

## Ripensare all'impiego dell'energia nucleare in Italia

Fabio Cusano

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Dal *Green Deal* alla Tassonomia verde. – 3. L'evoluzione normativa in Italia. – 4. L'energia atomica per contrastare i cambiamenti climatici e per tutelare le generazioni future. – 5. La partecipazione dei cittadini. – 6. Conclusioni.

### 1. *Introduzione*

Come mirabilmente rilevato in dottrina, «il diritto dell'energia nucleare risulta essere il risultato di costanti preoccupazioni, di valutazioni strategiche tra diverse esigenze e molteplici interessi che vanno costantemente conciliati e bilanciati, nel tempo e nello spazio, e che impongono all'autorità statale di adottare quelle scelte politiche pubbliche e quegli atti normativi più appropriati nell'interesse generale della collettività»<sup>1</sup>. Partendo da questa *weltanschauung*, è possibile inquadrare la tematica odierna.

Nel 2021 l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica<sup>2</sup> ha stimato che l'energia atomica abbia fornito il 10% della produzione mondiale di energia elettrica. Inoltre, l'Agenzia ha evidenziato che tale energia è diffusa in oltre 30 Stati che ospitano circa 450 reattori nucleari, *in primis* Stati Uniti d'America (circa 90 reattori) e Francia (oltre 50 reattori, che coprono quasi l'80% del fabbisogno energetico nazionale)<sup>3</sup>.

Secondi i dati dell'Eurostat riferiti all'anno 2019, la produzione energetica europea deriva dal seguente *mix* di fonti: 37% energie rinnovabili; 32% ener-

---

<sup>1</sup> L. Colella, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Roma, 2017, 77.

<sup>2</sup> *International Atomic Energy Agency*, IAEA, da non confondersi con l'Agenzia per l'Energia Nucleare – *Nuclear Energy Agency* (NEA).

<sup>3</sup> IAEA, *International Status and Prospects for Nuclear Power 2021*, 2021.

gia nucleare; 19% combustibile solido; 8% gas naturale; 4% petrolio<sup>4</sup>. Tuttavia, la produzione energetica locale soddisfa soltanto il 40% del fabbisogno europeo; il residuo 60% dell'approvvigionamento viene importato (principalmente dalla Russia). Dunque, il tasso di dipendenza energetica mostra la fragilità del settore nell'Unione Europea.

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia (iniziata il 24 febbraio 2022) ha cambiato gli assetti geo-politici ed energetici, costringendo gli Stati membri ad importare da altri Paesi Terzi il proprio fabbisogno energetico.

Questa occasione potrebbe fungere per ripensare ad una effettiva Unione dell'Energia<sup>5</sup>, alla modifica delle norme sul mercato interno dell'energia elettrica<sup>6</sup> e del gas<sup>7</sup>, all'attuazione delle reti trans-europee energetiche (c.d. TEN-E, *Trans-European Networks for Energy*)<sup>8</sup>, alla costituzione di una riserva di risparmi energetici europei<sup>9</sup>, all'attuazione del Meccanismo per Collegare l'Europa (c.d. CEF-E, *Connecting European Facilities – Energy*)<sup>10</sup>.

In particolare, l'Agenzia Internazionale dell'Energia<sup>11</sup> ha evidenziato che per realizzare la transizione energetica è necessario basarsi sull'energia idroelettrica e sul nucleare, che rappresentano le due principali fonti di energia elettrica a basse emissioni di carbonio<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> Eurostat, *Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics*, 2021. Si confronti con Commissione Europea, *EU Energy in figures. Statistical Pocketbook*, 2021.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione, COM(2015) 80, Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici. Si vedano altresì le Comunicazioni della Commissione, COM(2014) 330, Strategia europea di sicurezza energetica e COM(2016) 860, Un'energia pulita per tutti gli Europei. In dottrina, M. De Focatiis, *Il Clean Energy for all the Europeans*, in G. De Maio (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019, 39 ss.

<sup>6</sup> La disciplina del mercato interno dell'energia elettrica è recata dal Quarto Pacchetto Energia, in particolare dal Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul mercato interno dell'energia elettrica, e dalla Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

<sup>7</sup> La disciplina del mercato interno del gas naturale è recata dalla Direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la Direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale. Si veda altresì il Regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo e del Consiglio, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

<sup>8</sup> La disciplina è stata recentemente innovata dal Regolamento (UE) 2022/869 del Parlamento Europeo e del Consiglio, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, che ha abrogato il Regolamento (UE) n. 347/2013.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione, COM(2022) 240, Risparmio energetico nell'UE. In dottrina, L. Ammannati, *Una nuova governance per la transizione energetica dell'Unione Europea. Soluzioni ambigue in un contesto conflittuale*, in L. Ammannati (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018, 3 ss.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce il Meccanismo per Collegare l'Europa.

<sup>11</sup> *International Energy Agency – IEA*.

<sup>12</sup> IEA, *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, 2021. Si veda altresì IEA, *Nuclear power in a clean energy system*, 2019.

Parimenti, il Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico dell'ONU<sup>13</sup> ha affermato che in un contesto di fonti energetiche a basse emissioni e a zero emissioni di carbonio, oltre alle energie rinnovabili, si può far riferimento all'energia nucleare e alla cattura e stoccaggio del carbonio<sup>14</sup>.

Ciononostante, se immaginassimo un ritorno dell'Italia all'energia atomica a fini civili, il sistema giuridico sarebbe impreparato a causa del decennale vuoto normativo. Secondo l'Autore, vi sarebbero molteplici questioni da affrontare:

- (i) i procedimenti per l'individuazione dei siti dove installare le centrali nucleari, per fugare l'insorgere della sindrome *nimby*<sup>15</sup>, anche attraverso sussidi economici alle popolazioni residenti in un determinato raggio dalle costruende centrali nucleari;
- (ii) il rilascio delle autorizzazioni – previa gara pubblica di affidamento – a privati per la costruzione e la gestione delle medesime, in sostituzione della Società Gestione Impianti Nucleari (SOGIN);
- (iii) l'eventuale istituzione di un'Autorità indipendente che regoli il settore (sul modello francese dell'*Autorité de Sûreté Nucléaire*), in sostituzione dell'Istituto Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione (ISIN);
- (iv) la necessità di un processo deliberativo legislativo suffragato dalla volontà popolare, preceduto da una campagna d'informazione adeguata in merito ai vantaggi della scelta nucleare e ai rischi legati alla salute umana e all'ambiente, anche tramite l'eventuale istituzione di un'Autorità indipendente che regoli il dibattito pubblico (sul modello francese della *Commission Nationale du Débat Public*<sup>16</sup>) onde evitare tensioni sociali;
- (v) la necessità di realizzare un Deposito geologico per lo smaltimento definitivo delle scorie nucleari, con annessi problemi circa l'individuazione del sito, la realizzazione dell'infrastruttura, la vigilanza e il finanziamento della medesima.

Il presente scritto esamina la regolazione del settore nucleare nell'Unione Europea e in Italia. Accennate le criticità (principalmente di stampo ideologico) che hanno inficiato – se non inquinato – il dibattito politico italiano, da cui sono scaturite le due battute d'arresto tramite i *referendum* abrogativi del 1987 e del 2011, l'Autore fornisce nuovi spunti per la reintroduzione dell'uso pacifico di ener-

<sup>13</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC.

<sup>14</sup> IPCC, *Fifth Assessment Report*, 2014. Nei giorni che ci occupano è in corso di redazione il Sesto Rapporto, dalle cui bozze è possibile evincersi l'esame della recente letteratura scientifica che suffraga il binomio energia atomica-contrasto ai cambiamenti climatici, nella fattispecie M. Bunn, *Nuclear disarmament, nuclear energy, and climate change: exploring the linkages*, in B. Steen, O. Njølstad, *Nuclear disarmament. A critical assessment*, Routledge, Londra, 2019, 185 ss.; C. Parthemore, F. Femia, C. Werrell, *The global responsibility to prepare for intersecting climate and nuclear risks*, in *Bulletin of the atomic scientists*, 2018, n. 74, 374 ss.

<sup>15</sup> S. Nespòr, *Mai dire mai: il nucleare è tornato*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, n. 1, 1 ss.

<sup>16</sup> M. Mersini, *Il dibattito pubblico: l'inquadramento della Commission nationale du débat public quale autorità amministrativa indipendente e il parallelismo con la Commissione nazionale introdotta dal D.P.C.M. 76/2018*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, n. 1, 161 ss.

gia atomica a fini civili in Italia, partendo dalla valorizzazione del dibattito pubblico, il quale favorisce una migliore formazione e informazione scientifica alla cittadinanza, anche alla luce della rinnovata coscienza ambientalista (scaturita dalla crisi climatica) manifestatasi nella recente riforma costituzionale (agli artt. 9 e 41).

## 2. *Dal Green Deal alla Tassonomia verde*

Nell'Unione 13 Paesi su 27 hanno almeno un reattore nucleare sul proprio suolo<sup>17</sup>, per un ammontare di oltre 120 centrali nucleari. Tuttavia, nonostante l'energia nucleare sia un pilastro sul quale nasce l'Unione (Euratom), oggi giorno rappresenta uno degli argomenti maggiormente divisivi. Ci si riferisce alla disputa intestina causata dall'inserimento dell'energia nucleare e del gas naturale all'interno delle attività rientranti nella c.d. Tassonomia (verde) europea, la classificazione degli investimenti ritenuti eco-sostenibili.

Il primo passo è costituito dal c.d. *Green Deal*, la strategia presentata nel dicembre 2019 dalla Commissione volta a rendere entro il 2050 l'Unione Europea un'entità ad impatto climalterante pari a zero<sup>18</sup>. Gli Stati membri si sono impegnati a ridurre le emissioni climalteranti del 55% almeno entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. I principali risultati attesi sono (i) ridurre le emissioni climalteranti; (ii) creare posti di lavoro e favorire la crescita; (iii) affrontare il problema della povertà energetica; (iv) ridurre la dipendenza energetica dall'esterno; (v) migliorare la salute e il benessere<sup>19</sup>.

Ad oggi sono seguite varie iniziative da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio (*Fit for 55*), la più importante delle quali è il Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Belgio, Bulgaria, Cechia, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione COM(2019) 640, Il Green Deal europeo. Si veda anche la Comunicazione della Commissione, COM(2018) 773, Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra. In dottrina, P. Cucumile, *Il "Green Deal" Europeo*, in *AmbienteDiritto*, 2021, n. 1, 391 ss.; M. Falcone, *Il "Green Deal" Europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, n. 2, 379 ss.

<sup>19</sup> Si vedano le Comunicazioni della Commissione, COM(2019) 285, Uniti nel realizzare l'Unione dell'energia e l'azione per il clima: gettare le fondamenta della transizione all'energia pulita; COM(2020) 562, Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini; COM(2021) 550, "Pronti per il 55%": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica.

<sup>20</sup> Si vedano le Relazioni della Commissione, COM(2021) 950, Stato dell'Unione dell'energia 2021 – Contributo al Green Deal Europeo e alla ripresa dell'Unione; COM(2021) 960, Accelerare l'azione europea per il clima verso il futuro verde, equo e prospero. Relazione 2021 sui progressi dell'azione dell'UE per il clima.

In questo quadro si inserisce altresì la reviviscenza del dibattito delle istituzioni europee circa l'impiego dell'energia nucleare a fini civili. In particolare, il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (c.d. Regolamento Tassonomia) ha rilevato che l'Unione deve adattare il sistema finanziario ad un funzionamento sostenibile dell'economia. I requisiti per commercializzare prodotti finanziari come investimenti sostenibili devono puntare a sensibilizzare gli investitori sugli impatti ambientali di tali prodotti finanziari. L'Unione ha altresì deciso di armonizzare i criteri per stabilire se un'attività economica possa essere considerata ecosostenibile<sup>21</sup>.

Inoltre, il Regolamento ha precisato che, data la rapida evoluzione della scienza e della tecnologia, i criteri di ecosostenibilità delle attività economiche devono essere adeguati periodicamente dalla Commissione<sup>22</sup>. Su tale scorta, il 4 giugno 2021 è stato adottato un Regolamento (c.d. Regolamento delegato Clima)<sup>23</sup> che precisa i criteri in base ai quali si può considerare che determinate attività economiche contribuiscano in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e non arrechino un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale importante<sup>24</sup>.

Al Considerando 27 la Commissione ha precisato di aver effettuato delle valutazioni concernenti l'energia nucleare, ancora in corso nel momento della pubblicazione del Regolamento delegato del 2021. Effettuate le valutazioni, il 9 marzo 2022 la Commissione ha pubblicato un Regolamento complementare sul clima, che include nella Tassonomia l'energia nucleare e il gas naturale<sup>25</sup>.

Come intuibile, tale Regolamento ha rappresentato il pomo della discordia tra gli Stati membri. Tale disputa si è conclusa con la votazione in plenaria del Parlamento del 6 luglio 2022, al cui esito sono state approvate le innovazioni al Regolamento complementare sul clima, bocciando la Mozione di rigetto proposta dal Partito Verde Europeo.

In dottrina è stato acutamente rilevato che «l'accelerazione che l'Unione Europea sta dando alle politiche ed alle norme sul contrasto ai cambiamenti climatici sembra quindi determinata da più fattori: dalla consapevolezza, diffusa anche tra i cittadini, dell'urgenza di intervenire; dalle scelte del mondo finanziario che sembra guidare la transizione ecologica in atto; dall'affermazione e dalla

---

<sup>21</sup> In dottrina, G. Cavalieri *et al.*, *Il Fit for 55 unpacked: un'analisi multi-disciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2022, n. 1, 409 ss.

<sup>22</sup> Regolamento (UE) 2020/852, art. 19 § 5.

<sup>23</sup> Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione.

<sup>24</sup> Secondo il principio *do not significant harm* (art. 17 del Regolamento 2020/852).

<sup>25</sup> Regolamento delegato (UE) 2022/1214 della Commissione.

crescita dei movimenti sociali come *Fridays for Future* e dal contenzioso climatico. In prospettiva sembra che le resistenze dei singoli Stati, se non saranno superabili con le politiche ed i vincoli imposti dalla normativa europea, rischiano di essere oggetto di un contenzioso climatico che si va affermando sia presso le Corti dei singoli Stati che, probabilmente, presso la stessa Corte di Giustizia. Con il rischio di veder accentuato il ruolo di supplenza della magistratura sui ritardi della politica e delle istituzioni»<sup>26</sup>.

Dunque, l'accelerazione dell'Unione Europea sembra essere destinata a segnare una svolta copernicana nel contrasto ai cambiamenti climatici. Tuttavia, «mentre le sentenze dei giudici assumono un ruolo sempre più rilevante per la protezione del diritto al contenimento del cambiamento climatico, restano indifferenti e muti quelli che dovrebbero essere i principali protagonisti: i governi»<sup>27</sup>.

### 3. *L'evoluzione normativa in Italia*

L'utilizzo dell'energia atomica crea da sempre un annoso dibattito politico e pubblico in Italia, in cui si contrappongono gli apocalittici e gli integrati<sup>28</sup>.

Gli apocalittici sostengono che

- (i) il territorio italiano ha un elevato rischio sismico, dunque la sicurezza delle centrali nucleari sarebbe a rischio;
- (ii) è estremamente oneroso gestire e smaltire le scorie nucleari;
- (iii) le radiazioni pongono numerose minacce alla salute pubblica e all'ambiente;
- (iv) il popolo si è già espresso due volte negativamente sull'impiego dell'energia nucleare a fini civili;
- (v) il costo di produzione dell'energia da fonti rinnovabili è inferiore al costo di produzione dell'energia atomica<sup>29</sup>.

Invece gli integrati sostengono che

<sup>26</sup> U. Barelli, *L'accelerazione e le incertezze dell'Unione Europea sui cambiamenti climatici*, in *AmbienteDiritto*, 2021, n. 4, 29 ss. In dottrina, sul contenzioso climatico, F. Scalia, *La giustizia climatica*, in *Federalismi*, 2021, n. 10, 269 ss.; A. Giordano, *Climate change e strumenti di tutela. Verso la public interest litigation?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2020, n. 6, 763 ss.

<sup>27</sup> S. Nespore, *L'etica, il capitalismo e il cambiamento climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 2021, n. 22.

<sup>28</sup> Tra gli oppositori, da ultimo A. Candela, *Storia ambientale dell'energia nucleare. Gli anni della contestazione*, Milano, 2018; A. Navarra, M. Agostinelli, L. Mosca, *La follia del nucleare. Come uscirne?*, Milano, 2016. Tra i favorevoli, da ultimo S.K. Ballero, *Travolto da un atomico destino. Perché non ci fidiamo del nucleare*, Milano, 2022; U. Minopoli, *Nucleare. Ritorno al futuro. L'energia a cui l'Italia non può rinunciare*, Milano, 2022; C. Osimani, I. Tripputi, *Il futuro dell'energia nucleare*, Torino, 2022.

<sup>29</sup> F. Festuccia (a cura di), *Perché no al nucleare*, Roma, 2010.

- (i) l'energia atomica è una fonte energetica pulita e sostenibile (è ininterrompibile e non inquina l'atmosfera, a differenza del carbonio che è altamente inquinante e delle fonti rinnovabili che sono intermittenti);
- (ii) l'innovazione tecnologica ha avviato i problemi circa la sicurezza delle centrali nucleari e dello smaltimento delle scorie nucleari;
- (iii) l'uso dell'energia atomica per fini civili riduce la dipendenza dalle importazioni energetiche e l'esposizione alle fluttuazioni dei costi dei mercati energetici internazionali;
- (iv) l'Italia è circondata da Paesi (come Francia e Slovenia) dunque sarebbe comunque soggetta a potenziali rischi provenienti dalle centrali delle Nazioni limitrofe;
- (v) il costo finale dell'energia atomica è inferiore al costo finale dell'energia da fonti rinnovabili<sup>30</sup>.

Ci si limita a constatare che molte delle suddette argomentazioni ricordano la c.d. illusione anatra-coniglio rievocata dal filosofo L. Wittgenstein nelle *Ricerche filosofiche*, la quale sottende una inscindibile componente relativistico-gnoseologica dalle opinioni (*δόξα*), mentre ad avviso di chi scrive è fondamentale conseguire le certezze scientifiche (*ἐπιστήμη*).

L'Italia ha cominciato a produrre l'energia atomica negli anni Sessanta<sup>31</sup>; nel 1966 era il terzo produttore al mondo dopo gli Stati Uniti d'America e il Regno Unito. La L. 31 dicembre 1962, n. 1860, disciplinava il settore<sup>32</sup>.

A seguito del disastro di Černobyl' (causato da errori umani e dall'arretratezza tecnologica e dall'insufficiente attenzione dei progettisti sovietici verso le misure di sicurezza), in Italia nel novembre 1987 venivano votati tre importanti quesiti referendari<sup>33</sup> promossi dal Partito Radicale. La percentuale dei *Sì* ai sud-

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> In questa fase ha avuto un ruolo principale l'impresa privata; la Società Italiana Meridionale per l'Energia Atomica (SIMEA) S.p.A. ha costruito la prima centrale nucleare a Latina. Sono seguite la centrale del Garigliano, costruita dalla Società Elettro-nucleare Nazionale (SENN) S.p.A., e la centrale "Enrico Fermi" (Trino, VC), costruita anch'essa dalla SENN. A seguito della nazionalizzazione dell'energia elettrica con la costituzione dell'ENEL tramite la L. 6 dicembre 1962, n. 1643, la proprietà e la gestione delle centrali è passata all'ENEL. La centrale di Caorso è stata costruita dalla Ansaldo Meccanico Nucleare S.p.A.

<sup>32</sup> Il D.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185, disciplinava la sicurezza degli impianti e la protezione dalle radiazioni. Il D.P.R. 185/1964 è stato abrogato dal D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 230, a sua volta abrogato dal D.Lgs. 31 luglio 2020, n. 101. Si veda S. Grassi, *La normativa in materia di energia nucleare in Italia*, in *Diritto dell'economia*, 2006, n. 1, 119 ss.

<sup>33</sup> I) «Volete che venga abrogata la norma che consente al CIPE di decidere sulla localizzazione delle centrali nel caso in cui gli Enti Locali non decidano entro tempi stabiliti?». La norma a cui si riferiva la domanda era l'art. 1 c. 13 della L. 10 gennaio 1983, n. 8. II) «Volete che venga abrogato il compenso ai Comuni che ospitano centrali nucleari o a carbone?». La norma a cui si riferiva la domanda era l'art. 1, cc. 1-12 della L. 8/1983. III) «Volete che venga abrogata la norma che consente all'ENEL di partecipare ad accordi internazionali per la costruzione e la gestione di centrali nucleari all'estero?». La norma è a cui si riferiva la domanda è l'art. 1 c. 7 lett. b della L. 1643/1962 istitutiva dell'ENEL come modificata dall'art. 1 della L. 18 dicembre 1973, n. 856.

detti quesiti si avvicinava all'80% delle preferenze. Tuttavia, i tre *referendum* non vietavano esplicitamente la costruzione di nuove centrali, né imponevano la chiusura di quelle esistenti o in fase di realizzazione. Tale circostanza si verificava soltanto con i Governi in carica tra il 1988 e il 1990 (De Mita e Andreotti VI)<sup>34</sup>.

Nel 1999 le centrali venivano affidate alla SOGIN, costituita con il compito di smantellare, decontaminare e gestire i rifiuti radioattivi degli impianti nucleari italiani.

Dopo un lungo periodo di silenzio sull'argomento, il dibattito politico sul nucleare si riapriva dopo un vertiginoso aumento dei prezzi di gas naturale e petrolio registrato negli anni tra il 2005 e il 2008. Il Governo (Berlusconi IV) decideva di ripristinare le fonti nucleari per la produzione di energia elettrica (artt. 25, 26 e 29 della L. 23 luglio 2009, n. 99, e D.Lgs. 15 febbraio 2010, n. 31)<sup>35</sup>.

Alcune Regioni avevano promosso giudizi di legittimità costituzionale, in cui la Corte dichiarava inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionale circa la L. 99/2009 con la sentenza del 22 luglio 2010, n. 278 (§§ 15 e 16 cons. in diritto)<sup>36</sup>. Altresì, alcune Regioni avevano promosso giudizi di legittimità costituzionale, in cui la Corte dichiarava inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionale circa il D.Lgs. 31/2010 con la sentenza del 2 febbraio 2011, n. 33 (§§ 5, 6 e 7 cons. in diritto)<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> La risoluzione in Assemblea 6/18 – presentata dall'On. M. Martinazzoli in data 17 dicembre 1987 «Per un impegno del Governo a redigere un nuovo Piano Energetico Nazionale che garantisca al Paese l'energia necessaria nel rispetto della salute e dell'ambiente, a procedere alla chiusura ed alla riconversione degli impianti nucleari esistenti, e ad avviare una politica di ricerca ed applicazione industriale finalizzata a disporre di tecnologie innovative» e discussa il giorno successivo – vedeva l'apposizione da parte del Governo Goria della questione di fiducia, approvata con 350 favorevoli e 203 contrari. Dunque, il Governo imponeva all'ENEL la chiusura definitiva della centrale di Latina (dismessa nel 1987; quella di Garigliano era già stata dismessa nel 1982). Altresì veniva deliberata una moratoria di cinque anni all'utilizzo del nucleare da fissione. Riguardo alle centrali in esercizio (quella di Caorso e la "Enrico Fermi" di Trino), ne veniva sancita la chiusura con delibera del CIPE 26 luglio 1990.

<sup>35</sup> In dottrina, G. Caia, *La nuova strategia nucleare e la coerenza del quadro legislativo*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2011*, Bologna, 2011, 57 ss.; A. Tonetti, *Localizzazione e consenso nel programma di rilancio nel nucleare in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, n. 1, 5 ss.

<sup>36</sup> Per un commento G. Cocozza, *La localizzazione degli impianti di energia: il difficile rapporto tra legge statale, legge regionale e giudicato amministrativo*, in *Munus*, 2012, n. 2, 487 ss.; A. Battaglia, *La fugace comparsa del nucleare in Italia: quel che resta delle decisioni della Corte costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, n. 8, 869 ss.; M. Cecchetti, *La Corte "in cattedra"? Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenze vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Le Regioni*, 2011, n. 5, 1064 ss.; S. Guarino, *Nucleare: linee guida interpretative nell'accesso confronto tra Stato e Regioni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, n. 1, 94 ss.; G. Razzano, *La materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nella recente giurisprudenza costituzionale fra leale collaborazione e doveri di solidarietà*, in *Federalismi*, 2011, n. 13; A. Colavecchio, *La Corte e l'atomo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, n. 4, 3491 ss.; F. Costantino, *La disciplina del nucleare nella disciplina del consenso*, in *Foro Amministrativo – C.d.S.*, 2010, n. 12, 2941 ss.; L. Vespignani, *Supplenza della Corte o Justice à la carte?*, in *Federalismi*, 2010, n. 19.

<sup>37</sup> Per un commento A. Baraggia, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011, n. 6, 1246 ss.; M. Cecchetti, *La "lesione indiretta" delle attribuzioni costituzionali e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Federalismi*, 2011, n. 15; F. Di Cri-



Dall'altro versante, il Presidente del Consiglio dei ministri impugnava (i) la Legge regionale della Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, (ii) la Legge regionale della Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1, (iii) la Legge regionale della Campania 21 gennaio 2010, n. 2, poiché precludevano l'insediamento di centrali nucleari nel territorio regionale in mancanza di intese tra Stato e Regione in merito alla loro localizzazione.

Con la sentenza del 17 novembre 2010, n. 331, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle Leggi regionali (§§ 6 e 7 cons. in diritto)<sup>38</sup>.

A seguito dell'incidente di Fukushima del 2011, il Governo sospendeva – con l'art. 5 del D.L. 34/2011 – gli effetti del D.Lgs. 31/2010 e stabiliva una moratoria nucleare di 12 mesi<sup>39</sup>. In sede di conversione, la citata sospensione veniva però trasformata in abrogazione.

Prima delle modifiche legislative dettate dall'incidente di Fukushima, il partito Italia dei valori aveva presentato una proposta referendaria mirante all'abrogazione della L. 99/2009 e del conseguente D.Lgs. 31/2010. Sebbene l'intervento legislativo del D.L. 34/2011 potesse sospendere il referendum già programmato, la Corte di cassazione confermava la consultazione e formulava il quesito sulla nuova normativa contenuta nel D.L. 34/2011 (art. 5 cc. 1 e 8), ossia sui commi che davano mandato al Governo – pur annullando la costruzione delle nuove centrali – di attuare successivamente il programma di energia nucleare sulla base dei risultati prodotti dalle verifiche condotte sulla sicurezza degli impianti dallo Stato italiano e dall'Unione Europea<sup>40</sup>.

Il 94,05% dei votanti si esprimeva contro la produzione di energia nucleare sul territorio nazionale con conseguente abrogazione delle norme del D.L. 34/2011

---

stina, *La contesa tra Stato e Regioni per il nucleare*, in *Munus*, 2011, n. 2, 527 ss.; A. Filippini, *La collaborazione "irrituale". Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese Stato-Regioni in materia di energia nucleare*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 3; M.A. Mazzola, *La Corte censura il nucleare senza il parere delle Regioni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, n. 2, 267 ss.; A. Savini, *Rapporto tra Stato e Regioni sull'energia nucleare: qualcosa è cambiato*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, n. 4, 251 ss.; E. Scaglione, *La gestione dei rifiuti radioattivi e la tutela ambientale nel rapporto tra Stato, Regioni ed Enti Locali*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, n. 2.

<sup>38</sup> In dottrina, A. Colavecchio, *Dall'atomo nasce la "materia": la disciplina normativa delle forme collaborative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, n. 6, 4756 ss.

<sup>39</sup> L. Colella, *L'evoluzione della legislazione italiana nel settore dell'energia elettronucleare nell'era della "Green Economy": il futuro del "nucleare civile" dopo Fukushima*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013, n. 2, 169 ss.

<sup>40</sup> «Volete voi che siano abrogati i commi 1 e 8 dell'articolo 5 del Decreto-Legge 31/03/2011 n. 34 convertito con modificazioni dalla L. 26/05/2011 n. 75?».

e la chiusura – da taluni ritenuta definitiva considerando il valore assoluto assegnato all'istituto del *referendum*<sup>41</sup> – del programma energetico nucleare italiano<sup>42</sup>.

Tuttavia, con l'approvazione del Piano per la Transizione Ecologica<sup>43</sup> è rinato un interesse all'impiego civile dell'energia atomica. In particolare, è stato rilevato che bisogna continuare ad investire nella ricerca sull'energia nucleare da fusione, definendola un'opportunità tecnologica e l'energia del futuro<sup>44</sup>.

Altra questione delicata concerne la gestione dei rifiuti radioattivi, la quale nasce viziata geneticamente da un carattere emergenziale, a partire dalla nomina di un Commissario delegato per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi tramite il D.P.C.M. del 7 marzo 2003, n. 3267. Con il D.L. 14 novembre 2003, n. 314, veniva individuato nel territorio di Scanzano Jonico il luogo idoneo alla collocazione di un deposito nazionale dei rifiuti radioattivi<sup>45</sup>. Tale provvedimento veniva avversato dalla Regione Molise con L. 27 maggio 2005, n. 22, la quale disponeva il divieto di transito, di deposito e di stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale.

La Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità di tale Legge rilevando il superamento dei limiti della competenza regionale *ex artt.* 117 c. 2 lett. *s* e 120 Cost.<sup>46</sup>.

L'individuazione di un sito idoneo ad ospitare i rifiuti radioattivi oggi è disciplinata dal D.Lgs. 31/2010, il quale ha previsto la realizzazione di un Depo-

<sup>41</sup> Si veda Corte cost., sentenza 20 luglio 2012, n. 199. Per un commento P. Carnevale, *Il vincolo referendario di non riproduzione della normativa abrogata fra giurisprudenza costituzionale e dottrina. Qualche riflessione alla luce della sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 2013, n. 3, 405 ss.; S. Faga, *La Corte costituzionale si erge a "custode" dell'esito referendario*, in *Studium iuris*, 2013, n. 3, 275 ss.; G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il Legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del "quadro politico" o delle "circostanze di fatto"*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, n. 2, 275 ss.

<sup>42</sup> L. Caramiello, G. De Salvin, *L'energia politica. La vicenda nucleare civile nel Bel Paese*, Napoli, 2015; S.M. Sambri, G. Giustiniani, *L'energia nucleare*, in E. Picozza, S.M. Sambri (a cura di), *Il diritto dell'energia*, Padova, 2015, 593 ss.

<sup>43</sup> Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, Delibera n. 1 dell'8 marzo 2022. Gli interventi disposti dal Piano riguardano (i) la decarbonizzazione; (ii) la mobilità sostenibile; (iii) il miglioramento della qualità dell'aria; (iv) il contrasto al consumo del suolo e al dissesto idrogeologico; (v) il miglioramento delle risorse idriche e delle relative infrastrutture; (vi) il ripristino e il rafforzamento della biodiversità; (vii) la tutela del mare; (viii) la promozione dell'economia circolare, della bioeconomia e dell'agricoltura sostenibile.

<sup>44</sup> PTE, p. 67: «[...] è la fusione nucleare la sfida di lungo termine che la comunità scientifica sta affrontando da tempo con l'obiettivo di arrivare nella seconda metà del secolo a una tecnologia capace di produrre grandi quantitativi di energia elettrica, decarbonizzata e sicura. Un processo già avviato con alcuni progetti internazionali nei quali anche l'Italia ha un ruolo di rilievo, sia finanziario che scientifico e industriale ... L'energia da fusione non produce scorie radioattive. Tra gli altri vantaggi che presenta si possono annoverare la sicurezza intrinseca della reazione [...] e l'assenza di produzione di gas serra. Potenzialmente si tratta di una forma di energia illimitata e diffusa». In dottrina G. Zollino, *La transizione energetica*, in Italiadecide, *Rapporto 2021. Una fiducia sostenibile. La collaborazione tra pubblico e privato per la transizione ecologica*, Bologna, 2021.

<sup>45</sup> P.M. Putti, *Il "decommissioning" degli impianti nucleari*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2011*, cit., 193 ss.

<sup>46</sup> Corte cost., sentenza del 28 giugno 2006, n. 247.

sito Nazionale e il suo inserimento in un più ampio Parco Tecnologico. La procedura e la tempistica per l'individuazione del sito che deve ospitare il Deposito nazionale è iniziata con la pubblicazione da parte di ISPRA della Guida Tecnica n. 29 del 3 giugno 2014, Criteri per la localizzazione di un impianto di smaltimento superficiale di rifiuti radioattivi a bassa e media attività. I criteri sono stati dettati da un gruppo di esperti dell'Istituto che ha valutato i diversi aspetti aventi rilevanza per il processo di localizzazione, riguardanti le caratteristiche fisiche, chimiche, naturalistiche ed antropiche del territorio<sup>47</sup>.

La più recente proposta di Carta è stata presentata dalla SOGIN nel gennaio 2020 ed è stata validata dall'ISIN con nota del 5 marzo 2020. Sulla scorta del D.P.C.M. 30 ottobre 2019, Definizione del Programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, i Ministeri dello Sviluppo Economico e dell'Ambiente – in data 30 dicembre 2020 – hanno fornito il nulla osta alla SOGIN alla pubblicazione della proposta di Carta Nazionale delle Aree Potenzialmente Idonee alla localizzazione del Parco Tecnologico<sup>48</sup>.

Si noti, tuttavia, che ad oggi, nonostante l'adozione della Carta, l'Italia non ha ancora provveduto alla realizzazione del Deposito Nazionale, rischiando l'ennesima condanna della Corte di Giustizia in esito ai vari procedimenti d'infrazione pendenti sull'idonea attuazione delle varie Direttive Euratom.

#### 4. *L'energia atomica per contrastare i cambiamenti climatici e per tutelare le generazioni future*

Oggi, inserire nella stessa frase i lemmi surriscaldamento globale e future generazioni non genera grande stupore nei giuristi; invero desta molteplici preoccupazioni l'inversa proporzionalità del combinato disposto dei due lemmi. Recentemente anche la Costituzione italiana, novellata dalla L. cost.

---

<sup>47</sup> Devono escludersi: le aree vulcaniche; le aree sismiche; le aree sovrastanti le faglie; le aree soggette a frane; le aree montane; le aree con una pendenza superiore al 10%; le fasce costiere; le aree affette da carsismo, sprofondamenti; i laghi; le aree naturali protette; le aree con centri abitati; le strade e le ferrovie; le aree con idrocarburi e geotermia; le aree con industrie pericolose; i siti UNESCO. La sovrapposizione dei 15 criteri ha portato all'esclusione di circa il 97% del territorio nazionale. Attuando i criteri dell'ISPRA sono state individuate 67 aree potenzialmente idonee (dislocate in particolare tra le Province di Torino, Alessandria e Viterbo). All'interno di queste aree potranno essere individuati uno o più siti da sottoporre ad indagini per qualificarne l'idoneità ad ospitare il Deposito Nazionale. La superficie complessiva di queste 67 aree è pari a circa lo 0,0007% del territorio nazionale (ca. 218 km<sup>2</sup> su ca. 302.070 km<sup>2</sup>).

<sup>48</sup> L. Colella, *Il Deposito Nazionale delle scorie radioattive in Italia: ritorno al futuro. Note a caldo sulla pubblicazione della Carta Nazionale dei siti potenzialmente idonei (CNAPI)*, in *Quaderni amministrativi*, 2021, n. 1, 15 ss.

1/2022<sup>49</sup>, sancisce all'art. 9 la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni<sup>50</sup>. È dunque necessario valutare quanto la produzione di energia atomica a fini civili possa incidere sul rapporto tra surriscaldamento globale e future generazioni.

Il dilemma circa la tutela delle future generazioni è nato proprio dall'impiego dell'energia nucleare. Le riflessioni di H. Jonas sono scaturite dal potere della tecnica e delle sue concrete applicazioni<sup>51</sup>. L'eventualità di una guerra nucleare ha indotto la comunità internazionale a sensibilizzarsi circa la responsabilità delle attuali generazioni verso quelle future per scongiurare scelte tecnologiche con effetti devastanti e irreversibili. Altresì l'uso dell'energia nucleare a fini civili ha destato preoccupazioni in merito alla gestione degli impianti e dei rifiuti nucleari<sup>52</sup>.

Se l'energia atomica ha suscitato le prime riflessioni sulla responsabilità intergenerazionale, oggi giorno maggiori agitazioni scaturiscono dal surriscaldamento globale, il quale potrebbe condurre la comunità internazionale a rivalutare il binomio energia atomica-tutela delle future generazioni, poiché la prima potrebbe attuare la seconda osteggiando i cambiamenti climatici, in assenza di emissioni climalteranti nella fase di produzione<sup>53</sup>.

Può allora affermarsi che occuparsi della tutela delle generazioni future considerando i problemi posti sia dall'energia nucleare che dal riscaldamento terrestre evidenzia l'opportunità di rileggere questioni vecchie (l'energia nucleare) alla luce di nuove questioni (il riscaldamento terrestre). Per una eterogenesi dei fini la produzione di energia atomica viene dunque considerata un contribuente alla lotta al surriscaldamento globale e di riflesso alla tutela delle generazioni future.

Ciononostante, si ritiene necessario intavolare una discussione aperta a tutti e formata/informata da parte della società civile e dei decisori politici. Le decisio-

---

<sup>49</sup> Sul punto si veda altresì la recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost. recata dalla L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1. Per un commento si vedano *ex multis* R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, 2022, n. 11; E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, n. 1; D. Porena, *Anche nell'interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, 2022, n. 15, 121 ss.

<sup>50</sup> Si veda la videoregistrazione del Convegno annuale di AIDAMBIENTE, *Giornata in memoria di Beniamino Caravita di Toritto, La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, svoltosi il 28 gennaio 2022 presso la LUISS Guido Carli, i cui atti sono in corso di pubblicazione. Si veda altresì P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente*, numero monografico del *Diritto dell'economia*, 2021.

<sup>51</sup> H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1993.

<sup>52</sup> Si vedano R. Bifulco, *L'energia nucleare tra lotta al riscaldamento climatico e responsabilità intergenerazionale* in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2011*, cit., 65 ss.; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

<sup>53</sup> L. Ammannati, A. Spina, *Il "ritorno" al nucleare. Il contesto regolatorio e l'Agenzia per la Sicurezza Nazionale*, in *Amministrare*, 2009, 231 ss.

ni sull'*an* e sul *quomodo* devono essere sottoposte a processi deliberativi, il dibattito pubblico<sup>54</sup>.

Del resto, è questo l'unico modo per risolvere in anticipo problemi che si porrebbero, in ogni caso, nella fase applicativa. In caso contrario, si vedano le spinose questioni suscitate dalla TAP, dalle trivellazioni nel Mediterraneo e dalla TAV.

## 5. Valorizzare la partecipazione dei cittadini

Laddove l'Italia volesse tornare ad impiegare l'energia nucleare per fini civili, il Legislatore dovrebbe coinvolgere maggiormente gli Enti Locali e l'opinione pubblica onde fugare la sindrome *nimby*<sup>55</sup>. Occorre, cioè, informare la cittadinanza in merito ai benefici – oltre ai rischi – ed alle ricadute positive che la costruzione delle centrali nucleari e l'utilizzo dell'energia atomica reca con sé.

D'altronde l'informazione dei cittadini è indispensabile per la partecipazione degli stessi ai procedimenti amministrativi<sup>56</sup> ed in particolare a quelli in materia ambientale<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Sul dibattito pubblico si vedano *ex multis* E. Frediani, *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, n. 3, 657 ss.; N. Posteraro, *Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano "à la française"*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, n. 3, 607 ss.; F. Sciarretta, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 3, 31 ss.; M. Timo, *Gli attori del "dibattito pubblico"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, n. 3, 301 ss.; F. Trimarchi Banfi, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2019, n. 1, 1 ss.; A. Averardi, *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, in *Munus*, 2018, n. 1, 129 ss.; Italiadecide, *Il dibattito pubblico per infrastrutture utili, snelle e condivise. Manuale di applicazione della nuova legge*, Soveria Mannelli, 2018; A. Di Martino, *Il dibattito pubblico per la realizzazione delle grandi infrastrutture: quale ruolo per la partecipazione democratica?*, in *Nuove autonomie*, 2017, n. 3, 531 ss.; V. Molaschi, *La democratizzazione delle decisioni "science and technology based". Riflessioni sul dibattito pubblico*, in *Nuove autonomie*, 2017, n. 3, 463 ss.

<sup>55</sup> G. D'Amico, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale (brevi note alla sentenza n. 62 del 2005)*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2005, n. 1, 71 ss.; G. Manfredi, *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2005, n. 3, 543 ss.

<sup>56</sup> Sulla democrazia partecipativa si vedano *ex multis* P. Mezzanotte, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *Federalismi*, 2020, n. 32, 138 ss.; G. Pepe, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Padova, 2020; U. Allegretti, *Qualche avanzamento sulla via della democrazia partecipativa: riflessioni su alcune leggi regionali e una sentenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, n. 2, 389 ss.

<sup>57</sup> Sull'informazione ambientale si vedano *ex multis* G. Barozzi Reggiani, *L'informazione ambientale (e la sua perdurante attualità)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2020, n. 2, 299 ss.; G. Pepe, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamento sovranazionali ed ordinamento italiano*, in *Federalismi*, 2020, n. 2, 179 ss.; G. Pizzanelli, *Il contributo dell'accesso alle informazioni ambientali alla tutela del patrimonio pubblico*, in *Nuove autonomie*, 2020, n. 1, 71 ss.; L. Di Giovanni, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Diritto dell'economia*, 2015, n. 3, 667 ss.; A. Bonomo, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, n. 6, 1475 ss.; A. Sau, *Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale*, in *Diritto amministrativo*, 2009, n. 1, 131 ss.; E.

Difatti, ottenere il consenso della popolazione significherebbe rimuovere un ostacolo alla realizzazione concreta degli impianti di produzione di energia nucleare in Italia<sup>58</sup>. Dunque, occorre prevedere una campagna di informazione nazionale<sup>59</sup>, evitando di coinvolgere un numero eccessivo di soggetti istituzionali e semplificandone le funzioni in merito all'informazione e alla comunicazione<sup>60</sup>.

Di grande interesse è il tema della c.d. democrazia nucleare, sorto in Francia, che si basa su alcuni importanti principi e valori costituzionali, il diritto di partecipazione dei cittadini alle scelte nucleari e il dovere di informazione nucleare in capo ai pubblici poteri<sup>61</sup>. Ancor prima del concetto di democrazia nucleare, è fondamentale richiamare la nozione di *démocratie écologique* da cui deriva lo *status* di *citoyenneté environnementale*, che riconosce nella protezione ambientale un valore primario<sup>62</sup>. In questo quadro, la partecipazione dei cittadini alle scelte ambientali, grazie anche all'istituto del *débat public*, garantisce la c.d. democrazia ambientale.

In Francia la democrazia nucleare si fonda sull'art. 7 della *Charte de l'Environnement*<sup>63</sup>. La decisione del legislatore costituente di inserire la democrazia ambientale nella Costituzione francese ha rappresentato una novità nel diritto ambientale europeo e comparato<sup>64</sup>. Come accennato, il *débat public* rappresenta l'apice del paradigma della democrazia partecipativa essendo teleologicamente orientato alla realizzazione di processi decisionali di tipo inclusivo.

La Francia si è dimostrata tra i Paesi più attenti al fenomeno partecipativo e, segnatamente, alla consultazione preventiva dei consociati nei procedimenti di assunzione di importanti scelte pubbliche. Il *débat public* è un istituto introdotto dalla c.d. *Loi Barnier* nel 1995 per far convergere il consenso della società civile, specie in materia urbanistica ed ambientale, sulle grandi opere. Si tratta di uno

---

Pelosi, A. Versolato, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, n. 6, 1001 ss.; F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, n. 6, 675 ss.; N. Brutti, *Il diritto all'informazione ambientale*, Torino, 2005.

<sup>58</sup> M. De Focatiis, *Il nucleare: un regime speciale? La questione del consenso*, in M. De Focatiis, A. Maestroni (a cura di), *Libertà di impresa e regolazione del nuovo diritto dell'energia*, Milano, 2011, 89 ss.

<sup>59</sup> A. Police, *L'informazione dei cittadini*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2011*, cit., 175 ss.

<sup>60</sup> A. Police, *L'informazione dei cittadini*, cit., 182.

<sup>61</sup> M. Prieur, *Le droit à l'environnement et les citoyens: la participation*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1998, n. 4, 397 ss.

<sup>62</sup> V. Petit, B. Guillame, *Quelle démocratie écologique?*, in *Raison politiques*, 2016, n. 4, 49 ss.

<sup>63</sup> «*Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*».

<sup>64</sup> M. Timo, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra Codice italiano dei contratti e Code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, 2019, n. 2, 1179 ss.

strumento consultivo che mira ad acquisire il consenso sociale, diminuendo la conflittualità tra istituzioni e popolazione<sup>65</sup>.

La procedura del dibattito è coordinata da un'apposita Autorità amministrativa indipendente, la *Commission Nationale du Débat Public*, la quale garantisce il corretto svolgimento della partecipazione, favorendo un confronto collaborativo tra amministrazione procedente e *cives*. Sebbene priva di poteri regolamentari, sanzionatori o decisionali, la *Commission* vigila sul rispetto delle regole partecipative in tema di piani o programmi di interesse nazionale<sup>66</sup>.

L'art. L121-8 del *Code de l'environnement* prevede che il committente pubblico o privato dell'opera (*maître d'ouvrage*) invii alla *Commission* il c.d. *dossier de saisine* nel quale sono illustrati: (i) *les objectifs et les principales caractéristiques du projet*; (ii) *ses enjeux socio-économiques*; (iii) *son coût estimatif*; (iv) *l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire*; (v) *une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet*. Il *maître d'ouvrage* è, inoltre, tenuto a pubblicizzare il progetto, pubblicandone le finalità e le caratteristiche principali, oltre ad esprimere la volontà di adire o meno la *Commission*.

Entro due mesi dal compimento di tali attività, la procedura di dibattito pubblico è attivabile su iniziativa di: (i) *dix mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France*; (ii) *dix parlementaires*; (iii) *un conseil régional, un conseil départemental, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés*; (iv) *une association agréée au niveau national*.

In tal caso, il *maître d'ouvrage* deve predisporre il *dossier* e inviarlo alla *Commission*, chiamata a svolgere una funzione di filtro sulla ammissibilità dello strumento partecipativo. In caso di vaglio positivo, la *Commission* affida la gestione del *débat public* ad un organo collegiale *ad hoc*, la *Commission particulière du débat public* (art. 121-9).

La *Commission particulière* pubblica il calendario del dibattito, la cui durata non può superare i quattro mesi (art. 121-11). Una volta chiuso il dibattito pubblico, la *Commission Nationale* redige e pubblica un bilancio ed un resoconto dell'esperienza partecipativa, con la finalità di illustrare le posizioni emerse in sede di consultazione.

Nei tre mesi successivi alla pubblicazione del bilancio conclusivo, il *maître d'ouvrage* o l'amministrazione pubblica responsabile del piano o del programma decidono se dare seguito o meno al progetto, precisando le principali modifi-

<sup>65</sup> C. Bova, *Gli istituti del débat public e dell'enquête publique nell'ordinamento giuridico francese*, in G.C. De Martin, D. Bolognino (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza*, Padova, 2010, 211 ss.

<sup>66</sup> G. Pepe, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *Federalismi*, 2019, n. 5.

che apportate (art. 121-13). La decisione deve essere motivata, con riferimento ai punti di vista e alle argomentazioni degli *stakeholders*. Ciononostante, il dibattito non vincola giuridicamente gli esiti della discussione.

Il *débat public* svolge una funzione non solo partecipativa, ma prima ancora informativa, essendo in grado di orientare l'interesse dell'opinione pubblica, al fine di stimolarne poteri di *moral suasion* sul decisore pubblico<sup>67</sup>.

Si può evidenziare che sulla scorta del contributo francese, senza partecipazione ed informazione la democrazia nucleare non può esistere<sup>68</sup>.

## 6. Conclusioni

L'Autore non può esimersi dal notare alcune contraddizioni del dibattito pubblico e politico sull'attualità della tematica. L'invasione russa dell'Ucraina rappresenta la caduta della foglia di fico; gli Stati membri dell'Unione dipendono dagli approvvigionamenti energetici provenienti da Paesi Terzi, dalle fluttuazioni dei rispettivi mercati energetici e da situazioni relativamente instabili sullo scacchiere geo-politico internazionale.

Negare che l'impiego di energia atomica possa ovviare ad una simile situazione è aprioristico e non suffragato da una debita informazione. Orbene, gli apocalittici processano il progresso nel timore di incidenti nucleari. Tuttavia, si ricordi che gli incidenti di Černobyl' e Fukushima sono dipesi, per un verso, dall'errore umano, per altro verso, dall'imponderabile forza della natura. Il disastro di Černobyl' ha causato 65 decessi diretti; il disastro di Fukushima sinora ha comportato un solo decesso diretto.

Entrambi i disastri richiedono una attenta ponderazione circa la sicurezza delle centrali nucleari, ma non giustificano l'aprioristica renitenza al ritorno alla costruzione degli impianti nucleari e all'utilizzo dell'energia atomica a fini civili. Basti pensare ad altre tipologie di disastri dovuti all'errore umano<sup>69</sup> e alla forza della natura<sup>70</sup> cui non ha fatto seguito un arresto della ricerca scientifico-tec-

<sup>67</sup> G. Marchetti, *Il dibattito pubblico tra Francia e Italia, strumento di partecipazione nella realizzazione delle grandi opere*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2019, n. 2, 615 ss.

<sup>68</sup> V. Pepe, *Energia nucleare, ambiente e democrazia: Italia e Francia a confronto*, in *Federalismi*, 2019, n. 2.

<sup>69</sup> Si pensi (i) al disastro aereo di Linate del 2001 (118 decessi); (ii) al crollo del c.d. Ponte Morandi del 2018 (48 decessi); (iii) all'incidente ferroviario di Viareggio del 2009 (32 decessi); (iv) al naufragio della Costa Concordia del 2012 (32 decessi); (v) al disastro del Moby Prince del 1991 (140 decessi); (vi) al disastro del San Spiridione del 1919 (197 decessi); (vii) all'incidente della funivia Stresa-Alpino-Mottarone del 2021 (14 decessi).

<sup>70</sup> Si pensi (i) al disastro del Vajont del 1963 (1917 decessi); (ii) al terremoto dell'Irpinia del 1980 (2914 decessi), (iii) al terremoto di Messina del 1908 (circa 80.000 decessi); (iv) al terremoto della Marsica del 1915 (oltre 30.000 decessi).



nologica e dell'impiego dei prodotti dell'evoluzione e della sperimentazione tecnico-scientifica<sup>71</sup>.

Evidentemente ciò non è immaginabile. In conclusione, ogni catastrofe e i problemi ad essa sottesi hanno richiesto un'implementazione della ricerca volta ad incrementare i livelli di sicurezza, fondandosi sui principi di precauzione e di prevenzione per rinvenire delle soluzioni tecniche e scientifiche che consentissero la prosecuzione delle operazioni e degli interventi agevolanti l'esercizio delle attività umane. Parimenti dovrebbe intendersi per l'energia atomica a fini civili.

---

<sup>71</sup> D'altronde, ammettendo che ad ogni catastrofe debba seguire una battuta d'arresto dell'impiego di una determinata tecnica, in Italia non vi dovrebbero essere trasporti aerei, stradali, ferroviari, marittimi, funicolari, né dighe in funzione.

*Fabio Cusano - Abstract*

*Ripensare all'impiego dell'energia nucleare in Italia*

Il presente scritto esamina la regolazione del settore nucleare nell'Unione Europea e in Italia, alla luce della attuale crisi energetica scaturita dal conflitto russo-ucraino.

L'Autore, cercando di non prendere posizioni soggettivamente aprioristiche e di ovviare alle problematiche evidenziate in questo saggio, ha fornito nuovi spunti per un dibattito sulla reintroduzione dell'uso pacifico di energia atomica a fini civili in Italia.

*Rethinking of the use of nuclear energy in Italy*

This paper examines the regulation of the nuclear sector in the European Union and in Italy, in view of the current energy crisis because of Russian-Ukrainian conflict.

The Author, trying not to take subjective a priori positions and to remedy the problems highlighted in this essay, has provided new insights for a debate on the reintroduction of the peaceful use of atomic energy for civil purposes in Italy.