



**LA MATERIA CONCORRENTE DELLA PRODUZIONE, TRASPORTO E  
DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE, FRA LEALE COLLABORAZIONE E DOVERI DI SOLIDARIETÀ**

di

***Giovanna Razzano***

*(Ricercatrice di Diritto Pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università LUM-Jean Monnet di Bari Casamassima)*

29 giugno 2011

1. Introduzione. – 2. Le scelte strategiche energetiche sono di competenza del legislatore statale. - 3. L'illegittimità di veti o «dissensi insuperabili» da parte regionale. - 4. Per le Regioni «nuovi» doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale rispetto all'efficace sviluppo della produzione di energia. - 5. Il *decomissioning*, fra la materia esclusiva della «tutela dell'ambiente» e la materia concorrente del «governo del territorio». – 6. Conclusioni.

**1. Introduzione.** - La sent. n. 33 del 2011 conclude una serie di pronunce rese dalla Corte costituzionale in tema di energia, e in particolare di energia nucleare. Tale giurisprudenza, occorre subito precisare, si è andata formando prima della «moratoria» – poi divenuta

«abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari»<sup>1</sup> - decisa dal Governo in seguito all'allarme mondiale suscitato dal rilascio di radiazioni dalla centrale atomica giapponese di Fukushima, per effetto del grave sisma subito da quel Paese.

Tali pronunce tuttavia, a prescindere dalla ora *abrogata opzione* per il nucleare, presentano profili di notevole interesse, più in generale, per la materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»<sup>2</sup>. La giurisprudenza che si è andata formando negli

---

<sup>1</sup> Il d.l. 31 marzo 2011, n. 34, denominato “*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 Cdp, e per gli enti del Ssn dell'Abruzzo*”, all'art. 5, comma 1, intitolato “*Sospensione dell'efficacia di disposizioni del decreto legislativo n. 31 del 2010*” ha previsto: “*Allo scopo di acquisire ulteriori evidenze scientifiche sui parametri di sicurezza, anche in ambito comunitario, in relazione alla localizzazione, costruzione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, per un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto resta sospesa l'efficacia delle disposizioni degli articoli da 3 a 24, 30, comma 2, 31 e 32 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31*”. Il secondo comma del medesimo art. 5 ha aggiunto che la sospensione non si applica in riferimento alla localizzazione, costruzione ed esercizio del Parco tecnologico e del deposito nazionale.

Ma il Governo, in sede di conversione del d.l. 34/2011, ha presentato un lunghissimo emendamento, poi divenuto parte della legge di conversione – legge n. 75 del 2011, che non solo ha denominato nuovamente il citato art. 5, nuovamente intitolato “*Abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari*”, ma ha anche modificato lo stesso titolo del d.l. 31 marzo 2011 n. 34, disponendo che le parole “*moratoria nucleare*” vengano sostituite con “*abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari*”. E' stato infatti abrogato l'art. 7 del d.l. n. 112 del 2008 e sono state apportate modifiche sia alla legge di delega (l. n. 99 del 2009), sia al d.lgs. n. 31 del 2010, con l'eliminazione di ogni previsione inerente la localizzazione e la realizzazione di impianti nucleari. L'art. 5 comma 1 ha disposto pertanto: “*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*”. Il comma 8 ha previsto poi l'elaborazione di una nuova strategia energetica entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.

Senza poter qui affrontare la questione, ci si limita a segnalare che il referendum contro il nucleare è stato trasferito alle nuove norme, ossia ai commi 1 e 8 dell'art. 5 del d.l. 34 del 2011, così come convertito dalla legge n. 75 del 2011. Il quesito, secondo la nuova formulazione stabilita dall'Ufficio per il referendum presso la Corte di Cassazione, è divenuto quindi: “*Volete che siano abrogati i commi 1 e 8 dell'art. 5 del d.l. 31/3/2011 n. 34 convertito con modificazioni dalla legge 26/5/2011 n. 75?*”. Mentre il nuovo titolo della scheda è stato trasformato in “*Abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di energia elettrica nucleare*”. Nella consultazione, che ha avuto luogo il 12 e il 13 giugno è poi prevalsa, com'è noto, la volontà abrogativa.

<sup>2</sup> Sull'interpretazione dell'espressione “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” quale “governo dell'energia”, inteso come settore complessivo e onnicomprensivo, che compare fra l'altro, oltre che all'art. 117, comma 3, anche all'art. 43 Cost., B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna (1990) 2005, 221, cui si rimanda anche per la ricostruzione del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale nella materia. Quanto al “valore” di questa materia, sembra utile prendere spunto da quanto osservato di recente da S. BELLOMIA, *Corte costituzionale e fonti energetiche rinnovabili*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, cit., I, 250- 252 per alcune considerazioni che verranno sviluppate più avanti. Secondo l'autore, che focalizza l'attenzione sulle fonti rinnovabili, con riguardo alla giurisprudenza costituzionale compresa fra la sentenza n. 383 del

ultimi tempi, anche nel mutato quadro legislativo, resta un riferimento al di là della *questione del nucleare fra Stato e Regioni*. Di fatto è riconoscibile un indirizzo giurisprudenziale sul modo con cui concretamente, nella materia dell'energia di cui al terzo comma dell'art. 117, deve dispiegarsi concretamente la concorrenza del legislatore statale e di quello regionale<sup>3</sup>.

Brevemente, il percorso che era stato tracciato precedentemente dal legislatore, con l'obiettivo di rilanciare l'energia prodotta da fonte nucleare, si basava fondamentalmente su tre atti normativi primari, ora abrogati<sup>4</sup>. Il progetto era stato infatti prospettato dapprima dall'art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, poi convertito nella legge 6 agosto 2009 n. 133, recante “*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*”. In seguito, dall'art. 25 della legge di delega 27 luglio 2009 n. 99 e, infine, dal relativo decreto legislativo 15 febbraio 2010 n. 31, intitolato “*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*”<sup>5</sup>.

La questione di costituzionalità decisa dalla Corte con la sentenza n. 33 del 2011 ha avuto ad oggetto proprio questo decreto legislativo, impugnato con ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana. La Consulta ha dichiarato inammissibili e non fondate tutte le

---

2005 e la sent. n. 194 del 2010, a fronte dell'indubbia trasversalità di materie coinvolte (l'“ambiente”, l'“ecosistema”, i “beni culturali”, la “tutela della salute”, il “governo del territorio”), la Corte costituzionale attribuirebbe prevalenza all'aspetto legato alla “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, privilegiando l'aspetto “energetico” e con esso “esigenze mercantistiche”. In questo modo, secondo l'autore, verrebbe attribuita prevalenza a valori e interessi costituzionali non primari (op. cit., 251), come sarebbero quelli energetici, rispetto a valori e interessi sicuramente primari, come le esigenze connesse alla tutela della salute e dell'ambiente. Occorre tuttavia notare, rinviando comunque per questo punto *infra*, al § 4, che la Corte, nella più recente giurisprudenza, qualifica l'efficace sviluppo di produzione di energia come un valore meritevole di richiedere da parte delle Regioni doveri di solidarietà economica e sociale. Secondo questa interpretazione potrebbe allora riconoscersi, al contrario, proprio nell'efficace sviluppo della produzione di energia, una primarietà costituzionale. Sulla duplice dimensione, in senso statico e in senso dinamico, della primarietà costituzionale e sulla “bilanciabilità” anche del valore dell'ambiente, cfr. ancora B. CARAVITA, op. ult. cit., 29-30.

<sup>3</sup> Per completezza occorre tenere conto altresì della sent. n. 165 del 2011 della Corte costituzionale, che pure rileva ai nostri fini, anche se per un aspetto molto specifico. Il giudice delle leggi ha infatti riconosciuto che le competenze dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia «sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, Cost. La Provincia autonoma può quindi rivendicare una competenza legislativa concorrente identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria ed anche una competenza amministrativa più ampia».

<sup>4</sup> Si rinvia in tal senso alla nota 1.

<sup>5</sup> Per una analitica disamina della “filiera decisionale” che conduce alla localizzazione degli impianti, si rinvia a G. MORBIDELLI, *La procedura di localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, III, 2278-2280.

questioni sollevate dalle Regioni, ad eccezione dell'art. 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2010 n. 31, «nella parte in cui non prevede che la Regione interessata, anteriormente all'intesa con la Conferenza unificata, esprima il proprio parere in ordine al rilascio dell'*autorizzazione unica* per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari».

Al riguardo sembra utile chiarire infatti che l'intero procedimento, assai complesso, descritto dal d.lgs. n. 31 del 2010, prevedeva due momenti fondamentali: quello relativo alla *localizzazione* degli impianti, conseguente alla *certificazione dei siti*, e quello attinente alla fase di rilascio dell'*autorizzazione unica*<sup>6</sup>. Secondo la sentenza appena citata è illegittima la mancata previsione, *anche nella fase di rilascio dell'autorizzazione*, di un'intesa con la Regione interessata; il legislatore delegato aveva infatti previsto l'intesa solo sull'elenco dei siti certificati<sup>7</sup>.

Ma l'interesse della sentenza, così come della pregressa giurisprudenza in materia, trascende tale declaratoria di incostituzionalità, peraltro marginale rispetto alle numerose censure avanzate dalle Regioni e rispetto alla stessa complessità dell'intero procedimento. Piuttosto, come si cercherà di mostrare analiticamente nel corso delle prossime pagine, ci sembrano quattro le direttive fondamentali che il giudice delle leggi, sia nella sent. n. 33 del 2011, sia in altre pronunce che la precedono, ha inteso rivolgere al legislatore statale e a quello regionale:

- 1) in primo luogo, la Corte ha inequivocabilmente chiarito che è *di esclusiva competenza del legislatore statale ogni scelta strategica energetica*;
- 2) in secondo luogo, conseguentemente, *ha escluso che le singole Regioni o il sistema regionale complessivamente inteso possano, in qualunque sede e in qualsiasi fase, opporre «un veto» a tali scelte ovvero «esprimere un dissenso insuperabile»*, anche se, al contempo, la Corte ritiene necessario che *sia l'attività di localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica, sia la costruzione e l'esercizio dei medesimi, sia l'eventuale fase di superamento dell'opposizione regionale, siano scandite da momenti espressivi del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni*;

---

<sup>6</sup> Sulla suddivisione del procedimento in due fasi, nel senso che, precisamente, «i problemi localizzativi si concentrano nel procedimento di certificazione dei siti, mentre le tematiche gestionali, di sicurezza, etc. si appuntano nel procedimento di autorizzazione unica» si rinvia ancora a G. MORBIDELLI, *La procedura di localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare*, cit., 2289-2290.

<sup>7</sup> Dispone infatti l'art. 11, comma 5 del menzionato d. lgs. 31 del 2010 che, a seguito dell'istruttoria compiuta dall'Agenzia per la sicurezza nucleare, il Ministro dello sviluppo economico sottopone ciascuno dei siti certificati «all'intesa con la Regione interessata, che si esprime previa acquisizione del parere del comune interessato».

- 3) in terzo luogo, ha affermato che per le Regioni *valgono doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale anche in riferimento all'efficace sviluppo della produzione di energia*;
- 4) in quarto luogo, la gestione delle scorie radioattive, così come lo smantellamento degli impianti nucleari (c.d. *decommissioning*) - attività che, a differenza di quella relativa alla realizzazione di impianti nucleari, come si è già detto, non è stata oggetto dell'abrogazione, né delle modifiche introdotte in sede di conversione, né del referendum che ha avuto poi luogo<sup>8</sup> - *attiene alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. Quanto all'individuazione del sito - poiché viene in rilievo anche la materia concorrente del governo del territori - occorre il coinvolgimento del sistema regionale complessivamente inteso e, per la relativa localizzazione e realizzazione, il coinvolgimento della Regione interessata.*

**2. Le scelte strategiche energetiche sono di competenza del legislatore statale.** - Quanto al primo punto, relativo alla politica energetica, risulta ormai chiaro che *la potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni prevista dall'art. 117 Cost. nella materia dell'energia va intesa nel senso che le scelte e le strategie di politica energetica competono allo Stato.*

Già nella sent. n. 278 del 2010 (punto 12 del considerato in diritto), la Corte aveva chiaramente affermato che la «scelta del legislatore statale di rilanciare l'importante forma di approvvigionamento energetico costituita dall'utilizzazione dell'energia nucleare» è una opzione costituzionalmente legittima, che comporta di conseguenza la necessità, per lo Stato, di adottare «nuovi principi fondamentali, adeguati alle evidenti specificità di questo settore».

Del resto, se è vero, come si è già detto, che la più recente sentenza n. 33 del 2011 dichiara incostituzionale l'art. 4 del decreto legislativo in questione, laddove non prevede la previa intesa con la Regione interessata, è altresì vero che la Corte lascia inalterato il medesimo articolo quando afferma che «la costruzione e l'esercizio di impianti nucleari sono considerate attività di preminente interesse statale e come tali soggette ad autorizzazione unica».

A questo riguardo è venuto infatti in rilievo il principio di sussidiarietà e, più specificamente, l'*attrazione in sussidiarietà*. La Corte, nella sent. 33 del 2011<sup>9</sup>, afferma che «la chiamata in

---

<sup>8</sup> Si rinvia alla nota 1.

<sup>9</sup> Si veda già la sent. n. 6 del 2004, avente ad oggetto il decreto c.d. "sblocca centrali", nella quale la Corte aveva giustificato l'attrazione di competenza statale in base al principio di sussidiarietà, ferma la necessità dell'intesa con la Regione. Al riguardo, proprio considerando la giurisprudenza costituzionale sulla chiamata in sussidiarietà in materia di energia, S. MANGIAMELI, *Regioni e*

sussidiarietà delle funzioni amministrative in materia di energia nucleare operata dalla legge delega n. 99 del 2009 – e quindi anche dal d.lgs. n. 31 del 2010 – trova giustificazione nell'esigenza di assicurare l'attuazione della scelta operata in materia di politica energetica di introdurre quale ulteriore fonte di produzione di energia quella di origine nucleare»<sup>10</sup>.

Per quello che riguarda la Strategia energetica, e in particolare l'obiettivo della realizzazione di impianti di produzione di energia nucleare, come previsto fin dal d.l. n. 112 del 2008 (poi convertito nella l. n. 133 del 2008), la Corte costituzionale era già intervenuta, facendo salve le disposizioni poste dal legislatore statale. La Consulta aveva affermato che queste ultime configurano una «funzione di indirizzo preliminare», la quale «si limita a determinare finalisticamente, e nell'esercizio della competenza statale concernente i principi fondamentali della materia energia, “obiettivi” strategici in campo energetico», con la conseguenza che l'atto che ne discende costituisce una mera «determinazione della politica generale»<sup>11</sup>.

Con la sentenza n. 33 del 2011, il giudice costituzionale sembra andare oltre, riconoscendo alla Strategia nucleare *non solo un atto di indirizzo politico, ma anche un atto funzionale alla fissazione dei principi fondamentali della materia concorrente e preliminare alla concreta attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative in materia di energia operata con la legge delega n. 99 del 2009 e con il relativo d.lgs. n. 31 del 2010.*

Una interpretazione, questa della Corte, che andrà certamente considerata anche in riferimento alla strategia energetica che dovrà comunque essere definita nel prossimo futuro.

In sintesi, non solo le scelte di politica energetica – ivi compresa l'opzione nucleare – spettano allo Stato, ma rappresentano *principi fondamentali della materia concorrente della produzione dell'energia sia la disciplina della localizzazione degli impianti, sia - come ora si dirà - la previsione dell'intesa e la disciplina delle forme di superamento del dissenso regionale.*

Quest'ultima in particolare si giustifica logicamente, «per l'esigenza di garantire l'attuazione della strategia energetica, evitando che si determini un insuperabile stallo nella sua realizzazione»<sup>12</sup>. Si vedrà nelle prossime pagine quali siano i riflessi di tale assunto sull'interpretazione della leale collaborazione e sulla *qualità dell'intesa* che deve essere raggiunta fra lo Stato e le Regioni.

---

*disciplina dell'energia*, Relazione alla Conferenza di impostazione del Rapporto 2011 sull'energia di ITALIADECIDE - 11 aprile 2011, ha osservato come «si sia instaurato una sorta di neocentralismo cooperativo».

<sup>10</sup> Punto 7.1.2. della sent. 33 del 2011.

<sup>11</sup> Cfr. sent. 339 del 2009, punto 3.

<sup>12</sup> Così sent. n. 33 del 2011, punto 7.1.2. del considerato in diritto.

**3. L'illegittimità di veti o «dissensi insuperabili» da parte regionale.** - La possibilità di superare il dissenso regionale discende pertanto dal principio per cui la scelta energetica è di competenza dello Stato, al quale deve essere quindi consentito anche *attuare* tale scelta.

In questo ambito, come affermato nella precedente sentenza n. 331 del 2010<sup>13</sup>, la collaborazione fra Stato e Regioni non significa che si debbano concordare le forme e i modi della stessa, quanto piuttosto che il legislatore statale, *che è il solo competente a porre in essere la disciplina*, deve agire prevedendo forme di collaborazione, ivi compresa l'intesa con la Regione interessata.

Nella sentenza ora citata, infatti, la Corte aveva respinto l'argomentazione addotta dalla Puglia, secondo la quale «il carattere costituzionalmente dovuto dell'intesa renderebbe privo di rilievo il fatto che essa sia prevista espressamente dalla legge regionale, anziché da quella nazionale». Ha affermato invece la Corte: «Questo modo di ragionare confonde, infatti, due questioni diverse, ovvero i vincoli costituzionali che il legislatore è tenuto ad osservare, da un lato, e la competenza legislativa a disciplinare una fattispecie in accordo con detti vincoli, dall'altro lato»<sup>14</sup>.

Fermo restando, dunque, che *la disciplina delle forme di collaborazione è posta dal legislatore statale*, occorre poi soffermarsi su quanto affermato dalla Corte in merito al modo con cui, quando sono necessarie forme di collaborazione e intese, il legislatore statale deve procedere. In questa ricostruzione, lo Stato ha, per così dire, a detta della stessa Corte, due interlocutori: da un lato, il «sistema regionale complessivamente inteso»; dall'altro, «la singola Regione interessata».

Rispetto al sistema regionale nel suo complesso, il confronto si giustifica perché nell'ambito «composito e multiforme dell'energia nucleare», si manifesta un «intreccio di interessi e, conseguentemente, di attribuzioni dei diversi livelli di governo»<sup>15</sup>. In questo senso rileva «il sistema delle Conferenze». Esso infatti, come già spiegato dalla Corte in altra occasione<sup>16</sup>, costituisce «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale». In particolare la Conferenza unificata, sempre a detta della Corte,

---

<sup>13</sup> Punto 7 della sent. 331 del 2010.

<sup>14</sup> Corte cost. sent. 331 del 2010, punto 7 del considerato in diritto.

<sup>15</sup> Sent. 33 del 2011, punto 5.5 del considerato in diritto. Sulle varie modalità di “co-governo” fra Stato e Regioni cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009.

<sup>16</sup> Corte cost., sent. n. 401 del 2007.

sarebbe «la sede privilegiata per la rappresentazione delle istanze e delle esigenze di tutti i livelli di governo coinvolti»<sup>17</sup>.

La sentenza 33 del 2011 rappresenta dunque, sotto questo profilo, un'ulteriore conferma del rilievo costituzionale che la Corte va da tempo assegnando alla Conferenza, quale snodo necessario per raccordare la volontà del legislatore statale con *l'insieme degli interessi regionali*. Di fronte a ciò, non potendo affrontare la questione in queste note, ci si limita a prendere atto della circostanza che, per un verso, la Conferenza svolge una funzione costituzionale senza che tuttavia sia la Costituzione stessa a disporre in tal senso<sup>18</sup>. Per altro verso, che la delicata questione della definizione di una strategia energetica è una di quelle

---

<sup>17</sup> Punto 6.2.3. della motivazione in diritto della sent. 33 del 2011.

<sup>18</sup> Al riguardo è innegabile, come constata B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, 94, che la riforma del Titolo V «non ha tenuto conto dell'esigenza di prevedere, anche a livello costituzionale, strumenti e luoghi di raccordo tra Stato e Regioni e tra Regioni». Quanto alla *funzione costituzionale* che la Conferenza svolge, viene in rilievo lo stesso modello federale. Qui l'analisi comparativa mostra come la presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istanze substatali sia frequentemente ricorrente ma non è elemento costitutivo del modello, mentre la partecipazione delle entità substatali alla determinazione delle grandi scelte politiche può avvenire anche attraverso meccanismi di collaborazione intergovernativa (così B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, 41 e 52). Sul problema e sulle tentate riforme relative alle Conferenze, cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, 2009, p. 129 ss.; S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze* in *Le istituzioni del federalismo*, 2007; R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello di Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 903 ss.; R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di "multilevel government"*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2007, p. 454; G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *Federalismi.it*, n. 20/2009; C. SALVI, *La prima ragione della riforma elettorale: ridare autonomia e autorevolezza al Parlamento e agli eletti*, in *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. BASSANINI e R. GUALTIERI, Firenze, 2009, p. 255; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010.

A questo riguardo si segnala che il C.d.M. n. 127 del 18/2/2011 ha comunicato di aver approvato uno schema di disegno di legge «per il conferimento al Governo della delega a riordinare il sistema di concertazione fra Stato e livelli decentrati di governo, attualmente tripartito in virtù di norme intervenute in momenti diversi e, comunque, prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Le modifiche costituzionali, il grande peso oggi attribuito alla negoziazione fra Stato, Regioni ed Autonomie in forza del modello improntato ad una leale collaborazione destinata a crescere ulteriormente, rendono opportuno il riordino del sistema attuale delle tre Conferenze (Stato –Regioni, Stato-Autonomie locali ed Unificata) in un'unica Conferenza della Repubblica suddivisa in due Sezioni, una per le Regioni ed una per le Autonomie locali, della quale è prevista una più razionale disciplina anche da un punto di vista organizzatorio e funzionale. Sul testo verrà sentita la Conferenza Stato-Regioni». Il nuovo organismo, denominato "Conferenza della Repubblica" – si veda il comunicato reperibile su [www.governo.it](http://www.governo.it) -, dovrebbe prendere il posto delle attuali tre Conferenze (Stato, Regioni e Province autonome; Stato, Città e autonomie locali; Conferenza unificata). Sul tema, recentemente, A. CANDIDO, *Aspettando il Bundesrat. Ipotesi di riforme costituzionali dalla Conferenza delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 11 aprile 2011, in riferimento alla proposta di riforma avanzata dalla stessa Conferenza delle Regioni, 24 marzo 2011, consultabile in [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

occasioni in cui il sistema appare particolarmente incapace a sciogliere autonomamente, senza l'intervento della Corte costituzionale, le inevitabili tensioni fra centro e periferia.

Ad ogni modo il giudice delle leggi – in relazione alla specifica questione attinente alla legittimità del decreto legislativo rispetto alla legge di delega<sup>19</sup> – esclude «che la Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza».

Quanto alla singola Regione, la Corte, pur ritenendo illegittima, come si è già visto, la mancata acquisizione del *parere* della Regione interessata anteriormente all'*intesa* con la Conferenza unificata, per il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di impianti, chiarisce che tale parere è «obbligatorio, seppur non vincolante», sgomberando così il campo, almeno su questo punto, da possibili dubbi interpretativi<sup>20</sup>.

Rilevano inoltre le *intese* previste dall'art 11 del d.lgs. 31 del 2010, ossia quelle successive all'istruttoria compiuta dall'Agenzia per la sicurezza nucleare, cui si è in precedenza fatto riferimento. La norma disponeva infatti che il Ministro per lo sviluppo economico sottoponesse ciascuno dei siti certificati all'*intesa* con la Regione interessata. Il medesimo articolo, al comma 6, disciplinava poi il procedimento da seguire qualora l'*intesa* non fosse stata raggiunta nel termine di 60 giorni. In tal caso era prevista la costituzione di un comitato interistituzionale «i cui componenti sono designati in modo da assicurare una composizione paritaria», dal Ministero dell'ambiente, delle infrastrutture e trasporti, da un lato, e della

---

<sup>19</sup> E' questa un'altra questione di specifico interesse affrontata in particolare nel punto 5.5. e 5.6 della sent. 33 del 2011, laddove la Corte risponde alle doglianze regionali volte ad impugnare il d.lgs. 31 del 2010 nella sua interezza. La legge di delega è la n. 99 del 2009, che all'art. 25, comma 1, prevede appunto, per la definizione del relativo decreto legislativo (appunto il d.lgs. 31/2010), la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, vincolo ulteriore che la Corte, ancora una volta, riconosce quale condizione di legittimità costituzionale del decreto legislativo delegato. Sulla questione cfr. A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura a margine di Corte cost., sent. 33/2011)*, in *federalismi.it*, che prende criticamente atto della circostanza che la Corte abbia ritenuto soddisfatte le istanze regionali anche attraverso una mera "collaborazione informale", quale, nella fattispecie, il semplice comunicato della Conferenza delle Regioni che preannuncia un parere negativo della stessa. Altrettanto critico, sul punto, A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *federalismi.it*, che ritiene, almeno così abbiamo inteso, che la Corte non ha tenuto nel dovuto conto la volontà del Parlamento di subordinare l'esercizio della delega all'"ulteriore vincolo" del parere della Conferenza, forse perchè eccessivamente preoccupata di consentire al Governo l'effettivo esercizio della delega, senza veti da parte della medesima Conferenza. Ritiene invece "inappuntabile" il ragionamento svolto dalla Corte R. SANTI, *La cooperazione in un ragionevole lasso di tempo. Brevi osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2011*, in *federalismi.it*, essendo congruo il lasso di tempo concesso alla Conferenza unificata per esprimersi.

<sup>20</sup> Punto 6.2.3. della motivazione della sent. 33 del 2011. Sul problema della natura delle *intese*, "forti" o "deboli", cfr. G. MORBIDELLI, *La procedura di localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare*, cit., in particolare 2282-2286.

Regione, dall'altro. Se poi l'intesa non fosse stata raggiunta neppure attraverso il Comitato, sarebbe intervenuto un decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, integrato con la partecipazione del Presidente della Regione interessata<sup>21</sup>.

Ebbene, tali forme di superamento del dissenso regionale, censurate dai ricorsi regionali, sono al contrario giustificabili, a detta della Corte, per «l'esigenza di garantire l'attuazione della strategia energetica»<sup>22</sup>.

In sintesi, focalizzando l'attenzione sul concreto attuarsi della *leale collaborazione*, il giudice delle leggi ha ritenuto, da un lato, che questo principio esige che il soggetto consultato analizzi l'atto ed esprima la propria valutazione nel termine fissato, configurandosi altrimenti un potere sospensivo in capo ad esso. Dall'altro, che *il meccanismo di superamento del dissenso regionale* sull'insediamento degli impianti, una volta certificati i siti idonei, non rappresenta la prevalenza «drastica» della decisività di una sola parte, né il superamento «secco» dell'opposizione regionale<sup>23</sup>, ma è invece conseguenza dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative in tema di energia.

**4. Per le Regioni «nuovi» doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale rispetto all'efficace sviluppo della produzione di energia.** - I bilanciamenti operati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 33 del 2011, così come le argomentazioni addotte, risultano peraltro in continuità con alcuni importanti passaggi della già citata sentenza n. 331 del 2010, che meritano ora attenta considerazione.

Come già accennato, alcune Regioni – Puglia, Basilicata e Campania – avevano con legge precluso il proprio territorio all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di fabbricazione del combustibile nucleare, di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché di depositi di materiali e rifiuti radioattivi. La Corte dichiara

---

<sup>21</sup> A questo riguardo G. MORBIDELLI, *La procedura di localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare*, cit., 2285-2286, ancor prima delle sentenze 331 del 2010 e della 33 del 2011, aveva osservato che «quella sorta di procedura di conciliazione che fa perno su un Comitato paritetico» configura un'intesa *forte* ma «*non indeclinabilmente forte*, in quanto lo stesso “interesse nazionale” che ha determinato l’“ascesa” in sussidiarietà può anche, non di per sé ma ove vi siano i presupposti indicati nell’art. 120 Cost. (da esplicitare con congrua motivazione), determinare l’esercizio del potere sostitutivo».

<sup>22</sup> Punto 7.1.2. della motivazione. Il principio secondo cui, nell'ipotesi di esito negativo delle procedure mirate all'accordo fra Stato e Regioni per raggiungere l'intesa, possa essere rimessa al Governo una decisione unilaterale è stato ribadito nella sent. n. 165 del 2011.

<sup>23</sup> Gli aggettivi fra virgolette corrispondono alle espressioni usate dalla sentenza nei punti 7.1.2. e 7.1.3. Dal ragionamento della Corte di arguisce infatti che le disposizioni normative indicanti forme di superamento della mancata intesa con la Regione sarebbero illegittime solo ove il legislatore statale prevedesse «la drastica previsione della decisività di una sola parte» o «un superamento secco dell'opposizione regionale».

illegittime tali preclusioni in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost., motivando la decisione in base a due ordini di motivi.

Il primo è quello per cui *la disciplina delle forme e dei modi attraverso cui raggiungere l'intesa fra Stato e Regioni spetta alla legge statale*, competente a dettare i principi fondamentali nella materia dell'energia. A questo proposito la Corte non ha mancato di aggiungere, per un verso, che «le scelte così compiute potranno essere sottoposte al vaglio di costituzionalità che spetta a questa Corte, ove ritenute non rispettose dell'autonomia regionale». Per l'altro verso, che «in nessun caso la Regione potrà utilizzare la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.»<sup>24</sup>, cosicché, in altri termini, alla Regione è precluso rendere inapplicabili nel proprio territorio le leggi dello Stato con il pretesto che queste ultime siano illegittime.

A questo riguardo sembra opportuno aprire una breve parentesi. Infatti, una volta chiarito che sono incostituzionali quelle leggi regionali<sup>25</sup> che precludono l'istallazione di impianti nucleari e – per quanto ora interessa<sup>26</sup> - il deposito di materiali radioattivi nel loro territorio, sembra legittimo domandare che senso possano avere quei *referendum* volti a richiedere un parere alla popolazione locale proprio su questa possibilità. Per quanto il loro significato sia essenzialmente politico e il relativo esito non sia vincolante, l'obiettivo è dichiaratamente quello di precludere, oltre agli impianti nucleari, il deposito di scorie radioattive sul proprio territorio<sup>27</sup>. Un obiettivo dichiarato appunto incostituzionale dalla Corte, ove tradotto in termini legislativi.

La risposta sembra provenire, anche se in modo implicito, dalla stessa sentenza n. 331 del 2010, dove la Corte, per sostenere l'incostituzionalità delle preclusioni operate dalle Regioni,

---

<sup>24</sup> Come la Corte già aveva argomentato nella sent. 198 del 2004.

<sup>25</sup> *A fortiori* occorrerebbe riflettere sulla legittimità di quelle deliberazioni degli enti locali aventi il medesimo obiettivo di preclusione, riassunto nella formula «comune denuclearizzato», intendendo con ciò non solo l'opposizione alla fonte nucleare ma anche alla scelta – rispetto alla quale sono competenti altre sedi – di essere luogo per lo stoccaggio di scorie radioattive preesistenti.

<sup>26</sup> Si intende a seguito del referendum abrogativo del possibile ricorso alla fonte nucleare, che ha avuto luogo il 12 e il 13 giugno.

<sup>27</sup> Il quesito del referendum consultivo che ha avuto in Sardegna lo scorso 15 maggio era il seguente: “Sei contrario all'istallazione in Sardegna di centrali nucleari e di siti di stoccaggio di scorie radioattive da esse residue o preesistenti?”. Hanno partecipato al voto il 59,49% degli elettori e, di questi, si è espresso contro il nucleare più del 97%. Occorre ricordare che il procedimento per l'individuazione di luoghi di deposito e stoccaggio delle scorie radioattive – comunque al momento esistenti - non è stato oggetto di abrogazione o modifiche legislative, né è stato interessato dallo stesso quesito referendario sul nucleare.

aggiunge alla prima una seconda ragione, capace – almeno a nostro avviso – di mettere in dubbio perfino il valore civile e sociale di un siffatto tipo di “consultazioni *impeditive*”. Queste, al di là della questione del nucleare, esprimono infatti pur sempre una mancanza di collaborazione alla scelta strategica di competenza statale, mentre d’altra parte ostacolano il procedimento volto all’individuazione dei siti per lo stoccaggio delle scorie già esistenti.

Afferma infatti il giudice delle leggi: «*Non è immaginabile che ciascuna Regione, a fronte di determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, possa sottrarsi in modo unilaterale al sacrificio che da esse possa derivare, in evidente violazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale*»<sup>28</sup>.

E’ questa la prima volta che la Corte costituzionale mette in relazione, in modo così esplicito e diretto, l’efficace sviluppo della produzione di energia elettrica, nella fattispecie di origine nucleare, con i doveri di solidarietà economica e sociale.

Questa affermazione non appare di poco conto. I doveri di solidarietà economica e sociale sono, com’è noto, una delle due possibili declinazioni del più generale principio costituzionale di solidarietà di cui all’art. 2 Cost., come spiegato da autorevole dottrina<sup>29</sup>, che ha così distinto *doveri di solidarietà politica* e, appunto, *doveri di solidarietà economica e sociale*. Sono stati poi tradizionalmente indicati, in quanto espressione di solidarietà politica, il dovere di voto, di difesa della Patria, di prestazione militare, di fedeltà alla Repubblica; e, in quanto espressione di solidarietà economico-sociale, il dovere di istruzione, del lavoro, di concorrere alle spese pubbliche, dei genitori verso i figli di cui all’art. 30 Cost. e, secondo un’interpretazione, il dovere di sottoporsi ai trattamenti sanitari<sup>30</sup>.

A questi “doveri” sembra dunque di dover aggiungere adesso, per effetto della pronuncia costituzionale citata, quello, per le Regioni, di «*non sottrarsi al sacrificio che possa derivare da determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare*».

Si tratta di una novità di rilievo di cui tenere conto anche ora, a seguito del referendum abrogativo del nucleare. Infatti le argomentazioni addotte dalla Corte si riferiscono allo «sviluppo della produzione di energia». In questo senso sembra allora possibile sostenere che

---

<sup>28</sup> Punto 7 del considerato in diritto della sent. 331 del 2010.

<sup>29</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967. Più di recente, sul tema: R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO e J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi* (Atti del Convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006), Torino, 2006.

<sup>30</sup> Il riferimento è a F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2008, 598-601. Cfr. inoltre L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 2a ediz., Padova, 1995, 588-593.

i doveri di solidarietà richiesti alle Regioni, torneranno in rilievo ogni qual volta sarà in questione la localizzazione e la realizzazione di un impianto qualsivoglia per la produzione di energia, sia esso un rigassificatore, un termovalorizzatore, una diga o la costruzione di un parco eolico<sup>31</sup>.

In una prospettiva più generale non va trascurato di notare che l'argomentazione impiegata dalla Corte in questa occasione può essere registrata come un ulteriore modo di far valere, nel mutato contesto costituzionale successivo alla riforma del Titolo V, l'interesse nazionale<sup>32</sup>. In questo senso richiedere alle Regioni l'adempimento di doveri di solidarietà economica e sociale dinanzi a «determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale» può leggersi come un sistema nuovo, accanto, ad esempio, a quello rappresentato dall'attrazione in sussidiarietà<sup>33</sup>, per dare prevalenza a scelte legislative statali.

Non mancano comunque, nella giurisprudenza costituzionale, richiami alla responsabilità delle Regioni oltre il proprio territorio. Si tratta di alcune pronunce, anche piuttosto risalenti, rese in relazione alla questione dello smaltimento dei rifiuti. A questo riguardo la Corte costituzionale ha infatti chiarito che il c.d. “principio dell'autosufficienza” nello smaltimento

---

<sup>31</sup> In questo senso l'argomentazione adottata dalla Corte acquista rilievo rispetto a tutte quelle opere “bloccate” per la contestazione locale, quasi sempre cavalcata dai rappresentanti degli enti locali. Si assiste anzi, oltre al contrasto tra enti locali e governo centrale, al contrasto *inedito* fra i sindacati al fianco delle imprese a favore dell'investimento e contro i comitati anti-progetto, come mostra emblematicamente la recente vicenda di Porto Tolle. I sociologi, rispetto a tali vicende, hanno coniato il nuovo acronimo NIMTO, *Not in my term of office*, non durante il mio mandato. Secondo i risultati della sesta edizione, pubblicata nell'aprile 2011, del progetto *Nimby Forum* (l'osservatorio dell'Agenzia di Ricerche Informazione e Società - Aris) in Italia le infrastrutture e gli impianti di pubblica utilità oggetto di contestazione sono 320.

<sup>32</sup> A questo riguardo la dottrina non ha mancato di guardare con perplessità l'eliminazione dal testo costituzionale di ogni riferimento all'interesse nazionale. Senza pretesa di completezza, segnaliamo A. BAREBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 345; M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto delle competenze legislative dopo la riforma del Titolo V*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 575; ID., *Interessi unitari e riparto delle competenze legislative dopo la riforma del Titolo V*, in F. MODUGNO (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli, 2008, M. RUOTOLO, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni: attuazione giurisprudenziale del Titolo V e prospettive di (ulteriore) riforma*, *ivi*, 195;

<sup>33</sup> Abbiamo altrove osservato come, accanto alla strada maestra rappresentata dall'art. 120, comma 2, Cost., che configura il potere sostitutivo statale, vi siano, di fatto, altri due modi attraverso cui lo Stato interviene indipendentemente dal riparto di competenze fissato dall'art. 117 Cost., per consentire la prevalenza di interessi unitari. Si tratta, da un lato, dell'attrazione in sussidiarietà; dall'altro, della possibilità di dichiarare lo stato di emergenza in base alla legge 225 del 1992, con la conseguente nomina di commissari con potere di ordinanza. In tali casi infatti – emblematiche sono le “amministrazioni straordinarie” tuttora presenti in varie Regioni per l'attività di smaltimento dei rifiuti – la stessa Corte costituzionale ha giustificato l'intervento unitario dello Stato per ragioni di urgenza ed emergenza, affermando che il potere normativo regionale è delimitato dalle previsioni dell'art. 5 della l. 225 del 1992, espressive di un principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente della protezione civile (G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2010, 39-52 e 204 ss.).

– stabilito espressamente dall’art. 5 del d. lgs. n. 22 del 1997, secondo cui tale attività spetta alla Regione in cui i rifiuti vengono prodotti – trova un limite quando si tratta di rifiuti speciali e pericolosi (fra cui quelli radioattivi). Per queste tipologie di rifiuto va infatti applicato, secondo la Corte, il diverso criterio della specializzazione dell’impianto di smaltimento, integrato dal criterio di prossimità, al fine di contenere il più possibile la movimentazione dei rifiuti.

Di conseguenza, il giudice delle leggi ha affermato che *le Regioni non possono opporre il criterio dell’autosufficienza per respingere rifiuti extra regionali speciali e pericolosi*, venendo altrimenti in essere, in contrasto con l’art. 120 Cost., un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, e altresì un contrasto con il Trattato CE e con alcune norme comunitarie (sentenze n. 505 del 2002, n. 335 del 2001 e n. 281 del 2000).

Ancor più esplicitamente, con la sent. n. 62 del 2005, la Corte, dopo aver ribadito la precedente giurisprudenza, ha affermato che *«i poteri della Regione nel campo della tutela della salute non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse alla salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento dei rifiuti radioattivi»*.

Il giudice delle leggi ha inoltre aggiunto che *«la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto “not in my backyard”), 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»*<sup>34</sup>.

La nuova argomentazione della Corte, fondata ora sull’art. 2 Cost. e sui *doveri di solidarietà economica e sociale* - anziché, come in passato, sul parametro rappresentato dall’art. 120 Cost. – costituisce a nostro avviso un *antidoto costituzionale* ancora più efficace *contro ogni particolarismo e ogni individualismo*, per quanto proveniente da una Regione nel suo insieme. Il riferimento alla solidarietà economica e sociale racchiude infatti una valenza etico-sociale maggiore rispetto a quella racchiusa nel divieto, per le Regioni, di ostacolare la libera circolazione di cose o persone. Si tratta infatti di un’argomentazione che supera perfino la dialettica inter-istituzionale Stato/Regioni, va oltre il diritto costituzionale e interessa altresì

---

<sup>34</sup> Punto 4 della motivazione. Al riguardo G. MANFREDI, *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi, la sindrome nimby*, in *Riv. Giur. ambiente*, 2005, 543.

l'ambito della sociologia e della filosofia politica, riferendosi allo stesso concetto di *cittadinanza*<sup>35</sup>.

D'altra parte è esattamente nel valore della solidarietà il rimedio più efficace contro la "sindrome di *nimby*" – menzionata, come si è visto, dalla stessa Corte<sup>36</sup>. Una sindrome che affligge tanto gli enti locali, quanto i cittadini singoli e associati. I doveri di solidarietà economica e sociale, in questo caso ricordati alle Regioni in un giudizio costituzionale, suonano in realtà come un richiamo generale alla responsabilità e ad una diversa impostazione culturale.

##### **5. Il *decomissioning*, fra la materia esclusiva della «tutela dell'ambiente» e la materia**

**concorrente del «governo del territorio».** - Merita infine un cenno la questione dei rifiuti radioattivi, dello smantellamento degli impianti nucleari e dell'individuazione delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico. Con quest'ultima espressione, occorre chiarire, si intende l'area nel cui ambito viene localizzato il deposito nazionale destinato allo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi esistenti, a bassa e media attività. Il Parco, secondo gli artt. 2 e 25 del d.lgs. 31 del 2010, accoglie altresì strutture comuni per i servizi e per le funzioni necessarie alla gestione di un sistema integrato di attività operative, di ricerca scientifica e di sviluppo tecnologico, di infrastrutture per lo svolgimento di attività connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile irraggiato.

Come si è accennato più volte<sup>37</sup>, il procedimento di individuazione di tali aree è escluso dalla moratoria disposta dal Governo con il d.l. 34/2011, dalle abrogazioni successivamente operate con la legge di conversione del d.l. 34 del 2011 e dallo stesso referendum che ha escluso il nucleare dal novero delle fonti, nel senso che sono fatte salve le disposizioni concernenti,

---

<sup>35</sup> In questo senso è emblematico quanto osservato da A. POGGI, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, IV, 1715: «La costruzione di cittadinanza unitaria "sociale" come limite al potere "politico" di differenziazione costituisce uno dei problemi cardine di ogni sistema fortemente decentrato». Quanto al concetto di cittadinanza, senza alcuna pretesa di completezza, ci si limita a rinviare a D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari, 1994; J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica* (trad. it. a cura di L. Ceppa), Torino, 1992, 109; P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, 2000; S. BELARDINELLI, B. GATTI, G. DALLA TORRE, *Individuo e istituzioni: il futuro della cittadinanza*, Cinisello Balsamo, 2000; A. BIXIO, *Persona e ordine sociale*, in AA.VV., *Verso una sociologia per la persona*, Milano, 2004.

<sup>36</sup> G. MORBIDELLI, *La procedura di localizzazione degli impianti di produzione di energia nucleare*, cit., 2284, segnala la sent. 62 del 2005 proprio in quanto «fa uso di un argomento di ordine sociologico, laddove paventa il pericolo costituito dalla sindrome di *nimby*, la quale è entrata così significativamente a far parte del linguaggio della Consulta».

<sup>37</sup> Cfr nota 1.

appunto, la localizzazione, la costruzione e l'esercizio del Parco tecnologico e del deposito nazionale.

A questo riguardo, la Corte, nella sent. 33 del 2011, non fa che ribadire quanto aveva affermato fin dalla sent. n. 62 del 2005, ossia che *la gestione dei rifiuti radioattivi va ascritta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente*. Allo stesso modo, come chiarito dalla sent. n. 278 del 2010, la normativa concernente lo smantellamento dei rifiuti nucleari a fine vita, implicando prioritarie esigenze di tutela dell'ambiente, ricade nella sfera di competenza esclusiva dello Stato. Con la medesima pronuncia la Corte ha poi precisato che il carattere eminentemente tecnico delle prescrizioni affidate all'Agenzia per la sicurezza nazionale non consente agli interessi regionali di prevalere rispetto alla competenza nazionale in tema di rifiuti radioattivi.

Per quanto più strettamente concerne il Parco tecnologico, la Corte riconosce, sempre nella sentenza n. 33 del 2011, che vengono in rilievo attività riconducibili anche alla materia del governo del territorio. In questo ambito è dunque necessario sia un coinvolgimento sia del sistema regionale complessivamente inteso, attraverso l'intesa dello Stato con la Conferenza unificata (per l'individuazione del sito), sia della Regione interessata, attraverso l'intesa tra Stato e Regioni interessate (per la localizzazione e la realizzazione delle opere).

Tali fasi "partecipative" sono entrambe assicurate, secondo la Corte, dall'art. 27 del d.lgs. 31 del 2010. Vengono così respinti i ricorsi regionali che asserivano, sul punto, la violazione del principio di leale collaborazione, cosicché, anche nel caso del *decommissioning*, il modo con cui è stata concretamente attuato tale principio da parte statale ha superato il vaglio della Corte.

**6. Conclusioni.** - Al termine di questa analisi, può affermarsi innanzitutto che rimangono tuttora utili le ricostruzioni, le motivazioni e le interpretazioni offerte dalla Corte e fin qui considerate, per quanto riferite a norme in parte abrogate dal referendum sul nucleare (e prima ancora sospese, abrogate o modificate dal legislatore). Esse non mancheranno certamente di tornare in rilievo in futuro, quando il legislatore sarà chiamato a tracciare i procedimenti relativi alla nuova strategia energetica nazionale.

Le novità, in estrema sintesi, attengono, da un lato, al modo con cui va interpretato il principio di leale collaborazione nella materia concorrente dell'energia; dall'altro, al richiamo, indirizzato espressamente alle Regioni, ai doveri di solidarietà economica e sociale.

Nel primo caso, la Corte ha escluso che le forme partecipative regionali possano tramutarsi in pretesti per opporre, di fatto, un veto alle determinazioni di spettanza statale, *in primis* alla strategia energetica individuata in quella sede.

Nel secondo caso, i doveri di solidarietà economica e sociale vengono per la prima volta posti in relazione con la produzione di energia e con la relativa strategia economica e politica, richiedendo *alle Regioni* – ma, sembra di poter dire *a tutti*, a motivo della stessa comune cittadinanza – il superamento di atteggiamenti localistici e poco lungimiranti.

Una tale chiave di lettura della competenza concorrente in materia di energia, se innegabilmente riduce gli ambiti della potestà legislativa regionale, risulta invece coerente e ragionevole rispetto al principio chiarito senza mezzi termini dalla Corte, secondo cui *la scelta strategica energetica* è di competenza del legislatore statale<sup>38</sup>.

Del resto nessuna Regione italiana è effettivamente in grado di organizzare l'autosufficienza energetica. E' dunque inevitabile una programmazione strategica come parte di un indirizzo politico unificante, che predetermina l'erogazione per tutto il territorio nazionale. Di conseguenza un "obbligo cooperativo" dei governi territoriali appare, in questo settore, una logica e necessaria conseguenza<sup>39</sup>.

A questo riguardo sembra significativo, in ordine alla competenza sulla strategia energetica, il dato per cui, nella Repubblica Federale tedesca, già a seguito del *Föderalismusreform* del 2006<sup>40</sup>, l'art. 73, comma 1, n. 14 del *Grundgesetz* prevede la competenza esclusiva dello Stato federale per «la produzione e l'uso di energia nucleare a scopi pacifici, la costruzione e gestione di impianti volti a tali scopi, la difesa contro i pericoli che derivano dallo

---

<sup>38</sup> Osserva S. MANGIAMELI, *Regioni e disciplina dell'energia*, cit., come la materia della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia* sia l'unica, fra quelle di *legislazione concorrente* elencate al comma 3 dell'art. 117 Cost., che, aporisticamente, presenta l'aggettivo *nazionale*. Ricorda inoltre B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna (1990), 2005, 222, l'esigenza emersa in sede di revisione costituzionale (secondo il testo approvato in prima lettura nel marzo 2005, AS 2544) di riportare i profili di interesse nazionale del governo dell'energia in capo alla potestà legislativa esclusiva statale.

<sup>39</sup> Riprendiamo l'espressione "obbligo cooperativo" dei governi territoriali rispetto a *standard* minimi comuni di erogazione da A. POGGI, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, cit., 1723, che si riferisce alla diversa – ma non troppo – questione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui agli artt. 117, comma 2 e 120 Cost. Infatti un «momento di equilibrio tra esigenze di unitarietà e libertà di differenziazione», quale è la posizione dei livelli essenziali delle prestazioni, (così A. POGGI, *op. ult. cit.*, 1717-1718) può riconoscersi, a nostro avviso, anche nella posizione delle strategia energetica nazionale.

<sup>40</sup> Precedentemente la materia in questione rientrava fra quelle di legislazione concorrente (art. 11a, appunto abrogato).

sprigionamento dell'energia nucleare e da raggi ionizzanti e lo smaltimento di sostanze radioattive»<sup>41</sup>.

In questo senso va osservato che, a prescindere dall'esito referendario italiano sul nucleare e dalle recenti scelte politiche tedesche relative all'«uscita dal nucleare», non solo resta, per l'Italia, la questione dell'individuazione dei siti per lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi già esistenti ma, soprattutto, resta fermo il principio per cui Regioni ed enti locali *debbono collaborare* all'attuazione delle scelte energetiche che saranno, si spera, individuate a livello centrale.

Fra l'altro, se si accogliesse una interpretazione diversa da quella *sussidiaria e solidale* offerta dalla Corte in merito alla materia concorrente dell'energia, non rimarrebbero che due alternative: da un lato, quella di riconoscere le Regioni come soggetti competenti a *compiere scelte strategiche energetiche*; dall'altro quella di indebolire, rendendola di fatto irrealizzabile, la politica energetica nazionale.

La prima ipotesi, a modesto avviso di chi scrive, non sembra da accogliere, in quanto poco realistica. Non convince infatti pienamente l'idea che le Regioni possano essere le istituzioni idonee ad assumere «responsabilità dirette» in merito alla «sicurezza energetica, in termini di approvvigionamento, anche in relazioni ai rischi derivanti dalla congiuntura economica e dall'assetto geopolitico derivante dalle risorse energetiche»; né che le stesse possano «realizzare tutte quelle misure (...) volte a concretizzare la diversificazione energetica e a ridurre la dipendenza estera nell'approvvigionamento delle risorse energetiche»<sup>42</sup>.

La ragione principale di una perplessità in tal senso risiede nella circostanza che l'approvvigionamento delle fonti primarie di energia rappresenta uno strumento politico cruciale rispetto al quale è auspicabile e opportuna *non solo una strategia nazionale, ma anche una strategia europea*.

Basti pensare, con specifico riguardo alla strategia di investimenti straordinari, che fra gli economisti sembra esservi concordanza di vedute rispetto a due obiettivi: quello del potenziamento delle interconnessioni con l'estero e quello del rafforzamento della capacità di trasmissione sul territorio nazionale<sup>43</sup>. Entrambi sono evidentemente perseguibili ad un livello

---

<sup>41</sup> Traduz. italiana di J. LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 129-154.

<sup>42</sup> Così invece S. MANGIAMELI, *Regioni e disciplina dell'energia*, cit., al quale si riferiscono le espressioni fra virgolette.

<sup>43</sup> Così V. TERMINI, *Concorrenza e strategie di approvvigionamento nei settori dell'energia elettrica e del gas*, in *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, volume di Astrid a cura di C. De Vincenti e A. Vigneri, Bologna, 2006, in partic. 131-138. Interessante ai nostri fini è poi il passaggio in cui l'autrice osserva (p. 146): «E' evidente che le regioni del

politico che non può essere locale<sup>44</sup>, laddove «la complessità delle relazioni economiche nei mercati globali induce ad una progressiva riduzione del tasso di differenziazione possibile nelle scelte»<sup>45</sup>.

Con riguardo alla seconda alternativa, quella del possibile indebolimento della politica energetica nazionale, la Corte, in base alla giurisprudenza considerata, sembra appunto voler evitare questo pericolo. Il punto di equilibrio individuato sembra racchiudere proprio questo significato, nella misura in cui, per un verso, impegna il legislatore statale a cercare l'intesa, a motivare e ad esternare le ragioni tecniche o politiche delle sue scelte, di fronte alla Regione e al «sistema regionale nel suo complesso»; per altro verso, chiama queste ultime ad una collaborazione responsabile e costruttiva, appunto «leale», in vista di obiettivi che sono evidentemente *di interesse nazionale in un quadro sovra-nazionale*.

Non possono trascurarsi infine, sotto il profilo pragmatico, alcuni dati, quali la dipendenza dell'Italia dalle fonti primarie di combustibile fossile per una quota superiore al 70%, l'attuale

---

Mezzogiorno risulterebbero penalizzate se si eliminassero le sovvenzioni oggi implicite nell'organizzazione del mercato elettrico, che tuttavia non possono essere considerate un dato permanente. (...) Evidenziando gli squilibri tra domanda e offerta nelle singole zone e avviando la consapevolezza che la redistribuzione è "a termine", si potrebbero attivare comportamenti più consapevoli di risparmio energetico da parte dei consumatori delle aree deficitarie e soprattutto da parte delle autorità locali nei confronti degli ostacoli che oggi si frappongono "senza danni politici di immagine" all'attuazione degli investimenti nelle reti e alla allocazione di nuovi impianti di generazione nel proprio territorio».

<sup>44</sup> Cfr. ad es. P. RANCI, *La sicurezza delle forniture di energia*, in *Le virtù della concorrenza*, cit., 269, il quale, a proposito della necessità della diversificazione energetica e in particolare degli "svantaggi ambientali" del carbone, rappresentati dall'emissione di anidride carbonica, afferma: «Questo è un problema che non dovrebbe avere rilievo a livello locale e di cui le autorità locali non dovrebbero occuparsi. A livello nazionale la riduzione delle emissioni deve essere affrontata a livello complessivo, e resa compatibile con gli altri obiettivi di politica energetica come la sicurezza degli approvvigionamenti e il contenimento del costo». E conclude: «Il Governo deve imporre alle regioni e agli enti locali l'obiettivo complessivamente necessario al paese, e giungere ad una conclusione condivisa sulle localizzazioni»; L'autore aggiunge inoltre, quasi profeticamente: «Il problema della riduzione del rischio va trattato a livello europeo, inclusa la riduzione del rischio nucleare. Del resto, il problema è molto più trattabile a livello europeo che a livello nazionale, se non altro per un elementare calcolo probabilistico che consiglia sempre la messa in comune dei rischi» (*Ibidem*, 280).

<sup>45</sup> Così A. VIGNERI, *Coesione sociale e tutela della concorrenza in un sistema multilivello*, in *Le virtù della concorrenza*, cit., 108, la quale aggiunge: «In questo senso i contenuti delle leggi regionali in materia economica non potranno divergere oltre un certo limite in quanto le stesse nozioni (il concetto di impresa o di aiuto di Stato o di appalto) che qualificano i soggetti economici o loro comportamenti e attività vengono definite a livello sopranazionale»; l'autrice afferma inoltre: «Come molte teorie ci hanno mostrato, il "federalismo" tende alla differenziazione e non agevola il perseguimento di obiettivi uniformi. Uno scollamento (orizzontale e verticale) tra i vari livelli di governo ha un peso maggiore in ambito economico là dove i comportamenti e le relazioni richiedono condizioni il più possibile uniformi e certe. In questa prospettiva l'attuazione della riforma potrà conseguire risultati soddisfacenti solo grazie a un costante bilanciamento tra unità e diversità» (*Ibidem*).

crisi politica del Nord Africa e dei Paesi arabi, la debolezza della politica energetica comunitaria, le incertezze relative anche al “gas russo”.

Allo stesso tempo, sotto il profilo teorico, sembra importante avviare una riflessione propriamente costituzionale, che tenga in gran conto i dati provenienti da altre discipline, sui riflessi, le ricadute e i corollari della *materia dell'energia*, in un orizzonte assiologico. L'*approvvigionamento energetico in un'ottica di sviluppo umano sostenibile* è infatti una condizione di possibilità di molti diritti, certamente correlata, come si è accennato in precedenza<sup>46</sup>, ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Non sembra, di conseguenza, che la materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia possa oggi essere considerata una questione «mercantilistica», avulsa rispetto a valori, interessi e principi fondanti della Costituzione<sup>47</sup>. Né, del resto, al grande tema della *responsabilità verso le generazioni future*<sup>48</sup>, può essere estranea la questione dell'approvvigionamento e della sicurezza energetica. Proprio dalle possibilità e dalle condizioni di accesso alle fonti energetiche, attraverso un'equa distribuzione delle risorse, dipende infatti, per rimanere in una prospettiva ampia, lo sviluppo dei popoli e l'effettività di molti diritti umani.

---

<sup>46</sup> Cfr. *supra*, nota 35.

<sup>47</sup> In questo senso non ci sentiamo di poter condividere quanto sostenuto da S. BELLOMIA, *Corte costituzionale e fonti energetiche rinnovabili*, cit., I, 251- 252, secondo il quale le esigenze legate alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia sono da considerare, nella prospettiva costituzionale, riduttivamente. L'autore critica infatti la Corte per aver privilegiato, nella sua giurisprudenza, ragioni legate alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ossia un aspetto energetico, produttivo e mercantilistico, anziché valori come la tutela della salute e dell'ambiente; tale prevalenza viene ritenuta dall'autore «“curiosa”, poiché attribuisce primarietà a valori e interessi costituzionali che primari non sono, antepoendoli a valori e interessi che, invece, sono sicuramente tali e formerebbero in quanto tali, l'oggetto di “super-norme” e di “super-principi” costituzionali».

<sup>48</sup> Sul tema, si rinvia ai contributi di R. BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in A. D'Aloia (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, 169-192; ID., *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, 287-310; ID., *Diritto e generazioni future. Profili giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di) *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.