

# L'energia nucleare tra Stato e Regioni (e discorso pubblico)<sup>1</sup>

Raffaele Bifulco

La delega legislativa in materia di produzione di energia elettrica nucleare, contenuta nell'art. 25, c.2, e dell'art.26 L.99/2009 è stata oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale da parte di diverse Regioni. E' molto probabile che anche il d.lgs. 31/2010, attuativo della delega e recante «*disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionali di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagna informative al pubblico, a norma dell'art.25 della legge 23 luglio 2009, n.99*», sarà oggetto di censure da parte del fronte regionale.

Le brevi riflessioni che seguono non hanno certo la pretesa di risolvere le questioni sollevate dalle Regioni. Esse rappresentano solo un contributo ad una corretta definizione dei problemi competenziali sollevati dalla disciplina citata, alla luce dell'attuazione che ne è stata data attraverso il d.lgs.31/2010. Fuori dal campo di osservazione resta pure il merito della scelta nucleare.

I ricorsi regionali hanno ricondotto la disciplina normativa impugnata alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", attribuita dall'art. 117, c.3, Cost., alla potestà concorrente di Stato e Regioni. Alcune Regioni, pur ritenendo applicabile il meccanismo della chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative in materia, hanno ritenuto illegittima la legge di delega nella parte in cui non ha imposto al legislatore delegato il rispetto di quei meccanismi ispirati al principio di leale collaborazione, in particolare dell'intesa in senso 'forte' in presenza dei quali si giustifica l'attrazione in sussidiarietà. Il precedente della Corte costituzionale contenuto nella sent. 383/2005 rappresenta un punto di forza della tesi regionale.

In effetti la disciplina contenuta nel d.lgs 31/2010, come si desume dal titolo del decreto medesimo sopra riportato, pare senz'altro rientrare nella materia dell'energia per come essa è disciplinata nell'art. 117, c.3, Cost. In tal senso depone anche la testuale affermazione contenuta nell'art. 3, c.2, d.lgs.31/2010, secondo cui la strategia nucleare rientra nella più ampia strategia energetica nazionale.

Se la Corte dovesse propendere per questa interpretazione, la contesa potrebbe essere risolta in base agli argomenti principali contenuti nella menzionata sent. 383/2005: potere dello Stato di chiamare in sussidiarietà le funzioni amministrative a patto di utilizzare meccanismi ispirati al principio di leale collaborazione.

La questione si sposta allora inevitabilmente sui meccanismi di collaborazione previste dal decreto legislativo attuativo. Viene in gioco, a tal proposito, l'art.11 del decreto rubricato «certificazione dei siti», in cui Stato e Regioni trovano la disciplina delle rispettive competenze. In sintesi il meccanismo cooperativo funziona così: il Ministro dello sviluppo economico sottopone ciascuno dei siti certificati all'intesa della Regione interessata; in caso di mancata intesa si costituisce un Comitato interistituzionale, composto in maniera paritaria da rappresentanti dello Stato e della Regione (nonché del Comune interessato); le modalità di funzionamento del Comitato sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata; se per un qualsiasi motivo non si arriva all'intesa, questa è sostituita da un D.P.R., previa delibera del Consiglio dei ministri, integrato con partecipazione della Regione interessata. L'elenco dei siti –sui quali è stata raggiunta l'intesa ovvero adottato il decreto sostitutivo di intesa- viene poi inviato alla

---

<sup>1</sup> Intervento presentato al Convegno su *Il diritto dell'energia nucleare*, organizzato dalla Conferenza annuale di diritto dell'energia, a Roma, 28 e 29 aprile 2010.

Conferenza Unificata, chiamata ad esprimere la propria intesa; in mancanza di quest'ultima il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.

Il procedimento appare inevitabilmente complesso e irrigimentato. Tuttavia quell'attività di codeterminazione connessa all'intesa, che, in base alla giurisprudenza costituzionale, deve essere garantita alla Regione, non pare illegittimamente compressa: il decreto sostitutivo soddisfa quei requisiti che l'art.3 d.lgs.281/1997 e la Corte costituzionale ritengono necessari al fine di evitare illegittime compressioni dell'autonomia regionale. In una recentissima sentenza la Corte ha indicato proprio nell'art.3 d.lgs. 281/1997 –nella parte in cui prevede la deliberazione motivata del Consiglio dei ministri sostitutiva della mancata intesa- “una norma di chiusura” del “sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde” (sent.121/2010, cons. in dir. 9). La deliberazione motivata, che il d.lgs.281/1997 richiede per superare la mancata intesa, è in effetti riprodotto nell'art.11, c.6, del d.lgs.31/2010, che prevede anche la partecipazione del presidente della Regione interessata.

La logica sostitutiva trova poi un proprio ulteriore fondamento costituzionale nella clausola dell'«unità economica», di cui all'art.120, c.2, Cost.

A questo punto conviene però chiedersi se questa sia l'unica strada per impostare correttamente la questione dei rapporti tra Stato e Regioni nell'ambito della disciplina dell'energia nucleare. Bisogna domandarsi, in altri termini, se la strada passi necessariamente attraverso la materia dell'energia per come è disciplinata nell'art.117, c.3, Cost.

Senza voler riprendere le pur giuste critiche che la dottrina ha mosso alla collocazione di questa materia all'interno della potestà legislativa concorrente, parlando di errore materiale e di incongruenze, non si crede di errare dicendo che né il legislatore costituzionale, allorché ha riscritto l'art.117 Cost., né la Corte costituzionale, allorché ha interpretato l'art.117 nella parte che rileva in questa sede, avessero in mente la disciplina dell'energia nucleare. Naturalmente quanto appena affermato non può essere un argomento decisivo, se non a patto di disconoscere il fenomeno dell'*entfremdung* della norma rispetto alla disposizione.

E tuttavia la disciplina dell'energia nucleare contiene delle specificità e soprattutto delle 'esternalità' di carattere ambientale, sociale, di sicurezza, culturale tali da non poter essere accomunata alla disciplina di una qualsiasi altra fonte di energia. A tale proposito gli esperti di energia nucleare ragionano dell'energia nucleare come di un'energia sistemica, vale a dire di un'energia complessa dal punto di vista organizzativo (L.De Paoli, *L'Italia e l'opzione nucleare*, in *Italianieuropei*, 4, 2008, 136). Rispetto a tali caratteristiche riesce difficile mantenere ferma anche la statuizione della Corte relativa alla riferibilità dell'art.117, c.3, Cost. -nella parte in cui disciplina la materia dell'energia- a qualunque fonte di energia (sent.383/2005, cons.in dir.13).

In ogni caso, al di là di queste osservazioni, indicazioni più concrete ai fini di una differente impostazione della questione provengono dai contenuti del d.lgs.31/2010. A tal proposito appare rilevante l'esame dell'art.3 che disciplina la strategia del Governo in materia nucleare. Nel documento programmatico che delinea gli obiettivi strategici in materia nucleare un ruolo prioritario è assegnato alla protezione dalle radiazioni ionizzanti e alla sicurezza nucleare (art.3,c.1.).

Se poi si passa all'esame dei contenuti della Strategia nucleare del Governo, per come indicata dall'art.3, c.3, ci si accorge in concreto che le implicazioni della produzione di energia nucleare sono molto differenziate e comunque non coincidono con quelle solitamente chiamate in gioco dalla produzione di altre fonti energetiche. I contenuti della Strategia toccano dunque le seguenti materie:

- aspetti di sicurezza nucleare ambientale, locuzione che pare inglobare profili materiali attinenti sia alla sicurezza come ordine pubblico sia alla tutela dell'ambiente (lett.a, d, g);
- aspetti economici, relativi ai benefici attesi in termini di sicurezza degli approvvigionamenti (lett.b), e aspetti di politica industriale (lett.h);
- rapporti internazionali (lett.e);

- aspetti propri della produzione di energia (lett.c, l);
- aspetti più prettamente gestionali (lett.f, i).

In sintesi l'obiettivo principale, almeno nelle intenzioni del Governo, appare essere l'utilizzazione dell'energia nucleare come fattore di stabilizzazione del prezzo dell'energia e di sicurezza negli approvvigionamenti di energia. Ciò è del resto in linea con le indicazioni che provengono dal livello comunitario, che notoriamente, nel campo dell'energia nucleare, non sono vincolanti in quanto la scelta di ricorrere all'energia nucleare è lasciata alla competenza degli Stati membri. Tuttavia le linee di sviluppo della politica energetica europea sottolineano il ruolo del nucleare come fattore di stabilizzazione del prezzo e sicurezza negli approvvigionamenti nonché di riduzione delle emissioni di gas serra.

Può dunque osservarsi che attraverso la disciplina legislativa in esame il Governo si propone chiaramente di incidere sul sistema economico nazionale. Le misure riguardano la produzione di energia ma la strategia nucleare appare –giusto o sbagliato che sia, non interessa- una “scelta fondamentale di politica economica” dello Stato (per usare le parole della Corte costituzionale nella sent.14/2004, cons.in dir.6.2). Dunque un titolo di competenza che, soprattutto attraverso la materia della tutela della concorrenza, rientra nell'art.117, c.2, lett.e), Cost.

Accanto a questo obiettivo principale, poi, la disciplina dell'energia nucleare tocca –sia nella fase della produzione e ancor più in quella dello stoccaggio- la materia della sicurezza e della tutela ambientale, anch'esse notoriamente titoli di legittimazione rientranti nell'art.117, c.2, Cost.

Per completezza si ricorda che l'art.4 (auto)qualifica la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari come «attività di preminente interesse nazionale».

In conclusione questa breve rassegna dei contenuti della Strategia nucleare conferma che, dal punto di vista materiale, contenutistico, la disciplina dell'energia nucleare chiama in gioco diversi titoli di legittimazione competenziale, rientranti nell'ambito sia della potestà esclusiva statale (tutela della concorrenza, sicurezza, tutela dell'ambiente) sia della potestà concorrente (energia ma anche governo del territorio). Tuttavia, in ragione delle implicazioni tecniche e del carattere sistemico dell'energia nucleare, sembrano prevalere decisamente i titoli di legittimazione competenziale spettanti alla potestà legislativa esclusiva statale.

A conclusione di queste brevi considerazioni residua un dubbio, che tuttavia attiene alla politica del diritto più che al diritto positivo e che si prova a formulare nei termini seguenti: in ragione degli effetti sulla sicurezza ambientale dei cittadini, sull'ambiente in sé e sulle generazioni future la materia nucleare può essere lasciata alle politiche di maggioranza? Si ritiene che su politiche pubbliche di tale rilievo l'opinione pubblica dovrebbe essere maggiormente coinvolta.

Le modalità sono principalmente di due tipi. La prima possibilità consiste in un coinvolgimento della sfera pubblica in una fase, per così dire, antecedente alla decisione sull'opzione nucleare. Attraverso un dibattito pubblico preventivo le forze politiche di uno Stato democratico, territorialmente composto, possono così più legittimamente convergere sull'opportunità di una espressa previsione costituzionale di un titolo di legittimazione in materia nucleare. È questo il percorso seguito nell'ordinamento costituzionale tedesco in cui una sfera pubblica particolarmente sensibile ha spinto i partiti politici ad un'esplicita previsione costituzionale con la quale la materia nucleare è stata dapprima attribuita alla competenza concorrente (nel 1959) e poi a quella esclusiva della Federazione (nel 2006).

L'altra possibilità consiste nella ricerca di una partecipazione della sfera pubblica in una fase successiva rispetto alla decisione sull'opzione nucleare, come avviene negli Stati Uniti e in Francia, nelle quali assumono un ruolo particolarmente significativo la previsione di un'autorità amministrativa indipendente competente sulla materia nucleare e l'esistenza di dibattiti pubblici diretti ad assicurare un'effettiva partecipazione alle decisioni in materia nucleare.

Rispetto ad entrambi i modelli la normativa italiana appare estremamente carente. Essa punta soprattutto sugli strumenti dell'informazione al pubblico, in particolare attraverso gli artt. 8, c.2, 9, c.2 e 22. È tuttavia molto probabile prevedere che anche se la normativa esaminata supererà gli

ostacoli di costituzionalità qui brevemente esaminati, ne incontrerà molti altri, più difficilmente superabili in assenza di strumenti di effettiva partecipazione democratica, nella fase di implementazione.