

## **GIURISPRUDENZA AL VAGLIO**

**TRIBUNALE DI SASSARI 14 SETTEMBRE 2022  
N. 909**

Est. Castaldi

A. M. C. s.r.l. (avv. A. Montresori) c. E. S. E. R. s.r.l.  
(avv. N. A. Oggiano)

**Lavoro nelle infrastrutture – Servizio di raccolta dei rifiuti provenienti dalle navi e dei residui del carico – Tariffa – Quota fissa e quota variabile – Modalità di determinazione.**

**RIASSUNTO DEI FATTI** – Il concessionario del servizio di raccolta dei rifiuti provenienti dalle navi presso il porto di Olbia chiese e ottenne dal Tribunale di Sassari un decreto ingiuntivo nei confronti di un raccomandatario marittimo di navi da crociera che nel periodo 2015-2018 avevano fatto scalo presso il porto gallurese. La pretesa aveva ad oggetto il pagamento di differenze tariffarie relative a compensi maturati per lo svolgimento del servizio di raccolta dei rifiuti in favore delle navi degli armatori rappresentati dal raccomandatario. Quest'ultimo propose quindi opposizione contestando i presupposti del provvedimento monitorio ed assumendo di aver sempre pagato gli importi richiesti dal gestore del servizio detraendo la quota relativa agli aumenti della tariffa unilateralmente adottati dalla società opposta senza averne la legittimazione e senza neanche aver dimostrato l'incremento dei costi di smaltimento presso la discarica.

*La tariffa relativa ai servizi di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi dall'entrata in vigore del d.lg. n. 182/2003, che ha dato attuazione alla direttiva 2000/59/Ce, è composta da una quota fissa, dovuta indipendentemente dall'effettivo utilizzo degli impianti, e da una quota variabile, correlata al quantitativo e al tipo di rifiuti conferiti dalla nave agli impianti. Il gestore del servizio di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi ha*

*la facoltà di modificare la parte variabile della tariffa, comunicando poi le variazioni effettuate alla Capitaneria di porto competente ed agli operatori interessati* <sup>(1)</sup>.

MOTIVI DELLA DECISIONE – Orbene, in diritto deve ribadirsi anzitutto (vedi per tutte sent. Cassazione civile sez. III, 04/02/2004, n. 2065) che «dalla entrata in vigore del d.lg. 24 giugno 2003 n. 182 il quale, dando attuazione alla direttiva 2000/59/Ce concernente gli impianti portuali di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi ... la relativa tariffa è composta da una quota fissa, indipendente dall'effettivo utilizzo degli impianti e da una quota correlata al quantitativo e al tipo di rifiuti conferiti dalla nave agli impianti»; e poi che (vedi per tutte sent. T.A.R. Firenze, (Toscana) sez. II, 06/11/2009, n.1586) «Ai sensi d.lg. 24 giugno 2003 n. 182, all. IV, comma 1, lett. a) e b), riguardante il regime tariffario dei rifiuti prodotti dalle navi, la prevista quota fissa trova applicazione indipendentemente dall'effettivo utilizzo degli impianti portuali di raccolta dei rifiuti». E nella specie i relativi addebiti e richieste della soc. opposta per la parte fissa concordano anche con le tariffe tuttora vigenti, anche se non più aggiornate a partire dall'anno 1994; e vanno pertanto riconosciuti come richiesti e come dovuti.

I pagamenti parziali effettuati dall'A.M.C. alla società E.S.E.R. emergono – come detto – dalla incontestata documentazione prodotta, e risulta che di essi la società opposta ha dato atto anche nello stesso specchietto allegato e contenuto nella richiesta di emissione del decreto ingiuntivo (ottava colonna), senza che sul punto si siano avanzate – a parte la questione della loro presa in considerazione in sé ai fini del calcolo di quanto tuttora dovuto - ulteriori specifiche contestazioni. Più precisamente, tali acconti e pagamenti parziali derivano e derivavano proprio dalla pretesa dell'opponente di corrispondere solo la parte c.d. fissa della

---

<sup>(1)</sup> V. la nota di GIANFRANCO BENELLI, a p. 185.

tariffa e quella parte della variabile che fosse ancorata al vecchio costo di €. 48/mc, sebbene ciò non sia mai stato esplicitato al di fuori dell'odierno giudizio.

Ma la legittimità dell'adeguamento dalla tariffa variabile è attestata proprio dalla richiamata ordinanza 41/94 della Capitaneria di porto di Olbia, che all'art. 8 prevede che «in considerazione che tale addizionale è istituita quale rimborso alla Ditta Concessionaria di un costo dalla stessa sopportato, essa varierà percentualmente in relazione al variare della tariffa applicata dalla discarica presso cui i rifiuti vengono smaltiti»; e nella specie l'opponente non ha neppure contestato che l'opposta non si sia materialmente attenuta a questo criterio, né che la E.S.E.R. abbia perciò – sotto questo specifico aspetto – indebitamente maggiorato le tariffe variabili applicate. Del resto, come si è detto, l'adeguamento della quota variabile in proporzione dell'aumento della tariffa applicata dalla discarica ove i rifiuti erano (e sono tuttora) conferiti è sancito tanto nelle successive ordinanze della Capitaneria di porto quanto anche nel D.lg. 182/2003. E per quest'ultimo motivo neppure gli atti della Capitaneria di porto di Olbia – di natura amministrativa, e sui quali subito si tornerà – possono essere in questa sede disapplicati, in quanto non ne emerge alcuna illegittimità.

La liceità di tale meccanismo di adeguamento è invece confermata: 1) anzitutto dalla lettera del 23.10.2008 della Capitaneria di porto di Olbia, nella quale si dà interpretazione (autentica) anche delle citate ordinanze nn. 41/93 e 41/94, nonché della successiva n. 59/2004; 2) dal fatto che in essa si dà atto in particolare che la Capitaneria reputava e reputa conforme alla legge ed alle richiamate ordinanze l'adeguamento di volta in volta concretamente operato dalla E.S.E.R. Srl; 3) in particolare dal fatto che ad avviso della Capitaneria la normativa richiamata non comporta necessariamente «la specificazione di un preciso ed invariabile importo» al metro cubo per lo smaltimento dei rifiuti, quanto invece possibili e leciti «ripetuti adeguamenti tariffari, difficilmente suscettibili di puntuale ed ulteriore normativa secondaria»; 4) dal fatto che, in coerenza

con quanto sopra, la Capitaneria non ha mai emesso atti espliciti di adeguamento tariffario, nonostante siano passati quasi trent'anni dall'ordinanza del 1994 (e siano pacifici relevantissimi aumenti dei costi per il conferimento dei rifiuti in discarica); 5) dal fatto che le variazioni tariffarie sono state di volta in volta tempestivamente comunicate dalla ditta opposta alla Capitaneria di porto ed (anche) alla ditta odierna opponente, per iscritto, e con atti non disconosciuti; 6) dal fatto – a sua volta pacifico e risultante dalla documentazione scritta prodotta in un disconosciuta – che l'odierna opponente ha ricevuto dalla C.C. il pagamento di tutti i servizi ricevuti e – si badi – proprio sulla base delle tariffe *de quibus*; con comportamento che, sebbene *inter alios*, può e deve essere valutato al fine che ne occupa; 7) indirettamente ma chiaramente, anche dal fatto che l'opponente ha continuato a fruire dei servizi dell'opposta, a tariffe adeguate e di volta in volta modificate come sopra, anche dopo la fine del monopolio in precedenza esistente a favore della società E.S.E.R., essendo stata quest'ultima l'unica vincitrice dell'appalto di conferimento dell'incarico di ritiro e trasporto dei rifiuti portuali.

[...] In definitiva deve riconoscersi che l'aggiornamento della tariffa variabile era ed è una facoltà prevista dagli atti normativi e dalle ordinanze predette, e che nella specie gli aumenti in concreto operati dall'opposta hanno ricevuto non solo l'approvazione della Capitaneria di porto competente per territorio, ma anche la costante ed uniforme applicazione. Può solo ribadirsi che il controllo della Capitaneria di porto sulla congruità della tariffa variabile è stato operato non soltanto in via successiva, come si è appena visto, ma anche in via preventiva, con le tempestive comunicazioni effettuate dalla società opposta non soltanto alla detta Capitaneria, ma anche alle controparti direttamente interessate, tra le quali la stessa società opponente: la quale ultima non solo nulla ha – mai – eccetto prima dell'introduzione del presente giudizio, ma come detto ha a sua volta ri-applicato gli aumenti alle società di navigazione in generale ed alla società C. in particolare.

Tra l'altro proprio la posizione di monopolista (di allora) da parte E.S.E.R. srl la rendeva obbligata non solo a rendere il servizio di ritiro dei rifiuti, ma anche ad osservare la parità di trattamento (art. 2597 c.c.): e perciò con tale avallo della Capitaneria di Porto di Olbia, le tariffe adeguate nel corso del tempo e in ragione degli corrispettivi aumenti dei costi di smaltimento – incontestatamente applicate dalla convenuta/opposta, come emerge anche dalla documentazione prodotta in atti (v. ancora all. C alla comparsa di costituzioni in giudizio) – non solo potevano, ma dovevano essere applicate anche all'A.M.C. S.r.l.

\* \* \*

### **Brevi note sulla determinazione delle tariffe del servizio di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e sull'aggiornamento della quota variabile.**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La disciplina dei servizi di raccolta dei rifiuti provenienti dalle navi e dei residui del carico – 3. La tariffa – 4. La sentenza – 5. Considerazioni conclusive.

*1. Premessa* – La sentenza del Tribunale di Sassari in commento rappresenta una delle rare decisioni in materia di disciplina della raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, materia che riveste un ruolo sempre più significativo, man mano che aumenta la sensibilità nei confronti delle problematiche ambientali in generale e della tutela delle acque dalle svariate forme di inquinamento. Il tema della sostenibilità delle attività di navigazione e di trasporto di passeggeri e merci non può prescindere da un'attenzione sempre più marcata al fenomeno del rilascio in mare di rifiuti provenienti dalle navi in navigazione o in sosta nei porti <sup>(1)</sup>. Non è un caso, quindi, che nel corso de-

---

<sup>(1)</sup> Sulle diverse declinazioni del concetto di sostenibilità nel diritto della navigazione e dei trasporti v., tra i tanti, M.M. COMENALE

gli ultimi decenni si sia sviluppata ed affinata una speciale disciplina, sia a livello internazionale e comunitario che a livello interno, volta principalmente a contrastare attività e comportamenti idonei a causare danni al delicato ecosistema marino, anche attraverso una regolamentazione dei servizi portuali di raccolta dei rifiuti prodotti a bordo delle navi e dei residui del carico.

La fattispecie oggetto della decisione del giudice turritano riguardava una controversia insorta tra un agente marittimo raccomandatario di navi da crociera e l'impresa concessionaria del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti provenienti dalle navi nel porto di Olbia. Più in particolare, il tema del contendere era circoscritto alle modalità di determinazione, di aggiornamento e di applicazione delle tariffe del relativo servizio da parte del soggetto affidatario dell'attività, a fronte di una serie di prestazioni effettuate in favore di navi che hanno fatto scalo nel porto dell'Isola Bianca di Olbia. Il raccomandatario, opponendosi ad un decreto ingiuntivo ottenuto dal concessionario per il pagamento di differenze

---

PINTO, *Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutture*, in *Dir. pol. trasporti* 2018, [www.dirittoepoliticadeitrasporti.it](http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it); L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. 4, 28 ss.; A. DI GIOVANNI, *Il trasporto ferroviario tra «mobilità sostenibile» e «mobilità ambientalmente sostenibile»*, in *Dir. mar.* 2017, 903 ss.; M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.* 2013, 165 ss.; M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione Europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. comm. internaz.* 2013, 227 ss.; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2009; G. ROMANELLI-M.M. COMENALE PINTO, *Trasporti, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.* 2000, 659 ss. Con riferimento alla nozione di sostenibilità in ambito turistico v., da ultimo, A. MONTESANO, *Turismo sostenibile e regolamentazione del traffico marittimo nelle aree marine protette: il caso del Santuario «Pelagos»*, in *Riv. it. dir. tur.* 2022, 144 ss.; F. PRADA, *La sostenibilità in materia turistica: tra concorrenza, ricettività e trasporti*, in *Riv. it. dir. tur.* 2022, 188 ss.

tariffarie, assumeva che le tariffe del servizio applicabili alla fattispecie e, soprattutto, le variazioni periodiche delle stesse, dovessero essere specificamente adottate da parte dell'amministrazione competente, cioè dell'Autorità Portuale e, successivamente alla sua istituzione, dell'Autorità di Sistema portuale <sup>(2)</sup>, e non da parte dello stesso concessionario.

2. *La disciplina dei servizi di raccolta dei rifiuti provenienti dalle navi e dei residui del carico* – Il fenomeno dell'inquinamento delle acque marine derivante dallo sversamento di sostanze e prodotti nocivi provenienti dalle navi è preso in considerazioni da diverse convenzioni di diritto internazionale, tra cui spicca sicuramente la Marpol del 1973, come aggiornata dal Protocollo del 1978 <sup>(3)</sup>, che ha posto le basi per una disciplina organica dei rifiuti prodotti a bordo delle navi, obbligando gli stati firmatari a dotarsi di impianti portuali di raccolta dei rifiuti <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Le Autorità di Sistema portuale hanno sostituito le Autorità Portuali a seguito della riforma della l. 28 gennaio 1994, n. 84, avvenuta per effetto del d.lg. 4 agosto 2016, n. 169. Per una disamina del provvedimento cfr. G. VERMIGLIO, *Autorità marittima e Autorità di Sistema portuale nel d.lgs. n. 169/2016*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 1127 ss.; E. VERMIGLIO, *Dall'Autorità portuale all'Autorità di Sistema Portuale: continuità e discontinuità*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.* 17/2020; F. MUNARI, *La riforma della l. 84/1994*, in *Dir. mar.* 2017, 581 ss.; P. RUBECHINI, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del d.lgs. n. 169/2016*, in *Giorn. dir. amm.* 2017, 19 ss.

<sup>(3)</sup> Ratificata in Italia con l. 29 settembre 1980, n. 662 e l. 4 giugno 1982, n. 438. Con riferimento all'inquinamento marino derivante dai rifiuti prodotti dalle navi v.: S. BEVILACQUA, *L'inquinamento da rifiuti prodotto da navi*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.* 2012, 143 ss.; G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e di prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.* 2001, 699 ss.; M. COTTONE, *L'inquinamento marino causato dai rifiuti prodotti dalle navi: sviluppi e tendenze evolutive*, in *Riv. giur. amb.* 2007, 389 ss.

<sup>(4)</sup> Va ricordato anche il cosiddetto "sistema di Barcellona",

Il primo e più significativo intervento del legislatore europeo in materia di rifiuti provenienti dalle navi è stato la Direttiva 2000/59/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2000, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico.

Con l'obiettivo di contribuire a ridurre l'impatto ambientale della navigazione marittima il legislatore europeo aveva previsto un meccanismo basato su alcuni principi chiari e ben definiti: a) tutti gli Stati dell'Unione devono garantire che in ogni porto sia presente un impianto di raccolta dei rifiuti e dei residui del carico adeguato alle esigenze del traffico; b) a tutte le navi viene imposto l'obbligo di conferire i rifiuti all'impianto portuale prima di lasciare il porto; c) i costi di gestione dell'impianto di raccolta ed i costi del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti conferiti dalle navi sono a carico degli armatori, secondo il principio «chi inquina paga»; d) per incentivare il conferimento dei rifiuti in porto piuttosto che il loro scarico in mare, gli Stati membri dovrebbero mantenere il livello delle tariffe entro limiti ragionevolmente contenuti; e) al contempo l'obbligo del pagamento di una quota fissa indipendentemente dal conferimento dei rifiuti nel porto di scalo dovrebbe scoraggiare il loro abbandono in mare <sup>(5)</sup>.

Il recepimento della direttiva in Italia è avvenuto con il

---

la convenzione per la protezione del Mediterraneo dai rischi di inquinamento del 16 febbraio 1976, che costituisce uno strumento giuridico del MAP (*Mediterranean Action Plan*) delle Nazioni Unite, programma per la protezione dell'ambiente marino e costiero. Cfr. T. SCOVAZZI, *Nuovi sviluppi sul «sistema di Barcellona» per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento*, in *Riv. giur. amb.* 1995, 735 ss.

<sup>(5)</sup> Cfr. M. DEIANA, *Problematiche giuridiche della raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti dalle navi*, in AA.VV., *Studi su: raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti da navi*, atti del convegno di Civitavecchia (11 febbraio 2005), a cura di M. DEIANA, Cagliari, 2006, 21 s.



d.lg. n. 182/2003 <sup>(6)</sup>, considerato di particolare importanza in quanto «norma di raccordo tra la Marpol e le norme in materia ambientale sui rifiuti» <sup>(7)</sup>.

In precedenza, la legge n. 84/1994 ricomprendeva l'attività di raccolta dei rifiuti in genere nei cosiddetti «servizi di interesse generale» di cui all'art. 6, comma 1, lett. c) (oggi art. 6, comma 4, lett. c), diretti appunto a fornire a titolo oneroso agli utenti portuali servizi di interesse generale non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali, da affidare in concessione mediante gara pubblica ad un singolo operatore. La disciplina era inizialmente contenuta nel d.m. 14 novembre 1994 (abrogato dal d.lg. n. 232/2017) che all'art. 1, comma 1, lett. b), ricomprendeva i «servizi di pulizia e raccolta rifiuti» in genere, tra i servizi di interesse generale di cui all'art. 6, comma 1, lett. c), della legge n. 84/1994, da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale (tra cui i servizi di illuminazione, il servizio idrico, i servizi informatici e telematici, i servizi di gestione delle stazioni marittime passeggeri, ecc.) <sup>(8)</sup>.

Il d.lg. n. 182/2003 prevedeva innanzitutto la redazione di un piano di raccolta e di gestione dei rifiuti redatto, previa consultazione degli *stakeholders* pubblici e privati (enti

---

<sup>(6)</sup> Su cui si veda G. DUCA-A. VERSOLATO, *L'attuazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico*, in *Dir. mar.* 2003, 1588 ss.; M. GRIGOLI, *Un apprezzabile progetto normativo per ovviare ai perniciosi effetti degli scarichi in mare dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico*, in *Giust. civ.* 2004, 285 ss.; AA.VV., *Studi su: raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti da navi*, cit.; A. CLARONI, *Alcune riflessioni in ordine alla gestione dei rifiuti in ambito portuale alla luce della disciplina di cui alla l. n. 84/1994 ed al d.lgs. n. 182/2003*, in *Riv. dir. nav.* 2017, 95 ss.

<sup>(7)</sup> S. BEVILACQUA, *L'inquinamento da rifiuti prodotti da navi*, cit., 153.

<sup>(8)</sup> Sul quadro giuridico dei servizi di interesse generale nell'ambito della riforma portuale cfr. S. ZUNARELLI, *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in questa *Rivista* 1995, 442 ss. V. anche S.M. CARBONE-F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, 322 ss.

locali, ufficio sanità marittima, operatori, ecc.), dall'Autorità portuale (ove questa non sia costituita, dall'autorità marittima), che poi lo comunica alla Regione competente per la sua approvazione <sup>(9)</sup>.

Il servizio di raccolta dei rifiuti e dei residui del carico è fornito alle navi dall'Autorità di Sistema portuale attraverso un soggetto selezionato mediante una gara ad evidenza pubblica che opera in regime di esclusiva, sotto il controllo e la vigilanza dell'ente pubblico competente.

Per completezza di ricostruzione del quadro normativo vigente va detto che la materia è oggi oggetto di una nuova disciplina, contenuta nel d.lg. 8 novembre 2021 n. 197, con cui è stata recepita la direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE». Ma quest'ultima disciplina non poteva applicarsi ai fatti per cui è causa, essendo entrata in vigore successivamente.

3. *La tariffa* – Una delle questioni centrali della disciplina dei rifiuti è quella inerente ai costi del servizio e, quindi, alle tariffe poste a carico delle navi <sup>(10)</sup>.

Come previsto dalla Direttiva gli oneri per la gestione e l'utilizzo dell'impianto portuale di raccolta dei rifiuti, compresi quelli relativi al trattamento e allo smaltimento dei medesimi sono coperti da una tariffa a carico delle navi che approdano nel porto, sia nel caso in cui ne usufruiscano ef-

---

<sup>(9)</sup> M. DEIANA, *Problematiche giuridiche della raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti dalle navi*, cit., 24.

<sup>(10)</sup> Per una prima disamina del sistema tariffario introdotto dal d.lg. n. 182/2003 v. S. GAZZANO, *Raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi: problemi amministrativi ed applicativi in ambito portuale*, in AA.Vv., *Studi su: raccolta e gestione nei porti dei rifiuti prodotti da navi*, cit., 51 ss.

fettivamente e sia nel caso in cui non se ne servano affatto, decidendo cioè di non conferire i rifiuti <sup>(11)</sup>).

Tale tariffa, disponeva l'art. 8, comma due, del d.lg. n. 182/2003, «è determinata dall'Autorità competente ed è calcolata in conformità alle disposizioni dell'Allegato IV», in cui sono indicati i criteri che devono essere osservati per la determinazione delle tariffe. Deve essere prevista cioè una quota fissa, indipendente dall'effettivo utilizzo degli impianti portuali di raccolta, idonea a coprire almeno il 35% dei costi <sup>(12)</sup>, ed una quota variabile, correlata al quantitativo ed al tipo di rifiuti prodotti ed effettivamente conferiti dalla nave agli impianti portuali di raccolta, commisurata in modo da coprire la parte dei costi non coperta dalla quota fissa <sup>(13)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> Tar Toscana, sez. II, 6 novembre 2009, n. 1586, in *Dir. giur. agr. al. amb.* 2010, 633 ss. (con nota di V. PERILLO, *In tema di rifiuti prodotti dalle navi*), ribadisce il principio per cui la quota fissa della tariffa trovi applicazione indipendentemente dall'effettivo utilizzo degli impianti portuali di raccolta da parte delle navi, secondo la precisa scelta del legislatore comunitario, chiaramente espressa nel "considerando" n. 14 della direttiva, che attribuisce allo speciale regime tariffario l'obiettivo di incentivare il conferimento dei rifiuti nei porti piuttosto che lo scarico in mare (cfr., inoltre, il "considerando" n. 30 della nuova direttiva).

<sup>(12)</sup> La quota fissa può essere incorporata nei diritti portuali o costituire una tariffa standard distinta per i rifiuti; il suo ammontare può anche essere differenziato in funzione della categoria, del tipo e della dimensione della nave.

<sup>(13)</sup> Analoghe previsioni in materia tariffaria sono contenute nel d.lg. n. 197/2021, che all'art. 8 prevede ugualmente un sistema di recupero dei costi basato su tariffe determinate dall'autorità competente «proporzionate ed adeguate in modo che i sistemi di recupero dei costi istituiti non costituiscano un incentivo per le navi a scaricare i loro rifiuti in mare» (art. 8, comma due). La voce principale del sistema è costituita anche nel nuovo regime dalla tariffa «indiretta», dovuta indipendentemente dal conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta e destinata a coprire i costi amministrativi indiretti ed una parte significativa dei costi operativi diretti, come richiesto dalla Direttiva 2019/883 che, tra l'altro, impone agli Stati membri di non

La tariffa non si configura, quindi, come un mero corrispettivo della prestazione erogata agli utenti del porto da un fornitore liberamente scelto in un mercato aperto, ma equivale quasi ad una tassa, intesa come tributo versato a fronte di un determinato servizio garantito dall'ente pubblico (per il tramite di un soggetto terzo appositamente selezionato) <sup>(14)</sup>, tant'è che una parte consistente della tariffa, come si è visto, è obbligatoriamente pagata dalle navi che fanno scalo nel porto a prescindere dal conferimento o meno dei rifiuti <sup>(15)</sup>; mentre solo una frazione della stessa (la c.d. «addizionale») è versata in misura proporzionale alla quantità di rifiuti effettivamente conferiti dalle navi <sup>(16)</sup>. Si tratta quindi di una forma di compartecipazione ai costi di gestione del servizio obbligatorio secondo il noto principio «chi inquina paga» <sup>(17)</sup>.

La determinazione di entrambe le componenti della «tariffa», in ossequio alle previsioni del piano di raccolta dei

---

addebitare tariffe eccessive per il conferimento, che potrebbero creare un disincentivo all'uso degli impianti portuali da parte delle navi (cfr. art. 4, comma due, lett. c).

<sup>(14)</sup> Per un approfondimento sulla distinzione tra prezzi e tariffe v. M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Milano, 2000, 227 ss.: la tariffa, per definizione è stabilita dall'autorità pubblica e, come tale, sottratta alle regole del mercato; il prezzo, viceversa, è il corrispettivo liberamente determinati dalle parti contrattuali.

<sup>(15)</sup> Il principio del pagamento obbligatorio della quota fissa indipendentemente dall'utilizzo degli impianti di raccolta, sancito dalla direttiva e recepito nel d.lg. n. 182/2003 (all. IV, art. 1, lett. a e b), rappresenta una novità rispetto al quadro precedente, in cui invece non poteva essere addebitato alcun onere agli armatori delle navi che non avessero conferito rifiuti in un determinato porto (cfr. Cass. civ., sez. III, 4 febbraio 2004, n. 2065, in *Giust. civ. mass.* 2004, 2; così anche Trib. Cagliari 13 dicembre 2001, in questa *Rivista* 2001, 883).

<sup>(16)</sup> Ma visto che una quota non inferiore al 35% dei costi è coperta dalla tariffa fissa, il suo importo è necessariamente inferiore al costo effettivo di smaltimento della quantità di rifiuti conferita.

<sup>(17)</sup> Sugli aspetti tariffari cfr. A. CLARONI, *Alcune riflessioni in ordine alla gestione dei rifiuti in ambito portuale alla luce della disciplina di cui alla l. n. 84/1994 ed al d.lgs. n. 182/2003*, cit., 110 s.

rifiuti<sup>(18)</sup>, compete all'organismo pubblico titolare del governo e della gestione del porto («è *determinata dall'Autorità competente*»), senza che il concessionario del servizio possa in nessun modo intervenire nel relativo procedimento, né apportare successivamente alcuna variazione alle tariffe stabilite dall'Autorità di Sistema portuale o dall'autorità marittima<sup>(19)</sup>.

Del resto la *ratio* di tale sistema è di facile lettura:

- innanzitutto, il gestore dell'impianto e concessionario del servizio, selezionato mediante una gara ad evidenza pubblica<sup>(20)</sup>, è un monopolista e, in quanto tale, non può trarre un vantaggio dall'assenza di concorrenza in quel determinato settore di mercato e, quindi, dall'impossibilità per gli utenti del porto, di rivolgersi ad eventuali altri operatori concorrenti;
- la tariffa a carico delle navi non ha natura di corrispettivo di una prestazione contrattuale, ma è destinata a recuperare i costi del servizio pubblico che l'ente gestore del porto deve necessariamente garantire agli utenti;
- al gestore spetta, pertanto, la semplice attività di «riscossione» della tariffa, destinata a coprire i costi del servizio;
- gli armatori delle navi sono obbligati per legge a conferire i rifiuti, se ne hanno a bordo, ed a pagare almeno la quota fissa anche se non dovessero conferire rifiuti, in quanto utenti, anche solo potenziali, del servizio.

È evidente che nell'architettura della direttiva il ruolo principale è attribuito alla quota fissa, che ripartisce tra

---

<sup>(18)</sup> V. d.lg. n. 182/2003, all. I, lett. f).

<sup>(19)</sup> Cfr. Tar Toscana, sez. II, 6 novembre 2009, n. 1586, in *Dir. giur. agr. al. amb.* 2010, 633 ss. (con nota di V. PERILLO, *In tema di rifiuti prodotti dalle navi*), in cui si afferma, con il conforto della giurisprudenza precedente, che la pubblica amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'esercizio dei poteri di determinazione della tariffa, che non possono quindi essere esercitati da altri soggetti.

<sup>(20)</sup> Come dispone l'art. 4 del d.lg. n. 182/2003.

tutte le navi la parte più significativa dei costi, proprio per scoraggiare l'eventuale scarico in mare, a maggior tutela dell'ambiente marino; tale obiettivo sarebbe frustrato se il pagamento della tariffa gravasse solo sulle navi che conferiscono i rifiuti perché incoraggerebbe gli armatori meno sensibili al tema della sostenibilità a non conferire nell'impianto portuale con la prospettiva di ricavarne un vantaggio economico (21).

La residualità della quota variabile è del resto confermata dalla stessa direttiva, che attribuiva agli stati membri la facoltà di scegliere se ed in quale misura i «contributi» applicabili ai quantitativi di rifiuti effettivamente conferiti dalle navi dovessero essere inclusi nei sistemi di recupero dei costi per l'uso degli impianti portuali di raccolta (22).

4. *La sentenza* – La decisione del Tribunale di Sassari si allinea alla giurisprudenza dominante relativamente alla questione dell'obbligatorietà della tariffa fissa, che non era peraltro in discussione.

L'oggetto del contendere della causa verteva sulla titolarità del potere di decidere e di modificare l'importo della tariffa, con riferimento soprattutto alla componente variabile.

Coerentemente con i principi generali che sovrintendono a tutto il mercato dei servizi portuali forniti da un unico operatore in regime di esclusiva (quali, soprattutto, i servizi tecnico-nautici), la tariffa è sottratta alla libera disponibilità delle parti private, essendo normalmente affidato ad un soggetto pubblico il compito di stabilire le tariffe di ciascun servizio o di approvare quelle proposte dal gestore, specialmente nei casi in cui il servizio sia erogato da un unico sog-

---

(21) Cfr. V. PERILLO, *In tema di rifiuti prodotti dalle navi*, cit., 634.

(22) L'all. IV del d.lg. n. 182/2003 aveva stabilito che la tariffa fissa dovesse coprire almeno il 35% dei costi, facendo gravare sulla quota variabile i costi rimanenti.

getto, in forza di un provvedimento concessorio o di un'autorizzazione<sup>(23)</sup>.

Il giudice sassarese invece afferma un principio del tutto estraneo al quadro fin qui descritto, nel momento in cui attribuisce al gestore monopolista del servizio il potere di determinare o di modificare le tariffe di propria iniziativa.

Il problema che il Tribunale era chiamato a risolvere riguardava infatti la legittimità o meno di alcuni aumenti di tariffa decisi ed applicati dall'impresa affidataria del servizio di raccolta dei rifiuti delle navi nel corso degli anni, in assenza di qualsiasi conforme provvedimento di un soggetto pubblico, precedente o successivo, che potesse costituire il fondamento o almeno l'avallo di una decisione assunta in autonomia dal gestore privato.

Non può esserci alcun dubbio sul fatto che, all'interno del quadro giuridico tracciato dal d.lg. n. 182/2003, nel caso di specie l'unico soggetto autorizzato a determinare e a modificare entrambe le componenti della tariffa (sia la quota fissa che quella variabile), fosse prima l'Autorità Portuale del Nord Sardegna e, dopo la sua istituzione, l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna.

Ma anche ipotizzando che fossero ancora in vigore le ordinanze della Capitaneria di Porto adottate antecedentemente all'istituzione dell'Autorità portuale nel porto di Olbia, neanche tali provvedimenti attribuivano al concessionario il diritto di operare modifiche unilaterali delle tariffe. Il potere di determinazione della tariffa spettava in esclusiva all'autorità marittima, nella persona del Capo del Circondario marittimo, secondo la previsione generale del codice della navigazione e del suo regolamento di esecuzione.

---

<sup>(23)</sup> Cfr., ad esempio, A. XERRI, *I servizi tecnico nautici alla luce della riforma portuale*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 1199 s.; S. ZUNARELLI-A. ROMAGNOLI-A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, II ed., Bologna, 311 ss.; S.M. CARBONE-F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 311 ss.; M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, cit., 64 ss.

ne. L'art. 59 reg. nav. mar., richiamato nelle citate ordinanze come base normativa dei medesimi provvedimenti stabilisce che «il capo di circondario, salvo che sia diversamente stabilito, determina [...] le tariffe dei servizi».

In nessun caso è previsto dal codice della navigazione, così come non è previsto dalla riforma portuale, che il singolo operatore titolare della gestione in esclusiva di un determinato servizio possa autonomamente modificare una tariffa, perché verrebbe meno una forma di controllo pubblico sui prezzi e sulle condizioni di erogazione dei servizi considerata essenziale per la tutela di interessi generali di importanza fondamentale per il funzionamento dell'infrastruttura portuale.

Non può pertanto condividersi l'orientamento del giudice sassarese, secondo cui un operatore titolare esclusivo di una concessione di servizio pubblico scaduta, in regime di proroga temporanea nelle more della riassegnazione del servizio, possa introdurre variazioni della tariffa in assenza di uno specifico provvedimento adottato dall'autorità competente.

Ma c'è un argomento ancora più decisivo: la disciplina del d.lg. n. 182/2003, in ossequio alla direttiva 2000/59, assegnava alla tariffa un ruolo essenziale nell'orientare i comportamenti degli armatori verso condotte virtuose in materia di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi <sup>(24)</sup>. Anche per questo motivo non è pensabile che l'autorità competente, sia essa l'Autorità di Sistema portuale o l'autorità marittima, sia legittimata ad abdicare alla propria responsabilità di esercitare, tramite il potere di determinazione della tariffa-

---

<sup>(24)</sup> Ruolo ribadito e rafforzato dalla direttiva 2019/833 e dal d.lg. n. 197/2021, che confermano la scelta di incentivare il conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta, attraverso l'utilizzo dello strumento tariffario e, in particolare, della tariffa indiretta, che «dovrebbe essere dovuta indipendentemente dal conferimento dei rifiuti e autorizzare il conferimento dei rifiuti senza aggiungere ulteriori oneri diretti» (cfr. considerando n. 30 dir. UE 2019/833).



fa fissa e di quella variabile (necessariamente inscindibili, data la loro complementarità), al compito che le ha assegnato l'ordinamento nell'interesse pubblico alla tutela delle acque marine dall'inquinamento. È quindi evidentemente incompatibile con la *ratio* dell'intero sistema l'ipotesi che sia lo stesso gestore ad aumentare in autonomia l'importo della tariffa, rischiando di vanificare gli effetti della regolamentazione pubblicistica, che attribuisce allo strumento tariffario un ruolo centrale nel bilanciamento dell'interesse degli armatori al contenimento dei costi con quello pubblicistico volto principalmente ad incrementare le percentuali di rifiuti conferiti agli impianti portuali.

5. *Considerazioni conclusive* – La materia dei rifiuti prodotti dalle navi merita una speciale attenzione per la delicatezza degli interessi coinvolti e per l'improrogabile necessità di preservare l'ambiente marino dall'inquinamento, di cui spesso sono responsabili le stesse navi. Questo è il motivo per cui il legislatore è chiamato ad approntare un sistema normativo idoneo a prevenire comportamenti incompatibili con le esigenze di protezione del mare e dell'ecosistema marino in generale, ma anche orientato a promuovere, sotto i diversi profili coinvolti (si pensi a quello, altrettanto sensibile, dell'alimentazione dei sistemi di propulsione ed alla correlata necessità di ridurre le emissioni derivanti dall'impiego dei combustibili di origine fossile), processi di innovazione non solo tecnologica, ma anche organizzativo-gestionale, efficaci per rendere sempre più sostenibile l'attività nautica, sia di tipo commerciale ma anche da diporto.

Laddove l'obiettivo di garantire idonei servizi per le navi nei porti comporti il mantenimento di situazioni di monopolio nella gestione dei relativi servizi, giustificate dai richiamati profili di sicurezza ambientale e di sostenibilità che rappresentano altrettante esigenze di sicuro rilievo pubblico, è necessario comunque garantire per gli utenti

condizioni di massima trasparenza e di non discriminazione nelle condizioni di accesso alle prestazioni.

Ecco perché sorprende la scarsa sensibilità dimostrata dal giudice turritano nell'approcciarsi ad una materia così delicata, che avrebbe imposto un livello di attenzione ben diverso non solo alle norme specifiche relative alla determinazione delle tariffe (ignorate o erroneamente interpretate), ma anche al più generale quadro giuridico in cui si inseriscono le diverse attività portuali, caratterizzato da principi speciali del diritto della navigazione e portuale, che sempre più tendono a conciliare le esigenze di applicazione delle regole di concorrenza tra le imprese da una parte e quelle della sicurezza e della sostenibilità dall'altra, fermo restando il ruolo imprescindibile di garante di tale equilibrio riservato dall'ordinamento alle autorità pubbliche di governo del porto e principalmente all'Autorità di Sistema portuale.

GIANFRANCO BENELLI