

Una condanna per l'Italia dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee per la mancata adozione dei “piani di raccolta e gestione dei rifiuti portuali”.

a cura di Cristian ROVITO
Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

In un precedente contributo pubblicato qualche mese fa, abbiamo argomentato sulla questione relativa all'adozione dei “piani di gestione dei rifiuti portuali” di cui all'art. 5 del D. lgs 182/03. Atto legislativo con il quale l'Italia ha recepito la Direttiva CE 59/2000 in materia di disciplina degli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico.

Per praticità di trattazione, anche all'uopo di assicurare un'opportuna cronologia degli eventi, occorre ricordare due date importanti: quella del 06.08.2004, data entro la quale le Autorità competenti (Autorità Portuali e /o Autorità Marittime, di concerto con altri Enti), secondo quanto stabilito dal Decreto Legislativo 182/03, dovevano adottare per il porto di propria competenza l'annesso “piano di gestione”; e quella del 14.07.2004, data in cui la Commissione Europea avanzava al nostro Paese la richiesta di confermare l'adozione dei piani di raccolta e di gestione dei rifiuti per “tutti i porti italiani” e di trasmettere entro il 15.09.2004 i “piani” concernenti i 19 porti campione (nella lista si possono leggere quelli più importanti sotto il profilo economico – commerciale: si pensi a Genova, Trieste, Napoli, Mazara del Vallo, Brindisi, Taranto, etc., a cui si aggiungono taluni sotto il profilo ludico – diportistico: Porto Cervo Marina e Marina di Portosole).

Sempre nel precedente contributo (*dal titolo “Il Piano di gestione dei rifiuti portuali: un importante strumento normativo oggetto di procedura di infrazione dell'Unione Europea” – su www.dirittoambiente.net*), abbiamo enucleato gli elementi fondativi dei precetti di rango comunitario. L'allegato I del D. Lgs 182/03 si è detto rappresenta il *corpus legis* a cui gli Enti preposti dovevano conformarsi in fase redigente, tenuto conto anche del “Piano regionale di gestione dei rifiuti”. La descrizione dettagliata delle procedure di raccolta dei rifiuti e dei residui del

carico prodotti dalla nave, l'indicazione della tipologia e della quantità dei rifiuti e dei residui del carico prodotti, la descrizione delle modalità di registrazione dell'uso effettivo degli impianti portuali di raccolta, delle modalità di registrazione dei quantitativi di rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico conferiti nonché delle modalità di smaltimento dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, rappresentano i contenuti più rilevanti che ogni "piano di gestione" deve contenere.

Benché poi l'Italia in data 17.09.2004 e 03.02.2005, avesse provveduto a comunicare i piani di gestione e di raccolta relativi ad alcuni porti (Napoli e Ravenna) ed in data 22.09.2004 e 08.10.2004 solo i progetti di "piano" relativi ad altri approdi commerciali (Taranto e Trieste), in data 21.03.2005 la Commissione, dopo essere stata informata, non ritenendosi soddisfatta del *modus operandi* italiano, invitava la stessa a presentare le proprie osservazioni.

Dalle stesse, non ritenute sufficienti, discendeva il "parere motivato" del 18.10.2005 con il quale l'Italia veniva invitata a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere entro due mesi dalla data della sua ricezione.

In data 06.01.2006, la Repubblica Italiana inviava alla Commissione delle tabelle riepilogative, sullo stato di attuazione della Direttiva 59/2000/CE aggiornate al 30.11.2005 e collegate al campione di 19 porti selezionato dall'organo comunitario. Dalle stesse emergeva che per un numero significativo di porti, i piani di raccolta e di gestione dei rifiuti non erano stati ancora adottati, sicché la Commissione ha ritenuto di proporre ricorso all'Organo giurisdizionale europeo per inadempienza degli obblighi comunitari discendenti dalla normativa comunitaria (Direttiva 59/2000/CE).

Orbene la Corte di Giustizia Europea si è recentissimamente espressa in merito. In data 25.09.2008 con la sentenza n. C386/07, ha infatti condannato l'Italia dichiarando e statuendo quanto segue:

- **non avendo provveduto ad elaborare ed adottare, per ciascun porto italiano, piani di raccolta e gestione dei rifiuti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 5, n. 1 e 16, n. 1, della Direttiva 59/2000/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico.**
- **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Al di là della massima appena riportata, riteniamo opportuno focalizzare la nostra attenzione sui seguenti punti della sentenza, integralmente riportata nelle pagine successive:

- punto 13: viene sottolineato come dagli atti processuali sia emerso che l'Italia alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, non aveva ancora elaborato né applicato, **nessun** piano di raccolta e gestione dei rifiuti per i porti di Trieste, Augusta, Brindisi, Reggio di Calabria, Palermo Mazara del Vallo, Chiglia, Venezia, Porto Cervo Marina e Marina di Portosole, tutti appartenenti al campione di 19 porti selezionato dalla Commissione;
- punto 14: viene evidenziato che pur in presenza di “ordinanze” adottate dal Comandante del Porto (con le inscindibili funzioni di Capo del Circondario marittimo - ex. art. 59 del Reg. att. Codice della Navigazione) nei porti che non dispongono ancora di piani di raccolta e di gestione dei rifiuti, la Corte non ritiene comunque rispettati gli obblighi comunitari;
- punto 15: viene ancora una volta ribadito che pur avendo gli Stati libertà di individuare le vie ed i mezzi più idonei a garantire l'attuazione di una direttiva, tale libertà lascia tuttavia sussistere nella sua interezza l'obbligo di adottare, nell'ambito del rispettivo ordinamento giuridico nazionale, tutti i provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia della direttiva – sentenza C81/07 del 13 marzo 2008, punto 17;
- punto 17: viene statuito il “principio dell'obbligo di risultato” che non può essere adempiuto attraverso misure preparatorie o dirette all'elaborazione di piani ovvero alla predisposizione di un quadro regolamentare idoneo a realizzare tale obiettivo;
- punto 20: viene sottolineato che la Direttiva è applicabile a tutti i porti degli Stati membri, talché per l'Italia deve essere considerata la “classificazione” di cui alla Legge 84/94 e succ. mod. e int. in materia di legislazione portuale;

Alla luce di quanto evidenziato e soprattutto tenuto conto degli assunti statuiti dalla sentenza del 25.09.2008 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, non possiamo che ribadire le riflessioni già espresse con il precedente contributo, al quale rimandiamo per una più completa cognizione della questione; fermo restando che non può sottacersi sulla necessità di insistere verso una più rapida e sempre inevitabile trasposizione dei principi comunitari nella legislazione ordinaria, che rispecchi in maniera uniforme, coerente ed organica i generali principi del diritto.

Cristian ROVITO

Pubblicato il 1° Ottobre 2008

Riportiamo in calce il testo integrale della sentenza.

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

25 settembre 2008

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 2000/59/CE – Impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico – Omessa elaborazione ed applicazione dei piani di raccolta e gestione dei rifiuti per tutti i porti»

Nella causa C-368/07,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 2 agosto 2007,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. K. Simonsson e dalla sig.ra E. Montaguti, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dai sigg. G. Fiengo e F. Arena, avvocati dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta dal. sig. M.U. Löhmus, presidente di sezione, dai sigg. J.N. Cunha Rodrigues (relatore) e A. Ó Caoimh, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 25 giugno 2008,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, non avendo provveduto ad elaborare ed adottare, per ciascun porto italiano, piani di raccolta e gestione dei rifiuti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 5, n. 1, e 16, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 novembre 2000, 2000/59/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico (GU L 332, pag. 81; in prosieguo: la «direttiva»).

Contesto normativo

- 2 In conformità al suo art. 1, la direttiva si prefigge di ridurre gli scarichi in mare dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico, da parte delle navi che utilizzano porti situati nel territorio della Comunità europea, migliorando la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta per i suddetti rifiuti e residui e rafforzando pertanto la protezione dell'ambiente marino.

3 L'art. 3, lett. b), primo comma, della direttiva prevede che quest'ultima si applichi a «tutti i porti degli Stati membri ove fanno normalmente scalo le navi (...)».

4 L'art. 5, nn. 1 e 2, della direttiva così dispone:

«1. Per ciascun porto è elaborato e applicato un piano adeguato di raccolta e di gestione dei rifiuti, previa consultazione delle parti interessate, in particolare gli utenti dello scalo o i loro rappresentanti, tenendo conto degli obblighi di cui agli articoli 4, 6, 7, 10 e 12. Nell'allegato I figurano le prescrizioni dettagliate per l'elaborazione dei piani in questione.

2. I piani di raccolta e di gestione dei rifiuti di cui al paragrafo 1 possono, se è necessario per la loro efficienza, essere elaborati in un contesto regionale con l'opportuna partecipazione di ciascun porto, purché l'esigenza e la disponibilità di impianti di raccolta siano specificate per ogni singolo porto».

5 In forza dell'art. 16, n. 1, della direttiva, gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla stessa prima del 28 dicembre 2002, informandone immediatamente la Commissione.

Il procedimento precontenzioso

6 In data 14 luglio 2004, la Commissione chiedeva alla Repubblica italiana di confermarle l'adozione dei piani di raccolta e di gestione dei rifiuti per tutti i porti italiani e di trasmetterle, entro il successivo 15 settembre, i piani concernenti un campione di 19 porti, ovvero Trieste, Genova, Taranto, Napoli, Augusta, Ravenna, Livorno, Gioia Tauro, Porto Foxi, Milazzo, Brindisi, Reggio Calabria, Olbia, Palermo, Mazara del Vallo, Chioggia, Venezia, Porto Cervo Marina e Marina di Portosole.

7 Con lettere del 17 settembre 2004 e del 3 febbraio 2005, le autorità italiane comunicavano i piani di raccolta e di gestione dei rifiuti dei porti di Napoli e di Ravenna. Inoltre, con lettere del 22 settembre e dell'8 ottobre 2004, venivano trasmessi alla Commissione progetti di piani riguardanti i porti di Taranto e di Trieste.

8 Dopo avere intimato alla Repubblica italiana di presentare le proprie osservazioni con lettera del 21 marzo 2005, la Commissione è stata informata, con lettera del 18 luglio 2005, dell'approvazione di alcuni piani di raccolta e di gestione dei rifiuti, nella fattispecie quelli di Genova, Gioia Tauro, Livorno e Taranto, e del fatto che altri piani erano in fase di elaborazione, consultazione o approvazione.

9 Non ritenendo soddisfacenti le disposizioni adottate dalla Repubblica italiana, la Commissione ha inviato a tale Stato membro, in data 18 ottobre 2005, un parere motivato con il quale la invitava a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere nel termine di due mesi a decorrere dalla sua ricezione.

10 In risposta al parere motivato, la Repubblica italiana, con lettera del 6 gennaio 2006, ha inviato alla Commissione diverse tabelle, aggiornate al 30 novembre 2005, riguardanti l'attuazione della direttiva, nonché uno schema riepilogativo relativo al campione di 19 porti selezionato dalla Commissione. Da tali elementi emergeva che, per un numero significativo di porti, i piani di raccolta e di gestione dei rifiuti non erano stati ancora adottati.

11 Alla luce di tali premesse, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

12 Secondo una costante giurisprudenza, la sussistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenze 13 settembre 2007, causa C-260/04, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7083, punto 18, e 20 maggio 2008, causa C-271/07, Commissione/Belgio, punto 13).

13 Nel caso di specie, dalle informazioni fornite dalla Repubblica italiana in allegato al suo controricorso emerge che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, tale Stato membro non aveva ancora elaborato né applicato nessun piano di raccolta e gestione dei rifiuti per i porti di Trieste, Augusta, Brindisi, Reggio Calabria, Palermo, Mazara del Vallo, Chioggia, Venezia, Porto Cervo Marina e Marina di Portosole, tutti appartenenti al campione di 19 porti selezionato dalla Commissione.

- 14 La Repubblica italiana sostiene tuttavia che nei porti che non dispongono ancora di piani di raccolta e gestione dei rifiuti, la gestione degli stessi è effettuata in conformità alle disposizioni delle ordinanze dei comandanti di porto che anticipano i piani in corso di approvazione. In tale contesto, gli obblighi derivanti dalla direttiva sarebbero rispettati su tutto il territorio nazionale, tramite vuoi i piani già approvati, vuoi le suddette ordinanze.
- 15 Tale argomento non può essere accolto.
- 16 Invero, anche se gli Stati membri possono scegliere liberamente le vie e i mezzi destinati a garantire l'attuazione di una direttiva, tale libertà lascia tuttavia sussistere nella sua interezza l'obbligo, per ciascuno degli Stati destinatari, di adottare, nell'ambito del rispettivo ordinamento giuridico nazionale, tutti i provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia della direttiva (sentenza 13 marzo 2008, causa C-81/07, Commissione/Grecia, punto 17).
- 17 A tale riguardo, la Corte ha reiteratamente dichiarato che l'obbligo di elaborare piani di gestione dei rifiuti rappresenta un obbligo di risultato che non può essere adempiuto a mezzo di misure preparatorie o dirette all'elaborazione di piani ovvero alla predisposizione di un quadro regolamentare idoneo a realizzare tale obiettivo (v., in tal senso, sentenze 2 maggio 2002, causa C-292/99, Commissione/Francia, Racc. pag. I-4097, punto 39, e 4 ottobre 2007, causa C-523/06, Commissione/Finlandia, punto 13).
- 18 È pacifico che i piani di raccolta e gestione dei rifiuti che gli Stati membri hanno l'obbligo di elaborare, conformemente all'art. 5 della direttiva, sono destinati ad assicurare un'efficace trasposizione della direttiva (sentenza 6 dicembre 2007, causa C-106/07, Commissione/Francia, punto 18).
- 19 Peraltro, l'elaborazione e l'applicazione dei piani di raccolta e gestione dei rifiuti non ancora definitivi non possono adempiere all'obbligo degli Stati membri di conformarsi all'art. 5, n. 1, della direttiva in maniera da soddisfare pienamente i requisiti di certezza del diritto (sentenza Commissione/Grecia, cit., punto 20).
- 20 Infine, la Repubblica italiana non ha spiegato il fondamento in base al quale le autorità italiane sostengono, come emerge dall'atto introduttivo del ricorso della Commissione, che non è necessario elaborare piani di raccolta e gestione dei rifiuti per determinati porti. Orbene, in forza dell'art. 3, lett. b), la direttiva è applicabile a tutti i porti degli Stati membri.
- 21 Ne consegue che il ricorso proposto dalla Commissione dev'essere ritenuto fondato.
- 22 Occorre pertanto dichiarare che, non avendo provveduto ad elaborare ed adottare, per ciascun porto italiano, piani di raccolta e gestione dei rifiuti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 5, n. 1, e 16, n. 1, della direttiva.

Sulle spese

- 23 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Non avendo provveduto ad elaborare ed adottare, per ciascun porto italiano, piani di raccolta e gestione dei rifiuti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 5, n. 1, e 16, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 novembre 2000, 2000/59/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico.**
- 2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Fonte: www.europa.eu.int.