

**Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"?
Il *nimby* non trova spazio alla Corte costituzionale**

(brevi note alla sent. n. 62 del 2005)

di Giacomo D'Amico *
(31 marzo 2005)

(in corso di stampa nella Rassegna giuridica dell'energia elettrica)

La pronunzia che qui si commenta, pur riunendo quattro questioni di legittimità costituzionale (tre sollevate dal Governo nei confronti di tre leggi regionali ed una sollevata dalla Regione Basilicata nei riguardi di una legge statale), affronta, essenzialmente, due tipi di problematiche che attengono sì allo stesso argomento ma che necessitano di considerazioni diverse.

Innanzitutto, si prenderanno in esame le risposte date dalla Consulta ai ricorsi governativi nei confronti delle leggi della Sardegna, della Calabria e della Basilicata, aventi in comune il fatto di contenere la dichiarazione del territorio regionale come territorio «denuclearizzato» e, in quanto tale, precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri siti, sia pure con l'eccezione dei materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica.

Si tratta, in altre parole, di quel fenomeno, assai diffuso nelle società moderne e definito dai sociologi con l'acronimo *nimby* (*not in my backyard*), consistente nel non volere vicino alla propria abitazione ed, in genere, ai luoghi in cui si trascorre la maggior parte della propria vita tutto ciò che possa risultare potenzialmente pericoloso, pur - e qui risiede la singolarità del fenomeno - non volendosi rinunciare ai benefici che da tali attività possono discendere. Si pensi, ad esempio, alla problematica questione dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani o alla collocazione dei ripetitori telefonici.

Non è questa la sede per riflettere sui più ampi fenomeni sociali che stanno dietro questa tendenza; probabilmente, si è in presenza di un altro "frutto avvelenato" della globalizzazione, che per le fonti di utilità determina un "atteggiamento" *local*, preferendo, invece, il "punto di vista" *global* per tutto ciò che può rivelarsi lesivo di interessi propri. Com'è evidente, alla base di questi comportamenti vi è, probabilmente, quell'egoismo strisciante che contraddistingue l'evoluzione delle nostre società.

In ogni caso, per tornare al contenuto della pronunzia che qui si commenta, la dichiarazione fatta dalle suddette Regioni nelle leggi impugnate sembra palesemente urtare contro i più elementari principi solidaristici che reggono il nostro Stato; senza pensare, poi, che l'eventuale implicito avallo da parte della Consulta avrebbe dato la stura ad una insolita e assolutamente pericolosa "gara del cerino" fra le Regioni italiane, con la conseguenza paradossale di limitare la scelta dei siti ricettivi di rifiuti radioattivi, non già fra le Regioni più idonee dal punto di vista orografico e delle infrastrutture, bensì fra quelle aventi le assemblee legislative "meno reattive" a codesto ordine di problemi. In altre parole, al danno derivante dall'avere una classe politica poco attenta alle tematiche connesse alla tutela dell'ambiente si sarebbe aggiunta la beffa della scelta del proprio territorio come sito da adibire a tali discariche.

Tutto questo, come si ricorderà, nasce dalla forte mobilitazione popolare che ha accompagnato l'emanazione del decreto-legge n. 314 del 2003, che individuava nel territorio del comune di Scanzano Jonico il sito per la realizzazione del Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi. La vibrata reazione delle comunità locali, infatti, ha indotto il Governo a cancellare tale norma dalla legge di conversione del detto decreto, prevedendo un meccanismo più articolato che riproduce un modello di concertazione con le popolazioni locali, ormai ampiamente utilizzato dal legislatore e di cui ci si occuperà nel prosieguo di questo commento.

Le argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale in merito a questo primo profilo si fondano su considerazioni in parte differenti a seconda della legge presa in esame. Con riferimento alla legge della Regione Sardegna, la Consulta, per un verso, ha escluso che siffatta tematica rientri nella materia «edilizia e urbanistica» riservata alla competenza esclusiva della Regione dallo Statuto sardo, per un altro verso, poi, ha ribadito un orientamento già precedentemente manifestato, secondo cui anche quando possa trovare applicazione la norma dello Statuto speciale poco sopra citata, tale competenza primaria sarebbe soggetta ai limiti statutari delle norme di riforma economico-sociale e - soprattutto,

tenuto conto della fattispecie - agli obblighi internazionali e comunitari.

Per quanto riguarda, invece, le leggi delle Regioni Calabria e Basilicata, la Corte ha avuto gioco facile a sottolineare come l'art. 117, comma 2, lett. s), riservi all'esclusiva competenza legislativa dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». In particolare, il giudice delle leggi, confermando una tendenza giurisprudenziale affermata già all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, ha precisato che la detta competenza esclusiva statale in materia di ambiente non esclude «il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale».

Ma la Corte costituzionale non si è limitata ad invocare, a sostegno della propria decisione, la riconducibilità del tema *de quo* all'una o all'altra delle "materie" indicate nel novellato art. 117 Cost.; ha, invece, rafforzato l'impianto argomentativo facendo leva su due ulteriori considerazioni.

In primo luogo, ha ritenuto «decisivo» il contrasto esistente fra la detta normativa e l'art. 120, comma 1, Cost., che pure non era stato «espressamente invocato dal ricorrente». Stando a quanto dice la Corte, dunque, si deve supporre che "almeno implicitamente" il riferimento a codesta norma costituzionale fosse presente nel ricorso. Sembra trattarsi, insomma, di uno di quei casi in cui l'obbligo di indicare le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate, è stato interpretato dal giudice delle leggi «in maniera non troppo formalistica». Al riguardo, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha ormai costantemente ribadito che «in caso di omessa indicazione, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, dei parametri costituzionali che si assumono violati, la questione di legittimità costituzionale è ugualmente ammissibile qualora gli stessi risultino "chiaramente deducibili, anche se solo in maniera implicita, dal contesto della motivazione"» (ord. n. 252 del 2000; in questa stessa direzione v. pure sent. n. 99 del 1997 e ord. nn. 393 del 1997 e 105 del 1999).

In secondo luogo, la Corte costituzionale ha ripetutamente invocato la necessità di una visione unitaria nella predisposizione di una disciplina normativa in materia. Ciò viene ribadito in più passaggi della sentenza: in particolare, si dice che «il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi [...] non può essere risolto sulla base di un criterio di "autosufficienza" delle singole Regioni [...], poiché occorre tener conto della eventuale irregolare distribuzione nel territorio delle attività che producono tali rifiuti, nonché, nel caso dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del territorio e possibilità di collocamento in sicurezza dei rifiuti medesimi».

Ed ancora, con riguardo al ricorso contro la legge della Basilicata, si precisa che «la Regione non può in ogni caso adottare misure che pregiudichino, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto, come accadrebbe se si ostacolasse la possibilità di smaltire correttamente i rifiuti radioattivi».

Le argomentazioni suddette potrebbero indurre a discutere sulla presunta "appartenenza" del tema, oggetto di disciplina da parte delle leggi regionali in questione, all'una o all'altra delle "etichette" previste dall'art. 117; così come si può anche discettare di una rinascita del c.d. interesse nazionale o di una sua mai dichiarata morte. Sta di fatto, però, che se si prova a passare dal piano della mera classificazione di materie, non-materie, materie in senso stretto, ecc., a quello, assiologicamente pregnante, degli interessi che stanno dietro una siffatta disciplina, non può non condividersi il ragionamento svolto dalla Consulta nella pronuncia in esame.

Pensare di poter invocare una (presunta) ripartizione di competenze per farsi beffe di valori che reggono l'intero ordinamento costituzionale, simultaneamente fondato sui principi di unità e di autonomia, significa aver perso di vista il reale obiettivo che la suddivisione di cui all'art. 117 Cost. intende perseguire.

Dietro il riconoscimento di una sfera di attribuzioni proprie dello Stato, delle Regioni o di entrambi non sta il tentativo - peraltro destinato al fallimento - di dividere rigidamente la "torta" delle materie fra i vari invitati; deve, piuttosto, individuarsi la volontà di riflettere, sul piano delle competenze legislative, la diversa estrazione degli interessi che i molteplici casi della vita possono far emergere e porre l'uno contro l'altro.

Con ciò non si vuole affermare che qualunque forma di riparto sia inutile, perché così ragionando si finirebbe con il rimettere, per intero, alla discrezionalità della Corte costituzionale la definizione dei confini tra Stato e Regione. È, però, inevitabile che ogni forma di riparto debba fare i conti con il groviglio di interessi che sta dietro la concreta vicenda sottoposta all'esame della Consulta. E sarà proprio quest'ultima a dover districare questo complicato intreccio di

interessi al fine di garantire al meglio il valore dell'unità nell'autonomia e dell'autonomia attraverso l'unità.

Si può, pertanto, discutere se la chiave di lettura della sent. n. 62 del 2005 debba essere vista nel c.d. interesse nazionale o in un'altra formula analoga. A chi scrive pare che sia piuttosto il nucleo assiologico che sta dietro l'espressione anzidetta a non poter essere omesso; e ciò a prescindere dall'esplicito riferimento di una norma costituzionale all'interesse nazionale.

In altre parole, la scomparsa di esso dal punto di vista formale-procedimentale non ha segnato e non può segnare la sua scomparsa da un punto di vista assiologico-sostanziale; non può, cioè, negarsi che il sistema nel suo complesso tenda ad individuare altre forme di garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento. Tali strumenti potranno assumere una forma diversa o un nome diverso, avranno, magari, le "sembianze" di limiti generali alla potestà legislativa delle Regioni ma dietro questa pluralità di etichette starà sempre un portato comune, solo apparentemente celato dalla eterogeneità dei nomi.

Ciò perché il c.d. principio unitario «non è uno dei principi fondamentali dell'ordinamento» o «uno dei "caratteri" dello Stato», bensì è «un *modo di essere* dell'intero ordinamento e dello Stato, che non esisterebbe appunto se non in quanto "unità"». Alla luce delle considerazioni suesposte, pertanto, pare preferibile parlare dell'interesse nazionale come della "vecchia versione del principio unitario", piuttosto che definire quest'ultimo come una «versione aggiornata del vecchio interesse nazionale». A fondamento di ogni ordinamento autenticamente autonomista, infatti, vi è la continua «tensione tra le ragioni dell'unità e le ragioni dell'autonomia»; tensione, che si traduce nel raggiungimento di un punto di equilibrio tra le opposte ragioni, di cui l'intero assetto costituzionale è espressione.

Questa presa di posizione non equivale, quindi, ad un'acritica adesione alle "ragioni dello Stato"; al contrario, il tentativo è quello di sfatare il mito negativo dell'interesse nazionale, inteso troppo spesso *solo* come lo strumento di cui si è servito storicamente e tutt'ora continuerebbe a servirsi lo Stato, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, per imporre delle illegittime restrizioni all'autonomia regionale.

Pur non negandosi, infatti, l'uso distorto che di questo limite è stato fatto, occorre, volta per volta, verificare l'esistenza di interessi unitari al fine di stabilirne il "cattivo uso". Va, cioè, attentamente ponderata la valutazione, compiuta dal legislatore sia statale che regionale, della natura degli interessi che stanno dietro una data disposizione normativa; solo dopo questa opportuna verifica potrà misurarsi il grado di compatibilità della norma impugnata rispetto al parametro costituzionale.

È questa, in fondo, la direzione nella quale si è mossa la Corte costituzionale nella sent. n. 303 del 2003, in cui il Giudice delle leggi ha chiaramente affermato che «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza [...] possono giustificare una deroga [al riparto di competenze] solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza allo stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata».

In altre parole, solo a queste (tre) condizioni è ammessa la prevalenza delle ragioni dell'unità rispetto a quelle dell'autonomia in deroga al riparto costituzionale delle competenze. In particolare, le condizioni giustificative della deroga non devono attenersi solo al profilo sostanziale-assiologico (l'esistenza di un interesse pubblico, che sia stato valutato in maniera «proporzionata» e ragionevole) ma anche a quello strettamente procedimentale (la necessità di un accordo con la Regione). D'altra parte, proprio su quest'ultimo punto si sofferma ampiamente la Consulta, laddove precisa che «una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza» rappresenti il deciso superamento della «funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale».

In altre parole, l'esigenza unitaria oggi assume una «valenza squisitamente procedimentale», richiedendo, pertanto, la previsione delle opportune «attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». D'altronde, è per l'appunto quest'ultimo - il principio di leale collaborazione - l'autentica chiave di volta sulla quale si concentrano le tensioni tra le ragioni dell'unità e dell'autonomia; dipende, dunque, dal modo in cui esso è inteso dai soggetti istituzionali la realizzazione di quell'equilibrio di cui sopra.

È proprio quello suddetto il filo rosso che collega i tre ricorsi contro le leggi regionali a quello della Regione Basilicata contro il decreto-legge n. 314 del 2003, convertito con la legge n. 368 del 2003. Con quest'ultimo provvedimento, infatti, il legislatore di conversione, come già si è accennato, ha modificato l'originaria disciplina che individuava nel territorio di

Scanzano Jonico il sito per il Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi.

Con riguardo a tale legge, la Corte costituzionale ha, per un verso, fatto salva la procedura di individuazione del sito, ritenendola conforme alla «concezione procedimentale e consensuale» di cui si è detto poco sopra, ma, per un altro verso, ha invece ritenuto che il procedimento di localizzazione e di realizzazione dell'impianto non assicurasse le opportune forme di partecipazione della Regione interessata.

In particolare, con riguardo al primo profilo (individuazione del sito) la legge prevede un coinvolgimento della Regione - attraverso la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali - mediante lo strumento dell'intesa, sia pure in senso debole, con la previsione, cioè, che, in caso di mancato accordo, il sito sarà individuato con un provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio.

Al contrario, in merito al secondo profilo (localizzazione e realizzazione dell'impianto), sul quale si è abbattuta la scure della Corte, il coinvolgimento delle popolazioni locali era previsto nella forma, assai più limitata, del parere reso da una Commissione tecnico-scientifica nella quale erano presenti componenti nominati dalla Conferenza unificata. Al riguardo, il giudice delle leggi ha precisato che «a questo livello» (a differenza, evidentemente, di quanto statuito per la fase dell'individuazione del sito) non può più bastare il «semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola Regione interessata».

La Consulta, pertanto, si è mossa chiaramente lungo il sentiero tracciato da una cospicua giurisprudenza ed in particolare dalla citata sent. n. 303 del 2003. Resta, altresì, com'è stato giustamente notato, il problema del significato che occorre dare al termine "intesa" e di una congrua valutazione degli interessi in gioco, che da sola può consentire di stabilire quali forme debba assumere la partecipazione al procedimento della Regione interessata.

Ancora una volta, però, il giudice dell'*an* e del *quomodo* di tale partecipazione non può che essere la Corte costituzionale, al cui prudente giudizio occorrerà rimettersi al fine di una corretta traduzione procedimentale del principio della leale collaborazione.

* Ricercatore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Messina. E-mail: damicog@yahoo.it

Sui territori denuclearizzati si rinvia al recente studio di M. Roscini, *Le zone denuclearizzate*, Giappichelli, Torino, 2003.

Al riguardo, da più parti si sottolinea l'esigenza di «globalizzare la solidarietà». Quest'ultima espressione, utilizzata da Giovanni Paolo II, è ripresa, tra gli altri, da A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 363 ss.

Sent. n. 62 del 2005, punto 4 del cons. in dir. Sulla giurisprudenza costituzionale in tema e sull'intreccio di competenze statali e regionali v., di recente, i saggi contenuti in Aa.Vv., *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di B. Pozzo e M. Renna, Giuffrè, Milano, 2004.

R. Romboli, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in Aa.Vv., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, a cura dello stesso A., Giappichelli, Torino, 1999, 87.

Ancora di recente, la Consulta, nel giudizio definito con la sent. n. 228 del 2004, già nel ritenuto in fatto (punto 2.1), ha integrato l'indicazione dei parametri costituzionali violati, fatta dalla Provincia autonoma di Trento, con l'aggiunta dei riferimenti agli artt. 3 e 76, precisando che si trattava di «parametri non invocati espressamente dalla Provincia ricorrente, ma agevolmente ricavabili dal testo del ricorso». In proposito, sintomatica è la collocazione della suddetta valutazione nella parte in fatto della decisione; da ciò deve, infatti, dedursi, non solo l'assoluta "naturalità" di una siffatta operazione di estensione del parametro individuato nel dispositivo dell'atto introduttivo del giudizio ma anche la necessità di tale intervento integrativo al fine di una adeguata risposta alla domanda di giustizia costituzionale rivolta alla Corte dal ricorrente.

Sent. n. 62 del 2005, punto 4 del cons. in dir.

Punto 7 del cons. in dir.

N. Maccabiani, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, 9 febbraio 2005.

V., part., T. Martines-A. Ruggeri-C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 2005, 12 s.

Come fa N. Maccabiani, nello scritto sopra citato.

A. Ruggeri, *"Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, in Aa.Vv., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002, a cura e con prefazione di G. Rolla, Giappichelli, Torino, 2003, 91 (corsivi testuali).

Come fa I. Nicotra, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in , 18 febbraio 2005.

A. D'Atena, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in Aa.Vv., *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, cit., 149. A proposito dell'art. 5 Cost. questo Autore riporta il commento sarcastico di Denis de Rougemont, secondo cui la norma in parola «metterebbe d'accordo il diavolo e l'acqua santa: il centralismo dei giacobini e il federalismo dei girondini».

Sent. n. 303 del 2003, punto 2.2. del cons. in dir.

Ibidem.

Sent. n. 62 del 2005, punto 17 del cons. in dir.

S. Agosta, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. reg.*, 2/2004, spec. 718 ss.

Cfr. S. Agosta, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte?*, cit., 724 ss.