

Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale

di Ida Nicotra
(18 febbraio 2005)

Con la recentissima decisione n. 62 /2005, la Corte Costituzionale ha sancito l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Sardegna 3 luglio 2003, n. 8, con cui si dichiarava "denuclearizzato il territorio regionale della Sardegna e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale". La decisione suscita interesse in quanto, il giudice delle leggi ha avuto modo di puntualizzare taluni aspetti relativi ai limiti alla potestà legislativa regionale, rimasti poco precisati in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Innanzitutto, la Corte chiarisce che la competenza legislativa primaria in materia di "edilizia ed urbanistica" riservata alla Regione Sardegna dall'art. 3, lett. f, dello Statuto non comprende ogni disciplina di tutela ambientale. In coerenza con il suo precedente orientamento il giudice delle leggi sembra riprendere la tradizionale impostazione che configura l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che in quanto tale, delinea una materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr. sent. n. 407/2002, nn. 507 e 54/2000, n. 382/1999, n. 273/19989).

Il giudice delle leggi fa, inoltre, osservare che essa deve comunque esercitarsi - quando si tratti di ambiti in cui le Regioni ordinarie non abbiano acquisito con il nuovo Titolo V, maggiori competenze invocabili anche da quelle Speciali in forza dell'art. 10- nei limiti statutari delle norme di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali e comunitari. Invero, la Corte sembra implicitamente ritenere che, malgrado la l. cost. 3/ 2001 abbia cancellato il limite dell'interesse nazionale, la stessa attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art.117, co.2, l.s) costituisca una rivisitazione aggiornata dell'interesse unitario insuscettibile di frazionamento, ed idonea a giustificare l'intervento legislativo dello Stato, al fine di soddisfare interesse tutelabili unicamente in sede nazionale. D'altra parte, in siffatta impostazione non si può non scorgere una qualche linea di continuità con quella giurisprudenza costituzionale che fin dagli anni 50 ha consentito la trasposizione dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità, rendendo possibile l'esclusione del trasferimento alle Regioni di funzioni considerate di esclusiva rilevanza statale. Ed, in particolare, il limite dell'interesse nazionale ha rappresentato, per la giurisprudenza della Corte, il presupposto giustificativo per affermare la legittimità degli interventi statali preordinati a far valere interessi unitari, sottraendo alle Regioni potestà normative in materia di protezione dell'ambiente (cfr., *B.Caravita, Diritto dell'Ambiente*, Il Mulino, 2001, 139).

Ne scaturisce che in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, 2 co, l.s, i poteri della Regione nel campo della tutela della salute non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in ambito più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento dei rifiuti radioattivi. Si avverte in tale affermazione dei giudici della Consulta l'esigenza di far prevalere la fundamentalità del principio di solidarietà sociale che impone allo Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti ai cittadini su tutto il territorio nazionale, prescindendo dai confini regionali, e che, necessariamente, comporta un riassorbimento in capo allo Stato della relativa disciplina di legge (art 117, co 2°, l. m). Ciò peraltro, non elimina, in via di principio, il potere della Regione di adottare, nell'ambito delle proprie competenze, una disciplina maggiormente rigorosa, al fine di garantire un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati, a condizione che essa non vanifichi in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute perseguiti dallo Stato a favore di tutti i cittadini (sent. n. 382 del 1999), come invece avviene nel caso odierno sottoposto allo scrutinio di costituzionalità.

Conseguentemente, il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi di origine industriale non può essere risolto sulla base del criterio di "autosufficienza" delle singole Regioni, poiché - precisa la Corte - "occorre tener conto della eventuale irregolare distribuzione nel territorio di attività produttive di tali rifiuti e della necessità di trovare siti idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza dei rifiuti medesimi". E del resto, conclude la decisione, "la resistenza a livello locale ad insediamenti di questo tipo nel proprio territorio non può tradursi in un impedimento insormontabili alla realizzazione degli impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli

insediamenti al servizio di rilievo ultraregionale". Sebbene, infatti, la regola dell'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti costituisca uno dei principali obiettivi della politica ambientale comunitaria (cfr., Reg. 93/259/CEE), finalizzato alla realizzazione di procedure che consentono il trattamento e la eliminazione del rifiuto quanto più possibile in prossimità del luogo di produzione, anche per limitare il rischio connesso alla loro movimentazione, il giudice delle leggi evidenzia la necessità di tener conto dell'interesse superiore ad individuare una localizzazione capace di scongiurare pericoli per la sicurezza e l'incolumità pubblica. In buona sostanza, ai fini dello smaltimento di determinate tipologie di rifiuti pericolosi, quali quelli radioattivi, il criterio dell'autosufficienza deve cedere dinanzi al principio di adeguatezza del sito da adibire allo smaltimento. L'argomento decisivo che fugge ogni perplessità circa il carattere incostituzionale della legge sarda viene riscontrato, nella pronuncia in oggetto, nel divieto assoluto contenuto nell'art. 120 Cost. che preclude l'adozione di misure di ogni genere capaci di ostacolare "in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni" e che con certezza va riferito anche alle Regioni ad autonomia differenziata.

Il passaggio più significativo della decisione è probabilmente quello in cui il giudice costituzionale non perde l'occasione per riaffermare, ancora una volta, il principio in virtù del quale, con riferimento alla disciplina ambientale e a seguito della novella costituzionale, "non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni Speciali, ma al contrario, una competenza esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale".

L'odierna decisione ribadisce l'indirizzo già espresso con la sent. n. 536, del 2002, ove la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge della Regione Sardegna, in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio della caccia, scaturiva dalla lesione alla competenza esclusiva statale preordinata ad assicurare standard minimi ed uniformi di tutela della fauna, "trattandosi di limiti unificanti che rispondono ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato".

Anche in quel contesto la Corte aveva sottolineato come l'applicazione del nuovo regime stabilito ex art. 10 della riforma anche alle Regioni ad autonomia differenziata non implica che, qualora una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà regionale interferisca con l'ambito riservato esclusivamente allo Stato, la Regione possa disciplinare la materia senza dovere osservare i limiti imposti dallo Statuto, derivanti dalle norme fondamentali di riforma economico - sociale e degli obblighi internazionali.