

Energia nucleare

Localizzazione e consenso nel programma di rilancio del nucleare in Italia

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.

(G.U. 8 marzo 2010, n. 55, suppl. ord. n. 45)

Omissis.

Il commento *di Alessandro Tonetti (*)*

Il tema della localizzazione è cruciale per il rilancio del nucleare. Esso generalmente determina due tipi di conflitto: quello istituzionale, tra amministrazioni; quello sociale, tra amministrazione e comunità. La legge delega n. 99/2009 ha fornito alcune indicazioni utili ad affrontarli, prevedendo il principio dell'intesa e dei poteri sostitutivi, da un lato, e quello delle compensazioni e dell'informazione, dall'altro. Il decreto legislativo n. 31/2010 ha ampiamente sviluppato dette indicazioni. Le soluzioni apprestate, tuttavia, sollevano numerose questioni, anche di compatibilità costituzionale, soprattutto con riguardo al coinvolgimento degli enti territoriali. Resta poi irrisolto il tema della democrazia amministrativa: le forme di partecipazione pubblica, infatti, sono ancora deboli e comunque molto lontane da quelle praticate in Paesi che da tempo hanno seguito l'opzione nucleare.

Il problema del conflitto istituzionale e sociale

A fine 2009, sono almeno 283 le opere pubbliche oggetto di contestazione, quasi un centinaio in più rispetto a quelle censite nel 2005. La stragrande maggioranza di esse afferisce al settore elettrico e, all'interno di questo, con ben 133 casi, agli impianti per la produzione di energia. Più della metà - ma solo per il maggior numero di progetti presentati - è rilevata nelle regioni del Nord, mentre le altre si distribuiscono equamente tra quelle del Centro e del Sud. L'opposizione è espressa per lo più da movimenti di cittadini (il 40,7%) e da enti territoriali (31,4%), in particolare comuni (23,8%). Alla base,

vi sono principalmente ragioni legate all'impatto ambientale (26,1%) e alle carenze procedurali, soprattutto nel coinvolgimento degli interessati (17,9%).

Questi dati - rilevati dal Nimby Forum (1) - danno

Note:

(*) Le opinioni espresse nel presente scritto sono a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza. Ringrazio i professori Giulio Napolitano e Giulio Vesperini per i loro commenti a una prima versione dello scritto.

(1) Nimby Forum, *Cantiere Italia. Quando lo sviluppo è una corsa a ostacoli*, V edizione 2009, 17 ss. (disponibile sul sito www.arisweb.org). Con riguardo al settore energetico, la consistenza del fenomeno è confermata anche dall'indagine che il *Il-*
(segue)

bene l'idea di quanto siano diffusi e radicati in Italia, specialmente con riguardo alle infrastrutture energetiche, i due principali tipi di conflitto che generalmente impediscono o ostacolano la realizzazione di importanti opere pubbliche (2): da un lato, il conflitto istituzionale che contrappone le amministrazioni tra loro, reso ancora più problematico dalla collocazione di alcune materie, quali l'energia e il governo del territorio, tra quelle di potestà concorrente (3); dall'altro, il conflitto sociale che contrappone l'amministrazione e la comunità.

Ora, se questa è la situazione al 2009, è facile immaginare che il fenomeno sia destinato ad accentuarsi ulteriormente in relazione al programma di rilancio del nucleare avviato nell'attuale legislatura (4), soprattutto con riguardo alla localizzazione degli impianti nucleari e del deposito per la gestione dei rifiuti radioattivi. Del resto, che sia proprio questa la questione più problematica (5), ne è prova il fatto che a tutt'oggi si sono registrate posizioni o di pregiudiziale contrarietà (6) o di ideologica adesione, subito accompagnate però dalla precisazione di indisponibilità ad ospitare gli impianti sulla base di argomenti alquanto discutibili, quali quello della raggiunta auto-sufficienza energetica regionale (7).

Molto opportunamente, quindi, il legislatore ha considerato i due potenziali conflitti già nella legge delega 23 luglio 2009, n. 99 (di seguito, legge delega).

Sul fronte del conflitto istituzionale, essa ha fissato il principio della partecipazione, quello dell'intesa e, al fine di assicurare risultati utili, quello dell'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato. Più in particolare, ha delegato il Governo a disciplinare una procedura di autorizzazione unica per la costruzione di impianti e depositi nucleari rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico, con la partecipazione delle amministrazioni interessate, previa intesa con la Conferenza unificata, nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 Cost. in caso di mancato raggiungimento delle "necessarie intese" con gli "enti locali" interessati (8). La delega, peraltro, è stata ulteriormente definita

Note:

(segue nota 1)

Sole24ore ha condotto sulla base dei dati contenuti nel *Rapporto trimestrale sulle autorizzazioni per la realizzazione o il potenziamento di centrali termoelettriche*, che il Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 1-*quater*, c. 8, del decreto legge n. 239/2003, convertito nella legge n. 290/2003, è tenuto a trasmettere periodicamente al Parlamento. Si pensi che nel gi-

ro di un solo anno il contenzioso è pressoché raddoppiato (si v. *IlSole24ore* 11 gennaio e 28 giugno 2010, 21).

(2) In questi termini, S. Cassese, *Diagnosi: i conflitti e le loro cause*, in *La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali: il caso dei trasporti*, a cura di M. Spinedi, Nomisma, 1999, 101 ss. Il fenomeno, peraltro, è strettamente legato al tema delle externalità, su cui si v. G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 69 ss.

(3) Si tenga conto che, con riguardo all'art. 117, c. 3, Cost., la giurisprudenza costituzionale ha chiarito sia che l'espressione "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" comprende l'intero "settore energetico", sia che l'espressione "governo del territorio" comprende "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" (si v., da ultimo, Corte cost. n. 278/2010, punto 12).

(4) Il programma è stato prospettato, prima, con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 7, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2009, n. 133, poi, in modo più esplicito, con la legge delega 27 luglio 2009, n. 99, art. 25. Per la ricostruzione del contesto generale, si v. M.G. Cataldi - P. Testore, *L'intervento dei pubblici poteri nel governo della politica energetica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 185 ss. e F. Iaccarino, *Resurgence of Nuclear Energy in Italy*, in *Nuclear Law Bulletin* no. 84, 2009, 65 ss.

(5) Così, G. Morbidelli, *La procedura di localizzazione degli impianti*, relazione presentata alla Conferenza annuale di diritto dell'energia, Roma 28 - 29 aprile 2010, di prossima pubblicazione su *Annuario dell'energia* (un resoconto delle relazioni è disponibile sul sito www.conferenzadirittoenergia.it). Ciò anche per le incertezze delle giurisprudenza costituzionale: sul punto si confrontino, Corte cost. n. 303/2003, n. 6/2004, n. 62/2005, n. 383/2005. Per un approfondimento, si rinvia a F. Bassanini et al., *La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, in V. Cerulli Irelli e C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, 225 ss.; Id., *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposta di riforma delle regole e delle procedure*, aprile 2010, disponibile sul sito www.astrid-online.it; A. Mora, "Legge obiettivo" in materia di infrastrutture, insediamenti produttivi strategici e rilancio delle attività produttive: compatibilità con le competenze regionali previste dalla revisione degli artt. 117 e 118 Cost., fra decentramento e sussidiarietà, in *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia*, a cura di R. Di Raimo e U. Ricciuto, *Collana Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana*, vol. XVII, Napoli, Esi, 2006, 217 ss.; G. Morbidelli, *La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici tra Stato e Regioni, in Titolo V della Costituzione ed opere pubbliche*, Bologna, Spisa, 2003, 50 ss.; G. Sciuillo, *La localizzazione delle infrastrutture, in Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007, 585 ss.

(6) Si v. le leggi delle Regioni Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1, art. 8, Campania 21 gennaio 2010, n. 2, art. 1, c. 2, e Puglia 4 dicembre 2009, n. 30, art. 1, c. 2, dichiarate incostituzionali dalla Corte con sentenza n. 331/2010.

(7) Si pensi, ad esempio, alla posizione espressa dalla Regione Lazio. Al più noto fenomeno Nimby (*Not in my back yard*) sembra quindi prepotentemente affiancarsi quello meno noto, ma ugualmente incisivo, del *Not in my term of office*, proprio di quegli amministratori che, pur condividendo l'impianto, non intendono assumersene la responsabilità dinanzi agli elettori. In termini critici, si v. G. Napolitano, *Conclusioni*, in Arel - Osservatorio infrastrutture, Seminario *Il nodo del consenso. Criticità e prospettive di riforma della Legge obiettivo*, maggio 2010, 47. L'argomento della "auto-sufficienza", peraltro, è stato rigettato dalla stessa giurisprudenza costituzionale (si v. Corte cost. n. 62/2005, punto 4, che richiama n. 281/2000, n. 505/2002 e n. 335/2001).

(8) Art. 25, c. 1 e 2, lett. f), g) e h).

dalla Corte costituzionale nella sentenza 22 luglio 2010, n. 278, la quale - dopo aver affermato per il deposito nucleare la preminente competenza statale in materia di tutela ambientale - ha richiesto altresì per la localizzazione degli impianti l'“intesa” e per la localizzazione del deposito “opportune forme di collaborazione” con la regione direttamente interessata (9).

Sul fronte del conflitto sociale, invece, la legge delega ha stabilito il principio delle compensazioni e quello dell'informazione al pubblico. Più nel dettaglio, ha delegato il Governo a disciplinare le misure compensative da corrispondere in favore delle popolazioni interessate mediante benefici diretti alle persone residenti, agli enti locali e alle imprese operanti nel territorio circostante il sito, nonché la previsione di forme di informazione diffusa e capillare per le popolazioni interessate, unitamente alla previsione di una “Campagna di informazione” alla popolazione italiana sull'energia nucleare (10).

Si tratta, come evidente, di principi e criteri direttivi per molti aspetti assai generici (11), la cui portata non può che essere apprezzata tenendo conto delle disposizioni attuative contenute nel decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (12) (antecedente, quindi, la citata sentenza n. 278/2010 sulla legge delega (13)).

In questa prospettiva, ci si sofferma preliminarmente sulla definizione della “Strategia del Governo in materia nucleare” (di seguito, Strategia nucleare), in quanto atto di orientamento generale rilevante ai fini dell'esercizio delle prerogative di cui si tratta; poi, si esamina la procedura di localizzazione e i relativi poteri sostitutivi; successivamente, si analizzano gli strumenti volti a favorire il consenso della comunità interessata; infine, si presenta qualche prima valutazione d'insieme, anticipando fin d'ora che se, per un verso, è apprezzabile la consapevolezza del legislatore circa l'esistenza attuale o potenziale dei conflitti prima rilevati, per altro verso, non appaiono sempre soddisfacenti le soluzioni adottate, soprattutto con riguardo al grande tema della democrazia amministrativa (14), ovvero della partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche (15).

La strategia del Governo in materia nucleare

Il rilancio del nucleare - e per la complessità della materia e per le implicazioni che ne derivano, anche in ragione degli obiettivi fissati a livello sovranazionale (16) - non può che realizzarsi nell'ambito

di una strategia complessiva predefinita. Probabilmente per questo il d.lgs. n. 31/2010 dedica una specifica disposizione alla Strategia nucleare, la quale deve essere valutata in combinato disposto con la previsione del decreto legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, concernente la “Strategia energetica nazionale” (di seguito, Strategia energetica), e la relativa giurisprudenza costituzionale.

Note:

(9) Si v. i punti 12 e 13. La Corte, in particolare, ha precisato che la disciplina relativa alla costruzione di impianti e quella concernente il deposito nucleare afferiscono, rispettivamente, alla materia concorrente dell'energia e a quella esclusiva statale della tutela dell'ambiente, affermando comunque per entrambe la persistente e convergente competenza concorrente in tema di governo del territorio.

(10) Art. 25, c. 1 e 2, lett. c), o) e q).

(11) La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 278/2010, rileva il carattere sommario della delega relativa alla definizione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo (punto 14.3). Questa pratica, peraltro, piuttosto diffusa, solleva delicate questioni di costituzionalità (si v., al riguardo, F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Verona, Padova, 2009, 169 ss.).

(12) Il decreto è stato pubblicato nella gazzetta ufficiale 8 marzo 2010, n. 55, dato utile ai fini del computo dei termini relativi all'adozione di importanti atti dallo stesso decreto previsti. Si tenga conto che numerose disposizioni del decreto sono state prontamente impugnate da alcune regioni dinanzi alla Corte costituzionale. Per un primo commento al decreto (incentrato su aspetti diversi da quelli qui trattati), si v. L. Ammannati e M. De Focatiis, *Un nuovo diritto per il nucleare. Una prima lettura del d.lgs. n. 31/2010*, disponibile sul sito www.astrid-online.it.

(13) Si tratta di un aspetto senz'altro rilevante giacché la sentenza contiene indicazioni molto utili a definire la portata della delega e, conseguentemente, a valutare la conformità del decreto. Un'opportunità, questa, ora concessa all'interprete, non purtroppo al legislatore delegato, che in tal modo avrebbe potuto immediatamente calibrare meglio le scelte e, se non evitare, quanto meno rendere meno incerto il successivo giudizio sul medesimo decreto. Sul rapporto tra legge delega, decreto legislativo e, nelle more dell'adozione di quest'ultimo, sopravvenuto giudizio costituzionale, si v. la stessa sentenza n. 278/2010, punto 11.

(14) Per riprendere l'espressione di G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Milano, 1996.

(15) Su cui si v. S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss. Per un inquadramento generale del tema, si v. D. Giannetti, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in *Gli strumenti della democrazia*, a cura di G. Pasquino, Il Mulino, 2007, 123 ss. e più ampiamente, da ultimo, U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, 2010, di prossima pubblicazione, ma in parte già disponibile sul sito www.astrid-online.it.

(16) Si pensi agli impegni assunti a livello europeo con l'approvazione nel dicembre 2008 del “Pacchetto Energia - Clima”, che fissa al 2020 l'obiettivo cosiddetto “20-20-20”: ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili. Si v. anche Direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio del 25 giugno 2009.

In particolare, il decreto legge n. 112/2008 (17) ha rimesso al Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico - previa convocazione di un'apposita (e non meglio precisata) "Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente" - il compito di definire entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto (18) la Strategia energetica, indicante le priorità e la determinazione delle misure necessarie per conseguire, tra l'altro, l'obiettivo della realizzazione di impianti di produzione di energia nucleare. Per parte sua, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su ricorso di alcune regioni che lamentavano la violazione del riparto di competenze e il principio di leale collaborazione (19) per la mancanza di qualsiasi forma di loro coinvolgimento, ha fatto salva la disposizione, spiegando che essa configura una «funzione di indirizzo preliminare», che «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» (20).

In questo contesto, il d.lgs. n. 31/2010 - in assenza, peraltro, di specifici riferimenti contenuti nella legge delega - riprende l'idea contenuta nel decreto legge n. 112/2008 e all'art. 3 da autonomo rilievo alla Strategia nucleare, precisando comunque che essa costituisce parte integrante della più ampia Strategia energetica. Nel dettaglio, la Strategia nucleare è adottata (in una sua prima versione) (21), entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico (22) (avvalendosi eventualmente dell'Agenzia per la sicurezza nucleare). Essa consiste in un documento programmatico, indicante, tra l'altro: la capacità di potenza elettrica che si intende installare, unitamente ai tempi attesi di costruzione e messa in esercizio degli impianti; gli orientamenti sulle modalità realizzative, «anche attraverso la formulazione o la previsione di specifici indirizzi»; gli "indirizzi" in materia di gestione dei rifiuti radioattivi e per i nuovi insediamenti; i parametri delle compensazioni per la popolazione e il sistema delle imprese.

Lo stesso d.lgs. n. 31/2010, poi, fornisce ulteriori elementi utili a meglio definirne la natura giuridica. Per un verso, infatti, stabilisce che la Strategia nucleare è sottoposta alla Valutazione ambientale strategica (Vas) (23), alla quale, ai sensi del d.lgs. n. 152/2006 (Testo unico ambiente), sono generalmente sottoposti "piani e programmi" (atti ammi-

nistrativi, quindi, giuridicamente ben definiti (24)). Per altro verso, dispone che essa costituisce uno dei parametri sulla base dei quali l'Agenzia per la sicurezza rilascia la certificazione dei siti da destinare all'insediamento di impianti nucleari (25) e la Sogin Spa (26) individua le aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Parco tecnologico e al connesso Deposito nazionale per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi (di seguito, Deposito nucleare) (27).

La Strategia nucleare, dunque, per come è configurata dalla nuova normativa, non solo si inserisce pienamente nel processo decisionale, ma costituisce il presupposto stesso dell'attuazione del programma, condizionandone sensibilmente i passaggi successivi; con ciò, peraltro, fugando definitivamente l'idea - quale sembrerebbe emergere dalla lettura offerta dalla Corte costituzionale con riguardo alla Strategia energetica - di riconoscere all'atto una valenza eminentemente politica.

Se così è, suscita senz'altro forti perplessità la procedura delineata per l'elaborazione della Strategia nucleare. Da un lato, infatti, non emerge chiaramente

Note:

(17) Art. 7, c. 1 e 2.

(18) Quindi, entro fine dicembre 2008. Ma l'atto - così come gli altri principali provvedimenti previsti dal piano di rilancio del nucleare, ivi compresi quelli previsti nel decreto legislativo in commento - non è stato ancora adottato. Al momento, infatti, si conta solo l'approvazione dello statuto dell'Agenzia per la sicurezza nucleare prevista dall'art. 29 della legge n. 99/2009 (si v. d.P.C.M. 27 aprile 2010).

(19) Su cui si v. C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007, in particolare 110 ss.

(20) Corte cost. n. 339/2009, in particolare, punto 3.

(21) Come si dirà più avanti, infatti, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 31/2010, la Strategia nucleare, insieme ai parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti, è prima sottoposta a Valutazione ambientale strategica (Vas), poi definitivamente approvata con deliberazione del Consiglio dei Ministri.

(22) In questo caso, di concerto con i Ministri delle infrastrutture, dell'ambiente e dell'istruzione.

(23) Art. 9.

(24) Si v. artt. 5, lett. a), e 11 ss. Testo unico ambiente. Per un approfondimento circa l'inquadramento degli atti, si rinvia v. G. della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, *passim*.

(25) Artt. 10, c. 3, lett. l), e 11, c. 3, lett. c).

(26) Società gestione impianti nucleari.

(27) Art. 27, c. 1. L'idea è di inserire il Deposito nucleare nell'ambito di un centro più ampio (appunto il Parco Tecnologico) ove concentrare (anche a fini compensativi) tutte le attività di ricerca, formazione e sviluppo tecnologico connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e alla radioprotezione (art. 25).

(visto il carattere eventuale dell'intervento dell'Agenda per la sicurezza) il profilo tecnico delle valutazioni, su cui il legislatore, come si vedrà appresso, ha voluto fondare l'intero procedimento di localizzazione degli impianti e del Deposito nucleare. Dall'altro, non si prevede alcun meccanismo di coinvolgimento diretto e differenziato degli enti territoriali (28), posto che, alla luce dell'interpretazione qui sostenuta, non può più certo ritenersi sufficiente quello costituito dalla Conferenza nazionale dell'energia e dell'ambiente, alla quale - secondo le indicazioni della Corte costituzionale (29) - prendono parte le regioni e gli enti locali alla stessa stregua di qualsiasi altro soggetto invitato (30). Si tenga conto, peraltro, che il mancato pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali, oltre a fornire buoni argomenti per un'eventuale censura di costituzionalità (31), anziché rafforzare il programma, inesorabilmente lo indebolisce: per un verso, infatti, limita la possibilità di ricercare già nella fase iniziale una più ampia condivisione con gli enti che sono poi chiamati a rilasciare le intese; per l'altro, impedisce di preconstituire elementi utili a rendere più agevole l'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi. Sarebbe stato, pertanto, utile e forse necessario prevedere un formale passaggio in sede di Conferenza unificata (32).

Il procedimento di localizzazione

Definita la Strategia, il d.lgs. n. 31/2010 detta una disciplina molto articolata e innovativa del procedimento di localizzazione (33). In proposito, si distinguono opportunamente - vista anche la diversa fonte di legittimazione costituzionale consacrata dalla Corte nella sentenza n. 278/2010 - due fattispecie, la localizzazione degli impianti di produzione e la localizzazione del Deposito nucleare; comune è invece la disciplina dei meccanismi sostitutivi. Di seguito, si analizza nel dettaglio, l'iter amministrativo, al fine di individuarne i caratteri e i principali nodi problematici.

Gli impianti nucleari

La procedura per la localizzazione degli impianti non è diretta (come, ad esempio, avviene in materia di infrastrutture strategiche a carattere anche energetico (34)), ma indiretta (o mediata): passa per la preliminare definizione da parte dell'autorità pubblica delle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree potenzialmente destinate ad ospitare le centrali, sulla base delle quali è poi lo stesso operatore interessato a proporre la localizzazione del sito.

Essa, quindi, si articola in due fasi, il cui svolgimento è segnato da termini ben definiti (35).

La prima fase conduce certamente alla definizione ed esplicitazione di criteri tecnici, in linea con le migliori pratiche internazionali, di sicurezza della salute e dell'ambiente. Non altrettanto sicuro è, invece, se, in applicazione dei suddetti criteri, essa

Note:

(28) Significativamente già nel titolo della disposizione di cui all'art. 3 la Strategia è imputata al solo "Governo".

(29) Corte cost. n. 339/2009, punto 3.

(30) Analogamente può dirsi con riguardo alle forme partecipative previste nell'ambito della procedura di Vas (si v. artt. 13 e 14 Testo unico ambiente).

(31) Al di là di un'eventuale censura di legittimità costituzionale della norma, resta comunque la possibilità di esperire il ricorso per conflitto di attribuzioni sull'atto contenente la Strategia. Un aspetto, questo, tanto più importante se solo si pensa che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 339/2009 (punto 3), ha espressamente richiamato tale eventualità per la Strategia energetica (non escludendone, quindi, in assoluto la potenziale lesività).

(32) La necessità del passaggio in Conferenza unificata può ben dedursi dalla giurisprudenza costituzionale. Relativamente al potere di dettare "indirizzi" (cui fa frequente riferimento, come si è detto, l'art. 3), ad esempio, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 382/2005 (punto 18), ha censurato la disposizione statale che consentiva al Ministero delle attività produttive di dettare "indirizzi" per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto di energia elettrica in assenza della preventiva intesa con la Conferenza unificata.

(33) Ciò sia rispetto al precedente programma nucleare (si v., in proposito, gli artt. 1 - 6 della legge n. 393/1975, ora abrogati dal d.lgs. n. 31/2010, nonché l'art. 1 del decreto legge n. 314/2003, convertito nella legge 368/2003, relativo al deposito nucleare), sia con riguardo alle più recenti disposizioni relative alle infrastrutture strategiche, anche a carattere energetico (si v., in argomento, l'art. 1, c. 1, della legge n. 443/2001, come interpretato alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003, e gli artt. 161, c. 2, 165, 166 e 179, del d.lgs. n. 163/2006, recante "Codice dei contratti pubblici"). In dottrina, si v. R. Albano, *La nuova normativa sulle centrali elettronucleari dell'Enel nella legge 2 agosto 1975, n. 393*, in *Rass. Giur. Enel*, 1976, 1 ss.; P. Dell'Anno, *Aspetti della legislazione italiana in materia di impianti nucleari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1978, 960 ss.; M. Luciani, *La localizzazione delle centrali elettriche. Problemi giuspubblicistici*, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, 161 ss.; S.A. Frego Luppi, *L'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle infrastrutture energetiche*, in *Dir. amm.*, 2007, 459 ss.

(34) La normativa in questione (richiamata nella nota precedente), infatti, prevede che la programmazione generale sia definita d'intesa con la Conferenza unificata rispetto ad opere per le quali comunque è stata acquisita o si intende acquisire l'intesa con la regione interessata; analogamente, la progettazione (ivi inclusa la localizzazione puntuale) è definita sempre d'intesa con la regione interessata, senza, peraltro, escludere l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato (si v., in particolare, l'art. 165, c. 6, codice contratti pubblici). Per un esame puntuale della procedura, si rinvia a M.A. Sandulli *et. al.* (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008, t. IV, 2650 ss., M. Sanino (cura di), *Commento al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2008, 665 ss.

(35) Si precisa quindi che nel prosieguo i termini sono richiamati limitatamente ai punti che si intende evidenziare.

porti anche all'identificazione delle potenziali macro-aree (36): in senso negativo, depone il dato letterale, che, a differenza di quanto avviene per il Deposito nucleare, richiama sempre e solo l'espressione "criteri tecnici"; in senso positivo, invece, spinge una lettura sistematica posto che la determinazione in oggetto è comunque sottoposta a Vas e che risulta obiettivamente difficile immaginare una Vas totalmente disancorata dalla specificazione (seppur a grandi linee) del contesto territoriale cui si riferisce (37).

In termini operativi, si distinguono tre fondamentali passaggi. Il primo consiste nella determinazione dello "schema definitivo" dei parametri esplicativi dei criteri tecnici (38): entro sessanta giorni dall'adozione della Strategia nucleare, l'Agenzia per la sicurezza formula una proposta al Ministero dello sviluppo economico e questo, di concerto con i Ministeri dell'ambiente, delle infrastrutture e dei beni culturali (39), definisce e pubblica una bozza di schema; la bozza è così sottoposta per sessanta giorni a *consultazione pubblica* aperta alle regioni, agli enti locali e ai soggetti portatori di interessi qualificati, con facoltà di presentare all'Agenzia osservazioni e proposte tecniche in forma scritta; dopodiché, nel termine di trenta giorni, l'Agenzia (cui spetta anche l'onere di motivare l'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni) formula una nuova proposta e il Ministro responsabile, con il concorso di quelli concertanti, adegua e adotta lo schema definitivo dei parametri esplicativi.

Il secondo passaggio è costituito dalla sottoposizione alla procedura di Vas dello schema definitivo dei parametri, unitamente alla Strategia nucleare (40): l'istruttoria, che comprende una *consultazione pubblica* per sessanta giorni, nel corso della quale "chiunque" può prendere visione degli atti e presentare osservazioni scritte, è curata dal Ministero dell'ambiente, e per questo - è bene ricordarlo - dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, che esprime il proprio "parere motivato"; il parere è così adottato dal Ministro dell'ambiente, di concerto, per gli aspetti di competenza, con il Ministro per i beni culturali, e trasmesso ai Ministeri dello sviluppo economico e delle infrastrutture.

Il terzo passaggio, infine, consiste nella definitiva approvazione dello schema dei parametri e della Strategia nucleare (41): questi, prima, sono adeguati alle risultanze della Vas ad opera dei Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e delle infrastrutture, per le parti di rispettiva competenza (senza - si noti - l'intervento dell'Agenzia (42));

poi, dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con gli altri (43), sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri e alla conseguente pubblicazione sulla gazzetta ufficiale.

Definite le caratteristiche tecniche delle aree idonee, si passa - ed è questa la seconda fase della procedura - all'individuazione puntuale del sito su iniziativa degli operatori interessati, con il coinvolgimento degli enti territoriali.

In termini operativi, in questo caso, si distinguono due fondamentali passaggi. Il primo è finalizzato alla certificazione di uno o più siti da parte dell'Agenzia: gli operatori, entro novanta giorni dalla

Note:

(36) Già il Consiglio di Stato nel parere 9 febbraio 2010, n. 443, concernente appunto lo schema di d.lgs. in commento, aveva sollevato la problematicità della questione, sollecitando - senza successo - il Governo a individuare più esattamente «il momento formale nel quale si opera [...] la definizione concreta delle aree idonee».

(37) Si tenga presente, infatti, che la Vas - come si desume facilmente dall'art. 13 del Testo unico ambiente - implica aspetti sostanziali e procedurali che richiedono necessariamente la specificazione di ambiti territoriali.

(38) Art. 8.

(39) Si noti che, ai sensi dell'art. 8, c. 1, l'Agenzia dovrebbe elaborare la proposta non solo in coerenza con la Strategia nucleare, ma anche «sulla base dei contributi e dei dati tecnico-scientifici predisposti da enti pubblici di ricerca, ivi inclusi l'Ispra, l'Enea e le università», i quali - precisa la disposizione «si esprimono entro lo stesso termine», quello cioè di trenta giorni assegnato all'Agenzia. Ora, in termini operativi, delle due l'una: o l'Agenzia per deliberare deve attendere i suddetti contributi, per cui il termine per essa fissato inevitabilmente si allunga; o essa, in osservanza del termine prescritto, può procedere indipendentemente dai contributi richiamati. In quest'ultimo caso, però, potrebbero evidenziarsi incongruenze tali da minare gli sviluppi successivi del procedimento. Sarebbe, quindi, opportuno che le valutazioni tecniche finali fossero comunque rimesse all'Agenzia, anche al fine di ridurre i margini di apprezzamento degli organi politici.

(40) Art. 9, c. 1 - 3. Relativamente alla procedura di Vas, si v. artt. 7, 8 e 16 del Testo unico ambiente, nonché il decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, art. 9, relativo alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale.

(41) Art. 9, c. 4.

(42) In questo modo, non solo la valutazione ambientale acquista una preminenza rispetto alla valutazione dell'Agenzia, ma, anche in ragione delle minori garanzie di indipendenza previste per la Commissione operante presso il Ministero dell'ambiente (i cui membri sono nominati dal Ministro), si potrebbero aprire spazi tali da rimettere in discussione lo stesso schema definitivo, minando così l'affidabilità delle valutazioni tecniche. Il che rileva anche sul piano dei rapporti con gli enti territoriali: è evidente, infatti, che tanto più la discrezionalità del Governo si amplia, tanto più si espande il terreno di potenziale conflitto con le regioni.

(43) In verità, l'art. 9, c. 4, non individua nel Ministero dello sviluppo economico l'autorità capofila, né tanto meno richiama l'istituto del concerto. Si ritiene, tuttavia, che un'interpretazione logica sistematica, unitamente a ragioni di ordine pratico, rendano ragionevole la soluzione proposta.

pubblicazione degli atti di cui sopra (e successivamente entro il 30 giugno di ogni anno), presentano al Ministero dello sviluppo economico e all'Agenzia apposita istanza indicante, tra l'altro, a pena di inammissibilità "la puntuale indicazione del sito" (44); l'Agenzia entro centoventi giorni effettua l'istruttoria e, in caso di esito positivo, rilascia per ciascun sito proposto la certificazione, eventualmente anche con specifiche prescrizioni, trasmettendole poi ai Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente e delle infrastrutture.

Conclusa positivamente l'istruttoria tecnica (che, quindi, ha carattere potenzialmente interdittivo), il secondo passaggio è volto a ricercare l'intesa con gli enti territoriali interessati: il Ministro dello sviluppo economico, entro trenta giorni dalla trasmissione delle certificazioni, sottopone ciascuno dei siti certificati all'intesa della regione interessata, che si esprime previa acquisizione del parere del comune interessato; lo stesso Ministro trasmette, quindi, l'elenco dei siti certificati e assentiti all'intesa della Conferenza unificata (45); dopodiché, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'ambiente e delle infrastrutture, adotta e pubblica sulla gazzetta ufficiale il decreto di approvazione dell'elenco dei siti certificati, ciascuno dei quali è dichiarato di interesse strategico nazionale, soggetto a speciali forme di vigilanza e protezione (46).

Secondo l'impianto della normativa, dunque, è in quest'ultimo passaggio che dovrebbe realizzarsi il principio di leale collaborazione, con meccanismi, peraltro, rafforzati costituiti dal doppio coinvolgimento, prima della regione, poi della Conferenza unificata. A ben vedere, però, la soluzione congegnata desta molte perplessità proprio sul piano del principio richiamato. Ciò per almeno due ragioni. La prima è che - a prescindere dalla consultazione pubblica, che comunque non può ritenersi possa soddisfare i requisiti prescritti dalla giurisprudenza costituzionale di una partecipazione differenziata - il coinvolgimento diretto degli enti territoriali avviene totalmente a valle della procedura. Inoltre - ed è questa la seconda ragione - tale coinvolgimento si realizza nel momento in cui la scelta localizzativa è nella sostanza già definita in tutti i suoi dettagli, per cui l'interessamento diretto della regione appare solo formale e quello della Conferenza addirittura superfluo. Nemmeno la forte caratterizzazione tecnica della procedura, in cui l'Agenzia per la sicurezza assume un ruolo di tutto rilievo, sembra superare le perplessità rilevate, soprattutto in mancanza di spazi partecipativi precedenti, a co-

minciare dalla definizione della Strategia nucleare e dei criteri tecnici di localizzazione. L'intesa, in altre parole, sembra debba essere costruita su soluzioni obbligate e da altri predefinite, riducendosi, in sostanza, a una mera presa d'atto, difficilmente compatibile con l'impianto costituzionale. A ciò si aggiunga poi che la previsione del semplice parere del comune interessato sembra contrastare con la stessa legge delega che diversamente, come si è visto in apertura, fa espresso richiamo all'istituto dell'intesa con gli enti locali coinvolti.

Il Deposito nazionale per i rifiuti radioattivi

La procedura definita per la localizzazione del Deposito nucleare segue nelle sue linee essenziali quella prima esaminata per la localizzazione degli impianti di produzione. Da questa, però, essa comunque differisce per alcuni elementi significativi, a partire dallo stesso principio di fondo che la ispira, quello, cioè, della preliminare negoziazione nell'ambito di una pluralità di soluzioni predefinite (sempre sulla base di valutazioni tecniche).

Più in particolare, il d.lgs. n. 31/2010, individuato nella Sogin il soggetto responsabile della realizzazione e dell'esercizio del Deposito nucleare (47), articola la procedura in due fasi: prima, si determinano le aree potenzialmente idonee alla localizzazione (non solo, quindi, le caratteristiche tecniche); poi, nell'ambito di queste, si identifica il sito.

La determinazione delle aree si sviluppa secondo i seguenti passaggi: entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, la Sogin, tenendo conto dei criteri indicati dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica e dell'Agenzia per la sicurezza e sulla base delle valutazioni derivanti dal procedi-

Note:

(44) Si v. art. 10, lett. b) e d). Si segnala che la disposizione precisa che la stessa istanza avvia il procedimento di autorizzazione unica, mentre l'art. 13 richiede, al riguardo, un'apposita domanda.

(45) Al riguardo, G. Morbidelli, *La procedura di localizzazione degli impianti*, cit., sostiene che la Conferenza possa esprimersi solo in punto di programmazione, giacché il passaggio è volto a verificare la coerenza programmatica delle scelte. Una prospettiva, questa, senz'altro condivisibile, anche perché contribuisce a delimitare il campo di intervento della Conferenza. Se così è, però, appare ancora più problematico il mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella definizione della Strategia nucleare, che appunto della programmazione è l'atto più rilevante.

(46) La certificazione perde comunque efficacia se entro ventiquattro mesi dalla pubblicazione del decreto, salvo eventuale proroga di ulteriori dodici mesi, l'operatore non presenta apposita istanza per l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari.

(47) Art. 26.

mento di Vas prima rilevato, definisce e pubblica una proposta di “Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee” e il relativo ordine di priorità; la proposta è così sottoposta per sessanta giorni a *consultazione pubblica* aperta alle regioni, agli enti locali e ai soggetti portatori di interessi qualificati, con facoltà di formulare proposte e osservazioni tecniche in forma scritta, e fatta oggetto di uno specifico “Seminario nazionale” (48); nei successivi sessanta giorni, la Sogin, sulla base delle osservazioni proposte, redige una versione aggiornata della proposta di Carta e la trasmette al Ministero dello sviluppo economico; l’Agenzia per la sicurezza esprime quindi un parere tecnico sulla proposta, dopodiché, il Ministro dello sviluppo, di concerto con i Ministri dell’ambiente e delle infrastrutture, approva e pubblica la Carta.

Si apre, quindi, la fase di negoziazione finalizzata alla identificazione del sito: sempre la Sogin, entro trenta giorni dall’approvazione della Carta, dopo aver invitato le regioni e gli enti locali delle aree potenzialmente idonee a comunicare il loro interesse ad ospitare il Deposito, avvia trattative bilaterali formalizzate con uno specifico protocollo di accordo, mentre, in caso di assenza di manifestazioni di interesse, promuove trattative bilaterali con tutte le regioni interessate; verificata la disponibilità, il Ministero dello sviluppo economico acquisisce l’intesa delle singole regioni e trasmette la proposta delle aree assentite alla Conferenza unificata per l’intesa complessiva. Con riferimento a ciascuna aree oggetto di intesa, poi, la Sogin, nel rispetto delle modalità definite dall’Agenzia, effettua le indagini tecniche e formula una proposta di localizzazione, sulla cui idoneità l’Agenzia esprime “parere vincolante” (49); quindi, sulla base della proposta della Sogin e del parere dell’Agenzia, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell’ambiente, delle infrastrutture e, per gli aspetti relativi alle attività di ricerca, dell’istruzione, individua con decreto il sito, che viene conseguentemente dichiarato di interesse strategico nazionale, soggetto a speciali forme di vigilanza e protezione (50).

In questo caso, la procedura, essendo incentrata sulla negoziazione, sembra più rispettosa delle prerogative regionali. Un *vulnus* si registra, invece, con riguardo agli enti locali, in particolare del comune interessato: qui, infatti, a differenza di quanto previsto per la localizzazione degli impianti, non è prescritto nemmeno il loro preventivo parere. Occorre, peraltro, considerare che nell’ambito di cui si tratta, secondo le indicazioni date dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 278/2010, risulta preminente

la competenza statale in materia di tutela ambientale, per cui, in termini di principio, le questioni di compatibilità costituzionale sono decisamente più attenuate. Resta comunque, anche in questo caso, la prospettata violazione della legge delega, laddove - come si è visto - essa richiama il principio dell’intesa con gli enti locali coinvolti.

L’esercizio dei poteri sostitutivi

L’esito del procedimento ordinario di localizzazione - come si è visto - è condizionato all’intesa della singola regione interessata e a quella complessiva prevista in sede di Conferenza unificata. Ma cosa succede se dette intese non sono raggiunte? Si tratta di un problema capitale che ha tenuto a lungo impegnate la dottrina e la giurisprudenza costituzionale e che ancora oggi non può dirsi chiaramente risolto: se è vero, infatti, che è ormai pacifico il principio per cui non possono darsi veti pregiudiziali e assoluti (51), è altrettanto vero che, relativamente alle modalità di esercizio dei poteri sostitutivi, è ancora aperta la ricerca di soluzioni procedurali pienamente rispondenti al principio di leale collaborazione (52). Ne è prova il d.lgs. n. 31/2010,

Note:

(48) Ai sensi dell’art. 27, c. 4, al Seminario «sono invitati, tra gli altri, oltre ai Ministeri interessati e l’Agenzia, le Regioni, le Province ed i Comuni sul cui territorio ricadono le aree interessate dalla proposta di Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee [...], nonché l’Upi, l’Anci, le Associazioni degli Industriali delle Province interessate, le Associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul territorio, le Università e gli Enti di ricerca presenti nei territori interessati».

(49) Corrispondente, in sostanza, ad un vero atto di decisione (in questi termini, M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, vol. II, ed. III, Milano, 1993, 127).

(50) La Sogin, entro quattro mesi dalla pubblicazione del decreto, è tenuta a presentare istanza al Ministero dello sviluppo economico per il rilascio dell’autorizzazione unica, la cui istruttoria è svolta dall’Agenzia per la sicurezza entro il termine di un anno.

(51) Si v., ad esempio, Corte cost. n. 383/2005, punto, 30, in cui la Corte afferma il principio in forza del quale l’esigenza del conseguimento dell’intesa deve essere «ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione» e che, quindi, il potere sostitutivo «non può strutturalmente ridursi all’esercizio di un potere unilaterale» (il che se vale per lo Stato, vale a maggior ragione per le regioni). Del resto, non si può non convenire sul fatto che ammettere un dissenso pregiudiziale (condizionante la decisione) equivale, in sostanza, a consentire l’esercizio di un potere unilaterale. Si v., da ultimo, Corte cost. n. 331/2010.

(52) In generale, si v. C. Mainardis, *Art. 120*, in R. Bifulco *et al.* (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, 2379 ss., A. Papa, *Potere sostitutivo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4401 ss., e più ampiamente S. Papa, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008, in particolare 209 ss. Si v. anche le fondamentali sentenze Corte cost. n. 43 e 236/2004 (in particolare, punto 4.1.).

che detta, in proposito, una disciplina specifica, valevole sia per gli impianti che per il Deposito nucleare.

Per il caso di mancata intesa con la regione (entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta), si distingue una preliminare procedura di conciliazione alla quale segue, in caso di insuccesso, l'attivazione di una procedura di vera e propria sostituzione. La prima - ispirata alla disposizione introdotta dalla stessa legge delega per le infrastrutture di trasporto e di produzione di energia convenzionale (53) - si svolge nell'ambito di un Comitato interistituzionale paritetico, appositamente costituito nei successivi trenta giorni e composto da rappresentanti designati, rispettivamente, dal Governo e dalla regione interessata (che, tra l'altro, è tenuta ad assicurare la presenza di un rappresentante dell'ente locale interessato). Il Comitato, che opera secondo regole definite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata (54), deve costituirsi e definire l'intesa entro il termine di sessanta giorni. In caso contrario (ivi compreso il caso in cui non si riesca a costituire il Comitato), si provvede con decreto sostitutivo del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del Presidente della regione interessata (55).

Per il caso di mancato accordo in sede di Conferenza unificata, invece, avendo già acquisito l'intesa con le regioni interessate o il decreto sostitutivo d'intesa, la procedura è più semplice: si provvede, infatti, direttamente con deliberazione del Consiglio dei Ministri sulla base degli atti acquisiti (56). La deliberazione - precisa qui la norma - deve essere motivata; lo stesso obbligo, tuttavia, non può che valere anche per la deliberazione sostitutiva dell'intesa con la regione: la motivazione, infatti, è condizione indispensabile per dimostrare la correttezza del procedimento seguito e la sussistenza dei presupposti sostanziali che giustificano l'assunzione della determinazione finale; essa, pertanto, dovrà essere tanto più pregnante quanto più articolata e complessa sarà la posizione espressa dalla regione in questione.

Nell'ambito della disciplina dei poteri sostitutivi, è certamente lodevole lo sforzo compiuto dal Governo, da un lato, di assicurare risultati utili e, dall'altro, di tenere nel giusto conto le prerogative regionali. Ciononostante, anche qui non mancano motivi di perplessità circa la compatibilità delle soluzioni adottate con i principi costituzionali. Due almeno hanno carattere preliminare. Il primo attiene al-

la stessa ammissibilità di un potere sostitutivo statale in materia: la Corte costituzionale - sebbene i suoi orientamenti siano tutt'altro che consolidati - sembra ammetterlo con riguardo alla localizzazione del Deposito nucleare, in ragione della preminente competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, ed escluderlo, invece, con riguardo alla localizzazione degli impianti, salvo comunque consentire allo Stato di proporre nei confronti della regione ricorso per conflitto di attribuzione (57); sul punto, però, la stessa sentenza n. 278/2010 sembra contenere una significativa apertura nel senso di ammetterlo per entrambi i casi a condizione che sia assicurata la rigorosa osservanza dei presupposti sostanziali e procedurali previsti per l'esercizio del potere sostitutivo (58).

A prescindere da questi pur rilevanti aspetti, poi, nel merito, i due modelli sostitutivi disciplinati nel d.lgs. n. 31/2010, isolatamente considerati, sembrano, in termini di principio (59), ben congegnati. A ben vedere, però, in questo ambito si ripresenta,

Note:

(53) Ci si riferisce, in particolare, all'art. 27, c. 24, che riscrive l'art. 1-*sexies* del decreto legge n. 239/2003, convertito dalla legge n. 290/2003.

(54) Si segnala che le modalità attraverso le quali il Comitato è chiamato ad operare non sono neutrali: possono essere definite in modo equilibrato, coerentemente con il principio di leale collaborazione, oppure in modo da favorire una delle due parti in causa, nella specie lo Stato, così da risultare esse stesse lesive del principio costituzionale. La loro definizione, quindi, è un aspetto importante, senz'altro meritevole di attenzione. Si ritiene, peraltro, che un accordo sul loro contenuto potrebbe risultare utile anche a fugare presunti vizi di legittimità delle condotte assunte in sede di Comitato e successivamente in relazione all'intesa o all'esercizio dei poteri sostitutivi. Si v., in proposito, C. cost. n. 383/2005, punto 30.

(55) Artt. 11, c. 6, e 27, c. 8.

(56) Artt. 11, c. 7, e 27, c. 9.

(57) Si v. Corte cost. n. 62/2005, punto 14, relativa alla previgente disciplina per la localizzazione del deposito di rifiuti radioattivi, e Corte cost. n. 383/2005, punto 30, in materia di costruzione ed esercizio di elettrodotti.

(58) Si v., in particolare, il punto 13, ove, con riguardo alla localizzazione, dopo aver affermato il principio dell'intesa con la regione, prosegue affermando: «ciò ovviamente a prescindere dalla necessità di una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e dell'eventuale procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza». Il punto, peraltro, richiama la sentenza n. 383/2005, punto 20, in cui si legge che «l'esercizio in concreto [del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.] dovrà [...] fondarsi su una specifica verifica della sussistenza dei presupposti sostanziali contemplati nella norma costituzionale, nonché sul rispetto delle condizioni procedurali previste dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

(59) Posto che non può escludersi che una disposizione rispettosa del principio di leale collaborazione possa poi essere applicata in modo tale da violarne l'essenza, il giudizio di compatibilità
(segue)

amplificata, l'obiezione di fondo rilevata in occasione dell'analisi della procedura ordinaria: se è vero - come afferma costantemente la giurisprudenza costituzionale - che il potere sostitutivo non può mai ridursi all'esercizio di un potere unilaterale (60) - non può non rilevarsi che nel caso di specie, soprattutto con riguardo alla localizzazione degli impianti, la scelta è predefinita in tutti i suoi aspetti prima che la regione interessata intervenga, rendendola di fatto obbligata e, quindi, incompatibile con l'impianto costituzionale. Diversa, invece, potrebbe essere la conclusione qualora agli enti territoriali fosse consentita - come prima rilevato - una reale partecipazione e condivisione delle responsabilità nella definizione dei principali atti in cui si articola la procedura. A quel punto anche la determinazione finale avrebbe maggiore forza. Una forza che la Corte Costituzionale stessa non potrebbe non considerare in un eventuale (ma molto probabile) giudizio per conflitto di attribuzione, sollevato dallo Stato nei confronti della regione o viceversa, a seconda che si intenda preservare maggiormente le prerogative dello Stato o quelle autonomie (61).

Gli strumenti per favorire il consenso della comunità

Oltre che ai profili procedurali, ivi compresi quelli a carattere sostitutivo, che più interessano la definizione dei rapporti tra istituzioni responsabili del processo decisionale, il d.lgs. n. 31/2010 dedica grande attenzione al potenziale conflitto tra amministrazione e comunità amministrata, introducendo strumenti che hanno il comune obiettivo di favorire la condivisione sociale (e, di riflesso, anche istituzionale) del programma di rilancio del nucleare. Rientrano in questa logica sia il riconoscimento di specifiche provvidenze (62), sia il più innovativo potenziamento delle forme di informazione, confronto e trasparenza, che si affiancano alle più tradizionali forme di consultazione pubblica illustrate nell'analisi del procedimento di localizzazione.

I benefici economici e le misure compensative

Nel primo ambito si inscrivono le disposizioni dedicate alla corresponsione di "benefici economici" (63) e "misure compensative" (64) alla comunità più direttamente interessata alla realizzazione di singoli progetti. Il d.lgs. n. 31/2010 riserva la disciplina dei primi al caso degli impianti nucleari e quella delle seconde al caso del Deposito nucleare. È bene, al riguardo, avvertire che in termini con-

cettuali l'espressione "misure compensative" ha una valenza generale che si sostanzia di volta in volta in relazione alla specifica misura concessa (economica, materiale, e così via) (65). In ogni caso, per comodità espositiva, tale distinzione è qui mantenuta.

I benefici economici si distinguono a seconda che si tratti della fase di costruzione o di esercizio dell'impianto. Nel primo caso, sono riconosciuti in misura predeterminata dal titolare dell'autorizzazione unica, in solido con le imprese coinvolte nella co-

Note:

(segue nota 59)

tà costituzionale sui due modelli di sostituzione non può dirsi assoluto e definitivo, dovendo, invece, misurarsi nel concreto svolgersi del procedimento. È qui che rilevano garanzie procedurali tipiche dell'azione amministrativa, quali il principio della motivazione della decisione finale in ordine alle risultanze emerse nel corso del confronto con l'ente sostituito e quello appunto del contraddittorio costruttivo, di cui un'utile semplificazione è fornita dall'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990 in materia di conferenza di servizi.

(60) Così, Corte cost. n. 383/2005, punto, 30.

(61) Si confronti, ad esempio, Corte cost. n. 62/2005, punto 31, in cui, in tema di costruzione di elettrodotti, la Corte afferma che la decisione ultima spetta alla regione, salvo per lo Stato la possibilità di sollevare ricorso per conflitto di attribuzione avverso la determinazione della regione, e Corte cost. n. 383/2005, punto 17, in cui, diversamente, in tema di localizzazione del deposito nucleare, la Corte stabilisce che la decisione ultima spetta allo Stato, salvo per la regione la possibilità di sollevare ricorso per conflitto di attribuzione avverso la determinazione statale. Le conseguenze sono evidenti: nel primo caso, la eventuale contrarietà della regione ha un effetto impeditivo, almeno fino a diversa statuizione della Corte costituzionale; nel secondo, invece, il dissenso della regione è superato e la determinazione dello Stato produce effetti immediati.

(62) Le misure compensative sono strumenti ampiamente previsti e diversamente disciplinati. A titolo esemplificativo, si v.: l'art. 165, c. 3 e, più specificamente, l'art. 183, c. 2, del d.lgs. n. 163/2006, per le infrastrutture strategiche; l'art. 4 del decreto legge n. 314/2003, per il deposito nucleare; l'art. 2, c. 558 - 560, della legge n. 244/2007, per i siti di stoccaggio del gas; l'art. 9, c. 7, del decreto legge n. 90/2008, convertito nella legge n. 123/2008, per le discariche di rifiuti urbani. Insieme alle norme, poi, è rilevante anche la prassi amministrativa (in proposito, si rinvia a S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 608 ss. e B. Argiolas e B.G. Mattarella, *Attività amministrativa e moduli convenzionali*, in C. Franchini (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Torino, 2007, 120 ss).

(63) Artt. 23 e 24.

(64) Art. 30.

(65) A riprova dell'utilizzo improprio dei termini, basti pensare che la legge n. 99/2009 ricorre all'espressione "benefici" (art. 25, c. 2, lett. c), mentre il d.lgs. n. 31/2010, laddove definisce i contenuti della Strategia nucleare, richiama i parametri delle "compensazioni" per popolazione e sistema delle imprese (art. 3, c. 3, lett. h). Per un inquadramento generale, si v. E. Baffi, *Il problema delle noxious facility e le misure compensative*, in A. Macchiati e G. Napolitano (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, 2009, 115 ss.

struzione; sono assegnati (sempre in misura predefinita (66)), prima, agli enti locali indicati e, poi, attraverso questi, per una quota, a persone residenti e imprese operanti nel territorio; i benefici riconosciuti agli enti locali possono assumere la forma di interventi strutturali, mentre quelli destinati a persone e imprese consistono in riduzioni della spesa energetica e di imposte locali, secondo criteri e modalità di corresponsione definiti mediante apposita convenzione da stipulare tra il titolare dell'autorizzazione unica e gli enti locali interessati. Diversamente, nella fase di esercizio degli impianti, i benefici sono assicurati dal titolare dell'autorizzazione unica, in solido con le imprese coinvolte nella gestione (67), ed erogati sotto forma di riduzione della spesa elettrica ai clienti finali ubicati negli enti locali interessati, secondo criteri e modalità fissate con decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con quello dell'economia, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica, sentiti gli enti locali interessati.

Le misure compensative - a riprova del carattere nominalistico della distinzione operata dal d.lgs. n. 31/2010 - consistono in un contributo di natura economica concernente i rifiuti radioattivi derivanti sia dalla costruzione ed esercizio di nuovi impianti nucleari, sia dall'attività di quelli pregressi, per i quali continuano ad applicarsi le norme previgenti (68); sono poste a carico della Sogin, secondo criteri (non predeterminati ma) definiti dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'ambiente e dell'economia, tenendo conto del volume complessivo e del contenuto di radioattività; ne beneficiano, in primo luogo, gli enti locali interessati, secondo criteri di individuazione e di ripartizione analoghi a quelli previsti per la localizzazione di nuovi impianti, e, in secondo luogo, le persone residenti e le imprese operanti nel territorio circostante il sito, ai quali gli stessi enti devono riversare una quota percentuale (non meglio determinata) del contributo, attraverso una corrispondente riduzione del tributo comunale sui rifiuti o attraverso misure analoghe. Si tratta, come evidente, di discipline articolate e in parte incompiute, che presentano diversi aspetti problematici, a cominciare dalla loro esatta determinazione e modulazione. In questa sede, tuttavia, quel che più interessa rilevare sono due aspetti. Il primo è che la concessione delle misure è disgiunto dalla localizzazione tanto che esse sono attivate quando l'autorizzazione unica è concessa (quindi, anche a distanza di anni dalla individuazione del sito), cosicché il beneficio ha una minore capacità di incidere sugli orientamenti di cittadini e amministratori (che,

peraltro, si trovano a compiere scelte politicamente impegnative senza poter mostrare in breve tempo i vantaggi che ne derivano) (69). Il secondo aspetto è che le misure sono dirette agli enti locali, non anche alla regione interessata cui spetta, insieme allo Stato, definire la scelta localizzativa: in sostanza, proprio l'ente chiamato a concorrere (a seconda della tesi sostenuta, anche in modo determinante) alla scelta non ha alcun incentivo a collaborare.

I Comitati di confronto e trasparenza e la Campagna di informazione

Riporre eccessivo affidamento sulla capacità delle misure compensative di favorire il consenso, peraltro, sarebbe sbagliato. Numerosi studi, infatti, hanno messo in evidenza come questo tipo di intervento possa generare nella comunità un generale sentimento di "corruzione" e sortire, quindi, effetti addirittura contrari rispetto a quelli perseguiti; un rischio, questo, che potrebbe essere attenuato o superato attraverso la previsione di procedure trasparenti, informate e ampiamente partecipate (70). In questa prospettiva, rappresenta un'assoluta novità nel d.lgs. n. 31/2010 la previsione di strumenti quali i "Comitati di confronto e trasparenza" (71) e la "Campagna di informazione" (72).

Note:

(66) La corresponsione avviene per il 10 per cento alla provincia o alle province ove è ubicato l'impianto, per il 55 per cento al comune o ai comuni ove è ubicato l'impianto e per il 35 per cento ai comuni limitrofi ricadenti in tutto o in parte all'interno di un'area compresa, a seconda dei casi, nei 20 o 10 Km dal perimetro dell'impianto, da ripartire principalmente in proporzione alla superficie e alla popolazione residente; nell'ambito di ciascuna posta, poi, il 40 per cento resta nella disponibilità degli enti locali, mentre il 60 per cento è devoluto a favore delle persone residenti e delle imprese.

(67) Si precisa che con riguardo agli impianti di fabbricazione del combustibile nucleare la determinazione del beneficio, anziché essere stabilita dallo stesso decreto legislativo, è rimessa a un successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia.

(68) In particolare, l'art. 4 del decreto legge n. 314/2003, cit.

(69) La questione si presenta in modo ancora più problematico in relazione al Deposito nucleare in ragione del fatto che, in questo caso, le misure compensative sono definite solo in un momento successivo alla individuazione del sito (si v. artt. 30, c. 2, e 27, c. 11). Per ovviare almeno in parte all'inconveniente rilevato sarebbe opportuno che le indicazioni contenute nella Strategia nucleare relative ai "parametri delle compensazioni per la popolazione e il sistema delle imprese" fossero quanto più possibile dettagliate.

(70) In argomento, si v., G. Napolitano, *Analisi economica del diritto pubblico*, cit., 71, A. Macchiati e G. Napolitano, *Introduzione, in È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, 13 e 14, e più ampiamente E. Baffi, *Il problema delle noxious facility e le misure compensative*, cit., 126 ss., al quale si rinvia anche per la ricca bibliografia.

(71) Art. 22,

(72) Artt. 31 e 32.

I Comitati sono istituiti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'ambiente e delle infrastrutture, presso ciascuna regione ove insiste un sito nucleare certificato o è stato localizzato il Deposito nucleare; sono presieduti dal presidente della regione e composti da diversi soggetti, tra cui, rappresentanti dell'amministrazione centrale, territoriale, delle parti sociali e degli enti tecnici, per la durata di cinque anni. Essi hanno la finalità di assicurare alla popolazione «l'informazione, il monitoraggio ed il confronto pubblico sull'attività concernente il procedimento autorizzativo, la realizzazione, l'esercizio e la disattivazione dell'impianto, nonché sulle misure adottate per garantire la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione e la salvaguardia dell'ambiente». In termini operativi, il decreto legislativo precisa che "chiunque" può rivolgersi al Comitato di riferimento per ottenere informazioni sul progetto, sulle attività dell'impianto e sulle misure di sicurezza e prevenzione adottate; specularmente, poi, ciascun Comitato può richiedere informazioni al titolare del sito e sollecitare presso qualificati soggetti pubblici eventuali analisi in ordine a particolari aspetti tecnici, con oneri a carico dell'operatore a detrimento dei contributi annuali dovuti per benefici economici e misure compensative.

L'innovazione è senz'altro importante, se non altro perché individua un centro unico al quale rivolgersi. Resta, però, il fatto che il Comitato è costituito solo dopo che la localizzazione dell'impianto o del Deposito nucleare è stata effettuata, per cui, a ben vedere, non vi è alcun legame tra il nuovo strumento e l'esigenza di una maggiore partecipazione nelle scelte localizzative. Peraltro, stante il dato normativo, lo stesso Comitato sembra concepito più per facilitare l'incontro tra soggetti istituzionali e l'accesso a dati e informazioni, piuttosto che per realizzare un vero confronto pubblico.

Un più stretto legame con la tematica della localizzazione si evidenzia, invece, con riguardo alla Campagna di informazione, da avviarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, con l'obiettivo specifico di sensibilizzare l'opinione pubblica in generale al tema del nucleare. Si prevede, in particolare, che il Ministero dello sviluppo economico promuova un programma per la realizzazione di una Campagna di informazione nazionale in materia di produzione di energia elettrica da fonte nucleare. Alla Campagna di informazione, inoltre, si affianca la previsione di specifiche iniziative promosse dalla Sogin con riguardo al Deposito nucleare. Il d.lgs. n. 31/2010, infatti, assegna alla

società il compito generale di promuovere «diffuse campagne di informazioni e comunicazione alle popolazioni in ordine alle attività da essa svolte, al fine di creare le condizioni idonee per l'esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti» e, in termini più specifici, quello di avviare nella regione interessata, entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto che individua il sito (anche qui, quindi, quando la scelta è già compiuta), «una campagna di informazione diffusa e capillare volta a comunicare alla popolazione ed agli enti locali le necessarie informazioni sul Deposito».

Ora, anche in questi casi, le iniziative previste possono ritenersi utili e apprezzabili. Non può, tuttavia, negarsi che esse esprimono un'idea diversa da quella di partecipazione e ancora più diversa da quella di democrazia deliberativa, ampiamente praticata in altri ordinamenti su materia così complesse e di forte impatto ambientale, economico e sociale.

Conclusioni

Giunti al termine dell'analisi, si presentano di seguito alcune prime valutazioni d'insieme relativamente all'impianto complessivo della nuova disciplina e al modo in cui questa affronta e risolve il potenziale conflitto istituzionale e sociale in tema di localizzazione.

In termini generali, occorre preliminarmente osservare che - a dispetto di quanto possano lasciar immaginare i riferimenti contenuti nella legge delega al "procedimento unico" e all'"autorizzazione unica" - il procedimento si distingue, in realtà, in due macro procedimenti, quello relativo alla localizzazione e quello concernente l'autorizzazione unica; il primo, poi, si presenta, a sua volta, come un insieme di procedimenti tra loro legati da rapporti di sequenzialità o di combinazione o innesto. Si potrebbe, quindi, dubitare della coerenza del disegno complessivo con i principi della legge delega. A ben vedere, però, i suddetti riferimenti non possono che essere interpretati in relazione alla complessità della funzione esercitata, cosicché è ragionevole ritenere che il procedimento debba essere qui inteso, più di quanto avvenga in termini generali, come modalità coordinata e sequenziale di esercizio della funzione (73); condizione, questa, che anche in considerazione della rigoro-

Nota:

(73) Si v. A. Sandulli, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003, ed. II, t. II, 198.

sa determinazione dei termini procedurali, appare nel caso di specie rispettata.

Sempre in termini generali, poi, è importante rilevare che la disciplina relativa alla localizzazione è ispirata a due obiettivi di fondo: assicurare quanto più possibile l'oggettività della scelta, da un lato, e garantire la certezza dei tempi delle relative determinazioni, dall'altro.

Il primo obiettivo è perseguito attraverso la centralità dell'elemento tecnico e il conseguente ruolo preminente dell'Agenzia per la sicurezza nucleare. Il procedimento passa per la preliminare determinazione dei criteri tecnici da parte dell'Agenzia ed è sempre questa a segnare lo sviluppo dei passaggi successivi: nel caso della localizzazione degli impianti, cura l'istruttoria tecnica e rilascia la certificazioni dei siti; nel caso della localizzazione del Deposito nucleare, sebbene l'istruttoria principale sia rimessa alla Sogin, esprime, prima, parere tecnico sulla proposta relativa alla Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee, poi, parere vincolante sulla proposta definitiva di localizzazione. L'affidamento di tali funzioni ad un organismo tecnico altamente specializzato è senz'altro apprezzabile. Diversamente, appare discutibile la configurazione giuridica prescelta: l'Agenzia, infatti, presenta i caratteri di un'agenzia governativa e non quelli di una vera autorità indipendente (74). Inoltre, considerando le esigue risorse di cui dispone, soprattutto se comparate con quelle assegnate ad analoghi organismi operanti in altri paesi (75), è difficile che essa possa assolvere pienamente alle funzioni affidatele.

Il secondo obiettivo, quello della certezza dei tempi, invece, è perseguito mediante la già rilevata rigorosa determinazione dei termini procedurali. Questi, però, in alcuni casi appaiono troppo stretti e quindi velleitari, soprattutto se riferiti a delicate attività istruttorie preliminari (come nel caso dei trenta giorni assegnati all'Agenzia per definire la proposta relativa ai parametri esplicativi di criteri tecnici), e in altri casi addirittura impossibili da rispettare (come nell'ipotesi dei sei mesi previsti per elaborare la proposta concernente la Carta delle aree potenzialmente idonee ad ospitare il Deposito nucleare (76)). Diversamente - anche in conseguenza dell'estrema articolazione della struttura procedimentale - gli stessi termini, complessivamente considerati, potrebbero risultare eccessivi (77). In ogni caso, l'effettività delle relative statuizioni dipende in larga misura sia dalle capacità operative delle amministrazioni interessate, rispetto alle quali almeno relativamente all'Agenzia, come si è detto, è lecito dubitare, sia della capacità di prevenire i conflitti e, conseguentemente, ri-

durre il contenzioso. È proprio quest'ultimo il fronte più delicato, su cui, pertanto, va misurata la bontà del disegno legislativo.

Sotto il profilo del potenziale conflitto istituzionale, il decreto legislativo detta una disciplina molto innovativa: prevede spazi partecipativi per le regioni e gli enti locali sia nel procedimento volto alla definizione dei parametri esplicativi dei criteri tecnici utili alla localizzazione degli impianti, sia in quello diretto alla definizione della Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee ad ospitare il Deposito nucleare; contempla l'intesa con la regione interessata, disponendo altresì che questa debba acquisire il preventivo parere dell'ente locale interessato; definisce nuovi meccanismi sostitutivi, introducendo, tra l'altro, l'esperimento di una preliminare procedura di conciliazione da realizzarsi nell'ambito di un Comitato interistituzionale paritetico Stato - regione ed ente locale.

Cionondimeno, vi sono almeno due aspetti che destano perplessità, sul piano non solo dell'opportunità, ma anche della compatibilità costituzionale. Il primo deriva dalla mancata previsione di una partecipazione differenziata degli enti territoriali, in particolare delle regioni, nella definizione della Strategia nucleare, che è un atto programmatico molto rilevante ai fini delle determinazioni successive. Il secondo discende dal fatto che la certificazione del sito, rilasciata dall'Agenzia su istanza dell'operatore

Note:

(74) Basti pensare che il vertice dell'Agenzia per la sicurezza è sostanzialmente di nomina governativa (si. v. art. 29, c. 8, legge n. 99/2009 e art. 5 dello Statuto). Per un inquadramento teorico, si v. G. Amato, *Autorità semindipendenti e autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, . 645, L. Casini, *Le agenzie amministrative*, *ivi*, 2003, 393 ss. e G. Vesperini, *Le agenzie (articoli 8 e 10)*, in A. Pajno e L. Torchia, *La riforma del Governo*, Il Mulino, 2000, 145 ss. Si anche L. Ammannati - A. Spina, *Il "ritorno" al nucleare. Il contesto regolatorio e l'Agenzia per la sicurezza*, in *Amministrare*, 2009, 231 ss.

(75) Si v. art. 29, c. 17 e 18, legge n. 99/2009 e art. 10 dello Statuto, nonché in prospettiva comparata, A. Romano, *Agenzia per la sicurezza nucleare: esperienze straniere*, relazione presentata alla Conferenza annuale di diritto dell'energia, Roma 28 - 29 aprile 2010, di prossima pubblicazione su *Annuario dell'energia*.

(76) La proposta della Sogin, infatti, ai sensi dell'art. 27, c. 1, deve tener conto dei risultati della Vas esperita sulla Strategia nucleare e sullo schema definitivo dei parametri esplicativi dei criteri tecnici utili alla localizzazione degli impianti, il che significa che la proposta deve necessariamente attendere la conclusione di ben tre subprocedimenti posti in sequenza (quello della Strategia, poi, quello dello schema definitivo dei parametri tecnici, poi ancora, quello della Vas), i cui termini sommati sono ben più lunghi dei sei mesi decorrenti dall'entrata in vigore del decreto legislativo previsti per la proposta.

(77) Basti pensare che il rilascio della prima autorizzazione unica, prescindendo da eventuali rallentamenti, è stimato per il 2017 (così G. Morbidelli, *La procedura di localizzazione degli impianti*, cit.).

interessato, implica la puntuale localizzazione del sito, cosicché è difficile comprendere quali margini di discrezionalità restino in capo allo Stato e alla regione nella definizione dell'intesa; con l'aggravante che mentre il primo determina i parametri esplicativi dei criteri tecnici sulla cui base la certificazione è concessa, la seconda, come si è detto, può solo eventualmente partecipare al relativo procedimento alla stessa stregua degli enti locali e di qualsiasi soggetto portatore di interessi qualificati. A ciò si aggiunga poi, in dissonanza con la legge delega, la mancata previsione dell'intesa con gli enti locali coinvolti. In questo contesto, anche i meccanismi sostitutivi appaiono più vulnerabili sul piano della compatibilità costituzionale, giacché, anziché essere improntati al principio di leale collaborazione, si ridurrebbero sostanzialmente all'esercizio di un potere unilaterale.

Ancora più problematiche si presentano le soluzioni apprestate per far fronte al potenziale conflitto sociale. Anche in questo caso, la nuova disciplina definisce strumenti innovativi, ai quali dedica specifiche disposizioni: definisce gli elementi essenziali delle misure compensative; dispone la costituzione di Comitati di confronto e informazione in ogni regione ospitante siti nucleari; prevede una Campagna di informazione nazionale e altre a livello territoriale. A ben vedere, però, le misure compensative sono nel dettaglio riconosciute e regolate solo in un momento successivo all'effettiva localizzazione, per cui, di fatto, procedono separatamente; per di più nessuna corresponsione è concessa a beneficio della regione interessata, da cui dipende l'intesa. Anche i Comitati operano solo una volta definita la localizzazione dei siti e, a dispetto della denominazione, sembrano essere più luogo di informazione che di reale confronto, che nella migliore delle ipotesi si realizza all'interno, non all'esterno, del collegio. Pure la campagna di informazione promossa dalla Sogin segue la localizzazione del Deposito nucleare. Solo la Campagna (nazionale) di informazione prende (o meglio dovrebbe prendere) avvio prima dell'avvio delle procedure. Ecco allora che la prevenzione del potenziale conflitto sociale sembra risolversi nella promessa di future concessioni economiche e, ancor prima, nell'opera di convincimento di una campagna di informazione unilateralmente definita e passivamente acquisita.

Poco spazio è concesso al tema della partecipazione pubblica: questa si risolve nella facoltà riconosciuta, come sopra evidenziato, ai soggetti portatori di interessi qualificati di presentare osservazioni in forma scritta e in ulteriori forme (non meglio precisate)

da realizzarsi nell'ambito della Vas, la cui definizione, peraltro, è genericamente rimessa al Ministero dell'ambiente. Una partecipazione, quindi, senz'altro aggiuntiva rispetto a quella ordinariamente prevista (78), ma comunque ben circoscritta e caratterizzata da modalità tradizionali, che ne rendono difficile (almeno per il grande pubblico) il concreto esercizio. Una soluzione, questa, che segna ancora di più la distanza che separa il nostro ordinamento da quello di altri paesi (primi tra tutti gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna), che, avendo scelto da tempo l'opzione nucleare, hanno sperimentato e perfezionato sofisticati meccanismi di partecipazione pubblica, quali l'inchiesta e il dibattito pubblico, supportati da organismi specializzati e indipendenti (79). È proprio questa ricca esperienza straniera a suggerire un ulteriore e forse più utile tema di confronto (80), dal quale auspicabilmente far scaturire, fermo restando la responsabilità decisionali degli organi istituzionali, l'idea di un'amministrazione più democratica e, per questo, più efficiente (81).

Note:

(78) Per un esame della legislazione statale e regionale sia consentito rinviare, anche in prospettiva di una possibile riforma, a A. Tonetti, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche: il caso italiano*, in A. Macchiati e G. Napolitano (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, cit., 163 ss.

(79) In argomento, si v. S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., 18 ss.; L. Casini, *La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato*, A. Macchiati e G. Napolitano (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, cit., 139 ss.; Id., *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 43 ss.; nonché, in prospettiva anche politologica, U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit. Sul piano normativo, si segnala, in particolare, la rilevanza del modello francese contenuto nel *Code de l'environnement (loi 2002-276 del 27 febbraio 2002, artt. L121 ss.)*, e, con riguardo all'ordinamento britannico, la riforma operata con l'approvazione del *Planning Act 2008*.

(80) In chiave propositiva, si v. anche F. Bassanini *et al.*, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, cit., che, peraltro, estende l'analisi anche ai profili relativi alla localizzazione e alle misure compensative. Si consideri, peraltro, che anche in Italia vi è stato qualche tentativo di rafforzare in modo adeguato le garanzie procedurali. Ci si riferisce, in particolare, al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988, allegato IV, relativo ai progetti per la realizzazione di centrali termoelettriche e a turbogas (si v., in particolare, gli artt. 6 - 8), la cui operatività è stata tuttavia sospesa dall'art. 1, c. 5, decreto legge n. 7/2002, convertito dalla legge n. 55/2002.

(81) In termini generali, si v. M. Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione. A proposito di un recente disegno di legge*, in Id., *Scritti giuridici*, Milano, 1996, 2048 ss.. Con specifico riguardo alla materia delle infrastrutture, si v. G. Vesperini, *Il diritto delle opere pubbliche: tendenze e problemi*, in *Economia italiana*, 2003, 607.

Difesa civile

La riforma dell'organizzazione nazionale per la "gestione di crisi"

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 5 MAGGIO 2010

Organizzazione nazionale per la gestione di crisi
(G.U. 17 giugno 2010, n. 139)

Omissis.

Il commento di Matteo Gnes

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2010, in materia di "Organizzazione nazionale per la gestione di crisi", rappresenta un importante strumento normativo, volto a dare un quadro normativo più sistematico alla gestione delle crisi ed alla materia della difesa civile, finora disciplinata da provvedimenti e "manuali" coperti da segreto, contribuendo così alla definizione dei complessi rapporti tra difesa civile e protezione civile, e, più in generale, tra i diversi organismi responsabili della gestione delle situazioni di crisi che possono mettere a rischio gli interessi nazionali. Tuttavia, sarebbe stata opportuna una più ampia ed organica riforma legislativa del sistema, volta a meglio definire e ripartire le competenze ed i poteri dei diversi organi nazionali competenti in materia di difesa civile.

L'aggiornamento delle procedure nazionali di gestione delle crisi

La materia della difesa civile - che, in prima approssimazione, può essere definita come «il complesso delle attività da compiere per prevenire e fronteggiare tutte le emergenze di ordine generale potenzialmente connesse a qualunque evento in grado di compromettere [...] continuità dell'azione di Governo, telecomunicazioni e sistema di allarme, salvaguardia dell'apparato economico e logistico, protezione civile, salvaguardia della sanità pubblica, informazione pubblica, addestramento alla protezione e salvaguardia dei beni artistici e culturali» (1) - è stata oggetto di scarsa attenzione da parte sia del legislatore, sia della scienza giuridica.

Da un lato, fino agli eventi terroristici dell'11 settembre 2001, il tema della difesa civile era considerato "politicamente scorretto", ignorato dall'opinione pubblica e trattato esclusivamente nelle ristrettissime cerchie degli specialisti della materia (2);

dall'altro lato, la materia (che, assieme alla difesa militare, costituisce la c.d. "difesa nazionale") è in buona parte disciplinata da norme e "manuali", nazionali ed internazionali (in particolare, della Nato), di carattere militare o, comunque, classificati come "riservati" o "riservatissimi".

La difesa civile, e, più in generale il problema della gestione delle crisi, è stata oggetto di pochi studi, essenzialmente di carattere tecnico e pratico (3), se

Note:

(1) Cfr. S. Ordine, *La difesa civile in Italia*, Roma, *Quaderni pubblicati dall'Istituto Alti Studi per la Difesa - lasd*, n. 53/8, 2 e 5, che riprende la definizione (e l'elencazione dei sei settori) indicata nel documento del Centro militare per la difesa civile, *La cooperazione civile-militare: DC-2*, Roma, Stato Maggiore della difesa, 1984 (seconda edizione; la prima è del 1983).

(2) Cfr. G. Prinzi, *Se la "difesa civile" non è politically correct*, in *L'opinione*, 13 luglio 2002, 2.

(3) Tra i quali si possono segnalare: F. Toseroni, *Protezione e difesa civile: storia, organizzazione, pianificazione ed analisi delle* (segue)