



23 GENNAIO 2019

Energia nucleare, ambiente e
democrazia: Italia e Francia a
confronto

di Vincenzo Pepe

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università della Campania "L. Vanvitelli"



Energia nucleare, ambiente e democrazia: Italia e Francia a confronto *

di Vincenzo Pepe

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università della Campania “L. Vanvitelli”

Sommario: 1. Energia nucleare, diritto dell’ambiente e democrazia partecipativa. 2. Il diritto dell’energia nucleare nella comparazione giuridica: il contributo della dottrina francese alla teoria generale. 3. Il diritto dell’energia nucleare in Italia: una normativa incompiuta. 4. L’evoluzione delle legislazione in materia di energia nucleare nel sistema francese. 5. La gestione dei rifiuti radioattivi e il principio di partecipazione ambientale in Francia e in Italia. 6. La Democrazia nucleare tra diritto di partecipazione e dovere di informazione: l’esperienza francese. 7. Deposito nazionale e débat public in Italia: il contributo del diritto comparato.

1. Energia nucleare, diritto dell’ambiente e democrazia partecipativa.

Il tema del diritto dell’energia costituisce un tema di grande attualità per i suoi risvolti non solo economici, ma anche giuridici, ambientali e politici.

In questa cornice, il binomio “ambiente-diritto dell’energia nucleare” assume una fisionomia del tutto peculiare nel modello francese che costituisce una esperienza tra le più significative a livello mondiale. Le dinamiche legislative ed amministrative in tema di gestione dell’energia nucleare nell’esperienza di Francia risultano essere utili nell’attuale momento storico per comprendere le nuove prospettive della ricerca nel campo della fusione nucleare nel settore delle fonti rinnovabili. Dall’analisi comparativa potrebbero giungere suggerimenti utili e spunti originali per rispondere anche alle esigenze del nostro paese che sebbene abbia decretato la fuoriuscita dal nucleare resta in ogni caso obbligato a gestire i rifiuti nucleari e costruire il deposito nazionale delle scorie in conformità alla normativa europea.

In una recente ricerca si è da ultimo affrontata la problematica dei *profili giuridici* dell’energia nucleare con particolare attenzione al rapporto *energia-ambiente*, nonché alla tematica della *localizzazione* degli impianti di energia nucleare, la gestione delle scorie ed il rapporto tra “energia nucleare e democrazia”¹; come è noto

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L. COLELLA, *Il diritto dell’energia nucleare in Italia e in Francia Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Aracne Editore, 2017. Questa opera nel ricostruire l’autonomia scientifica del diritto dell’energia nucleare, osserva in chiave comparatistica l’evoluzione della disciplina italiana e le peculiarità della legislazione francese, fondata sul principio della trasparenza e della sicurezza, nonché della partecipazione del pubblico ai processi decisionali, anche attraverso l’utilizzo del débat public come strumento di “democrazia nucleare”. Un modello di governance ispirato da una cultura ambientale matura che potrebbe attuarsi anche in

si tratta di questioni che rappresentano, a livello globale temi ancora molto sensibili per l'opinione pubblica.

Sul piano internazionale si è registrata, già da tempo, una crescente *domanda di energia*, cui sarebbe possibile dare una risposta concreta privilegiando un'economia fondata sullo *sviluppo sostenibile*², assicurando la salvaguardia dell'ambiente ed il progresso sociale.

In questo quadro, la risposta alla questione energetica, postula una politica integrata³; una programmazione complessiva delle questioni economiche, giuridiche e politiche.

A livello internazionale la soluzione ritenuta oggi più efficace e realizzabile, appare quella di sviluppare un "*mix di generazione*" equilibrato che includa fonti fossili, rinnovabili ed anche il nucleare (definita come fonte di energia tecnologica, che richiama il trinomio diritto, tecnologia e sicurezza). La strategia del mix energetico (fondata sulla triade fossili/rinnovabili/nucleare) è stata già condivisa dalla Francia, dagli Usa, dalla Germania e dalla Spagna, ovvero da tutti quei paesi che, prima dell'incidente di Fukushima, avevano considerato la c.d. "triade delle fonti" come la soluzione migliore per l'ambiente e per il sistema economico mondiale. Risulta essere *opinione condivisa, anche all'indomani della Conferenza di Parigi sul clima del dicembre 2015, che il futuro del mondo dipenda da un approvvigionamento energetico sicuro ed ecologicamente sostenibile, che non può prescindere oggi né dall'affermarsi del diritto universale all'energia, né da una maturità e da una più raffinata coscienza ambientale*⁴.

A nostro modo di vedere l'energia deve essere intesa come *bene comune* che costituisce un "bene di tutti" utile per lo sviluppo della dignità personale. Secondo alcuni autori esiste *un rapporto (naturale e inevitabile) tra ambiente ed energia nello Stato ambientale* (Colella), i cui primi riferimenti si rinvergono nella dottrina

Italia in vista della futura localizzazione del sito unico nazionale delle scorie radioattive, così da fare tesoro nell'ordinamento interno di riforme e istituti che si sono già dimostrati validi ed efficaci nel sistema d'oltralpe.

²Già nel 1992 a Rio de Janeiro si apre l'Earth Summit, la seconda Conferenza sull'ambiente organizzata dall'ONU, e nel vocabolario mondiale entra in scena un concetto chiave, sviluppo sostenibile, con il quale si intendono essenzialmente due cose: una crescita demografica sopportabile in termini economici e una crescita economica sopportabile in termini ambientali. Lo sviluppo sostenibile deve essere considerato come un modello di sviluppo economico e sociale ed indica non solo la necessità di una produzione sostenibile rispetto alle risorse naturali disponibili ma la sostenibilità nel tempo del benessere individuale e sociale. La sostenibilità deve diventare cultura diffusa e stile di vita dei popoli, al pari di altri principi come la democrazia e la libertà. In tal senso, la pace, lo sviluppo e la protezione dell'ambiente sono interdipendenti e indivisibili. Nonostante i numerosi tentativi volti a richiamare la portata del concetto di sviluppo sostenibile si deve ritenere che ancora non esiste una esaustiva definizione giuridica di sviluppo sostenibile, come del resto è complicato e difficile definire la democrazia e la libertà. Sulla nozione di sviluppo sostenibile cfr. V. PEPE, *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, 2008. [G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO](#) (a cura di) *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparato*, Terza edizione, Giappichelli, 2017.

³E.A. CARNEVALE, P. CAROZZA, G. CERRINA FERONI, G. F. FERRARI, G. MORBIDELLI, R. ORRU', (a cura di) *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Editoriale scientifica, 2015.

⁴L. COLELLA *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, op. cit., p. 56.

francese e nella teoria dei cerchi concentrici di Prieur⁵; secondo questo orientamento siffatto rapporto tra ambiente ed energia non si pone come ostacolo al riconoscimento dell'autonomia scientifica del diritto dell'energia che risulta essere un settore autonomo e indipendente del diritto, dotato di una sua unità e una sua propria fisionomia giuridica.

E' chiaro che oggi emerge, rispetto al passato, la dimensione pubblicistica del diritto dell'energia nucleare, volendosi dimostrare in particolare l'esistenza di uno spazio pubblicistico del diritto dell'energia nucleare senza per questo rinnegare il contributo della dottrina privatistica alla genesi di tale diritto. Ciò si rinviene, in particolare, nei profili costituzionali del diritto dell'energia e nel rapporto tra ambiente ed energia, considerati due rilevanti valori costituzionali.

Accanto ad un *diritto pubblico dell'energia*⁶ (inteso come il complesso delle norme che disciplinano la materia), è emerso un vero e proprio *diritto all'energia* inteso come diritto di tutti di accedere al bene comune energia, indispensabile per il progresso umano e sociale.

Il metodo comparativo consente analizzare l'esperienza normativa italiana⁷ e confrontarla con le disposizioni del diritto straniero (spesso anche norme costituzionali) in materia di energia nucleare che caratterizzano alcuni altri Paesi europei ed extra-europei. L'analisi ricognitiva sul piano comparativo dimostra che sul piano costituzionale, per esempio, esistono alcune Costituzioni che prevedono specifiche disposizioni in materia di energia nucleare (si pensi a India, Russia, ecc.), mentre in altri Paesi non sono presenti disposizioni costituzionali dedicate al nucleare (Italia).

Il rapporto tra *Energia nucleare e Costituzione* emerge anche in alcune esperienze dei paesi europei ed extraeuropei, nonché nelle esperienze dei paesi emergenti del Brics⁸.

2. Il diritto dell'energia nucleare nella comparazione giuridica: il contributo della dottrina francese alla teoria generale.

Molto interessante - come si afferma in un recente studio⁹ - risulta essere il dibattito concernente il tentativo di riconoscere l'autonomia scientifica del diritto dell'energia nucleare a cui si contrappone una

⁵ D. AMIRANTE, *Diritto ambientale e costituzione: esperienze europee*, Collana di diritto e società, Franco Angeli, 2000.

⁶ C. PETTERUTI, *Il diritto pubblico dell'energia. Nell'esperienza italiana ed europea*, Saletta dell'Uva, 2006.

⁷ G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di Diritto dell'energia 2011, Il diritto dell'energia nucleare*, il Mulino, 2011.

⁸ V. PEPE, *Le politiche ambientali ed energetiche in India*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Energie rinnovabili e finanza locale. Una mappa internazionale*, Carocci editore, 2014, pp. 225. V. PEPE, (a cura di), *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*, ESI, Napoli 2008.

⁹ L. COLELLA, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, op. cit., p. 32.

tesi negazionista del *droit composite* di Rainaud, secondo cui il diritto nucleare si presenta incompleto e composito, in grado di non produrre norme autonome e indipendenti.

Nonostante il carattere interdisciplinare del diritto nucleare, una parte della dottrina francese (Pontier) ritiene che esso sia un diritto ben distinto ed originale, un diritto indipendente ed autonomo che presenta alcuni “caratteri fondamentali” tipici di questa branca del diritto.

Preliminarmente va richiamato il carattere strategico di questo settore del diritto: le esigenze di sicurezza nucleare a livello nazionale e quelle di tutela della salute e dell’ambiente pongono lo Stato al centro della regolamentazione giuridica (la competenza legislativa in questo settore è esclusivamente attribuita a livello centrale) e ne giustificano rigorose funzioni di autorizzazione e controllo delle attività elettronucleari.

Altra importante peculiarità del diritto nucleare è la sua forte dimensione internazionale che ha portato alla costruzione di un diritto “giovane” ma tuttavia “esuberante” (un diritto universalmente riconosciuto sulla base di una serie di convenzioni internazionali).

In particolare, nella dottrina francese il diritto nucleare è metaforicamente assimilato ad uno “specchio”, o meglio ad uno “*specchio ingrandente o deformante*” (Pontier), in cui sono riflessi alcuni diritti, che per loro stessa natura appartengono ad altri settori autonomi del diritto; ma il riflesso avviene in un modo tale da ingrandire o ampliare la portata di tali diritti, tanto da fargli assumere una propria specificità all’interno del diritto nucleare. Così il diritto nucleare risulta contenere altri diritti ed altri istituti giuridici, circostanza questa che da un lato potrebbe indebolire l’autonomia del diritto nucleare e far propendere per la tesi di un diritto derivato e costruito sulla base di altri diritti; dall’altro invece non inciderebbe in alcun modo su tale autonomia, avendo tale diritto nucleare raggiunto una sua autorevole indipendenza ed una specificità tale che continuerebbe ad esistere anche senza il rinvio a quegli istituti tipici del diritto comune¹⁰.

Dunque si potrebbe pensare al diritto nucleare come ad un contenitore che opera come diritto “includente”, in cui sono fatti confluire i diritti contenuti, la cui portata viene amplificata ed ampliata dal carattere omnibus del diritto nucleare stesso.

¹⁰Alcuni autori (Colella) sottolineano come *il diritto nucleare - come uno specchio - riflette e contiene il diritto dell’ambiente, poiché la costruzione di una centrale nucleare potrebbe causare danni all’ambiente e alla biodiversità. Nello stesso tempo il diritto nucleare riflette e contiene in sé il diritto del lavoro; si pensi, infatti, a chi lavora in una centrale nucleare che merita una certa protezione e salvaguardia sia durante la vigenza del rapporto di lavoro che alla fine di esso. Anche il diritto alla salute è fortemente coinvolto nel diritto nucleare e per diverse ragioni; un impianto nucleare, nell’emettere radiazioni ionizzanti, può produrre raggi nocivi per la salute degli abitanti dei territori in cui è situata la centrale; allo stesso modo il diritto nucleare deve tutelare gli interessati in caso di malattie professionali. Il rapporto tra diritto della salute e diritto nucleare emerge in caso di incidenti o catastrofi nucleari, che sono causa spesso di danni ingenti alla salute delle popolazioni e degli abitanti, delle generazioni presenti e future. COLELLA L., *Il diritto dell’energia nucleare in Italia e in Francia Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, op. cit., p.45.*

Ancora oggi, nell'ambito della dottrina italiana, l'energia nucleare si presenta come una tecnologia molto controversa il cui utilizzo è accompagnato da un certo scetticismo e da una storica paura del rischio nucleare, tale da rappresentare la "disciplina simbolo del rischio ambientale".

Altro carattere peculiare del diritto nucleare, che si può riscontrare in diversi autori e giuristi francesi, richiama la natura di un vero e proprio "diritto per compromessi" (Pontier)¹¹, ove per compromessi deve intendersi un "equilibrio" secondo cui ciascuna delle parti coinvolte rinuncia ad una parte delle proprie pretese. In particolare esso si caratterizza per la presenza di due principali compromessi. Un primo compromesso attiene alla necessità di trovare un equilibrio tra sicurezza nucleare e rendimento economico (ovvero il costo dell'operazione rispetto al risultato ottenuto). Nella legislazione francese, per esempio, la sicurezza è un'esigenza primaria e fondamentale di tutta l'attività nucleare che in diverse occasioni ha prevalso su altre libertà fondamentali, quali la libera circolazione di beni e dei rifiuti radioattivi¹², sebbene le scelte statali siano comunque influenzate anche dall'efficienza energetica.

Un secondo compromesso del diritto nucleare è quello tra "tecnologia e democrazia", nel senso cioè che occorre conciliare i numerosi dati tecnici e risultati scientifici della ricerca in campo nucleare con le esigenze di funzionamento della democrazia che, nella normativa francese, sono appunto la trasparenza e l'informazione dei cittadini; lo Stato, infatti, deve informare il pubblico delle conseguenze che possono derivare dalle attività nucleari ed, in particolare, in caso di incidenti.

Dunque "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

¹¹ J.M. PONTIER, E ROUX, *Droit nucléaire. Démocratie et nucléaire*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013. Cfr. J.M. PONTIER, E ROUX, *Droit nucléaire — Le contentieux du nucléaire (journée d'études du 20 octobre 2010)*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012.; J.M. PONTIER, E ROUX, *Droit nucléaire — La sûreté nucléaire*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012; J.M. PONTIER, *Une problématique complexe: les liens entre démocratie et nucléaire*, in J. M. PONTIER, E. ROUX (sous la direction de), *Droit nucléaire. Démocratie et nucléaire*, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2013, p. 47.

¹² Sul punto, con una recente sentenza, il Consiglio di Stato (sentenza 4 giugno 2015, n. 2748 sezione VI), ha avuto modo di precisare che le valutazioni attinenti alla migliore tutela dell'ambiente (luogo dove il rifiuto è collocato e alla comparazione del tragitto della spedizione), assumono valenza di preminente interesse comunitario, come tali valorizzate dal regolamento CE 1013/2006, art. 12. Tale norma riconosce la non conformità alla legislazione nazionale relativa alla protezione dell'ambiente quale legittima causa di obiezione alla spedizione transfrontaliera. A questo proposito, alla luce di quanto costantemente affermato anche dalla Corte di giustizia nel senso della preminenza del valore della tutela dell'ambiente rispetto al generale principio della circolazione delle merci (per tutte, Corte di Giustizia, sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90), significative sono le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza 14 luglio 2000, n. 281 la quale, nell'interpretazione delle norme di principio contenute nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ha ricordato che esigenze imperative attinenti alla protezione dell'ambiente giustificano pienamente misure limitative di tale libertà di circolazione.

*all'autorità statale di adottare quelle scelte politiche pubbliche e quegli atti normativi più appropriati nell'interesse generale della collettività*¹³.

Tale diritto nucleare fonda la sua struttura su un certo numero di principi guida, indicati come criteri pratici e fondamentali, che costituiscono veri e propri pilastri della legislazione nucleare¹⁴: ecco perché il diritto nucleare viene definito come un diritto per principi.

3. Il diritto dell'energia nucleare in Italia: una normativa incompiuta.

La storia dell'energia nucleare ha conosciuto, in Italia, quattro fasi fondamentali, legate all'espansione e al declino della politica elettronucleare nazionale: la "fase eroica" degli inizi (1946 - 1963), il "decennio di stasi" (1963 - 1973), la fase iniziata con lo *choc petrolifero* del 1973 e conclusasi con l'incidente di Chernobyl nel 1986 e l'ultima (1986-1990) in cui si è dichiarato ufficialmente nel nostro Paese l'*abbandono del nucleare*¹⁵.

Con la nuova *Strategia energetica nazionale* del 2008 l'Italia ha avviato una nuova fase (la *quinta*) del processo evolutivo della normativa dell'energia nucleare, che è stata indicata come il periodo del *rilancio* o della *rinascita nucleare*" (fase che formalmente ha avuto inizio con l'approvazione da parte del Parlamento italiano della legge delega n. 99 del 23 luglio 2009 - c.d. delega nucleare recanti "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 1° agosto 2009. Successivamente alla legge delega nucleare, il Governo ha adottato il decreto legislativo che individua i criteri per la localizzazione delle centrali nucleari e fissa le compensazioni alle popolazioni che ospiteranno gli impianti. Il testo fissava l'inizio dei lavori nei cantieri nel 2013 e la produzione di [energia atomica](#) nel 2020, nonostante il [parere negativo della Conferenza Stato-Regioni](#). Il Governo ha dunque proseguito sulla sua strada, [prima impugnando davanti la Corte costituzionale](#) le leggi regionali della Puglia, Campania e Basilicata, che di fatto vietavano la costruzione di nuovi [siti](#) sul loro territorio, e poi licenziando definitivamente il [decreto "sblocca centrali"](#). Il decreto legislativo è stato emanato [contro la quasi totalità delle Regioni](#) (con la sola eccezione di Veneto, Lombardia e Friuli Venezia Giulia) che hanno contestato nel loro documento il mancato rispetto dei poteri concorrenti delle Regioni in materia di certificazione dei siti, autorizzazione unica degli impianti nucleari e autorizzazione unica per

¹³L. COLELLA, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, op. cit., p. 77.

¹⁴ In uno studio pubblicato nel 2006 a cura dell'Agencia internazionale dell'energia atomica, dal titolo *Manuel de droit nucléaire*, sono tassativamente indicati i principi fondamentali che regolano le attività nucleari nel settore civile e che, ai fini di chiarezza espositiva, si riportano qui di seguito brevemente: a) il principio di "sûreté"; b) il principio di "sécurité"; c) il principio di responsabilità; d) il principio di autorizzazione; e) il principio dei controlli permanenti; f) il principio della compensazione; g) il principio dello sviluppo sostenibile; h) il principio di conformità; i) il principio di indipendenza; j) il principio di trasparenza; k) il principio della cooperazione internazionale.

¹⁵ G. VATINNO, *Ecologia politica. La fine del nucleare*, Armando Editore, 2011.

il deposito nazionale. L'articolo 25 della nuova delega nucleare prevedeva, infatti, che i decreti attuativi fossero adottati su proposta del ministro dello Sviluppo economico, di concerto con i ministri dell'Ambiente e delle Infrastrutture, dopo aver però acquisito prima il parere della Conferenza unificata e poi quello delle commissioni parlamentari competenti.

Il c.d. “ritorno al nucleare ha prodotto una interessante giurisprudenza costituzionale scaturita proprio dal contenzioso Stato-Regioni.

Come è noto «le assolute peculiarità e le potenzialità tipiche dell'energia nucleare, tutte espressive di interessi unitari e infrazionabili», hanno chiamato in causa attribuzioni esclusive dello Stato, che per certi versi hanno assunto sicura prevalenza rispetto alla materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ([sentenza n. 88 del 2009](#)); pertanto hanno assunto rilevanza le implicazioni connesse con la produzione dell'energia nucleare in termini di «ordine pubblico e di sicurezza», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost. ([sentenza n. 18 del 2009](#));

Secondo il Governo l'incidenza degli interessi nazionali e internazionali in gioco, le correlate esigenze di celerità nell'attuazione delle scelte strategiche legate al nucleare, le peculiarità di questa fonte energetica, hanno imposto di considerare sotto luce diversa i principi inerenti all'applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nonché lo stesso potere sostitutivo (sono richiamate le [sentenze n. 249 del 2009](#); [n. 383](#) e [n. 62 del 2005](#); [n. 6 del 2004](#) e [n. 303 del 2003](#)).

Una delle pronunce più significative volta a “fare giurisprudenza” sotto molteplici profili, e perciò inserita nell'alveo delle “sentenze-trattato”, è stata la sentenza n. 287 del 2010 con cui i giudici hanno riconosciuto 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. Nella sentenza n. 278 del 2010 si è chiarito (punto 12 del Considerato in diritto) che la normativa concernente lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita, implicando prioritarie esigenze di tutela ambientale, ricade nella sfera di competenza esclusiva dello Stato: anche in tal caso, la prevalenza di tale materia su ogni altra esclude la necessità costituzionale di un coinvolgimento del sistema regionale. Con la successiva sentenza n. 331/2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi delle Regioni Basilicata, Campania e Puglia con le quali veniva manifestato il divieto alla realizzazione sui propri territori non solo di nuovi impianti di produzione, fabbricazione e stoccaggio di energia nucleare, ma anche di depositi di materiali e rifiuti radioattivi.

In altri giudizi le regioni hanno lamentato il mancato coinvolgimento, per mezzo di intesa, della Conferenza unificata, ai fini della definitiva individuazione del sito ove realizzare il Parco tecnologico. Al riguardo nella sentenza n. 33 del 2011 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del

decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio 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 misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99) nella parte in cui non prevedeva che la Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprimesse il proprio parere in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari.

In questo quadro la fase italiana del ritorno al nucleare (la quinta) è durata molto poco ed è terminata con il referendum antinucleare del 2011 che ha definitivamente archiviato la rinascita nucleare italiana.

Come è noto il tentativo italiano del ritorno al nucleare era giustificato dall'intento di ridefinire e programmare la politica energetica per il prossimo ventennio, di fronte ad un crescente fabbisogno nazionale di energia elettrica e a seguito delle preoccupazioni legate all'aumento costante del petrolio (che superava i 105 dollari al barile nel corso del 2015), alla crisi del carbone fossile, all'effetto Libia ed al rialzo incontrollato dei prezzi del paniere dei beni energetici.

In tale contesto, si è vista nell'energia nucleare una importante risorsa, in grado, rispetto alle fonti fossili, di contenere gli effetti negativi del cambiamento climatico, riducendo la ben nota dipendenza geopolitica dei paesi sprovvisti di autonome risorse energetiche; inoltre nell'ultimo decennio gli aspetti legati alla sicurezza nucleare, alla contaminazione in caso di incidenti e alla collocazione delle scorie sono apparsi, per certi aspetti, più sopportabili rispetto agli impatti ambientali legati alla estrazione del carbone (che fanno registrare incidenti nelle miniere sotterranee) e quelli diversi legati alla estrazione e gestione del greggio (si pensi alla catastrofe della Louisiana di aprile 2010).

Il dibattito sulle centrali atomiche e sulla c.d. rinascita nucleare è ritornato molto attuale (non solo in Italia) nel 2011 e in tutto il 2012 anche a causa dei rischi di contaminazione radioattiva legati ai danni provocati al reattore della centrale di Fukushima dal sisma che ha colpito il Giappone. Dopo l'incidente verificatosi in Giappone tutta la comunità internazionale ha avviato un dibattito ed una fase di verifica sulla sicurezza ed il controllo delle centrali nucleari e delle scorie.

In questo quadro di forte ripensamento sull'espansione nucleare, anche in linea con le decisioni dell'Unione europea, il Governo italiano ha approvato nel 2011 la dichiarazione di moratoria in materia nucleare.

Pertanto, dopo più di 25 anni dal referendum del 1987 l'Italia si è ritrovata a vivere una fase epocale, determinante per la politica energetica nazionale, in cui è risultato necessario fare la scelta più utile al futuro del Paese in termini di sviluppo, benessere, ambiente e salute. A tal fine, il 12 giugno 2011 tutti gli italiani sono stati chiamati a votare tra la scelta favorita dai nuclearisti (che avrebbe garantito di investire

nel nucleare di *casa propria* come energia pulita, privilegiando il *mix energetico* sostenuto anche dai promotori della Green Economy) e la politica c.d. antinucleare (votando si all'abrogazione della legge); il corpo elettorale, votando per l'abrogazione delle norme c.d. nucleari, non ha sancito il ritorno della strategia energetica nucleare nel nostro paese.

Nell'era della *Green Economy* il nostro paese - sul piano nucleare - presenta ancora i caratteri di una normativa *incompiuta* ed emergenziale; in effetti l'Italia è chiamata a risolvere quelle annose questioni che aprono, nello stesso tempo, una nuova fase dell'evoluzione del processo storico e normativo in materia di nucleare civile: quella definita del "*Waste Management & Decommissioning*" dedicata alla gestione dei rifiuti radioattivi¹⁶ e alle attività di smantellamento degli impianti dismessi.

Questa ultima fase dovrà tener conto di tre momenti fondamentali della nuova strategia di intervento, corrispondenti ad altrettanti tre obiettivi della politica nucleare: 1) lo *smantellamento delle centrali* fermate nel 1987; 2) la *questione del deposito nazionale* in cui conservare il materiale radioattivo con il superamento dell'effetto *Nimby*; 3) la *sicurezza e i controlli sui rifiuti radioattivi*.

4. L'evoluzione delle legislazione in materia di energia nucleare nel sistema francese.

La legislazione francese presenta, in chiave comparatistica, una particolare importanza e presenta specie in materia di governance della gestione dei rifiuti radioattivi una peculiare originalità.

Il motivo per cui si è inteso porre l'accento sul "modello" giuridico-normativo francese è rappresentato dal fatto che la Francia risulta essere il primo Paese europeo produttore di energia derivante dall'atomo. La Francia è dotata di una "moderna legislazione nucleare" che considera l'atomo un settore strategico per l'economia e per la politica ambientale nazionale nella lotta ai cambiamenti climatici.

Pertanto è rilevante ricostruire il processo di evoluzione di tale normativa e così la storia del nucleare civile in Francia; questa normativa - secondo la dottrina - si scompone in quattro fasi: una prima fase, che inizia negli anni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale (ovvero nel 1945 e protrattasi sino al 1956), in cui la Francia ha concepito la ricerca nucleare (la *recherche*) come l'incipit naturale per la nascita di un settore strategico dell'economia su cui investire; una seconda fase (1956-1969), in cui il modello francese ha incontrato quelle che sono state definite come *les impasses de la filière « nationale »*, è stata avviata la centrale EDF1 di Chinon e si sono avvertite le prime esitazioni sul proseguimento della politica nucleare; una terza fase (iniziata proprio nel 1969), caratterizzata dalla più ampia diffusione del programma elettronucleare francese con una impennata della produzione nazionale di energia atomica, sino all'incidente di Cernobyl del 1986 che ha favorito la nascita del movimento anti-

¹⁶ Sulla gestione dei rifiuti cfr. G. CERRINA FERONI, (a cura di) *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Giappichelli, Torino 2014..

nucleare francese di matrice ambientalista; una quarta fase, cd. del *prolongements de la « France nucléaire »* (iniziata proprio nel 1986 e tuttora in corso), in cui la Francia ha confermato la scelta nucleare quale fondamentale pilastro del mix energetico nazionale (fossili, rinnovabili e nucleare) su cui investire al fine di giungere alla produzione di energia nucleare pulita e sicura (progetto sperimentale ITER). Sul piano del diritto nucleare, la prima disciplina giuridica che ha previsto la regolamentazione del nucleare in Francia risale al 2 agosto 1961 con la legge contro l'inquinamento atmosferico e le emissioni di odori. Solo nel 2006 si giunge ad una legislazione organica di tale materia, con l'intento di perseguire tre importanti obiettivi strategici:

- a) l'indipendenza energetica;
- b) la competitività del costo dell'energia elettrica prodotta da centrali nucleari;
- c) la lotta contro l'effetto serra.

Infine, è interessante sottolineare come nel 2005 il legislatore francese abbia preferito inserire la disciplina dell'energia nucleare nel *Code de l'Environnement* piuttosto che nel *Code de l'énergie*, ritenendosi la normativa nucleare, *nata come disciplina speciale*, di grande importanza per le politiche ambientali della Nazione e per la tutela della salute e dei cittadini francesi.

5. La gestione dei rifiuti radioattivi e il principio di partecipazione ambientale in Francia e in Italia.

Altra questione di grande attualità per il diritto dell'energia interessa gli *strumenti di partecipazione ambientale* utilizzati nelle politiche di governance dei rifiuti radioattivi. L'esperienza francese - come precisato in una recente indagine (Colella) - potrebbe costituire un importante modello anche per l'Italia nella fase di gestione dei rifiuti nucleari a livello nazionale.

Come è noto in Francia la gestione dei rifiuti nucleari implica necessariamente la partecipazione di più attori, istituzionali e non, ossia produttori in primis (tra cui in particolare l'AREVA e l'EDF), trasportatori, gestori e responsabili del trattamento e dello stoccaggio, organismi di ricerca ed imprese. Tale gestione è naturalmente sottoposta al controllo pubblico da parte dello Stato attraverso vari attori istituzionali (i più importanti di questi soggetti, aventi personalità pubblica, sono l'ASN e l'ANDRA) ed è oggetto di una importante attività di pianificazione e coordinamento che trova la sua fonte operativa nel *Piano nazionale di gestione dei materiali e dei rifiuti radioattivi (PNGMDR)*.

Si tratta di uno strumento speciale di programmazione dei rifiuti e delle scorie radioattive adottato in conformità al quadro normativo stabilito nella legge del 28 giugno 2006, relativa alla gestione sostenibile dei materiali e rifiuti radioattivi, ed in linea con i principi contenuti nella direttiva europea Euratom 70/2011 sulla gestione dei rifiuti, che richiede da parte degli stati membri l'elaborazione di appositi



programmi nazionali di gestione dei rifiuti. Esso mira a fornire anche una revisione periodica della politica di gestione delle sostanze radioattive e a valutare le esigenze, nonché identificare nuovi obiettivi da raggiungere in futuro, in particolare nel settore della ricerca.

Il Piano nazionale di gestione dei rifiuti radioattivi conferisce ampia centralità alla politica di deposito e smaltimento delle scorie per mezzo dei siti di deposito nazionali, localizzati in alcune aree del territorio francese.

A tal proposito, è interessante sottolineare come l'esperienza francese del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi costituisca senza dubbio un esempio virtuoso di governance cd. "ante litteram" nonché un "modello" da seguire per tutti gli altri Stati europei.

In particolare, in Francia è stata prevista, per lo stoccaggio finale dei rifiuti ad alta attività, la realizzazione, entro il 2025, di un deposito di tipo geologico, il *Cigéo* (Centre industriel de stockage géologique), ideato per immagazzinare le scorie altamente radioattive e di lunga durata di tutti gli impianti nucleari esistenti fino alla loro disattivazione, e il trattamento del combustibile esaurito utilizzato nelle centrali nucleari.

In Italia i centri che producono e/o detengono rifiuti radioattivi sono centinaia: installazioni nucleari (4 centrali e 4 impianti del ciclo del combustibile); centri di ricerca nucleare; centri di gestione di rifiuti industriali; centri del Servizio Integrato.

I rifiuti radioattivi finora prodotti (che provengono essenzialmente dal pregresso esercizio e dallo smantellamento degli impianti nucleari e dalle attività nel campo sanitario, industriale e della ricerca) sono attualmente custoditi in depositi temporanei che ne consentono la gestione in sicurezza e l'isolamento dall'ambiente.

Ciò posto va detto che la nuova normativa europea impone a ciascuno Stato membro di approntare un programma nazionale che individui un deposito nazionale capace di rispondere alle esigenze di protezione della salute e dell'ambiente richieste a livello internazionale, per cui anche l'Italia dovrà provvedere in tal senso. Tale Deposito Nazionale permetterà la sistemazione definitiva dei rifiuti radioattivi prodotti nel nostro Paese con un significativo incremento della sicurezza e ottimizzazione della gestione, nonché di porre freno al riprocessamento all'estero ed soprattutto in Francia che, sino ad oggi, ha ospitato il nostro materiale radioattivo.

Già il Decreto Legislativo n. 31 del 2010 ha affidato a Sogin il compito di localizzare, progettare, realizzare e gestire il Deposito Nazionale, un'infrastruttura ambientale di superficie dove mettere in totale sicurezza tutti i rifiuti radioattivi italiani. Successivamente il 2 gennaio del 2015 Sogin ha consegnato ad ISPRA la proposta di Carta delle Aree Potenzialmente Idonee (CNAPI) ad ospitare il Deposito Nazionale e Parco Tecnologico, rispettando i tempi previsti dal d.lgs. 31/2010, ma ad oggi - nonostante sia intervenuto un

iter di modifica - tale elenco risulta ancora *segreto* e non è stato ancora ufficializzato. Ciò ha determinato i ritardi istituzionali che aprono una delicata questione giuridica e politica da non sottovalutare.

6. La Democrazia nucleare tra diritto di partecipazione e dovere di informazione: l'esperienza francese

Di grande interesse per gli studi pubblicistici e comparativi è anche il tema della *democrazia nucleare* (Colella). Tale definizione poggia su alcuni importanti principi e valori costituzionali, che sono il *diritto di partecipazione* dei cittadini alle scelte nucleari e il *dovere di informazione nucleare* in capo ai pubblici poteri.

Ancor prima di ricostruire il concetto di democrazia nucleare *alla francese*, si richiama la nozione di *democrazie écologique* (ricordata anche dalla *loi Grenelle 2*) da cui deriva lo status di cittadinanza ambientale o *cytoyenneté environnementale* (Prieur), secondo cui il cittadino (l'*écocitoyen*) considera l'interesse generale in modo più ampio, riconoscendo nella protezione ambientale un valore primario. In questo quadro, la partecipazione dei cittadini alle scelte ambientali, grazie anche all'istituto del *débat public*¹⁷, garantisce la *democrazia ambientale*.

Occorre analizzare, sul piano teorico, il rapporto tra *cittadinanza ambientale* ed *energia nucleare*, rilevando come questa "forma di cittadinanza ecologica" si sia affermata e consolidata nei testi legislativi francesi attraverso il riconoscimento, sul piano costituzionale e non, del diritto all'informazione e del diritto alla partecipazione.

In Francia la democrazia nucleare trova la sua *ratio* nell'art. 7 della *Charte de l'Environnement* che costituisce ormai la "fonte normativa di principio" della democrazia ambientale e del diritto di partecipazione nel modello francese¹⁸. La decisione del legislatore costituente di inserire la democrazia ambientale nel blocco di costituzionalità ha rappresentato una scelta originale e rivoluzionaria per il diritto ambientale europeo e comparato, che è stata confermata dal Consiglio di Stato il 3 ottobre 2008 (CE, Ass., 3 ottobre 2008, città di Annecy), allorché si è riconosciuto ufficialmente rango costituzionale alla Carta dell'ambiente francese. Pertanto, come affermato dal Consiglio di Stato, "tutti i diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente sono vincolanti per le autorità pubbliche e per le autorità amministrative nei loro rispettivi campi".

Infine con la legge n. 868 del 2006 relativa alla trasparenza e alla sicurezza nucleare, cd. "loi TSN", il legislatore francese ha introdotto nell'ordinamento d'oltralpe un'importante disciplina, che costituisce ancora oggi uno dei pilastri su cui poggia l'edificio normativo in materia di energia nucleare.

¹⁷ Y. MANSILLON, *L'esperienza del débat public in Francia*, Franco Angeli, 2006.

¹⁸ D. AMIRANTE, (a cura di) *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze Europee*, Franco Angeli. Cfr. M. ZINZI, *La Charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali*, ESI, 2011..

La trasparenza ai sensi dell'art. 1 della legge del 2006, contenuta nell'art. 1. 125-12 del Code de l'Environnement, è definita come l'insieme delle disposizioni adottate al fine di garantire il diritto del pubblico ad una informazione semplice ed accessibile in materia di sicurezza nucleare.

A differenza di quanto avvenuto nel modello d'oltralpe, in Italia il concetto di democrazia ambientale non trova un esplicito riconoscimento in Costituzione. La copertura costituzionale della *democrazia nucleare*, pertanto, va ricercata nei principi generali di rango costituzionale sanciti negli articoli dedicati ai diritti fondamentali della persona umana. Il *diritto di partecipazione* alle scelte nucleari trova il suo primo fondamento nell'art. 2 della Costituzione, ovvero nel principio secondo cui la persona è il centro dell'organizzazione sociale e politica, titolare di diritti anteriori allo Stato, mentre i soggetti collettivi e le forme associative sono strumentali allo sviluppo della persona umana. Sulla base di queste ragioni, la persona ha il diritto di partecipare alle scelte di politica energetica e alle decisioni nucleari, che influenzano lo sviluppo della persona umana, i beni, l'ambiente e la salute umana.

Altro fondamento costituzionale del diritto di *partecipazione nucleare* è da ricercare nell'art. 3 della Costituzione italiana, secondo cui la partecipazione "all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" è compito della Repubblica che deve assicurare nelle forme e nei modi più adeguati il coinvolgimento della persona umana nelle scelte strategiche di politica energetica.

Il *dovere di informazione nucleare*, costituisce un altro fondamentale criterio guida della democrazia ambientale di rango costituzionale, inteso come *diritto* della persona ad essere correttamente informata sulla materia nucleare, ma anche come un *dovere* posto in capo ai pubblici poteri e ai privati titolari di informazioni (per esempio gestori degli impianti, produttori dei rifiuti, nonché i pubblici poteri detentori di alcune informazioni ambientali o nucleari).

Il diritto/dovere deve essere un corollario della democrazia nucleare che può e deve trovare fondamento nell'impianto costituzionale italiano proprio nei *doveri inderogabili di solidarietà* ambientale sanciti dalla Costituzione del 1948 (art. 2 Cost., comma 2)¹⁹.

Si può evidenziare che sulla scorta del contributo francese, senza partecipazione ed informazione la democrazia nucleare non può esistere e si riduce ad una mera utopia istituzionale.

In Italia sono mancate procedure inclusive e collaborative di "natura partecipativa" nel settore nucleare, ritenute invece necessarie in Francia per una corretta informazione della politica elettronucleare; si ritiene sia questo uno dei motivi per cui la popolazione ha respinto la scelta nucleare utilizzando strumenti della democrazia diretta come il referendum abrogativo.

¹⁹V. PEPE, *Politica e legislazione ambientale*, ESI, 1996, 22.

In questo quadro, la “democrazia del nucleare” implica un grande sforzo per i governanti, che devono essere abili nell’informare correttamente i cittadini, i quali a loro volta devono interessarsi, informarsi per comprendere e superare le loro istintive reazioni così da fare scelte ponderate sia per essi che per coloro che verranno.

In un’altra prospettiva, assicurare la democrazia nel settore nucleare significa garantire a tutti i cittadini non solo il diritto universale dell’energia, ma nel contempo assicurare il principio di trasparenza, l’informazione ambientale, la partecipazione del pubblico alle scelte decisionali, la sicurezza degli impianti nucleari ed infine il benessere psicologico e sociale della popolazione²⁰.

7. Deposito nazionale e débat public in Italia: il contributo del diritto comparato.

Dall’analisi comparativa compiuta emerge che il diritto nucleare - ed in particolare *le norme in tema di trasparenza e di sicurezza nucleare* - può operare come *droit-mère* per il diritto industriale e più in generale per il diritto dell’ambiente nel suo complesso.

Grazie allo sviluppo e all’evoluzione del diritto nucleare, infatti, è emersa sempre con maggiore forza l’esigenza della trasparenza delle scelte pubbliche nel settore energetico-ambientale con la necessità avvertita dagli Stati di assicurare il diritto all’informazione dei cittadini e la partecipazione del pubblico alla *governance ambientale*.

Dal punto di vista diacronico, l’esperienza francese nel settore del diritto nucleare risulta essere pioniera; essa insegna che il *Diritto dell’Energia Nucleare* in Francia costituisce un modello per la *governance ambientale* e per la sicurezza nazionale.

Come si è già avuto modo di evidenziare “*La produzione di energia nucleare e la localizzazione degli impianti nucleari non possono assolutamente prescindere dai valori della democrazia, della sicurezza nazionale e della tutela dell’ambiente*” (Colella).

Per queste ragioni, il complesso e articolato quadro normativo del Diritto dell’energia nucleare in Francia ha consentito (anche se in modo silenzioso) l’integrazione delle questioni ambientali nel diritto dell’energia nella società de rischio²¹, facendo emergere le nozioni di partecipazione, di democrazia della prossimità²², di irreversibilità e sostenibilità in una materia altamente sensibile per l’opinione pubblica.

²⁰ V. PEPE, *Diritto comparato dell’energia. Esperienze europee*. ESI, 2008.

²¹ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, traduzione di W. PRIVITERA, C. SANDRELLI, 1 ed., Carocci Editore, 2000.

²² V. PEPE, *La democrazia di prossimità*, ESI, Napoli 2015.

In questo quadro, così come posto in evidenza da alcuni studiosi *si registra in Italia una seria difficoltà nel dare compimento alla scelta di localizzare il deposito nazionale, con la conseguenza che il nostro paese resta ancora legato ai ritardi e alle inefficienze di un sistema immobilizzato* (Colella)²³.

Si ritiene pertanto che, di fronte alle difficoltà del nostro sistema, il modello francese del dibattito pubblico, già utilizzato per la localizzazione del progetto *Cigéo*, potrebbe rappresentare anche in Italia il punto di partenza per avviare il processo di compimento della *democrazia nucleare* grazie alla diffusione della *cultura della trasparenza e della sicurezza*; mediante l'applicazione di questo importante istituto di partecipazione pubblica - in grado di garantire il "diritto di essere ascoltati" - sarebbe possibile contenere l'effetto *Nimby* ed evitare l'ennesimo "*caso Scanzano*". Solo con l'introduzione del "dibattito pubblico" nel Codice degli appalti in Italia nel 2016 (all'art. 22)²⁴ viene per la prima volta formalizzato in Italia l'avvento della procedura di consultazione e coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali che investono la realizzazione di grandi opere. L'art. 22 ha demandato a un DPCM da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore la normativa di dettaglio in cui si indicavano l'ambito di applicazione e le opere soggette a consultazione pubblica.

In materia di partecipazione e dibattito pubblico, fino a questo momento, si deve ricordare la buona ma isolata esperienza della Regione Toscana che, con la legge regionale 69/2007 e la successiva legge 46/2013, ha previsto modelli di consultazione pubblica su grandi opere.

²³ L. COLELLA, op. cit., p. 310

²⁴ Cfr. l' **Art. 22 (Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico) del Codice degli appalti** (D.lgs. 50/2016), che recita:

1. *Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.*

2. *Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati (1).*

3. *L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.*

4. *Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.*

(1) *Comma modificato dall'articolo 12, comma 1, lettere a) e b), del [D.Lgs 19 aprile 2017, n. 56](#).*

In altri termini, sostiene Colella, *il débat public*²⁵, da intendersi come modello bottom up di democrazia dal basso (attiva, partecipativa e costruttiva), sarebbe l'opzione da preferire in vista della realizzazione di un sito unico nazionale delle scorie anche in Italia; questa tappa del lungo ed articolato processo decisionale sarebbe in grado - de jure condendo - di legittimare la scelta della più importante infrastruttura ambientale di questi ultimi anni, rappresentando, così, il vero trait-d'union tra "democrazia e nucleare", "principio di non regressione" e "sostenibilità ambientale"²⁶.

La recente ricerca del Colella è stata presentata proprio nel trentesimo anniversario dell'incidente nucleare di Chernobyl, ponendosi come un prezioso punto di partenza per un percorso di ricerca in grado di stimolare una più approfondita analisi su di una questione molto attuale ed interessante per il futuro programma energetico nazionale italiano. Si ricorda, infatti, che l'Italia ancora oggi, nonostante abbia scelto di rinunciare alla produzione interna di energia nucleare, acquista la stessa dall'estero, non limitando pertanto possibili rischi/catastrofi che potrebbero potenzialmente verificarsi comunque a confine con il nostro Paese, dove viene effettuato l'acquisto (Svizzera, Francia).

Al momento sono alcune decine le aree ritenute potenzialmente idonee ad ospitare il deposito nazionale; si tratta di zone distribuite in tutto il territorio italiano e individuate sulla base dei criteri fissati dall'Ispra, l'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale. L'applicazione della partecipazione ambientale alle politiche nucleari potrebbe essere la strada maestra per informare i cittadini sulla necessità, ormai non più rinviabile, di costruire il deposito nazionale. Il débat public dovrebbe essere utilizzato anche in Italia per informare i cittadini della localizzazione del sito unico nazionale e consentire loro la partecipazione nei processi decisionali ed evitare ogni reazione ostile al progetto.

A ciò si aggiungono i "ritardi nella definizione dell'iter di costruzione del deposito nucleare" perché la mappa (in cui sono indicate le possibili aree) redatta da Sogin e validata da Ispra, è nelle mani dei Ministeri competenti – quello dello Sviluppo Economico e quello dell'Ambiente – da cui si attende il parere definitivo favorevole per la pubblicazione. Solo a quel punto la procedura entrerà nel vivo con l'avvio della consultazione pubblica che coinvolgerà tutti gli interessati – i cittadini, gli enti locali e le associazioni – per arrivare, infine, alla scelta del sito.

L'esperienza francese del dibattito pubblico sembra orientare, almeno nelle intenzioni, la normativa italiana; infatti con il decreto correttivo del 2017 (primo correttivo al codice degli appalti) sono state stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico ed è stata istituita

²⁵C. BLATRIX, L. BLODIAUX, J.M. FOURNIAU, B. HERIARD DUBREL, R. LEFEBVRE (a cura di), *Le débat publique: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.

²⁶ L. COLELLA, *La localizzazione del Deposito nazionale delle scorie radioattive in Italia tra "principio di non regressione ambientale", democrazia e partecipazione: quale contributo dal "modello francese"*, in « Rivista di Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente », Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Numero speciale, anno I, 2015, pp. 36 e ss

una “*Commissione*” presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata (cfr. le novità introdotte dal [D.Lgs 19 aprile 2017, n. 56](#)). Nonostante timidi segnali di adeguamento della normativa degli appalti italiana alla democrazia ambientale “di ispirazione francese”, si sono registrate imperfezioni nella procedura di approvazione del Regolamento attuativo dell'art. 22 del Codice degli appalti, anomalie messe in evidenza dal Consiglio di Stato con il parere²⁷ espresso sullo schema di *Decreto recante “regolamento concernente le modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”*.

In attesa della completa formulazione della normativa di dettaglio sull'applicazione del dibattito pubblico in Italia, possiamo ritenere che lo studio e l'applicazione di importanti strumenti giuridici e normativi (acquisiti dall'esperienza francese – come il dibattito pubblico) si può tentare di non replicare possibili insuccessi nel nostro paese, facendo perciò tesoro delle riforme e degli istituti del *diritto ambientale francese* dimostratisi piuttosto efficaci.

In questo quadro la “cultura ambientale italiana” sembra risultare ancora prigioniera di una ideologia non fondata sul metodo scientifico e priva di proposte responsabili per affrontare e risolvere i problemi legati al rapporto tra energia e ambiente e pertanto risulta ancora indietro sul fronte della democrazia ambientale diversamente da quanto avviene nel modello d'oltralpe che risulta essere più moderno nel saper assicurare la tutela dell'ambiente, la trasparenza, la partecipazione democratica e la sostenibilità come valore costituzionale.

²⁷ Parere del Consiglio di Stato n. 359 del 12.02.2018.