiali di dragaggio compresi o non compresi nei SIN⁴³, differenza emblematica della frammentarietà che caratterizzava la disciplina, dipendendo tale distinzione da un dato meramente fattuale e occasionale, ma suscettibile, tuttavia, di avere rilevanti ripercussioni negative, specialmente a causa dell'esclusione dai SIN di aree importanti quali i porti turistici.

In definitiva i fanghi di dragaggio apparivano distinti in una molteplicità di sottocategorie, nella maggior parte idonee al riutilizzo quali prodotti o sottoprodotti, ma non sempre a condizioni chiare e facilmente predeterminabili dall'analisi del dato normativo.

Appariva, dunque, fortemente criticabile la difformità di regolamentazione delle sostanze in questione rispetto a quanto previsto per altri materiali analoghi, caratterizzati da maggiore uniformità di trattamento normativo e, dunque, di univoci riferimenti per gli interpreti e gli operatori economici del settore⁴⁴.

rocce da scavo" che, a determinate condizioni, sono considerate riutilizzabili come semplici sottoprodotti. Pur avendo anche i dragaggi la natura di materiali inerti da scavo, la Cassazione ha interpretato in via restrittiva la volontà del legislatore, che non aveva espressamente nominato, tra i materiali di scavo qualificabili a determinate condizioni come sottoprodotti, i sedimenti derivanti dall'escavazione dei fondali di un porto marino. Si vedano a tale proposito la sentenza della Corte di Cassazione sez. III penale, 21 luglio 2006 n. 21488, che esclude il materiale di dragaggio dei porti marittimi dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti dei "materiali litoidi" di cui all'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006. Inoltre, si può fare riferimento a Corte di Cassazione, sez. III penale, ordinanza 14 gennaio 2005 n. 4883, secondo la quale "deve escludersi che i fanghi di dragaggi, nella specie contenenti mercurio, siano assimilabili agli inerti, trattandosi invece di rifiuti aventi diverse caratteristiche e diversi codici CER" e nonché T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 8 ottobre 2004 n. 1867, in cui si legge che i fanghi di dragaggio (12.2 All. 1 D.M. 5.2.1998 – rifiuti non pericolosi da recuperare con le procedure semplificate) non sono equiparabili alle terre e rocce da scavo (lett. f *bis*, art. 8 d.lgs. n. 22/97) e che, di conseguenza, l'interpretazione autentica fornita dal legislatore con legge n. 443 del 21 dicembre 2001, con la quale è stato chiarito che la previsione per cui le terre e rocce da scavo non costituiscono rifiuti non può estendersi oltre i casi da essa espressamente chiariti.

⁴¹ Tale disciplina è stata abrogata dall'art. 48 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 (c.d. decreto liberalizzazioni), che ha introdotto un nuovo articolo 5 *bis* alla legge n. 84 del 1994, di contenuto sostanzialmente analogo alla disciplina posta dai commi abrogati, ma con l'aggiunta di disposizioni più circostanziate in merito alla gestione del materiale dragato, quali quelle relative all'analisi e al possibile utilizzo a terra del medesimo.

⁴² Questa specifica norma prevedeva la possibilità che i residui dragati, non contaminati, potessero essere immessi o riutilizzati in mare o reimpiegati per la formazione di terreni costieri o, ancora, per il ripascimento degli arenili.

⁴³ Il comma 8 dell'art. 5 *bis* introduceva una nuova regolamentazione per i materiali di dragaggio dei porti non compresi in siti di interesse nazionale, prevedendo per tali residui analoghe modalità di riutilizzo, previa autorizzazione ai sensi dell'art. 109 del Codice dell'ambiente.

⁴⁴ Si pensi, ad esempio, al parallelismo tra i sedimenti da dragaggio e la categoria che la legge definisce come rifiuti risultanti dalla gestione delle risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave (art. 185, comma 2 lettera *d*) del Codice). Anche la normativa, anche europea, ha fatto propria l'esigenza di una separata regolamentazione dei suddetti materiali, mentre nulla è stato disposto per i materiali da

Da ciò è conseguito che una massiccia quantità di sedimenti non sia stata dragata per il timore di incorrere nelle sanzioni relative alla normativa sui rifiuti, un rischio, questo, concretamente percepito dagli operatori economici, che ha paralizzato diversi progetti di sviluppo portuale.

Per porre fine a questa situazione di incertezza e dare nuovo impulso alla pratica dei dragaggi, sono state approvate nella XVII legislatura diverse novità normative che, in attuazione della riforma introdotta con il d.lgs. n. 169/2016, hanno ridisegnato la fisionomia del sistema portuale nazionale.

In particolare, con l'entrata in vigore dell'art. 78 del c.d. "Collegato ambientale" (l. n. 221/2015), sono state modificate le norme, previste dalla l. n. 84/1994, relative all'utilizzo dei materiali derivanti dalle attività di dragaggio di aree portuali e marino-costiere poste nei SIN, intervenendo su molti aspetti problematici della precedente disciplina, quali i possibili utilizzi dei materiali⁴⁵, le caratteristiche delle strutture di destinazione⁴⁶, e prevedendo altresì la possibilità di escludere dal perimetro dei SIN le aree interessate dai dragaggi previo parere favorevole della conferenza dei servizi.

Per dare attuazione a questa nuova disciplina, sono stati emanati i D.M. n. 172 e 173/2016⁴⁷ del Ministero dell'ambiente, con cui si è mirato alla semplificazione e all'omogeneizzazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni per le operazioni di dragaggio da parte delle amministrazioni locali, tenendo conto delle finalità di tutela dell'ambiente marino e nel rispetto degli obblighi internazionali. Tuttavia, deve fin da ora evidenziarsi che permane, anche a seguito dell'emanazione dei due decreti, una delle caratteristiche più controverse della precedente disciplina, ossia la distinzione tra aree comprese o meno nei SIN.

In particolare, per quanto riguarda le aree comprese nei SIN, il regolamento n. 172/2016 introduce previsioni di notevole rilievo sotto il profilo della sostenibilità ambientale,

dragaggio, nonostante vi sia una certa affinità tra i possibili impieghi delle due sostanze. Per una comparazione più completa si veda l'analisi di M. MAGRI, *op. cit.*

⁴⁵ Sotto il profilo della destinazione dei materiali derivanti da attività di dragaggio, la disciplina della l. n. 84/1994 non ha subito significative innovazioni: continua a essere prevista, infatti, su autorizzazione dell'autorità competente per la bonifica e qualora i materiali non siano contaminati e abbiano caratteristiche analoghe al sito di prelievo e idonee rispetto a quello di destinazione, l'immissione dei predetti materiali nei corpi idrici da cui provengono o la possibilità della loro utilizzazione per il rifacimento arenili, per formare terreni costieri o per migliorare lo stato dei fondali attraverso attività di *capping*.

⁴⁶ Tra le principali novità introdotte vi sono quelle relative alle c.d. "casce di colmata", ossia le vasche di raccolta, e le strutture di contenimento o di conterminazione destinate alla raccolta di fanghi che risultano non pericolosi all'origine o a seguito di trattamenti finalizzati esclusivamente alla rimozione degli inquinanti (cfr. anche la disciplina introdotta più in generale nel 2014 dall'art. 185 *quater* del d.lgs. n. 152/2006). Si prevede che tali strutture dovranno essere realizzate con l'applicazione delle migliori tecniche disponibili e in linea con i criteri di progettazione formulati da accreditati *standard* tecnici internazionali adottati negli Stati membri dell'Unione europea e con caratteristiche tali da garantire, tenuto conto degli obiettivi e dei limiti fissati dalle direttive europee, l'assenza di rischi per la salute e per l'ambiente con particolare riferimento al vincolo di non peggiorare lo stato di qualità delle matrici ambientali.

⁴⁷ I due D.M. del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono stati entrambi emanati il 15 luglio 2016 ed entrati in vigore il 21 settembre 2016. I due regolamenti si pongono in linea di continuità con le previsioni del Collegato Ambientale: il regolamento n. 172/2016 disciplina le modalità di dragaggio nelle aree portuali e marino-costiere che ricadono all'interno dei SIN, dando attuazione alle previsioni di cui all'art. 5 *bis* legge n. 84 del 1994; il regolamento n. 173/2016, attuativo dell'art. 109 del d.lgs. n. 152/2006, disciplina invece la procedura per l'approvazione dei progetti di dragaggio al di fuori delle aree SIN e le modalità e i criteri per la gestione del materiale dragato, tra cui l'immersione in mare dei materiali di escavo dei fondali marini.

disponendo che tutte le operazioni di dragaggio, inclusa la movimentazione del sedimento, il trasporto, la collocazione finale siano realizzate secondo modalità tali da prevenire o ridurre al minimo gli impatti sull'ambiente circostante, e in particolare “*escludendo ogni deterioramento significativo e misurabile delle risorse naturali interessate e delle loro utilità, nonché eventuali dispersioni e rilasci accidentali di materiale*” (art. 1 comma 2 D.M. n. 172/2016)⁴⁸.

Un altro dato di notevole importanza è la previsione (art. 3 commi 3 e 4) della centralizzazione del procedimento a livello ministeriale, dal momento che la documentazione relativa al progetto di dragaggio deve essere depositata su supporto informatico, nonché contestualmente, presso gli uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Al fine di garantire la sostenibilità ambientale del progetto, è fatta salva la facoltà per l'amministrazione procedente di chiedere un'integrazione della documentazione, una verifica della sussistenza dei requisiti o un approfondimento d'indagine al proponente, nonché una richiesta di parere agli enti e agenzie deputati al monitoraggio ambientale e sanitario. Inoltre, ai fini del reimpiego dei sedimenti dragati e per l'autorizzazione all'utilizzo degli stessi in ambiente marino o terrestre, fatte salve le eventuali competenze delle regioni, il Ministero dell'ambiente ha facoltà di convocare un apposito tavolo tecnico⁴⁹.

Emerge, dunque, in questo procedimento, la centralità dell'istruttoria, finalizzata a effettuare una completa valutazione dei presupposti per l'adozione dei provvedimenti in questione. La pregnanza degli interessi ambientali implica, infatti, la necessità di vagliare e descrivere compiutamente i presupposti di fatto dei provvedimenti incidenti sull'ecosistema, al fine di pervenire a una completa ricognizione delle implicazioni della decisione da adottare, vagliando compiutamente i rischi di implicazioni ambientali sottesi a tali interventi, e comportando, se necessario, un aggravamento dell'istruttoria procedimentale.

In quest'ottica, la completezza del quadro conoscitivo in cui si esercita la discrezionalità dell'amministrazione, valutabile prima dell'adozione del provvedimento amministrativo incidente su interessi ambientali, può, infatti, configurarsi come direttamente proporzionale alla legittimità del provvedimento in questione⁵⁰.

⁴⁸ Il nuovo regolamento individua quali contenuti dovrà avere il progetto di dragaggio. Ossia i risultati della caratterizzazione dell'area da dragare, e quando necessario, i risultati della caratterizzazione del sito di reimpiego; l'individuazione dell'area da dragare mediante l'indicazione delle coordinate geografiche dei vertici che compongono l'area nel sistema di riferimento WGS84; le metodologie prescelte per l'intero processo di gestione del sedimento dragato o delle singole frazioni dello stesso, dal dragaggio fino alla collocazione o riutilizzo finali e il relativo cronoprogramma delle attività; i metodi e le misure previste per la mitigazione degli effetti attesi derivanti dalle modalità operative e gestionali prescelte; il piano di monitoraggio previsto per l'intero processo di movimentazione e gestione del sedimento; le modalità di verifica dei fondali dragati; il progetto di realizzazione di eventuali casse di colmata, vasche di raccolta o strutture di contenimento destinate ad accogliere il sedimento dragato o le singole frazioni dello stesso; le modalità di gestione dei sedimenti dragati a terra.

⁴⁹ Ai fini del reimpiego dei materiali dragati nell'ambito del corpo idrico di provenienza e per l'autorizzazione all'utilizzo degli stessi, l'art. 3 del regolamento in questione prevede che il progetto di dragaggio debba preventivamente individuare, al fine di evitare pregiudizi alla salubrità ambientale, l'idoneità dei sedimenti a essere immessi o refluiti nei corpi idrici dai quali provengono, o utilizzati per il rifacimento degli arenili, per formare terreni costieri ovvero per migliorare lo stato dei fondali attraverso attività di *capping*, a essere impiegati a terra o in aree con falda naturalmente salinizzata oppure a essere refluiti in strutture di contenimento (art. 4 D.M. n. 172/2016).

⁵⁰ Cfr. S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, p. 212 ss. In materia di procedimentali ambientali si può fare riferimento, *ex plurimis*, a G. MORBIDELLI, *Il regime*

Il D.M. n. 173/2016 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare disciplina, invece, le nuove modalità per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 109 comma 2, del Codice ambiente, per l'immersione deliberata in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei. All'esito di questa novità normativa, è stato finalmente risolto uno dei punti di maggiore criticità della precedente disciplina, introducendo, anche per le aree portuali e marino costiere non comprese nei SIN, criteri omogenei per tutto il territorio nazionale, al fine di consentire l'utilizzo dei materiali dragati mantenendo altresì *standard* uniformi di qualità ambientale dei corpi idrici marino costieri e di transizione.

Abbiamo già avuto modo di rilevare la perdurante mancanza di una disciplina europea uniforme e specifica in materia di dragaggi dei fondali portuali, nonostante l'importanza fondamentale di tale pratica e la relativa inclusione tra gli otto servizi fondamentali previsti dal regolamento 2017/352/UE. Un altro dato estremamente significativo, che non può essere taciuto per valutare le prospettive evolutive dei dragaggi, è dato dal fatto che, proprio mentre nel panorama italiano si tentava di riordinare la materia, la giurisprudenza comunitaria si è mossa in una direzione di chiusura rispetto alla prassi dei dragaggi, antepoendo ragioni fondate sul perseguimento di *standard* elevati di tutela e prevenzione ambientale.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, infatti, emesso nel luglio 2015 una sentenza⁵¹ che rischia di bloccare le prospettive di sviluppo dei porti tedeschi e di altri porti europei, che sono legate all'adeguamento dei fondali delle foci e dei tratti di fiume risaliti dalle navi per accedere alle loro aree portuali. Con tale pronuncia la Corte di Lussemburgo ha stabilito che gli obblighi previsti dalla direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) si applichino anche ai progetti di dragaggio dei fiumi navigabili, inclusi quelli di accesso alle aree portuali, interpretando la direttiva nel senso che essa impedisca, senza alcuna deroga, la concessione di autorizzazioni a progetti che possano provocare un deterioramento dello stato del corpo idrico interessato⁵², in ossequio al suo

amministrativo speciale dell'ambiente, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, tomo II, Milano, p. 1121 e ss; A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000; M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004; E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, pp.335-361, secondo cui non tutti gli interessi tollerano una disciplina procedimentale semplificata, non potendosi rinunciare a una corretta ponderazione di valori in relazione a interessi quali l'ambiente, il paesaggio, il territorio e la salute.

⁵¹ Si tratta della causa C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vs Bundesrepublik Deutschland*.

⁵² La vicenda che aveva dato origine alla sentenza riguardava un progetto di dragaggi di fondamentale importanza per la comunità portuale di Brema, atti a consentire al sistema portuale di poter rispondere alle esigenze imposte dal gigantismo navale. Il *Bundesverwaltungsgericht*, la Corte suprema amministrativa tedesca aveva richiesto il pronunciamento della Corte di giustizia dell'UE rispetto al procedimento che vedeva contrapposti la Federazione tedesca per l'ambiente e la protezione della natura e la Repubblica Federale di Germania unitamente allo Stato di Brema. La federazione ambientalista che contestava l'autorizzazione rilasciata dall'autorità federale competente ad incrementare la profondità di diverse parti del fiume Weser segnalando i numerosi inconvenienti di tipo ambientale di tale progetto di dragaggi, che avrebbe potuto aumentare il livello di acque salate nel basso Weser con violazione della disciplina in materia di acque dell'Unione europea. Secondo la Corte suprema amministrativa tedesca, oltre agli effetti immediati del dragaggio e dello scarico del materiale di risulta in determinate zone del Weser, i progetti avrebbero comportato altre conseguenze idrogeologiche e morfologiche per i tratti di fiume interessati, quali l'aumento della velocità delle acque e un maggiore interrimento del letto del fiume al di fuori del canale navigabile. La Corte tedesca si è tuttavia rivolta, quindi, alla Corte di giustizia dell'UE nutrendo dubbi circa la possibile applicazione della direttiva quadro sulle acque alla procedura di autorizzazione di tale particolare progetto o se essa si limiti ad enunciare semplici obiettivi di pianificazione e di gestione.

scopo principale consistente nel conseguire, mediante un'azione coordinata, il buono stato di tutte le acque superficiali dell'Unione europea⁵³.

La Corte UE ha, quindi, stabilito che, in considerazione del disposto degli obiettivi nonché della struttura della direttiva, tali obblighi non costituiscano solo obblighi di principio, ma che debbano essere applicati anche a progetti particolari al fine dare effettività del principio di precauzione ambientale⁵⁴.

Questa decisione, oltre a rappresentare un significativo limite per i futuri progetti di scavo dei fondali in prossimità dei porti comunitari, è un caso emblematico di applicazione di principi fondamentali in materia ambientale, in particolare di quelli di precauzione, di prevenzione e dello sviluppo sostenibile, che devono caratterizzare non solo la regolamentazione a tutela dell'ambiente, ma anche e soprattutto l'azione delle amministrazioni nell'applicazione concreta delle regole eurounitarie.

In particolare, la disciplina del dragaggio dei fondali portuali è caratterizzata da una forte rilevanza del principio di precauzione, che si collega al c.d. rischio probabile, e non solo possibile, che deve emergere da una valutazione scientifica obiettiva. La precauzione nell'esercizio dell'azione amministrativa deve essere, dunque, applicata secondo un canone di proporzionalità tra la gravità dei rischi e la gravità dei danni temuti, da un lato, e l'incisività di tali misure sulle libertà coinvolte, dall'altro⁵⁵. Tale principio orienta, quindi, l'attività di esercizio della discrezionalità tecnica dell'amministrazione cercando di fare sì che dalle incertezze della scienza non derivino ricadute pregiudizievoli per i cittadini⁵⁶.

Nel caso delle operazioni di dragaggio, in conclusione, nonostante potenziali i benefici per l'economia e per il sistema portuale, le amministrazioni, nell'esercizio della propria discrezionalità, devono sempre operare un equo bilanciamento di interessi, senza sottovalutare i possibili pericoli che il rilascio dei provvedimenti autorizzativi all'escavo di fondalo può cagionare per la qualità dell'ambiente marino, per la tutela delle fasce costiere e portuali e per la salute pubblica.

4. Dalla VIA alla VAS: la valutazione ambientale nei piani regolatori portuali

I piani regolatori portuali sono progetti notevolmente impattanti dal punto di vista ambientale, per i quali è stato necessario individuare uno strumento atto sia a identificare preventivamente l'incidenza ambientale della relativa attuazione, sia a definire le misure utili a impedire o mitigare l'emersione degli eventuali danni o problematiche ambientali.

⁵³ Per conseguire tale scopo, al più tardi entro la fine del 2015, gli Stati membri erano in base alla direttiva tenuti a conseguire contemporaneamente due obblighi: quello di impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e quello di proteggere, migliorare e ripristinare tutti questi corpi idrici superficiali.

⁵⁴ Il riferimento al rischio probabile è stato utilizzato anche nella giurisprudenza comunitaria. Si considerino, a tal proposito, le sentenze del Tribunale dell'Unione europea 11 settembre 2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health SA contro Consiglio dell'Unione europea* e 11 luglio 2007, T-229/04, *Svezia c. Commissione*. In dottrina si può fare riferimento a: A.M. PRINCIGALLI, *Il principio di precauzione: danni "gravi e irreparabili" e mancanza di certezza scientifica*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2004, p. 145 ss.; C. MACMAOLAIN, *Using the precautionary principle to protect human health: Pfizer v. Council*, in *European Law Review*, 2003, p.723 e ss.; W.T. DOUMA, *Fleshing, Out the Precautionary Principle by the Court of First Instance*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 15, 2003, p. 394 ss.

⁵⁵ Cfr. M.G. PUVIRENTI, *op. cit.*

⁵⁶ S. COGNETTI, *Potere amministrativo e principio di precauzione fra discrezionalità tecnica e discrezionalità pura*, in AA. VV., *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 143.

Uno dei punti più controversi della disciplina di tali piani è stato, pertanto, l'assoggettamento dei medesimi a valutazione di impatto ambientale o a valutazione ambientale strategica in ragione del susseguirsi di numerose riforme⁵⁷, che hanno investito la disciplina delle autorizzazioni ambientali, portando alla luce problemi di coordinamento con il dispositivo dell'art. 5 della l. n. 84/1994, al punto da renderne incerta l'applicazione⁵⁸.

Nella disciplina originaria dell'art. 5 della l. n. 84/1994, e più precisamente nell'ambito dell'approvazione del piano regolatore, l'assoggettamento del piano a VIA rappresentava l'unico momento di emersione dell'interesse ambientale.

Tuttavia, a seguito del recepimento nel Codice dell'ambiente della disciplina comunitaria in tema di VAS (artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 152/2006), appariva più corretto interpretare il dato normativo nel senso che i piani regolatori portuali sarebbero stati interessati sia dal procedimento relativo alla VIA che da quello relativo alla VAS⁵⁹.

Questa interpretazione, fondata sul combinato disposto dell'art. 5, comma 4, della legge n. 84 del 1994 e dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, aveva dato luogo a non poche problematiche applicative, di cui è emblematico il caso dei piani regolatori portuali della regione Toscana, che sono stati al centro di una pronuncia della Corte Costituzionale.

Il ricorso, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, aveva ad oggetto nello specifico la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, da parte dell'art. 5 comma 4, lettera c) della legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010 n. 10, recante "*Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza*". La norma impugnata prevedeva che, in applicazione del principio di non duplicazione delle valutazioni, non dovessero essere sottoposti a VAS, né a verifica di assoggettabilità, tra gli altri, "*i piani regolatori dei porti di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, per i quali fosse necessaria la VIA o la verifica di assoggettabilità a VIA*"⁶⁰.

Tale disposizione presentava evidenti profili di criticità: in primo luogo perché tra le due leggi non poteva ravvisarsi l'applicazione del principio di specialità; in secondo luogo poiché era da considerarsi fallace il rilievo che l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 sottoponesse solo a VIA (e non anche a VAS) il piano regolatore portuale, dal momento

⁵⁷ Da ultimo si può fare riferimento a d.lgs. n. 104/2017, attuativo della direttiva 2014/52/UE 16 aprile 2014, recante modifiche alla direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

⁵⁸ G. LANDI, *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale, la valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica*, Torino, 2009.

⁵⁹ G. ACQUARONE, *Il Piano regolatore delle autorità portuali*, Milano, 2009; F. MARTINI, *I poteri di pianificazione delle aree portuali: assetto attuale e prospettive evolutive*, in *Atti del Terzo Simposio Internazionale Il Monitoraggio Costiero Mediterraneo: problematiche e tecniche di misura*, Livorno 15.16-17 giugno 2010, Firenze, 2010; A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 2-3, 2011, p. 95 ss.

⁶⁰ Per i ricorrenti siffatta disposizione avrebbe violato l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., poiché, in base al combinato disposto dell'art. 5, comma 4, della legge n. 84 del 1994 e dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, i piani regolatori portuali sarebbero sottoposti ad entrambe le procedure di VAS e di VIA, rientrando essi a pieno titolo tra i piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente rispetto ai quali è obbligatoria l'applicazione della VAS e, nel caso abbiano contenuti tali da potere essere considerati come progetti ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, anche nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di VIA. Ad escludere la sottoposizione a VAS del piano regolatore portuale di interesse statale, secondo la difesa regionale, sarebbe stato, invece, il principio di specialità, che avrebbe imposto l'applicazione della norma speciale costituita dall'art. 5 della legge n. 84 del 1994, in luogo della norma generale recata dal d.lgs. n. 152 del 2006, invocata dal ricorrente.

che la VAS è stata introdotta solo successivamente al 1994 da parte della direttiva n. 2001/42/CE, e si sarebbe coordinata con la VIA, senza essere alternativa a quest'ultima, stante anche la diversità di oggetto delle due autorizzazioni.

L'imprescindibilità della VAS nella fattispecie in questione avrebbe tratto conferma dalla introduzione dell'art. 6, comma 3 *ter*, del d.lgs. n. 152 del 2006 da parte del decreto legislativo 29 giugno 2010 n. 128, secondo il quale per progetti di opere e interventi da realizzarsi nell'ambito del Piano regolatore portuale, già sottoposti ad una valutazione ambientale strategica, e che rientrano tra le categorie per le quali è prevista la valutazione di impatto ambientale, costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi valutati in sede di VAS o comunque desumibili dal Piano regolatore portuale.

Qualora, invece, il Piano regolatore portuale, ovvero le rispettive varianti, abbiano contenuti tali da essere sottoposti a VIA nella loro interezza secondo le norme comunitarie, tale valutazione deve essere integrata dalla valutazione ambientale strategica per gli eventuali contenuti di pianificazione del Piano e si conclude con un unico provvedimento.

Da tale norma dovrebbe, dunque, desumersi senza equivoci che la preventiva sottoposizione a VAS dei piani regolatori portuali sia sempre necessaria nell'ottica del legislatore, e che sia, quindi, sempre stato previsto lo svolgimento di tale procedura per i suddetti piani.

Inoltre, che la sottoposizione a VAS dei suddetti piani sia la scelta più idonea è evidente anche se si pone mente al fatto che la procedura di VAS precede l'adozione dei piani e dei programmi che possono presentare effetti significativi sull'ambiente, a differenza della VIA che, al contrario, interviene in un momento successivo, ovvero quando le scelte strategiche aventi eventuali ripercussioni sull'ambiente, sono stata già compiute, configurandosi, di conseguenza, come uno strumento che può recare solo una protezione limitata dell'ambiente⁶¹.

Attraverso la VAS, invece, è possibile analizzare tutte le variabili connesse al piano o programma da attuare, ivi comprese quelle che potrebbero non essere prese nell'immediato in considerazione dall'autorità preposta alla gestione del piano.

Inoltre, il monitoraggio assicurato ex art. 18 d.lgs. n. 152/2006 fa sì che l'istituto della VAS non rappresenti solo la migliore espressione dei principi di prevenzione e di precauzione, ma anche dello sviluppo sostenibile, dal momento che rende possibile operare costantemente una variazione delle soluzioni prospettate alla luce della mutevolezza delle condizioni ambientali e del progresso delle conoscenze scientifiche e tecniche⁶².

La vicenda in questione si è conclusa con una dichiarazione di cessazione della materia del contendere, dal momento che la Regione Toscana ha, nelle more del giudizio, approvato la legge 30 dicembre 2010, n. 69 (*Modifiche alla legge regionale 12 febbraio*

⁶¹ Cfr. C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'“ambiente” come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 4, 2016, p. 393 ss., par. 6, che evidenzia l'impatto della VAS sul bilanciamento discrezionale degli interessi in materia ambientale. Cfr. anche G. MANFREDI, *VIA e VAS nel Codice dell'Ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1, 2009, p. 63 ss.; E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1, 2008, p. 3 ss.

⁶² Cfr. C. VIDETTA, *ult. op. cit.*, par. 6, in cui l'autrice evidenzia come il monitoraggio nel tempo previsto dall'art. 18 d.lgs. n. 152/2006 possa assicurare il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisi e da adottare le opportune misure correttive, e, di conseguenza, l'eventuale riprocessamento delle decisioni di piano anche in epoca successiva all'adozione e/o approvazione.

2010 n. 10 – Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza), alla luce della quale sarebbero venute meno le ragioni della controversia, essendo stata la normativa modificata nel senso auspicato dal ricorrente.

Giova evidenziare come la sentenza si inserisca nel filone di diverse pronunce della Consulta⁶³ che hanno paralizzato una moltitudine di tentativi delle Regioni che, nel regolare procedure di VAS locale, avevano valicato i limiti della potestà statale⁶⁴, ed è emblematica del conflitto di competenze tra Stato e Regioni in una materia, quale quella ambientale, in cui il riparto delle competenze costituzionali risulta assegnato sia allo Stato, per quanto concerne il profilo della tutela, che alle Regioni, per quanto concerne il profilo della valorizzazione dell’ambiente⁶⁵.

Tale opzione interpretativa consolidata è stata espressamente positivizzata con il d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, che ha modificato la previsione dell’art. 5 comma 3 della l. n. 84/1994, prevedendo l’esplicito assoggettamento dei piani portuali a VAS⁶⁶.

A sostegno della centralità data alle problematiche ambientali nella nuova disciplina dei piani portuali va, inoltre, segnalata l’introduzione da parte del d.lgs. n. 169/2016 dell’art. 4 *bis* nella legge n. 84/1994, ai sensi della quale la pianificazione del sistema portuale deve essere rispettosa dei criteri di sostenibilità energetica ed ambientale, in

⁶³ Per tutti si veda il *leading case* rappresentato dalla sentenza n. 255/ 2009 della Corte Costituzionale.

⁶⁴ In particolare, si può far riferimento alla sentenza 192 del 2011 con cui la Consulta ha espunto dall’ordinamento la legge con cui la Regione Piemonte aveva escluso dal regime di verifica di assoggettabilità a VAS il piano comunale di alienazione del patrimonio immobiliare non prevedendo altresì l’attivazione della procedura di VAS nel momento in cui le previsioni di detto piano comportassero modifiche sostanziali al piano urbanistico comunale. Nel caso dei piani regolatori portuali della Regione Toscana, la norma chiave è rappresentata dall’art. 7 del d.lgs. n. 128 del 2010, emanata con funzione di correttivo, che prevede che le Regioni debbano disciplinare la VAS in sede regionale per piani e programmi la cui approvazione compete alle Regioni o Enti locali, mentre lo Stato quella più ampia secondo il Codice. Dunque, la disciplina della VAS viene attribuita al livello di governo a cui compete l’approvazione del piano cui la valutazione stessa si riferisce, per cui in caso di approvazione di un piano attinente a materie regionali, la competenza è della legge regionale, viceversa in caso di approvazione di un piano in materie rientranti nella competenza esclusiva statale, la legge regolatrice dovrebbe essere quella statale. Tuttavia, la Consulta ha univocamente abbracciato un’interpretazione restrittiva di questa norma, stabilendo che la medesima non possa contravvenire al riparto di competenze in materia di tutela ambientale delineato dall’art. 117 comma 2 lett. s) della Costituzione; tenendo altresì conto che la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 128 del 2010 fa espresso rinvio, nel conferire la potestà in materia di VAS alle Regioni e alle Province autonome, ai limiti di compatibilità con la legislazione comunitaria e con il Codice dell’ambiente.

⁶⁵ F. DI DIO, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*: dalla trasversalità alla “prevalenza” della competenza statale, in *Riv. giur. amb.*, n. 6, 2009, p. 953 ss.; A. MAESTRONI, *La disciplina della VAS tra competenze statali e regionali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in www.ambientediritto.it. In generale, per quanto attiene i problemi relativi al riparto di competenze in materia ambientale, cfr. R. FERRARA, *La “materia ambiente” nel testo di riforma del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 185; 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, p. 318 ss.; S. NESPOR, B. CARAVITA, *Il diritto costituzionale dell’ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell’ambiente*, Milano, 2009, p. 161 ss.; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Padova, 2012, p. 236 ss.

⁶⁶ La disciplina della VAS è stata modificata dal d.lgs. n. 104/2017 che ha inciso, tra le altre disposizioni, anche sulla disciplina dell’art. 5 della predetta legge, senza tuttavia introdurre disposizioni significative per quanto riguarda la sottoposizione a VAS dei piani portuali.

coerenza con le politiche promosse dalle vigenti direttive europee in materia⁶⁷. A tale scopo viene promossa la redazione di un documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema portuale con il fine di perseguire adeguati obiettivi, in particolare la riduzione delle emissioni di anidride carbonica. Tale documento definisce, inoltre, indirizzi strategici per l'implementazione di specifiche misure al fine di migliorare l'efficienza energetica e di promuovere l'uso delle energie rinnovabili in ambito portuale⁶⁸.

In conclusione, appare evidente come anche nella materia dei piani regolatori portuali siano coinvolte a pieno titolo le istanze di conservazione dell'ambiente quale bene di rango costituzionale assoluto e primario, la cui tutela deve essere garantita nel modo più uniforme e omogeneo possibile, in modo da garantire *standard* quanto più elevati e conformi su tutto il territorio nazionale. Sotto questo profilo, la riforma del 2016⁶⁹ rappresenta un importante momento di svolta, dal momento che con essa il legislatore statale ha ricondotto a chiarezza il sistema normativo, disciplinando in via preventiva e necessaria tutte le misure volte a perseguire la conservazione, la protezione e la tutela ambientale e, dunque, ribadendo la centralità del ruolo della VAS, istituto attraverso il quale si esprime la delicatissima valutazione di compatibilità dei piani e dei programmi volti allo sfruttamento delle risorse ambientali, intese in maniera ampia e generica⁷⁰.

⁶⁷ Per una ricostruzione della disciplina della VIA e della VAS alla luce dei principi ambientali, si veda A. FRACCHIA, F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di v.i.a. e v.a.s. alla luce del d.lgs. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, p. 121 ss.; R. MASERA, *Via e Vas nel nuovo codice ambientale*, in *Urb. app.*, 2006, p. 1147 ss.; R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000; F. FONDERICO, *Valutazione d'impatto ambientale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, VI, a cura di S. CASSESE, Milano, 2006, p. 6171; A. MILONE, C. BILANZONE, *La valutazione di impatto ambientale. Disciplina attuale e prospettive*, Piacenza, 2003; A. MILONE, *Le nuove norme in materia di Via e di Vas*, in F. GIANPIETRO (a cura di), *Commento al testo unico ambientale*, Milano, 2006, p. 48 ss.

⁶⁸ A tal fine, il documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema portuale individua: a) all'interno di una prefissata cornice temporale, gli interventi e le misure da attuare per il perseguimento dei traguardati obiettivi, dando conto per ciascuno di essi della preventiva valutazione di fattibilità tecnico economica, anche mediante analisi costi-benefici; b) le modalità di coordinamento tra gli interventi e le misure ambientali con la programmazione degli interventi infrastrutturali nel sistema portuale; c) adeguate misure di monitoraggio energetico ed ambientale degli interventi realizzati, al fine di consentire una valutazione della loro efficacia.

⁶⁹ Per quanto di nostro interesse appare altresì rilevante la previsione del comma 2 *quater* dell'art. 5 della legge n. 84/1994 che, a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 232/2017, prevede che nei porti di cui al comma 1-*sexies* ricompresi nelle circoscrizioni territoriali dell'Autorità di sistema portuale, il piano regolatore portuale, corredato del rapporto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 sia adottato dal Comitato di gestione di cui all'articolo 9, previa intesa con i Comuni territorialmente interessati con riferimento esclusivo alla pianificazione delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città. I comuni si esprimono entro e non oltre 45 giorni dal ricevimento dell'atto. Il piano è inviato successivamente per il parere di competenza al Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, che si esprime entro 90 giorni dal ricevimento dell'atto e viene approvato, esaurita la procedura di cui al presente comma e quella di cui al comma 3-ter, dalla Regione interessata entro 40 giorni decorrenti dalla conclusione della procedura VAS.

⁷⁰ Il concetto di "ambiente" preso in considerazione nella disciplina della VAS è ampio e onnicomprensivo, come è chiaro dalla lettura dell'art. 5 lett. c) del d.lgs. n. 152/2006, fa riferimento a impatti ambientali "possibili effetti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori". Obbligato sul punto è il richiamo a M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss., che evidenziava come i singoli elementi costitutivi dell'ambiente siano reciprocamente legati da una rete di interconnessioni estremamente fitta e

5. Verso uno sviluppo sostenibile delle realtà portuali? Le prospettive evolutive tra i principi eurounitari e la “prudenza” delle Corti

Il sistema portuale nazionale costituisce un importante patrimonio di *know-how* per il Paese, dal momento che integra professionalità qualificate e risorse imprenditoriali diversificate e altamente specializzate e permette la movimentazione e il transito di un elevato numero di merci e passeggeri, rappresentando una valida alternativa al trasporto su gomma, che rimane tuttora la fonte di trasporto privilegiata a livello nazionale ed europeo.

In considerazione di queste caratteristiche, questo sistema si configura come una realtà complessa, in cui gravitano una molteplicità di interessi pubblici, che devono essere curati e bilanciati nell'attività amministrativa⁷¹, e in cui i profili di tutela dell'ecosistema rivestono un ruolo di non secondaria importanza, dal momento che è necessario limitare l'impatto negativo che i traffici e le attività economiche delle aree portuali possono produrre sull'ambiente e sulla qualità della vita dei cittadini⁷².

La consapevolezza del ruolo strategico che i trasporti rivestono per lo sviluppo economico, deve essere, dunque, conciliata con la tutela dell'ambiente nelle realtà portuali, al fine di consentire una valorizzazione e non a un mero sfruttamento dei territori che sono sede dei porti attraverso politiche mirate a offrire un livello di tutela uniforme ed elevato nelle diverse realtà nazionali, che sia improntato al rispetto dei principi di prevenzione, precauzione, di azione preventiva, del principio “chi inquina paga” e, non ultimo, del principio dello sviluppo sostenibile.

È, dunque, compito del legislatore elaborare una disciplina ambientale chiara e rispettosa dei principi diritto eurounitario, che non provochi un'eccessiva mole di contenzioso e non lasci margini di incertezza agli operatori economici, rischiando di sacrificare le attività produttive e lo sviluppo delle aree portuali.

La rilevanza di questi principi non si arresta, tuttavia, nell'ambito della legislazione, della pianificazione e dall'attività delle amministrazioni.

Sotto questo punto di vista, l'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha dimostrato come, dal momento che vengono privilegiate forme di protezione a carattere preventivo dell'ecosistema, sia costante un atteggiamento cauto della giurisprudenza nell'interpretare le norme emanate per preservarlo, atteggiamento comprensibile soprattutto se si pone mente alle difficoltà in concreto della riparazione alla fonte dei

articolata, al punto che una modifica di uno di essi può ripercuotersi su tali interconnessioni, e, quindi, sugli altri elementi, giungendo in definitiva ad alterare i complessivi equilibri ecologici.

⁷¹ F. CINTIOLI, *op. cit.*, p. 341. Si veda anche sul punto G. PIZZANELLI, *Conciliare interessi amministrando, nel dialogo tra scienza tecnica e diritto*, Pisa, 2016, p. 96, in cui l'Autrice evidenzia l'importanza dello strumento autorizzatorio per conciliare interessi ambientali e obiettivi di sviluppo economico, in cui è necessario adottare un approccio idoneo a realizzare un adeguato bilanciamento tra i diversi valori in gioco nella vicenda decisionale.

⁷² A tal proposizione si può fare riferimento alla relazione della Commissione europea, *Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso*, COM(2009) 279 del 17 giugno 2009, punto 1.2, in cui si legge: “I trasporti sono un sistema complesso che dipende da una serie di fattori diversi, fra cui il modello degli insediamenti umani e dei consumi, l'organizzazione della produzione e la disponibilità di infrastrutture. Vista la complessità della situazione, gli interventi nel settore dei trasporti devono essere basati su una visione a lungo termine per la mobilità sostenibile delle persone e delle merci, non da ultimo perché le politiche a carattere strutturale richiedono tempi lunghi di attuazione e devono essere programmate con ampio anticipo”.

danni cagionati all'ambiente⁷³. Abbiamo messo, inoltre, in luce come, qualora il legislatore non abbia approntato meccanismi di tutela preventiva adeguati o siano emerse lacune o contrasti interpretativi relativi alla normativa portuale che presentassero ricadute sul piano ambientale, la giurisprudenza si sia costantemente orientata verso un'interpretazione delle norme volta alla protezione dell'ecosistema⁷⁴.

Sembrirebbe, dunque, essersi delineato un percorso evolutivo in cui le corti si configurano come le garanti ultime ed effettive del rispetto del principio di precauzione⁷⁵, dando corpo a una dimensione prescrittiva e non solo descrittiva di tale principio⁷⁶.

La rilevanza del contenzioso giurisprudenziale può sicuramente essere interpretata come un sintomo delle difficoltà di attuazione concreta dei principi ambientali in un settore, quale quello dei trasporti, in cui sono evidenti le ricadute negative in termini economici di un atteggiamento eccessivamente prudentiale del decisore politico, amministrativo e del giudice, in ciò evidenziandosi la sempre difficile conciliazione tra la tutela dell'ambiente e quella della libertà di iniziativa economica, tra la preservazione dell'ecosistema e della salute umana e lo sviluppo territoriale e delle reti di trasporti.

Del resto, quando si riflette sulle difficoltà di un simile temperamento, non può non porsi mente al caso emblematico dell'ILVA di Taranto che, pur esulando dall'ambito portuale, ha messo in luce quante siano nel nostro ordinamento le difficoltà di coniugare le esigenze di tutela del lavoro e dello sviluppo economico con la gestione dei rischi per l'ambiente e la salute dei cittadini⁷⁷.

⁷³ Cfr. *ex plurimis* M.P. GIRACCA, *Riflessioni in tema di danno ambientale e tutela degli interessi diffusi*, in *I «nuovi diritti» nello Stato sociale in trasformazione*, Padova, p. 767 ss. e C. VIVIANI, *Il danno ambientale*, Padova, 2000.

⁷⁴ Si veda la ricostruzione operata da C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente*, cit., par. 5, che evidenzia come questa sia una costante delle sentenze in materia ambientale emanate dalla Corte del Lussemburgo in cui le questioni di origine ambientale venivano a intersecarsi con l'operatività del mercato unico. Viene evidenziato, in particolare come la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo in tema di ambiente denota a tutt'oggi una prudenza forse eccessiva e non aggiunga nulla alla enucleazione del *proprium* di un diritto fondamentale a vivere in un ambiente salubre, mentre la Corte di giustizia, un tempo guardiano quasi esclusivamente del mercato unico, dimostri di aver preso sul serio il proprio ruolo di giudice dei diritti fondamentali.

In dottrina si può fare riferimento a F. CAPELLI, *Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: due principi a confronto*, in *Dir. com. sc. int.*, 2003, p. 621 ss.; M. MONTINI, *Commercio e ambiente: bilanciamento tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della CGCE*, in *Dir. com. sc. int.*, 2002, p. 439; A. TANCREDI, *L'emersione dei diritti fondamentali "assoluti" nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 3, 2006.

⁷⁵ A tal proposito si può fare riferimento anche alla Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000. Si veda anche, a tal proposito, il principio n. 15 della Dichiarazione di Rio.

⁷⁶ Cfr. R. FERRARA, *ult. op. cit.*, par. 2. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia si può fare riferimento a Corte di giustizia CE, sentenza 19 gennaio 1994, C-364/92, *SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol*, e Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 1993, C-405/92, *Mondiet/Armement Islais*, nelle quali, anche in assenza di certezze scientifiche circa la minaccia di danno vengono individuate opportune misure di precauzione. Inoltre, si può fare riferimento Corte di giustizia CE, sentenza 21 marzo 2000, C-6/99, *Greenpeace France e a.*, in materia di organismi geneticamente modificati, in *Foro it.*, 2000, IV, p. 29 ss.

⁷⁷ Il riferimento va in particolare alla sentenza della Corte costituzionale 9 maggio 2013 n. 85, che ha fatto salvo l'art.1 del d.l. n. 207/2012, evidenziando come tale norma realizzi, nel cercare di attuare contemporaneamente la ripresa delle attività produttive e la realizzazione del piano di risanamento ambientale un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare

Sotto questo profilo si colgono le contraddizioni intrinseche del concetto di sviluppo sostenibile⁷⁸, alla luce del quale nelle aree portuali bisognerebbe garantire la protezione dell'ecosistema marino e delle sue biodiversità vegetali e animali, consentendo lo sfruttamento delle risorse naturali e facendo sì che l'impatto ambientale degli insediamenti portuali e il loro eventuale ampliamento e adeguamento non crei danni alla salute delle comunità insediate nei loro pressi.

Si tratta di un concetto un cui vengono a saldarsi tutela dell'ambiente e della salute umana anche in una prospettiva intergenerazionale, nel tentativo di conciliarle con la crescita economica e la coesione sociale⁷⁹, imponendo il *bilanciamento tra diritti fondamentali, quali quello alla salute e all'ambiente salubre, e le libertà economiche e le esigenze di sviluppo economico, sociale e infrastrutturale*.

In ambito portuale, abbiamo analizzato come la declinazione del principio dello sviluppo sostenibile dovrebbe essere, dunque, orientata verso una costante ricerca di un equilibrio tra esigenze di potenziamento della viabilità, della sicurezza della navigazione, dei traffici commerciali e del territorio e la qualità ambientale, bilanciamento, questo, che dovrebbe orientarsi alla luce di una "solidarietà ambientale", riconducibile nell'ambito dell'art. 2 della Costituzione quale pre-condizione della solidarietà politica economica e sociale⁸⁰.

Dall'ampiezza del concetto di ambiente e dalla difficoltà di integrazione dei valori e degli obiettivi che abbiamo sopra evidenziato emerge la più lampante contraddizione del principio dello sviluppo sostenibile, ovvero il fatto che il forte fascino e richiamo concettuale che esso presenta vada di pari passo con la difficoltà di individuare regole e istituti capaci di conferirgli effettività sul piano pratico⁸¹ e di trovare un chiave di lettura veramente integrata tra due obiettivi in tensione, quali lo sviluppo economico e la tutela ambientale⁸².

Le caratteristiche e gli obiettivi di fondo del principio di sviluppo sostenibile ci aiutano a cogliere meglio quale sia il rapporto tra esso e il principio di precauzione, delineando linea di confine su possiamo collocare, in prospettiva, anche l'evoluzione della disciplina ambientale delle aree portuali nazionali ed europee.

Se da un lato è vero, infatti, che la forte spinta verso la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini impone un atteggiamento prudentiale rispetto alle attività portuali, è altrettanto vero, dall'altro lato, che il bilanciamento operato alla luce del principio di precauzione è per forza di cose provvisorio e suscettibile, di conseguenza, di configurarsi come un processo continuo e permanente, legato alla variabilità delle

alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali.

⁷⁸ Cfr. sul punto F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 0, 2010, che inquadra tale principio come "l'unico strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana".

⁷⁸ Cfr. E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 628.

⁷⁹ Cfr. C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio*, par. 5, cit.

⁸⁰ Cfr. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215 ss.

⁸¹ R. FERRARA, *ult. op. cit.*, par. 2.

⁸² Cfr. E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 627, che a tal proposito cita M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 1122 ss, secondo il quale "non sarebbe possibile trovare un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo". Sulla configurazione dello sviluppo sostenibile come un "ossimoro" si può fare rinvio a M. CAFAGNO, *Cambiamenti climatici tra strumenti di mercato e potere pubblico*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, p. 105 ss.

condizioni ambientali e delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento storico⁸³, il che porta a configurare lo sviluppo sostenibile di queste aree come una realtà in continua evoluzione.

Accanto a questa natura necessariamente mutevole dei connotati dello sviluppo delle realtà portuali, deve rilevarsi come, nell'ordinamento italiano, le recenti riforme del settore abbiano comportato il passaggio verso una visione rinnovata della pubblica amministrazione, non più depositaria unicamente di funzioni autorizzative e gestionali, ma volta a promuovere la crescita, lo sviluppo e la competitività del sistema economico. Si tratta, dunque, di riforme che hanno cercato di incidere a un livello profondo nel rapporto tra cittadini e amministrazione, svolgendo un ruolo propulsore verso una "visione olistica" dell'amministrazione⁸⁴, che abbia come punto focale il cittadino, destinatario dei pubblici servizi, e non gli apparati che forniscono i medesimi.

Questa visione innovativa, dominata dalla centralità del cittadino, fa sì che rivestano importanza determinante le problematiche attinenti alla tutela dell'ambiente e della salute umana, in relazione alle quali acquistano sempre maggiore rilevanza, a monte, la certezza e l'uniformità delle normative tecniche a protezione dell'ambiente e, a valle, l'applicazione delle medesime da parte delle amministrazioni attraverso un uso equilibrato della discrezionalità, che sappia tenere conto dei principi fondamentali in materia ambientale, quali soprattutto quelli di prevenzione, precauzione e dello sviluppo sostenibile, che si pongono spesso come formule aperte e concetti indeterminati che, facendo riferimento ad apprezzamenti di interessi e prospettive future, aprono a uno spazio di "inusuale ampiezza"⁸⁵ della discrezionalità amministrativa.

Il principio dello sviluppo sostenibile, in particolare, deve informare l'uso della discrezionalità al punto da inglobare, nella scelta comparativa tra interessi finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico⁸⁶ anche la tutela di un bene trasversale⁸⁷ e di un interesse diffuso quale quello ambientale, secondo quanto previsto dall'art. 3 *quater* del Codice dell'Ambiente. Questa previsione fa sì che lo sviluppo sostenibile diventi un parametro dell'azione amministrativa, che deve conformarsi ad esso in ogni suo aspetto,

⁸³ A tal proposito si può fare riferimento a C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dai trattati internazionali al diritto interno*, in R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno, Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, vol. I, p. 233 ss.

⁸⁴ Il termine è utilizzato nel Parere n. 371 del 12 febbraio 2016 del Consiglio di Stato sullo Schema del DM del Ministero dell'ambiente recante la disciplina delle modalità e delle norme tecniche per le operazioni di dragaggio nei siti di interesse nazionale.

⁸⁵ Cfr D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in, D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE, *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente, Teramo 29-30 aprile 2005*, Milano, 2006, p. 444. Secondo l'Autrice "il problema della discrezionalità tende ad assumere, in ambito ambientale, caratteristiche proprie e ben riconoscibili e non potrà non porsi criticamente rispetto a una ricostruzione che appiattisca semplicemente la discrezionalità in materia ambientale sugli schemi tradizionali della discrezionalità amministrativa".

⁸⁶ Si tratta della ricostruzione classica della discrezionalità amministrativa operata da M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939.

⁸⁷ La concezione di ambiente come valore trasversale è stata affermata nella sentenza n. 536/2002 della Corte Costituzionale, in cui si legge che "l'ambiente deve essere considerato un "valore" costituzionalmente protetto. (...) La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

orientandosi secondo un approccio eco-compatibile⁸⁸, specialmente nella minimizzazione degli effetti negativi sull'ambiente delle politiche relative ai trasporti pubblici.

Questa valenza onnicomprensiva dell'applicazione dello sviluppo sostenibile è un diretto precipitato della valenza trasversale del bene ambiente, che fa sì che la relativa tutela debba essere integrata in ogni politica e azione in una prospettiva multilivello, ponendo particolare attenzione all'operato degli enti e delle autorità locali nell'adattare in modo elastico le strategie nazionali alle realtà del proprio contesto, tutelando i territori interessati ed evitando il propagarsi di effetti negativi per l'ecosistema⁸⁹.

Sotto questo profilo, si è evidenziato come la pianificazione ambientale, in cui giocano un ruolo chiave le Autorità del sistema portuale, costituisca uno degli ambiti di elezione per l'emersione dell'interesse ambientale, dal momento che la gestione del territorio rappresenta l'aggregatore di una pluralità di interessi⁹⁰, in cui è necessario bilanciare costantemente la tutela ambientale con le attività economiche. La libertà di utilizzo del territorio, finalizzata al massimo dei profitti con la minimizzazione dei costi, necessita, dunque, della fissazione di regole da parte delle autorità pubbliche al fine di tutelare e la salute collettiva e conservare il valore ambiente, in modo da renderlo fruibile in modo salubre dalla collettività e dalle generazioni future.

L'analisi sin qui condotta ci può portare, in conclusione, ad affermare che solo attraverso un sistema di regole chiare e uniformi in materia ambientale e un'attività della pubblica amministrazione volta alla migliore attuazione del principio dello sviluppo sostenibile può essere plasmato un nuovo volto delle realtà portuali nazionali in cui sia temperata la presenza dell'uomo con la tutela della natura, e in cui si bilanci l'importanza dell'interesse naturalistico con la rilevanza dello sviluppo portuale per la crescita economica del Paese e per il potenziamento del traffico marittimo, coniugando crescita e sostenibilità.

⁸⁸ Cfr. E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 628, che mette in luce la nascita di nuovo approccio alla tutela ambientale "proactive", secondo il quale si richiede alle amministrazioni di agire affinché sia garantita la protezione di diritti della persona intrinsecamente connessi alla protezione ambientale. A tal proposito si può fare riferimento anche a M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, p. 62 ss.

⁸⁹ Cfr. A. CLEMENTI, *Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo*, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 3, 2013, p. 129 ss.

⁹⁰ Cfr. M.S. GIANNINI, *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1975, p. 485. Cfr. G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Quaderni riv. giur. edil.*, 2014, p. 202, che rileva come l'interesse ambiente assume una veste non di mera sommatoria dei vari interessi affidati alle tutele differenziate, ma rappresenta una sintesi di essi in senso onnicomprensivo.

Promossa da:

demetra

CENTRO STUDI