



Ritorno al nucleare e Corte costituzionale. Atto primo

Antonio Di Martino e Antonio Sileo

Il programma nazionale per il ritorno all'energia nucleare è già in forte ritardo, ma ha superato indenne il primo scontro con le Regioni. Si tratta, però, solo della prima partita, ci sarà ancora tempo per la rivincita (altra pronuncia della Consulta) e, forse, per una bella (ricorso al referendum). Nel frattempo però, per ritardi governativo- parlamentari, tutto potrebbe (ri)diventare materia di campagna elettorale

La tanto annunciata ripresa della produzione di energia da fonte elettronucleare è diventata, come non era difficile prevedere, una corsa a ostacoli. E oltre a ritardi stupefacenti, come quello per il varo dell'Agenzia per la sicurezza, resta un ostinato contenzioso tra Stato e Regioni che è lungi dall'essere risolto.

I fatti sono noti: lo scorso anno, metà delle regioni – all'epoca, tutte amministrate da coalizioni di centrosinistra – sono ricorse alla Corte costituzionale contro gli articoli 25 (Delega al Governo in materia nucleare) e 26 (Energia nucleare) della legge n. 99/09 (c.d. Legge Sviluppo). È sopraggiunto anche il ricorso del Molise, incredibilmente oltre i termini consentiti dall'art. 127 Cost.

I ricorsi erano motivati dall'assenza, nella normativa in questione, di meccanismi di intesa forte tra lo Stato e le Regioni nella scelta dei siti delle centrali, nelle modalità di esercizio del potere sostitutivo del governo e, infine, nella possibilità di dichiarare tali siti come aree di interesse strategico nazionale. Nella propria memoria difensiva, l'Avvocatura dello Stato aveva replicato che gli interessi coinvolti nel campo dell'energia elettronucleare erano tali da richiedere una disciplina uniforme e, pertanto, inerivano a materie di competenza legislativa esclusiva statale.

Con la sentenza n. 278, il 23 giugno, la Corte costituzionale ha dichiarato in parte infondate e in parte inammissibili nel merito le questioni sollevate dalle Regioni (nel frattempo, il Piemonte ha ritirato il proprio ricorso).

La pronuncia è stata accolta con il plauso dell'esecutivo e dei sostenitori dell'atomo: ma il dictum della Consulta è davvero così propizio alle tesi dei "nuclearisti"?

Senza pretese di esaustività, proviamo a trarre alcune linee di tendenza dalle argomentazioni svolte dai giudici della Corte.

Questi hanno dichiarato, innanzitutto, infondate le doglianze regionali relative all'impossibilità tecnico-giuridica di conferire delega legislativa in una materia oggetto di potestà legislativa concorrente, poiché le norme statali non potrebbero assumere quel carattere dettagliato che invece avrebbero le norme delegate. Ad avviso della Corte, invece, in tal modo si confonde il grado di determinatezza proprio dei principi e dei criteri direttivi della delega (art. 76 Cost.) con quello, distinto e perciò non necessariamente coincidente, dei principi fondamentali di materia concorrente.

È legittimo, quindi, l'impiego della delega legislativa anche nelle materie a potestà legislativa ripartita.

Degni di nota anche i passaggi della sentenza che afferiscono al significato da attribuire alla materia dell'energia nucleare. Stavolta i giudici costituzionali hanno respinto l'assunto dell'Avvocatura dello Stato secondo cui le peculiarità proprie della fonte nucleare - anche con riguardo ai profili del cambiamento climatico, della sicurezza di approvvigionamento e della competitività del sistema produttivo - attrarrebbero tale materia verso una serie di competenze legislative esclusive dello Stato, sottraendola perciò alla disciplina concorrente in tema di produzione dell'energia. Per la Consulta, all'opposto, tale scelta non trova riscontro nel nuovo art. 117, e, per giunta, è smentita dal significato che l'espressione "energia" assume nell'ambito della legislazione ordinaria.

I giudici riconoscono tuttavia che una disciplina organica del processo di produzione dell'energia elettrica nucleare chiama in causa, di necessità, unitamente a quelli energetici, ulteriori interessi che, in parte, sono imputabili a materie di competenza legislativa concorrente e, in una parte significativa, afferiscono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato.

Il giudice delle leggi, pertanto, giunge a sancire che nell'ambito della delega sul nucleare contenuta nella Legge Sviluppo possono individuarsi due differenti categorie di disposizioni:

- norme riconducibili alla materia concorrente della «produzione dell'energia». Tali sono le disposizioni inerenti alla costruzione ed esercizio di impianti nucleari, alle garanzie di tipo sostitutivo in caso di mancato raggiungimento delle intese con gli enti locali o, infine, alla definizione delle tipologie degli impianti di produzione: «(...) con esse il legislatore ha concretizzato normativamente l'intento non solo di riavviare l'approvvigionamento energetico da fonte nucleare, ma al contempo di favorirne un rapido sviluppo, attraverso le tappe che conducono alla autorizzazione unica, da rilasciare su istanza del soggetto richiedente.»;
- norme riferibili alla competenza statale in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», come quelle sulla costruzione e l'esercizio di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi e per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita. Tali norme offrirebbero, quindi, piena legittimazione a un intervento legislativo dello Stato finalizzato a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, nel rispetto di opportune e adeguate forme di collaborazione con le Regioni sul cui territorio tali interventi sono destinati a realizzarsi.

Analogamente, la possibilità di dichiarare i siti come aree di interesse strategico nazionale (come tali, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione) eccede i limiti della materia energetica e deve ascriversi piuttosto alla sfera della competenza esclusiva statale in tema di «tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza» (art. 117, comma 2, lettera h), Cost.), al fine di prevenire reati in prossimità delle aree di produzione dell'energia o di stoccaggio delle scorie.

Da ultimo, la sentenza n. 278 svolge considerazioni sul principio di leale collaborazione, alla luce dell'asserito accentramento in capo allo Stato della funzione amministrativa connessa al rilascio dell'Autorizzazione unica per mezzo di mera chiamata in sussidiarietà e, quindi, in assenza della cosiddetta intesa forte con ciascuna Regione interessata.

Le Regioni hanno contestato l'insufficiente coinvolgimento della Conferenza Unificata (parere non vincolante) nella definizione delle tipologie degli impianti di produzione di energia, e senza potere interloquire in merito alla loro localizzazione. La Legge Sviluppo ha previsto infatti che le attività del ciclo elettronucleare siano considerate di preminente interesse statale e, dunque, soggette ad autorizzazione unica rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza Unificata.

Ad avviso dei giudici, però, soltanto nell'attuazione della delega, il legislatore nazionale ha il dovere (costituzionale) di disciplinare in maniera puntuale le modalità di esercizio dell'intesa con la Regione interessata e prevedere, in subordine, le procedure aggiuntive per ricercarla in caso di diniego o, comunque, per supplire alla sua carenza.

È, questo, un passaggio cruciale nel ragionamento della Corte che, per tale via, si è riservata chiaramente il compito di verificare la legittimità delle scelte operate dalla Legge Sviluppo in sede

di esercizio della delega e, quindi, in concreto, ha spostato il verdetto finale sul ricorso avverso il d.lgs. 31/2010 (che, nel frattempo, è stato impugnato dalle regioni Emilia Romagna, Toscana e Puglia).

Un giudizio che verosimilmente la Consulta effettuerà alla luce della “duplice anima” della delega sul nucleare, come sopra evidenziato. La sentenza n. 278/10 è evidentemente interlocutoria.

L’effettivo responso sulla Legge Sviluppo andrà verificato, piuttosto, rispetto alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 31/2010 che, a dire il vero, ha rimodulato il tiro sulle competenze regionali e degli altri enti locali, al fine di coinvolgerli in tutti o quasi i passaggi (secondo alcuni commentatori, a volte in maniera perfino eccessiva).

Resta, comunque, lo scontro sul potere sostitutivo, come regolato dall’articolo 13 del decreto delegato: nel caso in cui l’ente locale coinvolto si opponga, in sede di Conferenza di Servizi, alla scelta del sito nucleare, la decisione è rimessa in via definitiva a una deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato dalla partecipazione del presidente della Regione interessata. È sul carattere “insufficientemente garantista” di tale meccanismo (ma anche su altri punti) che confidano le tre Regioni che sono ricorse nuovamente alla Consulta.

Nel frattempo, rimangono in campo tanto il referendum abrogativo, quanto il ricorso dell’esecutivo, sempre alla Consulta, contro le leggi di Puglia, Campania e Basilicata che hanno precluso i rispettivi territori all’installazione di impianti “(...) in assenza di intese con lo Stato in merito alla loro localizzazione” e, pertanto, hanno rivendicato il diritto a condividere su base paritaria le scelte nucleari.

I ritardi (oltre all’Agenzia si aspetta anche la Strategia Nucleare) – con i quali però le Regioni nulla c’entrano – rischiano di legare, ancora una volta, l’atomo alle urne; e allora sì che tutto sarà rimesso in discussione.