



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 47 del 11/03/2010

RICORSO 11 febbraio 2010, n. 19

Giudizio di illegittimità costituzionale della Legge Regionale 4 dicembre 2009, n. 30.

Ricorso n. 19
depositato 11 febbraio 2010

del Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia per legge in Roma, alla via dei Portoghesi, 12

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente in carica

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 30, recante "Disposizioni in materia di energia nucleare", pubblicata nel B.U.R. n. 196 del 7.12.2009, ed in particolare dell'art. 1, comma 2,

La legge regionale in epigrafe costa di un unico articolo, il quale, al comma 1, dispone che la Regione,, tenuto conto degli indirizzi della politica energetica regionale, nazionale e dell'Unione europea, disciplina gli atti di programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli enti locali, in conformità a quanto stabilito dall'art. 117, comma terzo, Cost., al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale garantendo che vi sia una corrispondenza tra energia prodotta, il suo uso razionale e la capacità di carico del territorio e dell'ambiente.

Il comma 2 della disposizione in questione recita quanto segue: "Nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione e in assenza di intese con lo Stato in merito alla loro localizzazione, il territorio della Regione Puglia è precluso all'installazione di impianti di produzione di energia nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi".

Il comma 3 dell'articolo in questione aggiunge, infine, che la Regione e gli enti locali, nell'esercizio delle funzioni di rispettiva competenza, operano nel rispetto delle condizioni di concorrenza sui mercati dell'energia, in conformità alle norme comunitarie e nazionali e nell'assenza di vincoli e ostacoli alla libera circolazione dell'energia.

Ritenendo che la legge in questione e, in particolare, l'art. 1, comma 2 della stessa, violi gli artt. 41, 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché i principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza, sotto diversi profili, il Consiglio dei ministri, nella seduta del 4 febbraio 2010, ne ha deliberato l'impugnazione dinanzi a codesta ecc.ma Corte. Impugnazione che viene proposta con il presente

ricorso per i seguenti

MOTIVI

I - Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. d), e), h), s), nonché dell'art. 120, primo comma, della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza.

1. L'art. 1, comma 2, della l.r. Puglia n. 30/2009 vieta, in linea generale e "in assenza di intese con lo Stato in merito alla loro localizzazione", l'installazione nel territorio regionale:

a) di impianti di produzione di energia nucleare;

b) di impianti di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi;

c) di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

Come la giurisprudenza di codesta Corte ha precisato in varie occasioni, con riguardo ai depositi di rifiuti e materiali radioattivi, l'intervento del legislatore regionale volto a vietarne o limitarne la presenza sul territorio regionale viola la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta a ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni (sentt. 29.1.2005, n. 62; 28.6.2006, n. 247, relativa anche allo stoccaggio di materiali nucleari).

A tale riguardo, e più in generale, con riferimento al deposito e allo stoccaggio di rifiuti pericolosi (v. anche sentt. 21.4.2005, n. 161; 23.1.2009, n. 10), codesta Corte ha precisato che "alle regioni è sempre interdetto adottare misure di ogni genere capaci di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni, e una normativa che precluda il transito e la presenza, anche provvisoria, di materiali nucleari è precisamente una misura fra quelle che alle Regioni sono vietate dalla Costituzione. La comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi, non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.". Occorre, infatti, "tener conto della eventuale irregolare distribuzione nel territorio delle attività che producono tali rifiuti, nonché, nel caso dello smaltimento di rifiuti radioattivi, della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza dei rifiuti medesimi" (sent. 62/2005, cit.).

L'orientamento suddetto, inoltre, si fonda sulla constatazione che la disciplina ambientale, investendo l'ambiente nel suo complesso, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sent. 14.11.2007, n. 378) e interventi preclusivi come quello in esame non possono giustificarsi nemmeno invocando la competenza regionale concorrente in materia di salute pubblica, protezione civile e tutela del territorio (v. ancora sent. 62/2005, cit.).

Dunque, con riferimento al deposito di materiali e rifiuti radioattivi, la legge impugnata non fa che riprodurre una situazione di illegittimità già censurata in passato da codesta Corte con riguardo a leggi di altre Regioni che disciplinavano la medesima fattispecie e tanto basterebbe a giustificare l'accoglimento del ricorso sul punto.

Né la legittimità della disposizione in esame potrebbe essere affermata considerando che la preclusione in esame è condizionata all'assenza di intese con lo Stato sulla localizzazione dei depositi. In primo luogo perché, nella giurisprudenza citata, codesta Corte ha già espressamente precisato che i principi sopra richiamati operano anche in caso di ostacolo anche temporaneo alla circolazione o al deposito dei materiali e rifiuti in questione; in secondo luogo perché l'evidente esigenza unitaria sottostante alla tutela ambientale, affermata nelle suddette pronunce, fonda in modo pieno ed esclusivo la competenza statale in materia, senza che, per consentire l'esercizio delle suddette attività, sia necessaria alcuna intesa con

la Regione interessata.

2. La disposizione censurata, peraltro, subordina all'intesa predetta anche l'installazione di impianti di produzione di energia nucleare e di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi.

Sul punto la legge regionale pone un evidente ostacolo alla realizzazione della strategia energetica nazionale, con particolare riferimento alla scelta di riattivare nel Paese la produzione di energia nucleare.

Al riguardo occorre ricordare che l'articolo 7 del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008 ha demandato al Governo la definizione della strategia energetica nazionale, perseguendo, tra l'altro, l'obiettivo della realizzazione sul territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare (comma 1, lettera d).

Inoltre con l'articolo 25 della legge n. 99/2009 è stata conferita al Governo la delega ad emanare, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato Regioni ed autonomie locali, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale 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 dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate.

Il ritorno al nucleare assume una rilevanza strategica particolare sotto tre profili: il cambiamento climatico, la sicurezza dell'approvvigionamento e la competitività del sistema produttivo. Si tratta, all'evidenza, di questioni che travalicano in modo consistente i meri interessi territoriali e locali, e che traggono origine anche da esigenze globali internazionali, che non possono che trovare risposta in soluzioni complessivamente definite a livello nazionale.

Attraverso la nuova politica energetica e ambientale, approvata dal Consiglio europeo a marzo 2008, l'UE si è impegnata a mettere in opera l'iniziativa "20-20-20": ridurre di almeno il 20% le emissioni di gas a effetto serra, aumentare la parte delle energie rinnovabili al 20% e migliorare l'efficacia energetica del 20%, entro il 2020. Inoltre, gli esperti del gruppo di lavoro intergovernativo delle Nazioni Unite IPCC sono giunti alla conclusione che le emissioni di CO₂, in particolare quelle derivanti dalla produzione di energia elettrica, che rappresentano la quota preponderante, devono essere dimezzate per riportare ad un livello tollerabile le conseguenze del cambiamento climatico di origine antropica. E' stato stimato che, a fronte dell'emissione totale di 10 miliardi di tonn/anno di CO₂ dal sistema mondiale di produzione di energia elettrica, l'energia nucleare prodotta nel mondo evita l'emissione di circa 2 miliardi di tonn/anno. L'energia nucleare si presenta, quindi, come l'unica fonte capace di rispondere al requisito fondamentale di fornire elettricità su vasta scala, permettendo al tempo stesso il rispetto delle limitazioni delle emissioni di gas serra.

La sua adozione può quindi dirsi funzionale ad esigenze, non soltanto di carattere ambientale, ma anche connesse ad obblighi dello Stato in ambito comunitario ed internazionale.

Per quanto attiene alla sicurezza dell'approvvigionamento, che incide sulla competitività delle imprese e sul benessere dei popoli, è ormai chiaro, in base agli accadimenti, anche recenti, la maggiore esposizione degli Stati e delle comunità nazionali alle instabilità e ai rischi geopolitici dei mercati internazionali, che presentano serie incognite sia dal punto di vista della continuità delle forniture che da quello della volatilità delle quotazioni dei combustibili fossili (una buona risposta in tal senso viene dall'uranio, la cui origine prescinde dai Paesi al momento più esposti a simili turbamenti politici ed il cui costo concorre solo per il 5% circa al prezzo di produzione del Kwh). Peraltro occorre ricordare che il Consiglio d'Europa, riunitosi il 15 e 16 ottobre 2008, ha indicato come priorità per l'UE la sicurezza dell'approvvigionamento, chiedendo che si accelerino i lavori relativi.

In materia di competitività occorre salvaguardare il sistema produttivo nazionale, la cui capacità di difesa e di concorrere sui mercati internazionali è minacciata da prezzi e tariffe dell'energia generalmente più elevati nel confronto europeo e internazionale (i prezzi impugnate ad un'ulteriore

materia di competenza esclusiva statale, e cioè la tutela; dell'ambiente [e] dell'ecosistema" di cui alla lett. s) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Concorre, infine, con le materie di competenza legislativa esclusiva statale sin qui indicate anche la materia della concorrenza, quanto meno con riferimento all'allocatione di impianti di produzione di energia nucleare ed agli impianti connessi alla stessa, trattandosi di attività imprenditoriali esercitate in regime di mercato, nelle quali il potere del legislatore statale di dettare disposizioni in materia si giustifica anche in relazione alla necessità di garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, fermi restando i profili di sicurezza e ambientali sopra richiamati, il reperimento delle risorse per l'esercizio della predetta attività anche in termini di aree ove installare gli impianti.

3. In base alle considerazioni che precedono, la materia concernente la localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare, nonché di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché quella relativa ai depositi di materiali e rifiuti radioattivi nella misura in cui fanno parte del ciclo di produzione dell'energia nucleare, rientra, evidentemente, a vario titolo nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi delle disposizioni costituzionali sopra richiamate.

Pertanto le disposizioni della legge regionale impugnata che precludono l'installazione degli impianti in questione sono illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere d), e), h), s).

In base a considerazioni analoghe a quelle mosse dalla giurisprudenza di codesta Corte richiamata in relazione al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori, si profila, altresì, anche in relazione alla preclusione di tali attività disposta dalla legge in questione, la violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

II - In subordine: violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4. In subordine, nella denegata ipotesi in cui si ritenesse che la materia oggetto delle disposizioni impugnate rientrasse, limitatamente all'installazione di impianti di produzione di energia nucleare e alle attività connesse, nella materia di legislazione concorrente afferente la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, ovvero il governo del territorio (ma quest'ultima materia è, a nostro avviso, fuori questione, esorbitando dai suoi limiti l'inibizione sul territorio regionale di una attività produttiva), la normativa impugnata, nel vietare le attività suddette in assenza di intesa tra Stato e Regione, ovvero nel subordinare il loro esercizio all'intesa in questione, dovrebbe considerarsi illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la previsione dell'intesa, riguardando una scelta di carattere generale, in ipotesi applicabile a tutte le regioni, atterrebbe comunque alla potestà legislativa concorrente di determinare i principi fondamentali della materia. Inoltre non può ritenersi che la potestà legislativa concorrente della Regione possa spingersi ad imporre un'intesa allo Stato, per di più vietando, in mancanza della stessa, l'esercizio di un'attività produttiva così importante.

Per inciso si noti che, con il ricordato art. 25 della legge n. 99/2009, il legislatore statale ha delegato il Governo ad emanare disposizioni per la localizzazione nel territorio nazionale 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 dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate.

Secondo la ricostruzione ipotizzata nel presente motivo di ricorso, la normativa statale in questione, ed la conseguente legislazione delegata, dovrebbero considerarsi esercitate appunto ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Pertanto la normativa regionale impugnata dovrebbe considerarsi illegittima, per un verso, anche per violazione dei principi fondamentali già emanati dal legislatore; per un altro verso perché, esorbitando dai limiti del potere legislativo concorrente della Regione, ha invaso la sfera di competenza del legislatore statale, nella parte in cui la stessa non è stata esercitata.

III - In via ulteriormente subordinata - Violazione degli artt. 118 e 120 Cost., nonché dei principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza

5. Per altro verso, sempre ove si ritenesse che la legge regionale impugnata sia stata adottata in un ambito materiale riservato alla legislazione concorrente, escluso che, come si è detto, lo strumento dell'intesa possa essere invocato per condizionare allo stesso l'esercizio di attività la cui disciplina forma anche oggetto di principi fondamentali dettati dal legislatore statale, occorre rilevare che lo stesso è stato preso in considerazione dalla giurisprudenza di codesta Corte nell'ipotesi in cui, in considerazione delle esigenze di disciplina unitaria della materia, il legislatore statale abbia esercitato la "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative connesse al settore regolato con legge statale, in applicazione dell'art. 118 Cost., come strumento idoneo a garantire quell'attività concertativa di livello orizzontale, volta a salvaguardare la parità tra Stato e Regioni nell'esercizio delle suddette funzioni (v. sent. 303 del 2003 e, nello specifico settore dell'energia, sent. 383/2005).

In effetti dai principi della citata delega legislativa, attualmente in esercizio da parte del Governo, può desumersi l'attribuzione allo Stato di numerose funzioni amministrative connesse alla localizzazione degli impianti nucleari, sia pure con la partecipazione delle altre istituzioni territoriali e locali.

Ma anche ove tale scelta legislativa dovesse considerarsi, non già espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva del legislatore statale, bensì espressione di "chiamata in sussidiarietà" di dette funzioni, e anche ove si considerasse la normativa regionale impugnata come volta a disciplinare attività amministrative (il che è assai dubbio), evidente che, anche sulla base dei principi affermati dalla citata giurisprudenza della Corte, l'intesa in questione dovrebbe essere disciplinata dal legislatore statale, nel momento in cui attrae a sé quelle competenze e non certo dal legislatore regionale.

Sotto tale profilo, pertanto, la normativa impugnata dovrebbe considerarsi assunta in violazione dell'art. 118 Cost. e dei principi affermati da codesta Corte in applicazione dello stesso.

Inoltre, come precisato sempre dalla giurisprudenza costituzionale (v. sent. 383/2005 cit.), "L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa".

Fermo restando che la Regione non avrebbe avuto in alcun caso il potere di disciplinare l'intesa in questione, la norma che la prevede risulta illegittima anche in quanto, invadendo la competenza legislatore statale, inibisce a quest'ultimo la possibilità di prevedere adeguati strumenti del tipo in discorso, anche di carattere sostitutivo, e perciò viola ulteriormente l'art. 118, l'art. 120 Cost., nonché i principi di sussidiarietà, leale collaborazione e ragionevolezza.

IV - Violazione dell'art. 41 Cost.

La disposizione regionale impugnata, infine, nel vietare immotivatamente la produzione di energia nucleare, la fabbricazione del combustibile, il suo stoccaggio e quello dei rifiuti in un'intera regione, incide sulla libertà di concorrenza degli operatori del settore, sottraendo agli stessi la possibilità di allocare una centrale e di produrre energia nel luogo ritenuto più idoneo, pur nel rispetto di parametri stabiliti dalle norme e dalle autorità pertinenti. Peraltro, la norma regionale limita la libertà d'iniziativa economica per motivi, ossia la mancata intesa con lo Stato, che non hanno niente a che vedere con i limiti di cui all'art. 41 Cost. La stessa, pertanto, deve ritenersi assunta anche in violazione di tale disposizione costituzionale.

Pertanto, sulla base degli esposti motivi, si chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità Costituzionale delle norme impugate della legge regionale 4 dicembre 2009, n. 30, recante "Disposizioni in materia di energia nucleare", pubblicata nel B.U.R. n. 196 del 7.12.2009, ed in particolare dell'art. 1, comma 2, della stessa.

Roma, lì 5 febbraio 2010

Danilo Del Gaizo
Avvocato dello Stato
