CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **142/2019** (ECLI:IT:COST:2019:142)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **07/05/2019**; Decisione del **07/05/2019**
Deposito del **13/06/2019**; Pubblicazione in G. U. **19/06/2019**
Norme impugnate: Artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28/06/2018, n. 22.
Massime: **41398 42396 42398**
Atti decisi: **ric. 59/2018**

SENTENZA N. 142

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-7 settembre 2018, depositato in cancelleria l'11 settembre 2018, iscritto al n. 59 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nella udienza pubblica del 7 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-7 settembre 2018 e depositato l'11 settembre 2018, ha proposto, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»).

2.– Premette il ricorrente che la legge reg. Marche n. 22 del 2018 consta di tre articoli ed ha ad oggetto disposizioni «in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», destinate ad integrare e modificare la disciplina regionale di riferimento, contenuta nella legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati).

Ciò premesso, nel ricorso si evidenzia che l'art. 1 esplicita le finalità della legge regionale oggetto di censure. Prevede, in particolare, che, nel rispetto degli strumenti programmatici, vengono definite le «strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del Combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico». Si segnala, inoltre, che il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale in esame, in linea con le descritte finalità, modifica il contenuto del comma 1 dell'art. 10 della legge reg. Marche n. 24 del 2009, stabilendo che «[i]l PdA [piano d'ambito] è redatto, in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5, escludendo qualsiasi forma di combustione del Combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano».

3.– Ad avviso del ricorrente le norme in questione invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché non consentono il trattamento termico come operazione di gestione dei rifiuti, prevedendo l'esclusione di tale opzione dalla redazione del piano d'ambito che definisce le strategie di gestione dei rifiuti in ambito locale. Eliminando l'opzione del recupero energetico, sarebbero, dunque in contrasto con molteplici parametri statali interposti dettati a presidio dell'ambiente e dell'ecosistema.

4.– In primo luogo, le norme regionali censurate, nell'escludere l'opzione del recupero energetico, sarebbero in contrasto con i criteri di priorità stabiliti dal primo comma dell'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) nel definire la gerarchia da seguire, con riguardo alla gestione dei rifiuti, per l'individuazione della migliore opzione ambientale (comma 2 del citato art. 179). Criteri, questi, dettati dalla evocata norma statale in pedissequa attuazione di quanto disposto dall'art. 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, attraverso i quali viene anteposto allo smaltimento ogni altro tipo di recupero dei rifiuti, compreso anche il recupero di energia.

5.– Ad avviso del ricorrente, le norme impugnate si pongono in contrasto anche con gli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), e 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006. Disposizioni, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/CE, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di Governo da esercitare «in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta» dello stesso decreto (così l'art. 177, comma 5, del citato d.lgs. n. 152 del 2006).

Il ricorrente rimarca che spetta allo Stato sia l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, sentita la Conferenza unificata, procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lettera f); sia l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera p).

Per contro, sottolinea il ricorrente, l'art. 196, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 definisce le competenze «delle Regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'art. 195», attribuendo alle stesse una serie di poteri, tra i quali «la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'art. 195, comma 1, lettera p)» (art. 196, comma 1, lettera n); nonché «la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento» (art. 196, comma 1, lettera o).

Ciò precisato, ad avviso del ricorrente, le norme regionali impugnate, imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale, non contengono né un criterio di localizzazione, né di idoneità degli impianti: sarebbero, dunque, estranee alle competenze ascritte alle Regioni sulla base dei citati parametri interposti perché introducono un limite assoluto, che si traduce in una aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti.

Di qui l'illegittimità delle disposizioni regionali censurate, in linea, peraltro, con la giurisprudenza di questa Corte in forza della quale, alla luce delle superiori considerazioni, è stata già ritenuta (sentenza n. 285 del 2013), l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che disponeva un divieto generale di realizzazione e utilizzazione di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti sull'intero territorio della regione (in quella occasione) interessata.

6.– Secondo il ricorrente, infine, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto anche con le previsioni dell'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, in forza del quale gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati sono qualificati come «[…] infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale […]», che «[…] attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica». Disposizione, questa, rimarca il ricorrente, che è stata espressamente e specificamente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale come riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia ambientale (sentenze n. 154 e n. 110 del 2016).

Sotto questo profilo, inoltre, le norme regionali censurate sarebbero in conflitto anche con le previsioni del d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di

trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonchè individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati), reso in attuazione del citato art. 35 del d.l. n. 133 del 2014. Decreto, questo, tramite il quale è stato definito il quadro del fabbisogno di incenerimento su scala nazionale e per ciascuna Regione, e che prevede, come rimarcato dall'Avvocatura generale dello Stato, la collocazione di uno degli impianti in questione proprio all'interno del territorio della Regione resistente (Tabella C allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri citato).

7.– Con atto depositato il 17 ottobre 2018 la Regione Marche si è costituita contestando la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e concludendo per la reiezione del ricorso.

8.– Con successiva memoria depositata il 16 aprile 2019 la Regione resistente ha esposto le argomentazioni dirette a sostenere la legittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

In particolare, ha sottolineato la valenza meramente programmatica delle norme censurate, in quanto tali inidonee a concretare le ragioni di vulnus prospettate dal ricorrente.

Ancora, ha escluso l'addotta violazione dell'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2016, giacchè le disposizioni impugnate, tra le diverse possibilità di recupero energetico realizzato per il tramite del trattamento termico dei rifiuti, escludono solo quelle legate alla combustione, facendo salve altre ipotesi quali la pirolisi e la gassificazione, espressamente prese in considerazione dall'art. 237-ter del citato decreto.

Le norme contestate dal ricorrente, dunque, non avrebbero connotazioni tali da mettere in discussione l'ordine di priorità imposto dalla norma statale evocata quale parametro interposto.

La resistente ha anche evidenziato che le disposizioni censurate non entrano in conflitto con le previsioni dettate dagli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), e 196, comma 1, lettere n), e o), del d.lgs. n. 152 del 2006. Piuttosto, secondo la difesa della Regione, le dette norme sarebbero espressione della competenza ascritta dall'art. 196 del medesimo decreto che, alla lettera b) del comma 1, assegna alle Regioni il compito di procedere alla regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti. Per tale profilo, sarebbe inconferente il richiamo reso dal Governo alla sentenza della Corte n. 285 del 2013: ciò in quanto, in quella occasione, la norma scrutinata precludeva la realizzazione, all'interno del relativo perimetro territoriale, di ogni ipotesi di trattamento termico dei rifiuti, compresi quelli implicitamente assentiti dalle disposizioni ora poste allo scrutinio della Corte.

Né, infine, per le medesime ragioni da ultimo evidenziate, vi sarebbe violazione dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 e del d.P.C.m. 10 agosto 2016, reso in attuazione del primo: le disposizioni statali evocate, infatti, sottolinea la difesa della resistente, fanno generico riferimento alla realizzazione di impianti di incenerimento cosi come definiti dall'art. 237-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, tra i quali, per quanto già rimarcato, vanno considerati anche quelli di gassificazione e pirolisi, non preclusi dalle norme censurate.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato l'11 settembre 2018 (reg. ric. n. 59 del 2018), il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»), in riferimento all'art. 117,

secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.– Giova premettere, in linea con le indicazioni contenute nel ricorso, che la legge reg. Marche n. 22 del 2018, complessivamente composta da tre articoli, ha ad oggetto disposizioni «in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», destinate ad integrare e modificare la disciplina regionale di riferimento, contenuta nella legge della Regione Marche 12 ottobre 2009, n. 24 (Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati).

2.1.– L'art. 1 della legge impugnata esplicita le finalità dell'intervento normativo regionale posto allo scrutinio di questa Corte.

Prevede, in particolare, che, nel rispetto degli strumenti programmatici, vengano definite le «strategie di gestione dei rifiuti escludendo la combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, quale strumento di gestione dei rifiuti o di recupero energetico».

2.2.– Il successivo art. 2, comma 1, in linea con le descritte indicazioni di principio, sostituisce il contenuto dell'art. 10, comma 2, della legge reg. Marche n. 24 del 2009, stabilendo che «[i]l PdA [piano d'ambito] è redatto, in conformità al Piano regionale di gestione dei rifiuti di cui all'art. 5, escludendo qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti medesimi, ad eccezione del metano».

2.3.– Anche il comma 2 del citato art. 2 incide sul disposto dell'art. 10 della legge reg. Marche n. 24 del 2009. Più precisamente, ne integra il contenuto in conseguenza delle già evidenziate modifiche apportate al comma 2, prevedendo che «[A]lla fine del comma 7 dell'articolo 10 della L.R. n. 24/2009 sono aggiunte le seguenti parole: "nonché il rispetto delle previsioni di cui al comma 2"».

3.– Ad avviso del ricorrente, le disposizioni contenute nell'art. 1 e nel comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018 invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché non consentono il trattamento termico come operazione di gestione dei rifiuti, entrando, dunque, in contrasto con molteplici parametri statali interposti, dettati a presidio dell'ambiente e dell'ecosistema.

3.1.– Le norme regionali censurate, nell'escludere l'opzione del recupero energetico, sarebbero, in primo luogo, in contrasto con i criteri di priorità previsti dal primo comma dell'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attraverso i quali – in attuazione di quanto disposto dall'art. 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti, che abroga alcune direttive previgenti – viene definita la gerarchia da seguire, con riguardo alla gestione dei rifiuti, nella individuazione della migliore opzione ambientale (comma 2 del citato art. 179).

Criteri, questi, che antepongono allo smaltimento in discarica ogni altro tipo di recupero dei rifiuti, compreso anche quello di energia realizzato per il tramite del trattamento termico dei rifiuti.

3.2.– Le disposizioni regionali impugnate, ancora, sarebbero altresì in contrasto con l'art. 195, comma 1, lettere f), e p), nonché con l'art. 196, comma 1, lettere n) e o), del citato d.lgs. n. 152 del 2006. Norme, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo da esercitare «in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta» dello stesso decreto (così l'art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006).

Secondo il ricorrente, le disposizioni regionali impugnate esondano dalle competenze

ascritte alle Regioni sulla base dei citati parametri interposti e introducono, piuttosto, un limite assoluto, che si traduce in un'aprioristica determinazione dell'inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti.

3.3.– Le disposizioni regionali impugnate sarebbero, infine, in contrasto con le previsioni contenute nell'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, attraverso le quali, come recita la rubrica dell'articolo in questione, sono state introdotte tra le altre «[M]isure urgenti per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio.[…]».

Ad avviso del ricorrente, le norme regionali censurate contrastano con il citato parametro statale nella parte in cui qualifica gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati in termini di «[…] infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale […]», che «[…] attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Del pari, le disposizioni regionali impugnate sarebbero in conflitto con le previsioni del d.P.C.m. 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati), reso in attuazione del citato art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, definendo, tra le altre cose, il fabbisogno degli impianti di incenerimento da realizzare su scala nazionale con «finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale».

4.– Ciò premesso, occorre, in primo luogo, definire l'oggetto del giudizio proposto dal ricorrente.

Le conclusioni del ricorso sono riferite agli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018. In relazione a tale ultimo articolo, tuttavia, le censure risultano prospettate esclusivamente in riferimento al comma 1, mentre nel ricorso nulla si argomenta quanto al comma 2 del medesimo articolo.

Tale ultima disposizione, tuttavia, come già evidenziato, svolge un pedissequo richiamo al contenuto del comma 1 del medesimo articolo, oggetto immediato delle censure prospettate. Nei confronti della stessa, dunque, possono implicitamente ritenersi estese, a caduta, le argomentazioni spese nei confronti del comma 1, in linea con il contenuto delle conclusioni esposte nel ricorso.

5.– Nel merito, le censure esposte dal ricorrente a sostegno delle questioni prospettate con il ricorso in esame sono fondate e portano alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali fatte oggetto di impugnazione.

6.– Con le norme contenute nella legge regionale n. 22 del 2018, la Regione Marche, in termini sia programmatici (art. 1), sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d'ambito (art. 2), ha escluso, all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico.

Viene fatta salva, unicamente, l'ipotesi della produzione di metano, ottenuto da processi di termovalorizzazione, cui fa espresso riferimento l'ultima parte del citato primo comma dell'art. 2, senza che ciò, tuttavia, incida sulla radicalità della scelta ostativa adottata con le disposizioni in esame.

Si tratta, all'evidenza, di disposizioni destinate ad incidere sulle politiche da perseguire e sugli strumenti da utilizzare in concreto in tema di gestione dei rifiuti.

Non è in discussione, quindi, la riconducibilità alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., secondo il costante orientamento di questa Corte (ex plurimis, da ultimo, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016).

7.– A fronte di una tale evidenza, la Regione resistente ha contestato la fondatezza delle questioni sottolineando, in prima battuta, la valenza meramente programmatica delle norme censurate, in quanto tali inidonee a concretare le ragioni di vulnus prospettate dal ricorrente.

Ancora, la difesa della resistente ha escluso l'addotta violazione dell'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2016. A suo avviso, le disposizioni impugnate, tra le diverse possibilità di recupero energetico realizzate per il tramite del trattamento termico dei rifiuti, escludono solo quelle legate alla combustione, facendo salve altre ipotesi, quali la pirolisi e la gassificazione, espressamente prese in considerazione dall'art. 237-ter del citato decreto. Le norme censurate, dunque, non sarebbero tali da mettere in discussione l'ordine di priorità imposto dalla norma statale, evocata quale parametro interposto. Né, del resto, vi sarebbe violazione dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 e delle disposizioni contenute nel d.P.C.m. 10 agosto 2016, reso in attuazione del primo: siffatte previsioni, ad avviso della Regione, farebbero generico riferimento alla realizzazione di impianti di incenerimento, cosi come definiti dall'art. 237-ter del d.lgs. n. 152 del 2006, tra i quali, per quanto già rimarcato, vanno considerati anche quelli di pirolisi e gassificazione, la cui collocazione nel territorio marchigiano non sarebbe, dunque, preclusa dalle norme censurate.

La difesa della resistente, inoltre, ha anche evidenziato che le disposizioni censurate non sarebbero in conflitto con le previsioni dettate dagli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), nonché 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006; piuttosto, dette norme sarebbero espressione della competenza ascritta dall'art. 196 del medesimo decreto, che alla lettera b) del comma 1 assegna alle Regioni il compito di procedere alla regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti.

8.– Assume, in tal senso, un rilievo assorbente l'affermato contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), nonché 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006; disposizioni, queste, attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo, ripartiti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, da esercitare in conformità alle disposizioni contenute nel Titolo I, Parte IV dello stesso decreto.

8.1.– In questa ottica, tra le competenze che lo Stato si è riservato, in linea con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lettera a), con la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera b), e con l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lettera l), assume un rilievo centrale, per ciò che qui rileva, quella afferente l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento ritenuti di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, comma 1, lettera f).

8.2.– Con riguardo agli impianti di incenerimento, una siffatta scelta è stata adottata dallo Stato per il tramite dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014; disposizione – anche questa evocata dal ricorrente a sostegno della addotta illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate – che questa Corte ha già avuto modo di scrutinare, confermandone la riconducibilità alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), perchè diretta a perseguire un livello uniforme di tutela ambientale sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 154 e n. 244 del 2016).

8.2.1.– In particolare, l'evocato art. 35, comma 1, nel demandare ad un successivo d.P.C.m., tra gli altri compiti, anche quello di individuare i nuovi impianti di incenerimento da realizzare sull'intero territorio nazionale in ragione del fabbisogno all'uopo riscontrato, ha precisato che i detti impianti «costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

8.2.2.– Al disposto dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, è stata data attuazione con il d.P.C.m. 10 agosto 2016, pure questo evocato dal ricorrente a supporto delle censure prospettate nel ricorso. Tramite tale decreto ministeriale, per quel che qui immediatamente interessa, si è provveduto alla determinazione degli impianti da realizzare o da potenziare (allegato III del decreto ministeriale, in combinato disposto con l'art. 5 dello stesso decreto), distinguendo il territorio nazionale in cinque diverse macroaree (Nord, Centro, Sud, Sardegna, Sicilia), per poi individuare (tabella C allegata al decreto) le Regioni, ricomprese in ciascuna macro-area, presso le quali allocare i suddetti impianti (tenendo conto dei criteri descritti nel richiamato allegato III).

8.2.3.– In particolare, con riguardo al territorio della Regione Marche, all'interno dell'Allegato III al d.P.C.m. citato, è stata prevista la realizzazione di un nuovo impianto di incenerimento «con capacità pari a 190.000 tonnellate/anno di rifiuti urbani e assimilati»; impianto, questo, che in quanto di nuova realizzazione, non potrà che rientrare tra quelli definiti di «coincenerimento» dall'art. 237-ter, lettera c) del d.lgs. n. 152 del 2006, perché necessariamente connotato dalla funzione di recupero energetico, come imposto dalla lettura combinata dei commi 1 e 4 dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014.

8.3.– Pare dunque evidente che le disposizioni regionali impugnate, escludendo aprioristicamente la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa esclusiva ascritta a quest'ultimo, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (sentenza n. 285 del 2013).

9.– Nè può condividersi l'interpretazione, suggerita dalla difesa della resistente, in forza della quale le disposizioni regionali impugnate non sarebbero integralmente ostative alla realizzazione, nel territorio della Regione Marche, di qualsivoglia trattamento termico, perché escluderebbero unicamente impianti nei quali si dà luogo a processi di combustione diretta dei rifiuti. Secondo questa lettura, la disciplina regionale finirebbe, dunque, per consentire la realizzazione di impianti di pirolisi e gassificazione, questi ultimi espressamente considerati dall'art. 237-ter, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 152 del 2006, così da risultare puntualmente rispettosa delle scelte statali da ultimo adottate con l'art. 35, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 e con il d.P.C.m. 10 agosto 2016.

9.1.– Il tenore delle disposizioni sottoposte allo scrutinio di questa Corte, considerato dal punto di vista del dato letterale e visto anche in una più ampia ottica di sistema, non autorizza una siffatta lettura interpretativa.

9.2.– Giova premettere che nel definire gli impianti di incenerimento (art. 273-ter, lettera b) e di coincenerimento (art. 273-ter, lettera c), tra loro differenziati in ragione della relativa funzione (solo nei secondi, per quanto già precisato, il recupero energetico o di materiali rappresenta la funzione principale), il d.lgs. n. 152 del 2006 prende in considerazione sia le ipotesi di trattamento termico connotate dalla «ossidazione» dei rifiuti, tra le quali va annoverata la combustione diretta (reazione chimica tra un comburente, in genere l'ossigeno, e un combustibile, qui i rifiuti), sia quelle caratterizzate dall'assenza completa (pirolisi) o parziale (gassificazione e processo al plasma) di ossidazione.

9.3.– Ciò precisato, le disposizioni impugnate fanno un letterale ed esclusivo riferimento ai fenomeni di combustione dei rifiuti (con l'eccezione della combustione finalizzata alla produzione del metano). Se il fine perseguito fosse stato quello di escludere i soli processi termici di combustione diretta, facendo salvi quelli di pirolisi e gassificazione (per riferirsi a quelli evocati dalla difesa), il legislatore regionale avrebbe dovuto indicare espressamente quelli che, di contro, intendeva legittimare nel suo territorio, evitando, così, ambiguità semantiche foriere di potenziali distonie interpretative, suscettibili di portare all'illegittimità costituzionale della relativa disciplina alla luce della peculiarità della materia in gioco, estranea alla sua competenza (sentenza n. 107 del 2017).

In linea con il contenuto della legislazione statale di riferimento e in assenza di una espressa indicazione dei trattamenti ritenuti realizzabili nel perimetro territoriale regionale, per addivenire alla soluzione interpretativa suggerita dalla difesa della resistente, sarebbe stato necessario il riferimento espresso ai sistemi di ossidazione dei rifiuti, assente o diversamente presente nelle tecniche diverse dalla combustione diretta.

10.– Non è peraltro superfluo precisare che una siffatta scelta normativa, quale quella che evoca la difesa della resistente, compatibile o meno con il tenore delle disposizioni censurate, lascerebbe comunque inalterato il giudizio già reso sulla riscontrata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. perché comunque estranea alle competenze legislative spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti.

10.1.– Rilevano a tal fine le indicazioni ricavabili dall'art. 195, comma 1, lettera p), e dall'art. 196, comma 1, lettere n) e o) del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo quanto già sottolineato da questa Corte, le suddette disposizioni attribuiscono allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lettera p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera n); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento […]» (art. 196, comma 1, lettera o), dovendo rispettare «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195 […]», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1 (sentenza n. 285 del 2013).

In linea con tale quadro normativo, alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (oltre alla già citata sentenza n. 285 del 2013, anche la sentenza n. 154 del 2016).

10.2.– Ed il giudizio non muta laddove il perimetro del divieto imposto aprioristicamente dalla legge regionale dovesse riguardare solo alcune tipologie di impianti di trattamento termico dei rifiuti.

Anche una tale previsione, infatti, sottende una scelta di principio destinata a ricadere nell'ambito delle politiche da perseguire per affrontare il tema della gestione dei rifiuti. In

quanto tale, sarebbe unicamente riservata allo Stato, tenuto a garantire livelli uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale.

10.3.– Per altro verso, va rimarcato che, con l'art. 2 della legge regionale in esame, la Regione resistente ha predeterminato in via normativa non solo il contenuto di potenziali valutazioni programmatiche, correlate alle relative situazioni territoriali, ma anche di successive scelte strategiche attuative, tipicamente proprie dei piani regionali ex art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dei piani d'ambito previsti dall'art. 203, comma 3, del medesimo decreto.

Sì è dunque anticipato, in forma di legge, il contenuto oggettivo di interventi regionali che la legge statale correla ad atti di pianificazione aventi la forma dell'atto amministrativo, sul presupposto che solo in tal modo è possibile assicurare «le "garanzie procedimentali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici"» (in termini, da ultimo, sentenza n. 28 del 2019 proprio con riferimento alle scelte inerenti gli atti di pianificazione previsti nella gestione integrata dei rifiuti).

L'intervento regionale – consentito dalla legge statale in nome della competenza legislativa esclusiva dettata in materia ambientale – realizzato senza l'osservanza del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione statale, finisce, dunque, per implementare le ragioni di fondatezza della censura prospettata dalla ricorrente.

11.– Le superiori considerazioni portano dunque all'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, così da assorbire e rendere superflua la disamina delle ulteriori censure prospettate nel ricorso.

12.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, va inoltre estesa, in via consequenziale, all'art. 3 della stessa legge regionale, privo di un autonomo significato normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati»).

2) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Marche n. 22 del 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.