

L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)

Di Nadia Maccabiani *
(9 febbraio 2005)

La sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 29 gennaio 2005 sembra risolvere sbrigativamente la questione di illegittimità costituzionale (sollevata dal Governo, in via d'azione) di tre leggi regionali (rispettivamente della Regione Sardegna, legge 3 luglio 2003, n. 8; della Regione Basilicata, legge 21 novembre 2003, n. 31; della Regione Calabria, legge 5 dicembre 2003, n. 26) tutte volte a dichiarare il territorio regionale quale "denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale". La motivazione più diffusa riguarda la legge regionale Sarda, in quanto trattata per prima nello sviluppo del considerato in diritto e richiamata - *per relationem* - in riferimento alle altre due leggi regionali, stante l'identità delle questioni. Pertanto è su di essa che si sofferma l'attenzione.

Si nota, sin da subito, come, a dispetto della rapidità ed evidenza con la quale la Corte "liquida" la questione (dichiarando l'incostituzionalità delle leggi regionali), l'argomentazione sembri presupporre acquisizioni di non scarso rilievo. In particolare, la sintesi motivazionale che sottende, in realtà, un argomento "non esplicitato" e alquanto più diffusivo, riguarda due ambiti di competenza legislativa: l'uno di esclusiva pertinenza dello Stato ("tutela dell'ambiente": art. 117, c. 2, lett. s), Cost.); l'altro di natura concorrente Stato-Regioni ("tutela della salute": art. 117, c. 3, Cost.). Entrambi questi ambiti, a prescindere dalla differente allocazione della relativa potestà legislativa, godono di un innegabile aspetto identitario: quello funzionale. Entrambi, infatti, sono finalizzati alla salvaguardia di due fondamentali beni della vita: l'ambiente, nell'un caso, la salute, nell'altro. Tanto fondamentali da essere costituzionalmente tutelati (artt.9 e 32 Cost.). Entrambi, oltre che dotati di aspetti suscettibili di reciproca intersecazione, sono destinati ad intrecciarsi con altre materie (es. "governo del territorio"; "tutela e sicurezza del lavoro"; "grandi reti di trasporto"; "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ...). Pertanto, a discapito della loro differente collocazione nel riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, sono uniti da numerosi aspetti di identità, prevalenti su quelli di differenziazione. Al punto che la descrizione fatta dalla Corte costituzionale in riferimento alla funzione di tutela ambientale (oltre che per altre competenze esclusive statali: es. per la determinazione livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - sent. 282/2002; per la tutela della concorrenza - sent. 14/2004), non può che essere estesa a quella di "tutela della salute". Sicché, come precisato nella sentenza 26 luglio 2002, n. 407, non si tratta di "materie in senso stretto", in quanto "idonee ad investire una pluralità di materie", intrecciandosi "inestricabilmente con altri interessi e competenze". Esse, pertanto, si configurano "come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di 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. punto 3 del considerato in diritto). Ne deriva che, come per la "tutela della salute" anche per la "tutela dell'ambiente", seppure elencata tra le competenze legislative esclusive dello Stato, la Corte non esclude contestuali discipline regionali, purché, intervenendo in settori di competenza, si limitino a giustapporsi - senza pregiudicare - quanto uniformemente disposto a livello centrale. Certo, la regione non potrà intervenire per tutelare - in via primaria - il bene ambiente, ma lo potrà fare solo in via riflessa, disciplinando settori di competenza integrati da "interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali". Essa, pertanto, non gode di un "titolo di accesso" diretto, bensì, semplicemente, mediato dall'esercizio di altre (sue) competenze che - indirettamente - assumono rilievo (anche) ambientale. Qui si rinviene la principale differenza con la tutela della salute, quale necessaria implicazione della sua elencazione, all'interno del comma 3 dell'art. 117 Cost., tra le materie di potestà legislativa concorrente. Infatti, simile sistemazione consente alla regione di intervenire apertamente, dichiaratamente e direttamente in quest'ultimo ambito senza dover trovare l'appiglio in altre competenze, come - all'opposto - si impone per la "invasione" di aspetti di tutela ambientale. Ma la descritta differenza tra i due ambiti di disciplina (tutela dell'ambiente, da un lato, tutela della salute, dall'altro) sembra arrestarsi qui. Si arresta al canale attraverso il quale la disciplina regionale può trovare ingresso: diretto, per la salute; indiretto, per l'ambiente. Mentre la differenza non si estende all'ampiezza dello spazio occupabile dalla normativa statale. Esso dipende (*rectius*, è fatto dipendere dalla Corte, nelle sue pronunce) da altro elemento, non certo dal titolo di esercizio della relativa potestà legislativa: il rilievo degli interessi che la disciplina statale è volta a tutelare. E', quindi, ormai innegabile la sopravvivenza e la "dirigenza" del "famigerato" interesse nazionale. L'identità tra i due ambiti di disciplina è - sotto questo aspetto - ripristinata. Lo conferma la sentenza n. 62/2005, nei termini che si vanno esponendo.

In tale pronuncia, la Corte è perentoria nell'affermare che "la legge impugnata non trova fondamento in alcuna delle

competenze attribuite alla Regione medesima dallo statuto speciale e dalla Costituzione". Essa, in particolare, è parimenti tranciante nel ricordare che sussiste "una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ... espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale". La Corte sembra dare per scontata che la disciplina della "tutela ambientale" sia, per ogni aspetto ad essa riconducibile, riservata al livello statale, a prescindere dal livello degli interessi ivi coinvolti. In realtà, poiché richiama i precedenti in materia, ne scaturisce ribadita l'importanza di quest'ultimo allo scopo di tracciare la linea di confine fino alla quale, la legislazione nazionale, è legittimata a spingersi. Pertanto, il breve e reciso periodo (in materia ambientale) contenuto nel punto 4 del considerato in diritto è dotato di respiro e portata ben più estesi e pregnanti di quanto possa (letteralmente) apparire. Il richiamo alla sentenza n. 307/2003 e alla sentenza n. 407/2003 lo confermano. Nella prima, ciò che porta (la Corte) ad escludere che la regione possa fissare dei valori-soglia per le emissioni elettromagnetiche più rigorosi rispetto a quelli stabiliti dal Governo è il "preminente interesse nazionale" sotteso alla realizzazione degli impianti. Da qui l'esigenza della loro uniforme "fissazione a livello nazionale" (cfr. punto 7 del considerato in diritto, sentenza n. 307/2003). Sicché, nella fattispecie ivi affrontata, la Corte ritiene non sussistere un interesse frazionabile a tal punto da consentire discipline difformi da regione a regione. I titoli di competenza concorrente (governo del territorio, tutela della salute, trasporto di energia, ordinamento della comunicazione), seppure sussistenti, non sono, in questo caso, suscettibili di invadere (in via indiretta) la materia ambientale, sono - all'opposto - destinati a frangersi contro il preminente "interesse nazionale" ad una disciplina uniforme. Interesse all'uniformità, che, evidentemente, non è stato ravvisato nella sentenza 407/2002 in tema di attività a rischio di incidente rilevante. In essa la Corte ha riconosciuto alla regione (Lombardia), nell'esercizio della competenza concorrente in materia di tutela della salute, la possibilità di introdurre una disciplina "maggiormente rigorosa ... rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati" (punto 4 del considerato in diritto, sentenza n. 407/2002). In questo caso, la possibilità di differenziare (*in melius*), cui la regione è abilitata dall'esercizio del titolo di potestà legislativa concorrente, non si scontra con alcun "preminente" interesse all'uniformità, salvi, naturalmente gli standards minimi fissati a livello centrale. La lettura è (ancor più) confermata da un punto successivo della stessa sentenza n. 62/2005, laddove prende in esame la questione di legittimità costituzionale di una fonte statale, sollevata dalla Regione Basilicata: il decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi), convertito con la legge 24 dicembre 2003, n. 368. A tale riguardo, la Corte si esprime in questi termini (punto 15 del considerato in diritto): "è ben vero che tale competenza statale [tutela dell'ambiente] non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguendo finalità di tutela ambientale ... così nell'esercizio delle loro competenze ... [concorrenti], ovviamente nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato e dell'esigenza di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni. Ma ciò non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorché individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale".

Ma tale "interesse" alla disciplina uniforme, come può prevalere - e quindi estendere - il confine di una materia di competenza esclusiva statale, quale è quella di "tutela dell'ambiente" (sentenza n. 307/2003), parimenti può farlo in materia di competenza concorrente, operando quale "criterio di estensione" dei confini entro i quali sono identificabili i "principi fondamentali" suscettibili di vincolare il legislatore regionale. Non a caso, la sentenza n. 62/2005, afferma che "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 un ambito territoriale più ampio" (punto 4 del considerato in diritto). Esiste, quindi, un interesse che va oltre quello della tutela della salute dei residenti nella regione e che è destinato a prevalere. Da qui la preclusione alla disciplina differenziata, sia pure maggiormente rigorosa di quella statale. Da qui la sufficienza e la non derogabilità della normativa statale. Simile esigenza di disciplina unitaria aveva - d'altro canto - già portato la Corte, nella sentenza n. 338/2003 (e nella n. 282/2002) in materia di terapia elettroconvulsionale, lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri interventi di psicoturgia, ad affermare che alla tutela dei "diritti fondamentali della persona malata" non può non provvedersi "in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale" (punto 5.1 del considerato in diritto, sentenza n. 338/2003). Inoltre, probabilmente, anche se in modo non esplicito, proprio tale esigenza di tutela uniforme del fondamentale diritto alla salute aveva sorretto l'esclusione, nella sentenza n. 353/2003, della possibilità per la regione (Piemonte) di disciplinare, in maniera differenziata (prevedendo l'istituzione di un apposito registro), le pratiche terapeutiche e le discipline non convenzionali, identificando, allo scopo, un principio vincolante "nella già vigente legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, ... [deve] essere riservata allo Stato" (punto 2 del considerato in diritto, sentenza n. 353/2003). Anche in questo caso, sembra che l'(inespresso) interesse all'uniformità abbia prevalso, "assottigliando" il livello dei principi fondamentali, al

punto da identificarli con la stessa "individuazione delle figure professionali" ed i "relativi ordinamenti didattici".

Quindi, le due materie qui considerate (tutela dell'ambiente e della salute), nonostante la diversa distribuzione della competenza legislativa, si pongono su un piano identitario per quanto riguarda la *ratio* (le esigenze di disciplina uniforme, *rectius* l'interesse nazionale) in grado di sorreggere l'estensione (e la penetrazione) della legislazione statale.

Resta, tuttavia, da chiedersi se la difformità del titolo attributivo della competenza (esclusiva o concorrente) non sia destinata a riflettersi altrove, in particolare sulle modalità (procedimentali) di esercizio della stessa. A tal fine viene in questione la garanzia procedimentale, fondata sul principio di sussidiarietà, che la sentenza n. 303/2003 individua nelle "attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese" (punto 2.2. del considerato in diritto, sentenza n. 303/2003). Infatti, non può non ravvisarsi una differenza tra l'ipotesi in cui l'interesse nazionale estenda il campo di una competenza legislativa attribuita allo Stato in via esclusiva (nel caso che ci occupa, tutela dell'ambiente), da quella in cui estenda una competenza attribuitagli in via meramente concorrente (nella fattispecie, tutela della salute). Le esigenze di rispetto della leale collaborazione sono avvertite in modo più pregnante laddove l'erosione delle competenze regionali intervenga sul secondo, piuttosto che sul primo ambito. Infatti, nel primo, la valutazione dell'interesse nazionale è già stata assolta dal legislatore costituzionale, al punto da classificare la relativa competenza tra quelle esclusive statali. Nel secondo caso, lo è stata solo nei limiti dei "principi fondamentali", sicché ogni volta che, in nome dell'interesse nazionale, si intende includervi aspetti di disciplina che difficilmente sono qualificabili come "di principio", si impone il rispetto di particolari garanzie a tutela della "parte" (la regione) che subisce "l'invasione". Come a dire che l'interesse nazionale non può più essere assunto unilateralmente dallo Stato dovendo passare attraverso i meccanismi "partecipativi". Allora si impone un passo ulteriore rispetto a quanto affermato nella sentenza n. 303/2003. In essa, il "grimaldello" che aveva consentito di motivare l'estensione del principio di sussidiarietà dalle funzioni amministrative a quelle legislative, era stato individuato nel "principio di legalità ... il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge"; pertanto poiché "nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative", essa "in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto ... è anche abilitata a organizzarle e regolarle" (punto 2.1 e 2.2 del considerato in diritto). Ma, vista la diffusività che l'interesse nazionale è in grado di assumere, andando ben oltre le ipotesi in cui si avverte l'esigenza di organizzare e regolare funzioni amministrative (basti pensare alla mera fissazione dei valori-soglia, in tema di inquinamento elettromagnetico; o di disciplina delle pratiche terapeutiche ammesse), il principio di sussidiarietà e la conseguente leale collaborazione possono (anzi, devono) operare a prescindere dal parallelismo (rovesciato) tra funzioni amministrative e legislative e dal - conseguente - imporsi del "principio di legalità". Il rispetto di tali principi si rende doveroso ogni volta che il richiamo a pretese "esigenze unitarie" sia suscettibile di "impingere" competenze ed interessi spettanti alle regioni secondo il riparto formulato dall'art. 117 Cost.

In questo modo si conciliano le due opposte ed imprescindibili tendenze: all'unità, da un lato, all'autonomia territoriale, dall'altro. L'interesse nazionale non scompare, ma deve essere vagliato alla stregua dei criteri enunciati dalla sentenza n. 303/2003: proporzione, ragionevolezza, concertazione. La sentenza n. 62/2005 non lo ignora. Infatti, in relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Basilicata nei confronti del decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi) convertito nella legge 24 dicembre 2003, n. 368, afferma che "il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte" (punto 16 del considerato in diritto). Quindi, tale periodo sottolinea come, allo scopo, non può non rilevare, oltre che il livello degli interessi coinvolti, la loro qualificazione (se attribuiti alla competenza esclusiva o concorrente statale e regionale) e quella degli altri interessi con i quali - eventualmente - si intrecciano. Il tutto al fine di "parametrare" l'intensità della collaborazione che deve essere soddisfatta per giustificare e rendere accettabile "l'estensione" della disciplina unitaria statale.

* Ricercatrice di Diritto pubblico nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia.

A commento della sentenza, cfr. M.CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2002, pagg. 318 ss. L'A. si esprime in modo critico rispetto all'impostazione della Corte che qualifica la tutela dell'ambiente come "materia trasversale", ritenendo di doverla distinguere dalle altre materie-non materie in quanto dotata di "un vero e proprio ambito materiale di disciplina che risulta ... tanto ben determinabile quanto oggettivamente definibile". S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pagg. 337 ss. Anche quest'Autore si esprime in modo critico rispetto alla soluzione adottata dalla Corte volta ad ammettere una interferenza

regionale in materia di tutela dell'ambiente: "sorprende che la Corte ammetta, senza fornire una autentica giustificazione, in una competenza esclusiva dello Stato (la determinazione degli standards di tutela dell'ambiente) la concorrenza della legge regionale, quando invece dovrebbe essere fuor di dubbio .. che nel campo riservato allo Stato in nessun caso la legge regionale debba intervenire, quantomeno se la competenza è stata già impegnata dallo Stato, senza rinvio alla legge regionale". Condivide il punto di vista della Corte, G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e "limiti" alle competenze esclusive statali*, in *Giur. cost.* 2002, pagg. 3347 ss.

Pur sempre in tema di "materie trasversali" cfr. R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it.

In merito all'intervento indiretto della regione in materia ambientale, cfr. F. BENELLI, *L'Ambiente tra "materializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in www.forumcostituzionale.it

Sul punto cfr. A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*;

A commento della decisione, cfr. Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale della funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, L'A. rintraccia nella "dimensione, nazionale o regionale, dell'interesse che prevale in relazione alla singola attività da disciplinare" la chiave (che la Corte utilizza) per identificare il livello al quale il "bilanciamento" tra contrapposte esigenze può essere effettuato. Con la conseguenza che se - tale livello - è nazionale, la regione non può derogare all' "assetto (quindi l'equilibrio) configurato dal legislatore statale".

Si esprime in modo critico sul punto, T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 353 del 2003 della Corte costituzionale*, L'A. manifesta la propria perplessità in questi termini: "la Corte riconosce, pertanto, la dignità di principio fondamentale a un ritaglio di competenza compiuto dalla legge statale in favore del Parlamento nazionale!".

A commento della sentenza cfr. A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare ...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; E. D'ARPE, *La Consulta e le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema. Un nuovo aspetto della Sentenza 303/2002*; tutti questi interventi in www.forumcostituzionale.it.

Nel senso della permanenza dell'interesse nazionale e del suo operare attraverso la leale cooperazione, cfr. R. BIN, cit. In senso critico, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, 2003, Padova, pagg. 146 ss. e C. PINELLI, *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.* 2001, pagg. 194 ss. Danno conto delle posizioni dottrinali contrapposte in tema di interesse nazionale, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, in *Diritto regionale - dopo le riforme*, Bologna, 2003, pagg. 191 ss.

P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, pagg. 381 ss. L'A. sottolinea come dalla giurisprudenza della Corte emerga "un unico filo conduttore, rappresentato dal tentativo di offrire soluzioni ragionevoli rispetto a quello che costituisce il limite principale della riforma, ossia quello di aver eliminato il riferimento all'interesse nazionale". In particolare, l'A. parla di una vera e propria "politica costituzionale" da parte della Corte, volta ad assicurare "la tutela delle esigenze unitarie (il vecchio interesse nazionale) attraverso l'utilizzazione di diversi strumenti" tra cui la "individuazione nel principio di sussidiarietà del criterio cardine per la definizione dei rapporti tra competenze dello Stato e delle Regioni, al di là della loro qualificazione formale".