CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **231/2019** (ECLI:IT:COST:2019:231)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **09/10/2019**; Decisione del **09/10/2019**
Deposito del **13/11/2019**; Pubblicazione in G. U. **20/11/2019**
Norme impugnate: Art. 17, c. 6° e 7°, della legge della Regione Basilicata 16/11/2018, n. 35.
Massime: **40825 41638**
Atti decisi: **ric. 5/2019**

SENTENZA N. 231

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 dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego

dell'amianto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-21 gennaio 2019, depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 15-21 gennaio 2019 e depositato in cancelleria il 25 gennaio 2019 (reg. ric. n. 5 del 2019), ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto).

1.1.– Le disposizioni impugnate prevedono che: «6. Sono improcedibili le istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti urbani, frazioni di rifiuti urbani, rifiuti speciali anche contenenti amianto, non conformi alle previsioni del P.R.G.R. 7. Sono procedibili le istanze relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia che dimostrino, con specifica analisi, il rispetto del principio di prossimità come definito al precedente art. 2, commi 3 e 4. Tali istanze sono ammissibili solo quando la produzione degli scarti di processo è minore dell'otto per cento e quando almeno il settanta per cento della capacità impiantistica è dedicata a soddisfare i fabbisogni regionali.».

2.– Premette la difesa statale che il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (da qui: cod. ambiente), innovando la disciplina di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), ha introdotto la gestione integrata dei rifiuti, ossia un sistema volto a gestire l'intero processo dei rifiuti (comprendente raccolta, trasporto, trattamento e destinazione finale), con la finalità del recupero energetico delle materie prime, allo scopo di minimizzare, mediante una rete integrata e adeguata di impianti, la frazione destinata alla discarica.

Nello specifico, gli artt. 178 e seguenti cod. ambiente individuano, tra le misure prioritarie, le azioni volte a prevenire e ridurre la produzione dei rifiuti, alle quali seguono le attività di recupero e, come ultima ipotesi, lo smaltimento. In particolare, l'art. 182 chiarisce che lo smaltimento dei rifiuti è una soluzione residuale, che opera quando non esistano alternative tecnicamente valide o economicamente sostenibili per consentire il recupero. Il successivo art. 182-bis precisa che lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani non differenziati «sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di: a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, con lo scopo di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del

contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti; c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica».

Tali disposizioni recepiscono il principio di autosufficienza e il principio di prossimità, entrambi di derivazione comunitaria, sanciti dall'art. 16 della direttiva n. 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. In coerenza con tali principi, la gestione dei rifiuti, come attività di «pubblico interesse» (art. 178, comma l, cod. ambiente), richiede una serie di azioni nel rispetto di una scelta gerarchica, che, prioritariamente, persegue la prevenzione, il recupero e, in via residuale, lo smaltimento. A tal fine, quindi, deve prevedersi: da un lato, il divieto di smaltire rifiuti solidi urbani non pericolosi in ambiti territoriali diversi o lontani rispetto a quelli topografici in cui vengono prodotti; dall'altro, che tale divieto risulti temperato dal principio di prossimità degli impianti di smaltimento o recupero.

Le citate disposizioni statali, concernendo la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi delle emergenze rifiuti, atterrebbero, come da costante giurisprudenza costituzionale, alla competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» che, in virtù della sua natura "trasversale", può interessare diverse competenze legislative regionali, spettando allo Stato l'adozione delle determinazioni che rispondono a esigenze di tutela uniformi (sono richiamate le sentenze n. 244, n. 154 e n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012 e n. 224 del 2011).

2.1.– Ciò premesso, la parte ricorrente precisa che l'art. 17 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 definisce i principi per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti dedicati allo smaltimento, al trattamento o al recupero dei rifiuti nel territorio regionale, consentendo, in particolare, «iniziative pubbliche e private nel campo dello smaltimento, trattamento e recupero dei rifiuti urbani e speciali». I commi 6 e 7, nondimeno, prevedrebbero procedure autorizzatorie esclusivamente per gli impianti di recupero di materia, mentre sarebbero escluse, quindi di fatto vietate, in particolare le istanze riguardanti gli impianti di recupero energetico, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In primo luogo, infatti, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti stabiliti dall'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2006, che recepisce la corrispondente previsione comunitaria di cui all'art. 4 della direttiva 2008/98/CE, stabilendo espressamente che la gestione dei rifiuti avvenga nel rispetto della gerarchia ivi stabilita, che contempla anche il recupero di altro tipo, quale è, appunto, il recupero di energia.

In secondo luogo, sarebbe violato l'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, in legge 11 novembre 2014, n. 164, come attuato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016. Quest'ultimo, infatti, nel determinare il fabbisogno residuo d'incenerimento per ciascuna Regione, avrebbe individuato per la Regione Basilicata un deficit pari a oltre 28.000 tonnellate annue.

L'aprioristica esclusione delle attività di recupero energetico effettuata dalle disposizioni impugnate, in conclusione, precluderebbe il rispetto della gerarchia, imposta dalla legislazione statale nel recupero dei rifiuti, contribuendo altresì al deficit complessivo nazionale (in particolare sulla macroarea geografica sud), in contrasto con i richiamati principi di autosufficienza e di prossimità e con evidente riduzione dei livelli di tutela ambientale.

3.– Con atto depositato il 19 febbraio 2019 si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.– Premette la difesa regionale che l'articolo 17 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 avrebbe operato nell'ambito della normativa nazionale ed europea, in aderenza al Piano regionale di gestione dei rifiuti (da qui: PRGR), approvato, in un quadro di completo riordino del settore, con deliberazione del Consiglio regionale 30 dicembre 2016, n. 568, atto peraltro non impugnato dallo Stato.

Nella materia dei rifiuti lo Stato agisce nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. In tal senso, il comma 6 dell'art. 17 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 ribadisce l'improcedibilità di istanze non conformi al PRGR, in coerenza con il fine della norma e con la priorità giuridica che, nell'ambito della legislazione regionale in materia, avrebbero le prescrizioni del suddetto PRGR.

Il successivo comma 7, parimenti impugnato, nel normare le istanze di recupero di materia, non avrebbe inteso affatto escludere aprioristicamente le attività di recupero energetico, che rappresentano, anzi, uno dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, secondo quanto stabilito dall'art. 179 cod. ambiente. L'avverbio «esclusivamente», infatti, si riferirebbe all'ambito di ammissibilità delle istanze di recupero di materia, quindi al rispetto di determinati parametri limitatamente a quella tipologia di recupero. Il successivo comma 8, non impugnato, dimostrerebbe la coerenza di tale interpretazione, riferendosi a «istanze relative ad ogni attività di smaltimento, recupero e trattamento rifiuti» e facendo uso del termine «recupero» evidentemente in senso generico.

Il medesimo comma 7, pertanto, regolamenterebbe esclusivamente il recupero di materia nell'ambito della strategia di pianificazione complessiva che, attraverso l'economia circolare, è funzionalmente orientata a ridurre fortemente il ricorso alla discarica. Infatti, il PRGR della Basilicata per la prima volta limiterebbe la pianificazione dei volumi di discarica solo a breve termine, proprio per orientare il sistema integrato verso le altre forme di gestione gerarchicamente prioritarie. La pianificazione sarebbe tesa a soddisfare lo smaltimento solo nella fase transitoria verso il sistema integrato, in cui dovrebbe essere perfino trascurabile il conferimento in discarica. I volumi di discarica sarebbero essi stessi strategici nella fase di transizione, che dovrà scontare una limitata disponibilità piuttosto che un eccesso. In questa fase il legislatore regionale avrebbe necessariamente dovuto regolare le attività di recupero di materia, in modo da evitare che gli scarti dei relativi processi possano mandare in crisi il sistema, garantendo, perciò, la procedibilità delle istanze esclusivamente quando la produzione degli scarti di processo sia minore dell'otto per cento. Le quantità di scorie derivanti dai processi di recupero energetico destinate allo smaltimento in discarica, invece, sarebbero considerate dalla pianificazione regionale ininfluenti rispetto al funzionamento generale del sistema integrato.

L'interpretazione prospettata dalla parte ricorrente, perciò, non corrisponderebbe alla volontà del legislatore regionale, così come chiaramente formalizzata dall'art. 3, comma 3, lettera b), della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, che indica, tra le azioni necessarie per realizzare gli obiettivi prefissati, quelle volte a «favorire la valorizzazione dei rifiuti in termini economici e ambientali, in coerenza con il principio di prossimità, privilegiando il recupero di materia a quello di energia». Il recupero di energia all'interno del sistema integrato di gestione dei rifiuti della Basilicata, quindi, avrebbe un suo ruolo ben definito, perfettamente conforme alla gerarchia comunitaria.

Ne deriva, in conclusione, che non vi sarebbe alcuna limitazione alle attività di recupero energetico, le quali resterebbero disciplinate dalle norme statali, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, con conseguente infondatezza delle censure statali.

3.2.– Con specifico riferimento ai profili di illegittimità derivanti dal contrasto con l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, secondo la difesa regionale la Regione Basilicata, considerando i dati del 2017, sarebbe totalmente autosufficiente, come si evincerebbe dai

rapporti dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale relativi agli anni 2016 e 2017, nonché dai dati del sistema Osservatorio rifiuti sovraregionale, che riporterebbero le effettive quantità di rifiuto urbano trattato dall'inceneritore «Fenice». Tali dati dimostrerebbero una sovra-capacità di trattamento invece del deficit riportato nel d.P.C.m. 10 agosto 2016, che individua il fabbisogno d'incenerimento nazionale dei rifiuti urbani e assimilati, sull'ipotesi di raggiungimento dell'obiettivo minimo di raccolta differenziata stabilito dall'art. 205 cod. ambiente.

La Regione Basilicata, pertanto, non solo avrebbe sempre soddisfatto il proprio fabbisogno, ma si troverebbe ad avere un eccesso di capacità di trattamento, elemento fattuale che smentirebbe la tesi sviluppata nel ricorso. D'altronde, per soddisfare il fabbisogno residuo nazionale, non sarebbero stati individuati nuovi impianti da realizzare o potenziare in Basilicata, bensì, per la Macroarea geografica Sud, due impianti da realizzare in Campania e in Abruzzo e uno da potenziare in Puglia.

Da ultimo, la parte resistente sottolinea che, durante l'iter di approvazione della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, sarebbero stati autorizzati due impianti di recupero di energia per una capacità complessiva di circa 120.000 tonnellate all'anno di combustibile solido secondario derivato da rifiuti. Tali impianti, ai sensi dell'art. 17, comma 4, di detta legge regionale, continuano a esercitare o avviano l'esercizio alle condizioni per le quali sono stati autorizzati, analogamente all'unico impianto della Basilicata riconosciuto come insediamento di interesse strategico di preminente interesse nazionale (l'inceneritore «Fenice», appunto).

4.– In prossimità dell'udienza la difesa statale ha depositato, fuori termine, una memoria in cui ribadisce le conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto).

1.1.– Le disposizioni impugnate prevedono: da un lato, l'improcedibilità delle istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti urbani e speciali non conformi alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti (da qui: PRGR); dall'altro lato, la procedibilità delle istanze «relative ad impianti esclusivamente di recupero di materia che dimostrino, con specifica analisi, il rispetto del principio di prossimità», nonché quando la produzione degli scarti di processo sia minore dell'otto per cento e almeno il settanta per cento della capacità impiantistica venga dedicata a soddisfare i fabbisogni regionali.

2.– Secondo la difesa statale tali disposizioni, prevedendo procedure autorizzatorie esclusivamente per gli impianti di recupero di materia, non consentirebbero, in particolare, l'autorizzazione di quelle relative agli impianti di recupero energetico e violerebbero così l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.1.– In primo luogo, vi sarebbe il contrasto con i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti stabiliti dall'art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) (da qui: cod. ambiente), che stabilisce, in conformità all'art. 4 della direttiva n. 2008/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008,, relativa ai rifiuti

e che abroga alcune direttive, una precisa gerarchia di criteri per la gestione dei rifiuti, tra cui è contemplato anche il recupero di energia.

2.2.– In secondo luogo, sarebbe leso l'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, in legge 11 novembre 2014, n. 164, come attuato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016. In tale decreto si dà atto di un deficit di incenerimento per la Regione Basilicata pari a oltre 28.000 tonnellate annue. L'esclusione delle attività di recupero energetico, così, aggraverebbe il deficit complessivo nazionale, in contrasto con i principi di autosufficienza e di prossimità di cui all'art. 4 della citata direttiva n. 2008/98/CE, anch'essi recepiti dal codice dell'ambiente, con conseguente riduzione dei livelli di tutela ambientale.

3.– La questione relativa all'art. 17, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 è fondata.

3.1.– Va premesso che l'art. 17, commi 6 e 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018 interviene sulla disciplina del recupero dei rifiuti, che, come da costante giurisprudenza costituzionale, è ascrivibile alla «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con tutti i limiti che ne derivano per la legislazione regionale (tra le tante, sentenze n. 142 e n. 129 del 2019, n. 215, n. 151, n. 150 e n. 126 del 2018, n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013).

Per quanto attiene al caso di specie, la disciplina è stata dettata dal codice dell'ambiente (in particolare dalla Parte IV, Titolo I).

Ivi, sono stati in primo luogo recepiti i principi di autosufficienza e di prossimità (artt. 182 e 182-bis), di cui all'art. 16 della direttiva n. 2008/98/CE, nonché la gerarchia delle azioni da perseguire nella gestione dei rifiuti (art. 179), ex art. 4 della stessa direttiva, e cioè: la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo, quale il recupero di energia e, in via residuale, lo smaltimento.

Nondimeno, il codice dell'ambiente attribuisce, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa statale, numerose competenze alle Regioni (art. 195), in particolare riguardo alla pianificazione della gestione dei rifiuti, nonché all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti e all'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti. Ai sensi dell'art. 199, dunque, le Regioni predispongono e adottano il PRGR, che deve prevedere, tra l'altro, il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti.

3.2.– Entro tale cornice normativa la Regione Basilicata ha perseguito nella sua legislazione l'obiettivo principale di ridurre il ricorso allo smaltimento in discarica, con la «Strategia Regionale Rifiuti Zero 2020», di cui all'art. 47 della legge della stessa Regione 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015). In particolare, il comma 1, lettera a), di tale articolo ha previsto l'obiettivo di «massimizzare la riduzione della quantità di rifiuti prodotti, il riuso dei beni, il recupero di materiali e di energia ed il riciclaggio, in modo da tendere a zero entro l'anno 2020», nel rispetto della gerarchia degli interventi di cui all'art. 179 cod. ambiente (comma 2). Il comma 4 dello stesso art. 47 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, inoltre, indicava tra gli obiettivi prioritari in materia di rifiuti «la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla

riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti», secondo tempi e modalità di dismissione da prevedersi nel PRGR. Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 154 del 2016, poiché, pur non ponendo un divieto immediato di localizzazione degli inceneritori (che rientrano appunto tra gli impianti di recupero di energia), specificava il proposito di eliminare gli stessi dal territorio regionale, secondo modi e tempi da individuare nel PRGR. Il che si poneva in contrasto con la legislazione statale in materia, che all'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, qualifica gli impianti di incenerimento come «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», su cui dunque non può incidere in senso del tutto ostativo la legislazione regionale.

Il successivo PRGR, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 30 dicembre 2016, n. 568, presenta una certa ambiguità sul tema, poiché fissa l'obiettivo di un ruolo dell'incenerimento dei rifiuti non solo residuale, ma anche transitorio e, soprattutto, in progressiva dismissione. Con riferimento alle autorizzazioni per gli impianti, inoltre, prevede, seppur con talune eccezioni e fatta salva la possibilità di una nuova valutazione, che non possano essere autorizzati nuovi impianti di trattamento dei rifiuti urbani residui con operazioni di incenerimento, quando le relative istanze siano pervenute successivamente all'approvazione dello stesso PRGR.

Da ultimo è intervenuta l'impugnata legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, che continua a muoversi nel solco di quanto previsto dall'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, e, per quanto concerne le procedure autorizzatorie per gli impianti di trattamento dei rifiuti, pone i ricordati limiti di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 17, richiamando anche le indicazioni del PRGR.

3.3.– È certo vero che nella legge regionale in questione vi sono talune disposizioni che sembrerebbero non escludere in via generale il ricorso al recupero energetico, come asserito dalla parte resistente. È il caso, ad esempio, dell'art. 3, comma 3, lettera c), che indica tra i criteri che devono ispirare le azioni in materia di rifiuti quello di privilegiare il recupero di materia rispetto a quello di energia. Così, inoltre, l'art. 17, comma 8, in forza del quale «le istanze relative ad ogni attività di smaltimento, recupero e trattamento rifiuti sono soggette alla preventiva verifica di conformità al P.R.G.R. da parte dell'Ufficio regionale, competente in materia di pianificazione e gestione dei rifiuti, che esprime valutazione motivata e vincolante in merito alla loro procedibilità, per i rispettivi procedimenti autorizzatori e di verifica della compatibilità ambientale, ai sensi dei procedenti commi».

Tali previsioni, tuttavia, non consentono di accogliere l'interpretazione prospettata dalla difesa regionale, secondo cui l'impugnato art. 17, comma 7, riguarderebbe le istanze per gli impianti «esclusivamente» di recupero di materia, senza occuparsi di quelle per gli impianti di recupero energetico, che pure sarebbero consentite.

L'art. 3, comma 3, lettera c), della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, infatti, ha una mera funzione teleologica e d'indirizzo, che non si traduce sul piano operativo in norme contenute in altri punti della legge regionale oggetto d'impugnazione.

Il successivo art. 17, comma 8, invece, rinviando ai «precedenti commi», ove sono espressamente disciplinate le sole istanze per gli impianti di recupero di materia, non è idoneo a elidere l'ambiguità più volte sottolineata dalla difesa statale e confermata da dichiarazioni dell'assessore competente della Regione Basilicata. Di conseguenza, in assenza di specifiche statuizioni normative sulle istanze concernenti gli impianti di recupero di altro tipo, l'impugnato comma 7 ben potrebbe essere considerato quale base giuridica per ritenere improcedibili le istanze per gli impianti che non siano «esclusivamente» di recupero di materia.

Come più volte sottolineato da questa Corte, «nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative», a maggior ragione quando «l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di

sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale» (sentenza n. 107 del 2017; in senso analogo si vedano le sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003). Il che è appunto quanto si riscontra nel caso di specie.

3.4.– Alla luce di tali considerazioni può ritenersi che il legislatore regionale, disciplinando espressamente la procedibilità delle sole istanze per gli impianti di recupero di materia, legittimi il rigetto di quelle relative ad altre forme di recupero dei rifiuti previste nella gerarchia indicata dall'art. 179 cod. ambiente e, in particolare, nella specie, al recupero di energia, violando così anche l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, come convertito.

Si tenga presente, inoltre, che autorizzare solo gli impianti di recupero di materia, la cui attività determini una minima produzione di scarti e che siano dedicati nella loro quasi totalità alla soddisfazione dei fabbisogni regionali, potrebbe produrre un duplice effetto complessivamente negativo sugli obiettivi, sia nazionali, sia regionali. Da un lato, infatti, si aggraverebbe il fabbisogno e il conseguente deficit d'incenerimento, scaricato su altre Regioni o colmato dal ricorso alla discarica; dall'altro lato, ovviamente, si finirebbe con l'escludere, o comunque limitare drasticamente, il trattamento dei rifiuti provenienti dalle altre Regioni.

4.– La declaratoria d'illegittimità costituzionale deve essere circoscritta al solo art. 17, comma 7, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, risultando non fondata la questione relativa al comma 6.

L'improcedibilità delle istanze non conformi al PRGR ivi prevista, infatti, è di per sé coerente con la legislazione statale interposta, costituendo applicazione dell'art. 199 cod. ambiente. Eventuali vizi del PRGR, invece, potranno in ogni caso essere fatti valere nelle ordinarie sedi giurisdizionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 7, della legge della Regione Basilicata 16 novembre 2018, n. 35 (Norme di attuazione della parte IV del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia di gestione dei rifiuti di bonifica e di siti inquinanti - Norme in materia ambientale e della legge 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 6, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 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.