

Sentenza n. 62 del 2005 (Stoccaggio di materiale radioattivo)

Con la sentenza n. 62 del 2005, la Corte costituzionale, nel dichiarare illegittime le leggi delle Regioni Sardegna, Basilicata e Calabria che proclamavano i rispettivi territori denuclearizzati e preclusi, salvo tassative eccezioni, al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti in loco, ha tuttavia precisato le modalità che debbono essere seguite per la scelta e la "validazione" di siti destinati ad ospitare scorie radioattive, dichiarando, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale anche degli articoli 1, comma 4-*bis*, e 2, comma 1, lett. *f*), 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), nella parte in cui, in violazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra Stato e Regioni, non prevedono adeguate forme di partecipazione della Regione interessata ai procedimenti di "validazione" del sito e di approvazione dei progetti.

La questione al vaglio dei giudici di legittimità è originata da tre ricorsi con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale la legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8 (Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato); la legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 31 agosto 1995, n. 59); la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26 (Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale e salute dei cittadini); e da un ricorso con cui la Regione Basilicata ha, a sua volta, impugnato in via principale 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) e la relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368.

Per il ricorrente, le leggi regionali interferirebbero con la materia dell'ambiente, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.; violerebbero, altresì, l'articolo 117, primo comma, Cost., in quanto contrasterebbero con la disciplina attuativa di direttive comunitarie recata dal decreto legislativo n. 230 del 1995, che sarebbe fonte della disciplina integrale della materia. Infine, precludendo la circolazione dei rifiuti radioattivi sul territorio regionale, le leggi impuginate violerebbero l'articolo 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., che riserva allo Stato la competenza in materia di tutela della concorrenza, perché interferirebbero nel mercato dei materiali nucleari, anch'essi soggetti alla disciplina della concorrenza.

Per le Regioni, la tutela dell'ambiente non sembra configurabile, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e

delimitata, poiché, al contrario, essa investe e si intreccia con altri interessi ed altre competenze regionali di tipo concorrente quali, ad esempio, la tutela della salute; né la titolarità di tali competenze può ritenersi preclusa o impedita dalla competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

Per la Consulta, l'intervento legislativo esercitato dalle Regioni non trova alcun fondamento costituzionale, neanche alla luce del nuovo Titolo V, configurando una lesione della sfera di competenza esclusiva statale nella materia ambientale. In tale ambito, infatti, non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali in forza dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata riconosciuta allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost. Sebbene tale competenza debba esercitarsi in forme che non escludono il concorso di normative regionali ad essa funzionalmente collegate, tuttavia i poteri regionali concorrenti, invocati dalle resistenti nel campo della tutela della salute, non possono legittimare misure più restrittive di quelle fissate dallo Stato suscettibili di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della tutela della salute in un ambito territoriale più vasto, come accadrebbe se si ostacolasse la possibilità di smaltire correttamente i rifiuti radioattivi. In altre parole, l'esigenza regionale di tutelare la salute dei cittadini presenti sul proprio territorio deve cedere il campo all'esigenza statale di soddisfare interessi di rilievo ultraregionale ovvero di tutelare la salute di tutti i cittadini. A ciò si aggiunga la considerazione che, in ogni caso, è sempre vietata alle Regioni, anche a statuto speciale, l'adozione di misure dirette ad ostacolare, in qualsiasi modo, la libera circolazione delle persone e delle cose (articolo 120, primo comma, Cost.). Le normative regionali censurate, che precludono il transito e la presenza, anche provvisoria di materiali nucleari provenienti da altri territori sono, pertanto, illegittime perché prevedono misure vietate alle Regioni dalla Costituzione ed invadono, altresì, la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost.

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), è stato impugnato dalla Regione Basilicata nel testo risultante dalla legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368. Esso, a differenza del testo originario del decreto, non individua più nel territorio del Comune di Scanzano Jonico, in provincia di Matera, il sito per la realizzazione del Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi. Si limita a prevedere che la sistemazione in sicurezza dei rifiuti radioattivi sia effettuata presso il Deposito nazionale, che costituisce "opera di difesa militare di proprietà dello Stato" e che il sito sia individuato entro un anno dal Commissario straordinario,

sentita l'apposita Commissione tecnico-scientifica, e previa intesa in sede di conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, ovvero, in mancanza del raggiungimento dell'intesa entro il termine stabilito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 1). La realizzazione del Deposito è affidata alla società gestione impianti nucleari (SOGIN s.p.a.: art. 1, comma 2), utilizzando le procedure speciali previste per le opere cosiddette strategiche dalla legge n. 443 del 2001 (art. 1, comma 3). La "validazione" del sito è effettuata dal Consiglio dei ministri, sulla base degli studi effettuati dalla apposita Commissione tecnico-scientifica, previo parere dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, del Consiglio nazionale delle ricerche e dall'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (art. 1, comma 4-bis). L'articolo 2 prevede la nomina da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di un Commissario straordinario, il quale provvede in deroga alla normativa vigente agli adempimenti relativi alla realizzazione del Deposito, fra cui l'approvazione dei progetti (comma 1, lett. f), ed è autorizzato ad adottare, con speciali modalità e poteri, anche sostitutivi, tutti i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla progettazione, all'istruttoria, all'affidamento ed alla realizzazione del Deposito nazionale, fatte salve le sole competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in materia di valutazione di impatto ambientale e le competenze dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici-APAT (comma 2). E' prevista una speciale Commissione tecnico-scientifica, composta da diciannove esperti, il cui Presidente è nominato dal Presidente del Consiglio d'intesa con la Conferenza unificata (comma 3). L'articolo 3 prevede l'allocatione e gestione in via definitiva dei rifiuti radioattivi di III categoria e del combustibile irraggiato nel Deposito nazionale, e la messa in sicurezza e lo stoccaggio dei rifiuti di I e II categoria in base ad un decreto del Presidente del Consiglio. L'articolo 4 prevede fra l'altro misure compensative a favore dei siti che ospitano impianti nucleari, e successivamente del territorio che ospita il Deposito nazionale. L'articolo 5 dispone misure di carattere finanziario; l'articolo 6 disciplina l'entrata in vigore del decreto.

Per la Regione Basilicata sarebbe violato, in primo luogo, l'articolo 77 della Costituzione, in quanto mancherebbero i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza idonei a legittimare l'intervento del Governo attraverso la decretazione d'urgenza. Sarebbero, altresì, violate le competenze legislative concorrenti regionali in materia di tutela della salute, protezione civile e governo del territorio, in quanto la disciplina adottata produrrebbe effetti vincolanti e non si limiterebbe, come sarebbe stato doveroso, a fissare principi sulla cui base le Regioni dettano una ulteriore normativa. La ricorrente lamenta, infine, la violazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione tra Stato e Regioni, osservando che, pur avendo

lo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, le funzioni amministrative dovrebbero essere svolte dagli enti territoriali ogni volta che l'ente sia coinvolto da iniziative riguardanti il suo territorio o la sua popolazione.

La censura di violazione dell'articolo 77 Cost. è infondata. Per la Corte *“non solo non è evidente, nella specie, la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, che legittimano il ricorso al decreto legge (...): ma, al contrario, appare evidente come l'esigenza di prevedere una adeguata disciplina idonea a consentire la realizzazione delle opere, oggi mancanti, necessarie per un corretto smaltimento dei rifiuti radioattivi, evitando pericoli per la salute e per l'ambiente, configuri un valido presupposto per un intervento d'urgenza: anche se poi il completamento delle procedure e delle opere necessarie possa richiedere tempi non brevi. L'urgenza infatti riguarda il provvedere, anche quando occorra tempo per conseguire il risultato voluto”* .(Considerato in diritto n. 13).

Quanto alle altre censure, per i giudici la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., legittima l' intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, oggi conservati in via provvisoria in diversi siti, ma destinati a trovare una loro collocazione definitiva che offra tutte le garanzie necessarie sul piano della protezione dell'ambiente e della salute. Tale competenza statale non esclude la possibilità per le Regioni di intervenire esercitando le proprie competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio, 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 un'ulteriore normativa regionale. Anche l'attribuzione delle funzioni amministrative necessarie per realizzare interventi di rilievo nazionale può essere disposta dalla legge statale nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., e in base ai criteri generali dettati dall'articolo 118, primo comma, Cost., vale a dire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La localizzazione e la realizzazione di un unico impianto destinato a consentire lo smaltimento dei rifiuti radioattivi costituiscono, secondo i giudici, compiti il cui esercizio unitario può richiedere l'attribuzione della competenza ad organi statali. *“Tuttavia, quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre*

competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi" (Considerato in diritto n. 16). I procedimenti configurati dal decreto legge impugnato concernono sia l'individuazione del sito in cui collocare il Deposito, sia la concreta localizzazione e la realizzazione dell'impianto. Sotto il primo profilo è corretto il coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, chiamata a cercare l'intesa sull'individuazione del sito (art. 1, comma 1). In caso di mancata intesa, lo Stato deve essere posto in condizioni di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, e dunque l'individuazione del sito è rimessa, altrettanto correttamente, ad un provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri. Per l'individuazione del sito la legge prevede, dunque, un coinvolgimento delle Regioni mediante lo strumento dell'intesa, sia pure in senso debole, con la previsione, cioè, che, in caso di mancato accordo, il sito verrà individuato con un provvedimento adottato dal Governo.

Quando però, una volta individuato il sito, si deve provvedere alla sua "validazione", alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata. Pertanto, non basta più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, divenendo necessario l'intervento della singola Regione interessata. Secondo la disciplina impugnata, invece, alla "validazione" del sito provvede il Consiglio dei ministri, sulla base degli studi della Commissione tecnico-scientifica, e sentiti i soli pareri di enti nazionali (l'Agenzia per la protezione dell'ambiente, il CNR e l'ENEA: art. 1, comma 4-*bis*); a sua volta, il Commissario straordinario statale provvede, fra l'altro, anche in deroga alla normativa vigente, ad approvare i progetti (art. 2, comma 1, lettera *f*). Alla luce delle considerazioni espresse, la Consulta dichiara l'incostituzionalità di queste due norme del decreto legge nella parte in cui non prevedono adeguate forme di partecipazione al procedimento della Regione interessata nel cui territorio l'opera deve essere realizzata.

Dott. ssa Paola Garro