



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ufficio centrale per il *Referendum*

L'anno 2011 il giorno 1 giugno 2011 alle ore 9.00 nell'Aula Giallombardo sita al II piano del palazzo di Giustizia, si è riunito l'Ufficio centrale per il Referendum costituito con decreto in data 11 maggio 2011 a norma dell'articolo 12 della legge 25/5/1970 n. 352 e successive modificazioni.

Sono presenti:

Presidente

dott. Antonino ELEFANTE

Vice Presidente

dott. Michele DE LUCA

Consiglieri

dott. Corrado CARNEVALE
dott. Tito GARRIBBA
dott. Giovanni Battista PETTI
dott. Alessandro DE RENZIS
dott. Alfonso AMATO
dott. Alfredo TERESI
dott. Antonio MERONE
dott. Francesco Maria FIORETTI
dott. Carlo Giuseppe BRUSCO
dott. Francesco FELICETTI
dott. Gaetanino ZECCA
dott. Antonio AGRO'
dott. ssa Claudia SQUASSONI
dott. Secondo Libero CARMENINI
dott. Umberto GOLDONI
dott. Pietro DUBOLINO

estensore
relatore

dott. Luigi PICCIALLI
dott.ssa Gabriella COLETTI DE CESARE
dott. Filiberto PAGANO
dott.ssa Maria Cristina SIOTTO
dott. Antonio BEVERE
dott. Umberto ZAMPETTI
dott. Ruggero GALBIATI

intervenuiti per deliberare in ordine all'incidenza del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito nella legge 26 maggio 2011, n. 75 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 122 del 27 maggio 2011, sul referendum n. 3 avente la seguente denominazione: "Nuove centrali per la produzione di energia nucleare. Abrogazione parziale di norme".

RITENUTO IN FATTO

Con decreto del Presidente della Repubblica del 23/3/2011 (in G.U. n. 77 del 4/4/2011), veniva indetto referendum popolare per l'abrogazione parziale di diversi testi normativi (d.l. 25/6/2008 n. 112 convertito con modificazioni dalla l. 6/8/2008 n. 133; l. 23/7/2009 n. 99; d.lgs. 2/7/2010 n. 104; d.lgs. 15/2/2010 n. 31) recanti disposizioni in materia di energia e, in particolare, di localizzazione e costruzione di nuove centrali nel territorio nazionale italiano per la produzione di energia nucleare.

In data 31/3/2011, era pubblicato il d.l. 31/3/2011 n. 34 (entrato in vigore il giorno stesso della pubblicazione) che dettava, fra l'altro, norme in materia di moratoria nucleare.

Tale decreto è stato convertito con modificazioni nella l. 26/05/2011 n.75, che contiene dichiarazione espressa di abrogazione delle norme interessate dalla richiesta referendaria ma detta anche disposizioni in tema di moratoria nucleare. Il provvedimento normativo in questione contiene ulteriori e più ampie discipline in tema di strategie energetiche, in esse comprese (come meglio si vedrà di seguito) quelle legate a tutte le fonti di energia - anche nucleare - già oggetto del dibattito svolto in parlamento sul tema del nucleare e sostanzialmente ancora in atto nelle competenti sedi formali (referendum tenuto nella regione Sardegna) e nelle sedi di elaborazione del dibattito politico, istituzionalmente qualificate.

Questo Ufficio Centrale - ai sensi dell'art. 39 della l. 25/5/70 n. 352, nel testo risultante dalla sentenza di Corte Costituzionale 17/5/1978 n. 68 - si è riunito in camera di consiglio per decidere se il precedente referendum, non debba più avere luogo, ovvero se la richiesta di abrogazione debba trasferirsi sulla legislazione da ultimo intervenuta in materia.

Sono state depositate memorie dai promotori e presentatori della richiesta di referendum abrogativo delle "Norme in materia di nuove centrali per la produzione di energia nucleare", rispettivamente signor onorevole Antonio Di Pietro, signori Vincenzo Maruccio, Benedetta Parenti, Gianluca De Filio rappresentati e difesi dall'Avvocato Alessandro Pace, nonché dal signor onorevole Antonio Misiani quale legale rappresentante del Partito Democratico, e dalla signora senatrice Anna Finocchiaro e signor onorevole Dario Franceschini rispettivamente quali capigruppo dei gruppi parlamentari del Partito Democratico presso il Senato della Repubblica e presso la Camera dei Deputati, rappresentati e difesi dall'Avvocato Gianluigi Pellegrino.

In camera di consiglio hanno illustrato le ragioni di diritto sottese alle conclusioni articolate negli scritti depositati e reiterate in discussione, gli Avvocati Gianluigi Pellegrino e Alessandro Pace.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In costanza di procedimento referendario il legislatore ha emanato il d.l. 31 marzo 2011, n. 34 che detta "Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo".

La nuova normativa va verificata in relazione all'oggetto di referendum n.3.

La doverosità dell'analisi dei testi normativi discende non solo dal carattere alluvionale e orientato su obbiettivi eterogenei della disciplina adottata così rispondendo alla necessità logica di esatta

individuazione degli imperativi contenuti nel testo normativo, ma, di più, deriva da specifica previsione di legge che disciplina proprio la vicenda di produzione normativa che ne occupa.

Una tale analisi non è affatto nuova per questo Ufficio Centrale per il referendum, che ha poi raggiunto conclusioni di volta in volta commisurate alla individuazione concreta del punto di bilanciamento di poteri del legislatore e diritti dei referendari. Le precedenti pronunzie di questo Ufficio assumono a proprio presupposto metodologico che una tale analisi, a prescindere dal confronto tra le singole previsioni, debba essere compiuta raffrontando i principi ispiratori dell'una e dell'altra disciplina.

E' noto che la Corte Costituzionale con sentenza del 16-17/5/1978 n. 68 dichiarò la illegittimità costituzionale dell'art. 39 l. 25/5/70 n.352 limitatamente alla parte in cui non prevedeva che se la abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferiva il referendum fosse accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente, né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettuava sulle nuove disposizioni legislative.

Ha avvertito la Corte Costituzionale (ancora n. 68/1978) che, se nonostante le innovazioni che siano state apportate, la intenzione del legislatore rimane fondamentalmente identica a quella contenuta nelle norme sottoposte a referendum, la richiesta di referendum non può essere bloccata perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta a mera apparenza. In questo caso, afferma sempre la Corte Costituzionale, il referendum si trasferisce dalla legislazione precedente, alla legislazione sopravvenuta ove questa intenda porsi come sostitutiva di quella precedente sottoposta a richiesta di referendum. Il linguaggio adoperato dalla Corte Costituzionale indica di per sé un metodo della interpretazione che deve ad un tempo saper cogliere la lettera dei testi normativi scrutinati ma anche la struttura ordinante di quei testi e, infine, i principi informatori della regolazione che, in quanto principi, sicuramente trascendono le singole espressioni significanti e colgono invece il complessivo assetto, gli obbiettivi e la portata cogente del complesso normativo che introduce abrogazioni e modifiche in raffronto con la portata della richiesta abrogativa.

Nel caso che ne occupa i principi posti a base delle richiesta di abrogazione referendaria sono scolpiti da Corte Cost. 12-28/1/2011 n. 28 allorchè ha identificato il fine abrogativo della proposta referendaria relativa alle centrali nucleari "nell'intento di impedire la realizzazione e la gestione di tali centrali, mediante l'abrogazione di tutte le norme che rendono possibile qualsiasi effetto" progettuale, realizzativo e gestionale che riguardi le già richiamate centrali.

Deve essere tenuto ben fermo che se le norme oggetto di referendum sono state abrogate, il d.l. 31 marzo 2011, n. 34 così come convertito con modificazioni dall'art. 1, co. 1, l. 26 maggio 2011, n. 75, ha introdotto una nuova disciplina della materia che qui deve essere in sé scrutinata. L'esame della disciplina in parte abrogatrice e in parte sostitutiva delle norme sottoposte a referendum consente di affermare che la disciplina introdotta da d.l. 31 marzo 2011, n. 34 così come convertito con modificazioni dall'art. 1, co. 1, l. 26 maggio 2011, n. 75, in contraddizione manifesta con le dichiarate abrogazioni, dà luogo a una flessibile politica dell'energia che include e non esclude anche nei tempi più prossimi, la produzione di energia a mezzo di centrali nucleari e vanifica nell'attuale e in modo totale il fine abrogativo della proposta referendaria alla quale la novella ha dato una sua risposta. L'art. 5 co. 1 ora richiamato non esprime solo programmi per il futuro, ma detta regole aventi la forza e la efficacia di una legge che apre nell'immediato al nucleare (solo apparentemente cancellato dalle dichiarate abrogazioni contenute in un provvedimento che completa le sue stesse previsioni abrogative con una nuova disciplina che conserva e anzi amplia le prospettive e i modi di ricorso alle fonti nucleari di produzione energetica).

La lettera dell'art. 5 co. 1 d.l. 31 marzo 2011, n. 34 come novellato da art. 1, co. 1, l. 26 maggio 2011, n. 75 pone in evidenza che "Al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche, mediante il supporto dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, sui profili relativi alla sicurezza nucleare, tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore e delle decisioni che saranno assunte a livello di Unione europea, non si procede alla definizione e attuazione del programma di localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare". La norma pone in essere un meccanismo di temporanea sospensione della localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio

nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, tutte evenienze che non sono nel presente cancellate dagli obbiettivi della regolazione di legge, ma sono temporaneamente rimandate al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche.

Il richiamo al supporto della Agenzia per la sicurezza nucleare e alle decisioni che saranno assunte a livello di Unione Europea (su quest'ultimo punto e sulla pienezza della discrezionalità di ciascuno stato dell'Unione in ordine alla scelta di realizzare o meno impianti per la produzione di energia elettrica alimentati con combustibile nucleare si veda la chiarissima analisi di Corte Cost. 28/2011) evidenzia la qualità della disposizione legislativa di sospensione rimessa a fattori di superamento dei rischi non meglio qualificati. Questa disciplina della sospensione è in realtà regolativa di un rinvio (non di una abrogazione o eliminazione della scelta nucleare) libero da qualsiasi vincolo temporale e rimette la ripresa del nucleare, secondo quanto si afferma nel successivo art. 5 co. 8 d.l. 31 marzo 2011, n. 34, come novellato da art. 1, co. 1, l. 26 maggio 2011, n. 75, ad un provvedimento adottabile dal Consiglio dei Ministri entro il termine di dodici mesi. L'espressione "Entro dodici mesi" è spazio di tempo che non a caso ripropone il tempo di moratoria contemplato dal decreto legge modificato, rivelando con ciò una costanza di intenti energetici nuclearisti e di tempi di loro realizzazione tra normative abrogate e normative abroganti/sostitutive. Anche l'art. 5 co. 8 richiamato, evidenzia il contrasto pieno tra legislazione sopravvenuta che comunque denominata (abrogatrice, sostitutiva, innovativa) non espunge il nucleare dalle scelte energetiche nuovamente disciplinate, che era e resta obbiettivo della richiesta di referendum. Inoltre il riferimento generico, da parte del legislatore, alla necessità di diversificazione delle fonti di energia, include la scelta di fonti nucleari invece escluse dalla volontà referendaria, mentre a sua volta la menzione dell'obbiettivo del miglioramento della competitività del sistema energetico nazionale riecheggia la tesi della maggiore competitività dei sistemi di produzione nucleare dell'energia elettrica. Le direttrici economiciste riferite alla competitività e al mercato, la riduzione della sostenibilità ambientale unicamente focalizzata sulla riduzione della emissione di gas ad effetto serra evidentemente legata alle centrali termiche a combustione tradizionale (si legge nell'art. 5 co. 8 più volte richiamato "il miglioramento della competitività del sistema

energetico nazionale e lo sviluppo delle infrastrutture nella prospettiva del mercato interno europeo..., la sostenibilità ambientale nella produzione e negli usi dell'energia, anche ai fini della riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, la valorizzazione e lo sviluppo di filiere industriali nazionali") evidenziano la reiterazione di una opzione legislativa nuclearista incompatibile con gli obiettivi del referendum indetto.

In conclusione gli strumenti contenuti nell'art. 5 co.1 e 8 del d.l. 31/03/2011 n. 34 come novellato da art. 1, co. 1, l. 26/05/2011 n. 75, non sono suscettibili di produrre l'impedimento del corso delle operazioni referendarie.

Invero una analisi testuale portata sul combinato disposto dei co. 1 e 8 dell'art. 5 fin qui richiamato, non disgiunta da una analisi degli obiettivi di quella articolata disciplina, porta alla inevitabile conclusione che le norme di legge in esame fanno salva, nell'immediato e contro la volontà referendaria, una scelta attuale nuclearista definendo anche le articolazioni e gli strumenti attraverso i quali essa è, e resta, immediatamente operativa.

A fronte delle specifiche tecniche adoperate per produrre questo effetto di salvaguardia di scelte legislative incompatibili col referendum già indetto, (tecniche di combinazione e contaminazione di dichiarazioni di volontà del legislatore apparentemente tra loro opposte), non può che essere disposto il trasferimento della richiesta di abrogazione referendaria proprio su quelle norme contenute nel combinato disposto dei co. 1 e 8 dell'art. 5 d.l. 31/3/2011 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 26/5/2011 n. 75 che consentono, anche dopo l'abrogazione delle norme oggetto di referendum, la progettazione, la localizzazione, la realizzazione e l'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare.

Infine va disattesa l'opinione che l'art.5 co. 5 lett.q, non riportando integralmente la norma abrogativa di cui all'art.35 del d.lgs. 15/02/2010 n. 31 abbia richiamato in vigore la l. 2/08/1975 n. 393 e l'art. 10 l. 31/12/1962 n.1860 e ciò perché in realtà la legge n. 93 del 1975 era stata oggetto di abrogazione per intervenuta integrale novellazione della disciplina della materia da parte del d.lgs. n.31, mentre il co.5 lett.q, in esame, ha semplicemente inteso allinearsi al quesito referendario che comprendeva l'abrogazione dell'art.35

già richiamato per la parte che qui interessa, giusta l'osservazione di Corte cost. 28/2011 secondo la quale non poteva determinarsi la reviviscenza della normativa abrogata.

PQM

Dispone il trasferimento della richiesta di abrogazione referendaria circa le disposizioni già individuate come "Norme in materia di nuove centrali per la produzione di energia elettrica nucleare" sulle disposizioni di cui all'art. 5 comma 1 e 8 d.l. 31/3/2011 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26/5/2011 n. 75 e così formula il quesito referendario:

"Volete che siano abrogati i commi 1 e 8 dell'art. 5 del d.l. 31/03/2011 n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 26/5/2011 n. 75?" con il seguente titolo "Abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare".

Dispone

che la presente ordinanza sia comunicata:

Al signor Presidente della Repubblica

Al signor Presidente del Senato della Repubblica

Al signor Presidente della Camera dei Deputati

Al signor Presidente del Consiglio dei Ministri

Al signor Presidente della Corte Costituzionale



Dispone

che la presente ordinanza, sia notificata a mezzo di ufficiali giudiziari ai presentatori della richiesta di referendum Signori Vincenzo Maruccio, Benedetta Parenti, Gianluca De Filio, nonché

ai signori onorevoli Antonio Misiani quale legale rappresentante del Partito Democratico, Anna Finocchiaro e Dario Franceschini quali capigruppo dei gruppi parlamentari del Partito Democratico presso il Senato della Repubblica e presso la Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella sede dell'Ufficio Centrale per il Referendum nell'edificio della Corte Suprema di Cassazione il giorno 1 Giugno 2011.

Il Presidente
Antonino Elefante
Antonino Elefante

Depositato in Segreteria
oggi 3 GIU 2011

Il Funzionario Giudiziario
Antonio SAVONE

Antonio Savone



[Handwritten signature]