METODO GIURIDICO — IUS ET RATIO
ISSN 3103-7305
Rivista Scientifica Telematica di Diritto e Giurisprudenza • Edizione Ufficiale (Roma)
DIAMOND OPEN ACCESS • FASCICOLO A4

APPROFONDIMENTO DOTTRINALE • AMBIENTE ED ENERGIA
Anno I (Vol. 1), Fasc. 3 (2026) • Art. 4734 • pp. 1–17 • §§ 1–37

Delega per l’energia nucleare sostenibile tra Regioni e referendum

English Edition Title: Legislative Delegation for Sustainable Nuclear Energy, Regional Competence, and Referendums

Bruno Taverniti [Direttore Responsabile & Co-Direttore Scientifico]
Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico
Profilo Accademico e Bibliografia: https://www.metodogiuridico.it/autori/bruno-taverniti/

Pubblicato il: 9 Ott 2026 • Contributo sottoposto a revisione scientifica • Testo integrale: pp. 1–17 (§§ 1–37)

ABSTRACT SCIENTIFICO
La legge 29 settembre 2026, n. 169, introduce una complessa delega per l'energia nucleare sostenibile, prefigurando l'insediamento di reattori modulari innovativi mediante un titolo abilitativo unico statale. Il saggio esamina criticamente la tenuta costituzionale della delega, scandagliando in primo luogo il vincolo negativo discendente dai referendum abrogativi ex art. 75 Cost. e l'invarianza del fenomeno fisico della fissione negli SMR. Sul terreno del riparto legislativo ex art. 117 Cost., si scrutinano l'attrazione in sussidiarietà, la necessità dell'intesa forte con la singola Regione territorialmente coinvolta e i rigidi limiti ai poteri sostitutivi statali. L'analisi si conclude sul nodo irrisolto del Deposito Nazionale dei rifiuti radioattivi, evidenziando il contrasto tra l'infrazione europea pendente e i doveri di solidarietà intergenerazionale sanciti dagli articoli 9 e 41 Cost.

CITAZIONE UFFICIALE CONSIGLIATA (STANDARD ACCADEMICO AREA 12 — SCIENZE GIURIDICHE & OSCOLA)
B. Taverniti, Delega per l’energia nucleare sostenibile tra Regioni e referendum, in Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305), Anno I, n. 3, 9 ottobre 2026, art. 4734, pp. 1–17, disponibile su https://www.metodogiuridico.it/2026/10/09/delega-energia-nucleare-sostenibile-legge-169-2026/.

OSCOLA: Bruno Taverniti, ‘Delega per l’energia nucleare sostenibile tra Regioni e referendum’ (2026) 1(3) Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305) Art 4734, 1–17 <https://www.metodogiuridico.it/2026/10/09/delega-energia-nucleare-sostenibile-legge-169-2026/> accessed 14 November 2026.

Record OAI-PMH:	`oai:metodogiuridico.it:post/4734 (OpenAIRE / DOAJ / BASE)`
Permalink Canonico:	https://www.metodogiuridico.it/2026/10/09/delega-energia-nucleare-sostenibile-legge-169-2026/
AEA JEL Codes:	K32 (Diritto dell'energia, dell'ambiente e della sicurezza); K23 (Diritto amministrativo e settori regolati)
EuroVoc (UE):	MT 5206 politica dell'ambiente • diritto dell'ambiente [535]; normativa energetica [534]
ECLI Pronunce:	`ECLI:IT:COST:2011:174 • ECLI:IT:COST:2012:199 • ECLI:IT:COST:2010:278`

DIAMOND OPEN ACCESS • LICENZA CC BY-NC-ND 4.0 • ZERO APC
© 2026 Bruno Taverniti. L'Autore conserva integralmente la titolarità dei diritti d'autore senza restrizioni. Distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). È consentita l'auto-archiviazione immediata senza embargo della presente versione editoriale (VoR) nei repository istituzionali (IRIS/CINECA, SSRN, OpenAIRE, Zenodo).

VERIFICA ONLINE

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Delega per l'energia nucleare sostenibile tra Regioni e referendum

L'analisi della legge 169/2026: titolo abilitativo unico, principio di continuità democratica e leale collaborazione

Bruno Taverniti Diritto Amministrativo & Ambiente ed Energia 09 Ottobre 2026 Lettura 23 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 09/10/2026: La legge 29 settembre 2026, n. 169, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2026, delega il Governo a disciplinare l'impiego dell'energia nucleare da reattori modulari innovativi (SMR e AMR). L'intervento riapre il confronto sistematico con il vincolo negativo sancito dalla giurisprudenza costituzionale post-referendaria (sentenze n. 174/2011 e n. 199/2012) e con i canoni della leale collaborazione regionale nella materia concorrente dell'energia (sentenze n. 278/2010 e n. 33/2011).

Abstract (Italiano)

La legge 29 settembre 2026, n. 169, introduce una complessa **delega per l'energia nucleare sostenibile**, prefigurando l'insediamento di reattori modulari innovativi mediante un titolo abilitativo unico statale. Il saggio esamina criticamente la tenuta costituzionale della delega, scandagliando in primo luogo il vincolo negativo discendente dai referendum abrogativi ex art. 75 Cost. e l'invarianza del fenomeno fisico della fissione negli SMR. Sul terreno del riparto legislativo ex art. 117 Cost., si scrutinano l'attrazione in sussidiarietà, la necessità dell'intesa forte con la singola Regione territorialmente coinvolta e i rigidi limiti ai poteri sostitutivi statali. L'analisi si conclude sul nodo irrisolto del Deposito Nazionale dei rifiuti radioattivi, evidenziando il contrasto tra l'infrazione europea pendente e i doveri di solidarietà intergenerazionale sanciti dagli articoli 9 e 41 Cost.

Abstract (English)

Law no. 169 of 29 September 2026 introduces a complex delegation for sustainable nuclear energy, outlining the deployment of innovative modular reactors through a single state authorization. This article critically examines the constitutional robustness of the delegation, exploring first the negative constraint arising from abrogative referendums under Article 75 of the Constitution and the invariant physics of nuclear fission in SMRs. Regarding the allocation of powers under Article 117 of the

Constitution, it analyzes the mechanism of subsidiarity, the necessity of a strong agreement with the affected Region, and the strict limits imposed on state substitutive powers. The analysis addresses the unresolved issue of the National Radioactive Waste Repository, highlighting the friction between the pending European infringement procedure and the intergenerational responsibilities enshrined in Articles 9 and 41 of the Constitution.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Vincolo referendario ex art. 75 Cost.:** L'efficacia ablativa del voto popolare preclude la reintroduzione della produzione nucleare in assenza di mutamenti oggettivi straordinari; la riduzione volumetrica dei reattori modulari non elimina la reazione di fissione né la produzione di scorie ad alta attività.
- **Intesa forte e leale collaborazione:** L'attrazione in sussidiarietà allo Stato dell'autorizzazione unica energetica esige l'intesa forte con la singola Regione sede dell'impianto; il superamento del dissenso postula il previo esperimento di reiterate trattative paritetiche.
- **Carenza di determinatezza penale:** L'art. 3, comma 1, lettera dd) della legge 169/2026 omette di delineare precetti edittali e cornici sanzionatorie, configurando un'ipotesi di delega in bianco in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.
- **Solidarietà e Deposito Nazionale:** La gestione dei rifiuti radioattivi spetta in via esclusiva allo Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; i divieti territoriali regionali sono illegittimi dinanzi alla procedura d'infrazione europea n. 2020/2266 e alla tutela dell'ambiente per le future generazioni.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

L'attrazione in sussidiarietà allo Stato delle funzioni autorizzatorie in materia di produzione di energia nucleare impone il rispetto del principio di leale collaborazione mediante intesa forte con la Regione interessata alla localizzazione, superabile solo a seguito di motivate e reiterate trattative in sede paritetica, fermi restando il divieto di ripristino della normativa abrogata da referendum ex art. 75 Cost. in difetto di radicali mutamenti delle circostanze di fatto e l'esclusiva potestà statale nella gestione dei rifiuti radioattivi in funzione della tutela dell'ambiente e della responsabilità intergenerazionale ex artt. 9, 41 e 117, comma 2, lett. s, Cost.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

01. Introduzione: la nuova stagione del nucleare e il perimetro dell'indagine

L'approvazione della legge 29 settembre 2026, n. 169 segna il tentativo di riaprire la filiera atomica nazionale attraverso una specifica **delega per l'energia nucleare sostenibile**. Il testo normativo affida all'esecutivo il compito di predisporre una disciplina organica per l'insediamento di reattori modulari avanzati. L'intervento legislativo mira a coniugare la decarbonizzazione industriale con la sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Tale disegno sconta tuttavia una complessa serie di **contrafforti costituzionali**. Il legislatore delegante intende superare la storica moratoria atomica concentrando le procedure autorizzatorie in capo all'amministrazione centrale. La scelta politica incontra nondimeno i vincoli derivanti dalle precedenti consultazioni referendarie e dal consolidato assetto delle competenze regionali. L'opera di riordino legislativo postula un vaglio rigoroso dei limiti sostanziali posti al legislatore ordinario.

Il perimetro dell'indagine investe direttamente il **principio di continuità democratica** e il riparto delle attribuzioni tra Stato e autonomie territoriali. La qualificazione dei reattori di piccola taglia quali impianti innovativi non elide le questioni inerenti alla gestione del combustibile esaurito. Parimenti, l'accentramento delle funzioni amministrative tramite l'**attrazione in sussidiarietà** esige il costante rispetto della leale collaborazione. Il presente contributo intende esaminare le linee di frattura della delega parlamentare. L'analisi verificherà se la tecnologia modulare possa legittimamente scardinare l'effetto preclusivo del **voto popolare abrogativo**. Verrà quindi scrutinato il meccanismo del titolo abilitativo unico dinanzi alle prerogative regionali nel governo del territorio. Infine, l'indagine affronterà lo stallo del **deposito geologico nazionale**, banco di prova della sostenibilità intergenerazionale sancita dalla Carta fondamentale.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

02. L'architettura della delega 169/2026: neutralità tecnologica e deficit garantisti

2.1 — I principi direttivi per i reattori innovativi e la clausola d'invarianza

L'impianto dispositivo della legge 169/2026 struttura una potestà delegata dai contorni temporali stringenti. L'articolo 1 fissa in **dodici mesi** dall'entrata in vigore il termine per l'emanazione dei decreti legislativi principali, prevedendo un ulteriore termine di **ventiquattro mesi** per l'adozione di disposizioni integrative e correttive. L'iter procedurale contempla il concerto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica con i dicasteri competenti, l'intesa in Conferenza Unificata e il previo parere delle commissioni parlamentari entro sessanta giorni. Qualora tale termine parlamentare scada nei trenta giorni antecedenti la scadenza della delega, l'articolo 1, comma 3, dispone lo **scorrimento del termine finale** di novanta giorni, a tutela dell'effettività del controllo parlamentare ex art. 76 della Costituzione. Il Governo delinea così un percorso celere di produzione normativa primaria.

Il perimetro oggettivo tracciato dall'articolo 2 delimita l'intervento ai **reattori modulari innovativi**, identificati nelle categorie degli SMR (*Small Modular Reactors*, di potenza elettrica compresa tra 10 e 300 MWe) e degli AMR (*Advanced Modular Reactors* di quarta generazione). L'articolo 3 impone il canone della **neutralità tecnologica** tra le diverse filiere costruttive, imponendo la coerenza con i criteri di tassonomia sostenibile stabiliti dal Regolamento (UE) 2020/852 e dal Regolamento Delegato (UE) 2022/1214. Il legislatore delegante presuppone una netta discontinuità tra la tecnologia nucleare tradizionale e i sistemi modulari di nuova generazione. Questa cesura concettuale costituisce il fondamento politico dell'intera riforma. La modularità prefabbricata e i sistemi di raffreddamento passivo vengono indicati quali garanzie intrinseche di radioprotezione. Tuttavia, la conformazione della **delega per l'energia nucleare sostenibile** deve misurarsi con la persistente produzione di radionuclidi a lunga emivita.

Sul versante delle compatibilità finanziarie, l'articolo 5 della legge stanzia risorse mirate per venti milioni di euro annui nel triennio 2027-2029 a supporto del MASE e 7,5 milioni complessivi per campagne informative. Al contempo, il testo introduce una rigida **clausola di invarianza finanziaria** per la restante attuazione della delega. L'articolo 3, comma 1, lettere l) e p), pone gli oneri integrali di smantellamento e gestione delle scorie a carico esclusivo degli esercenti privati mediante **garanzie finanziarie reali**. Tale formulazione suscita rilevanti perplessità sistematiche alla luce dell'art. 81 Cost. In caso di insolvenza del titolare dell'autorizzazione o di fallimento dell'esercente, i costi di custodia

millenaria dei materiali radioattivi finirebbero inevitabilmente per traslare sulla fiscalità generale. Il rischio di esternalizzazione passiva sullo Stato collide con il principio di copertura economica effettiva.

L'illusorietà della clausola di neutralità contabile era stata d'altronde tempestivamente denunciata già nella fase genetica del testo, in sede di commento al disegno di legge A.C. 2669[D1]. Si era infatti evidenziato come la mancata integrazione dei meccanismi di sostegno con le matrici di **allocazione del rischio operativo** tipizzate dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) apra la via a una surrettizia traslazione degli extra-costi costruttivi e dei conguagli regolatori sulle tariffe d'utenza o sugli oneri generali di sistema. In assenza di una puntuale disciplina dell'equilibrio economico-finanziario e dei limiti alle compensazioni tariffarie, la delega rischia di aggirare l'invarianza mediante una socializzazione impropria dei costi industriali, in potenziale frizione con la tutela dei consumatori e con la stabilità delle componenti di mercato.

2.2 — La violazione dell'art. 25 Cost. nel quadro sanzionatorio delegato

La tecnica di redazione legislativa rivela una grave frattura garantista nella disciplina sanzionatoria. L'articolo 3, comma 1, lettera dd), della legge 169/2026 delega il Governo a definire un organico apparato di **sanzioni amministrative e penali** per le violazioni degli obblighi autorizzatori e di sicurezza. La disposizione si limita tuttavia a enunciare una direttiva meramente tautologica. Il testo non precisa le condotte incriminate, non fissa il discrimine ontologico tra illecito punitivo amministrativo e reato, e omette qualsivoglia indicazione sulle **cornici edittali** delle pene detentive o pecuniarie. Tale indeterminatezza si pone in frontale contrasto con il **principio di legalità e tassatività penale** sancito dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione. La riserva di legge in materia penale preclude al Parlamento di conferire deleghe in bianco all'esecutivo.

Il vizio di determinatezza è stato espressamente censurato dal Comitato per la Legislazione della Camera dei Deputati. Nel parere reso sul disegno di legge, l'organo parlamentare ha evidenziato come la delega sanzionatoria violi i canoni dell'art. 76 Cost. e i criteri consolidati della legge n. 400 del 1988. In assenza di parametri discretivi rigorosi, l'individuazione degli elementi costitutivi delle fattispecie incriminatrici verrebbe integralmente rimessa all'**arbitrio governativo**. La materia nucleare, caratterizzata da un elevatissimo tasso di tecnicismo e discrezionalità regolatoria, non consente un'abdicazione del potere normativo primario. Il rischio concreto è la genesi di norme penali delegate strutturalmente viziate per **eccesso di delega legislativa**, destinate a cadere sotto la scure della Consulta al primo vaglio incidentale di costituzionalità.

> **I limiti costituzionali alla delega sanzionatoria penale**
>
> L'art. 3, comma 1, lett. dd) della legge 169/2026 demanda all'esecutivo la formulazione dei precetti penali senza predeterminare le condotte punibili né i limiti edittali. Il mancato rispetto della riserva di legge e del principio di tassatività ex artt. 25 e 76 Cost. espone il futuro decreto legislativo a declaratorie di incostituzionalità per delega in bianco.

03. Vincolo referendario e principio di continuità democratica ex art. 75 Cost.

3.1 — Il divieto di ripristino normativo nella giurisprudenza costituzionale

Il nucleo teorico più aspro dell'intervento legislativo investe la tenuta del **vincolo scaturente dal referendum abrogativo**. La consultazione popolare del 12 e 13 giugno 2011 produsse la caducazione integrale del programma di riattivazione nucleare introdotto nel 2009. Nel pronunciarsi sull'ammissibilità del relativo quesito, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 174 del 2011[1], ne ha riconosciuto l'efficacia puramente ablativa, precisando che la definizione della strategia energetica nazionale compete a Parlamento e Governo nel rispetto indefettibile dell'esito della consultazione referendaria. La decisione chiarì altresì che il Trattato Euratom non impone agli ordinamenti statali l'inserimento dell'energia atomica nel paniere produttivo interno. La scelta di escludere la fissione costituì dunque un legittimo esercizio della **sovranità popolare**.

La portata cogente di tale determinazione trova il proprio presidio dogmatico nel divieto di ripristino normativo. Con la fondamentale sentenza n. 199 del 2012[2], la Corte Costituzionale ha chiarito che il legislatore ordinario conserva il potere di intervenire nella materia senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata. Il Giudice delle leggi ha scolpito il principio secondo cui il referendum pone a carico delle Camere un **vincolo negativo**, precludendo l'approvazione di norme che riproducano l'ispirazione di fondo e i contenuti sostanziali dei precetti espulsi. L'elusione del responso elettorale non si consuma soltanto attraverso la reiterazione testuale della disciplina caducata. Essa si realizza ogniqualvolta la nuova disposizione persegua il **medesimo fine politico-normativo** precedentemente rigettato.

Il confronto con la legge 169/2026 evidenzia una marcata frizione con tale canone di continuità costituzionale. L'oggetto del quesito del 2011 non censurava la sola tecnologia dei reattori di grande taglia. La volontà del corpo elettorale respinse in radice la localizzazione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da **fissione nucleare** su scala nazionale. La delimitazione operata dal legislatore del 2026 ai soli piccoli reattori modulari rischia di configurarsi come una distinzione nominalistica. Se l'effetto finale coincide con la reimmissione dell'atomo nella rete elettrica, il vizio di **violazione dell'art. 75 Cost.** appare difficilmente superabile. Il mutamento della denominazione commerciale del reattore non elide l'identità del genus tecnologico espunto dall'ordinamento.

3.2 — Il mutamento del quadro fattuale quale deroga al vincolo popolare

La giurisprudenza costituzionale ammette una sola deroga al divieto di ripristino normativo. La reviviscenza della materia abrogata è consentita esclusivamente in presenza di un **mutamento radicale del quadro costituzionale** o di sopravvenienze straordinarie nelle circostanze di fatto. La Consulta ha configurato tale esimente in termini di eccezionalità assoluta. Il mero decorso temporale non attenua la cogenza del vincolo negativo. Parimenti, l'avvicendamento delle maggioranze politiche in Parlamento non legittima il superamento dell'esito referendario. L'efficacia della consultazione popolare esprime una potestà normativa di rango primario con **forza passiva rinforzata**. Tale efficacia resiste alle mutevoli contingenze dell'indirizzo di governo. Il legislatore ordinario non può revocare l'abrogazione senza dimostrare una frattura oggettiva della realtà socio-economica.

I sostenitori della riforma individuano il mutamento fattuale nella crisi energetica internazionale e negli stringenti impegni di **neutralità climatica al 2050**. Tale giustificazione non supera tuttavia il sindacato di ragionevolezza intrinseca. La necessità di decarbonizzare il sistema produttivo non rende la fissione atomica una scelta necessitata e priva di alternative. L'evoluzione tecnologica ha infatti registrato un impetuoso incremento dell'efficienza e della diffusione delle **fonti rinnovabili**. La disponibilità di soluzioni energetiche alternative confuta l'impossibilità oggettiva di perseguire la transizione ecologica senza il nucleare. In assenza di una totale carenza di fonti primarie, la riapertura della filiera atomica riflette una mera **rivalutazione politica dell'opportunità**, insuscettibile di derogare al vincolo posto dall'art. 75 della Costituzione.

3.3 — L'invarianza del rischio radiologico negli SMR e l'ontologia della fissione

Il tentativo di affrancare la legge 169/2026 dal vincolo referendario postula una presunta discontinuità qualitativa dei reattori modulari. La dottrina e la letteratura scientifica più avveduta confutano tuttavia la sussistenza di un mutamento ontologico. Come acutamente osservato in sede di audizione parlamentare, la miniaturizzazione dell'impianto non incide sulla **fisica della reazione nucleare**. Il principio di funzionamento dei reattori SMR e AMR poggia pur sempre sulla fissione di isotopi pesanti di uranio o plutonio. La reazione a catena produce invariabilmente scorie radioattive ad elevatissima tossicità e a vita millenaria. L'asserita sicurezza intrinseca dei sistemi passivi attenua la probabilità dell'incidente, ma non cancella la natura del **rischio radiologico primario**.

> **« La riduzione volumetrica del nocciolo atomico non muta la natura fisica della fissione: dove si scinde l'atomo permangono il rischio radiologico e l'onere millenario delle scorie, sui quali la volontà popolare ha già posto un divieto invalicabile. »**

La parcellizzazione della potenza elettrica introduce ulteriori complessità sistematiche. La moltiplicazione di piccoli reattori sul territorio nazionale comporta una diffusa **dispersione dei siti nucleari**, moltiplicando i bersagli vulnerabili e le tratte di trasporto delle barre di combustibile. La gestione del ciclo del combustibile a valle ripropone esattamente le medesime criticità logistiche e sanitarie che determinarono il rigetto popolare del 1987 e del 2011. Ogni singolo reattore modulare genera un flusso ininterrotto di **combustibile esaurito ad alta attività**. L'ordinamento interno continua a difettare di un sito di stoccaggio definitivo geologico per tali materiali. Ritenere che il passaggio da grandi centrali a reattori di taglia ridotta integri un *genus* tecnologico differente costituisce una mera finzione dogmatica.

Sul piano dell'interpretazione costituzionale, la volontà espressa dai cittadini con il referendum abrogativo investì la **scelta strategica di ripudio della fissione**, e non le specifiche modalità ingegneristiche di realizzazione dei manufatti. L'introduzione di una delega legislativa che riapra la filiera della fissione, quantunque modulare, colliderebbe frontalmente con il precetto dell'art. 75 Cost. Il legislatore delegante non può eludere la decisione sovrana del corpo elettorale operando su variabili

puramente quantitative. Fino a quando la tecnologia nucleare non approderà alla fusione pulita, priva di scorie transuraniche a vita lunga, la riattivazione della produzione da fissione sconterà una permanente **illegittimità costituzionale genetica**.

04. Il riparto di competenze nell'autorizzazione unica e il ruolo delle autonomie

4.1 — La localizzazione degli impianti, l'intesa forte e la sussidiarietà statale

Il modello procedimentale configurato dalla legge 169/2026 poggia sull'istituzione di un **titolo abilitativo unico statale**. L'articolo 3, comma 1, lettere da d) a g), accentra in capo al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti. Il provvedimento conclusivo incorpora le valutazioni ambientali (VIA e AIA), l'assenso paesaggistico e la conformità urbanistica. La disposizione attribuisce al titolo efficacia di **automatica variante agli strumenti urbanistici** comunali e regionali, unitamente alla dichiarazione di pubblica utilità e all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Tale marcata concentrazione amministrativa incide direttamente sulla materia concorrente della produzione e distribuzione nazionale dell'energia ex art. 117, terzo comma, Cost. e sulla potestà di governo del territorio.

L'ammissibilità costituzionale di tale meccanismo accentratore postula il rispetto dei canoni di leale collaborazione elaborati dalla Consulta. Nella sentenza n. 278 del 2010[3], la Corte Costituzionale ha chiarito che l'attrazione in sussidiarietà allo Stato di funzioni amministrative regionali è legittima a condizione che si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione. Il Giudice delle leggi ha statuito che la disciplina dell'energia nucleare appartiene alla competenza concorrente, escludendo l'esistenza di titoli esclusivi statali innominati fondati sul mero interesse nazionale. Ne discende che la chiamata in sussidiarietà ex art. 118 Cost. esige un'**intesa forte con la singola Regione** territorialmente interessata alla localizzazione dell'opera. La partecipazione della Conferenza Unificata esprime un mero coordinamento generale e non surroga la posizione differenziata dell'ente sul cui territorio insiste l'insediamento.

La dialettica tra esigenze unitarie di pianificazione energetica e salvaguardia dell'autonomia locale ripropone le medesime tensioni già emerse in tema di riparto competenze Stato Regioni sulle aree idonee per le fonti rinnovabili, ove la Consulta ha costantemente ribadito la necessità di un'equilibrata concertazione territoriale. Anche nel caso degli impianti modulari, la compressione della discrezionalità regionale in materia urbanistica ed edilizia non può tradursi in una decisione unilaterale dell'amministrazione centrale. La leale collaborazione impone una negoziazione effettiva, paritetica e documentata. La qualificazione degli impianti nucleari quali opere di preminente interesse statale non degrada la Regione a mero organo consultivo.

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Corte Cost., Sent. n. 278/2010	Conforme	Energia nucleare ascritta a potestà concorrente; chiamata in sussidiarietà condizionata a intesa forte con la singola Regione sede del sito.
Corte Cost., Sent. n. 33/2011	Evolutivo	Illegittima l'omissione del parere regionale preventivo; superamento del dissenso consentito solo previa reiterazione delle trattative paritetiche.
Corte Cost., Sent. n. 199/2012	Preclusivo	L'art. 75 Cost. pone un vincolo negativo insuperabile: divieto di reintrodurre la materia abrogata senza sopravvenienze straordinarie oggettive.

La formulazione dell'articolo 3 della legge 169/2026 accoglie formalmente il principio dell'intesa con la Regione interessata, ma ne condiziona l'efficacia a termini stringenti. Il legislatore delegato è chiamato a scongiurare il rischio di un'intesa debole o fittizia. Qualora il procedimento amministrativo prefigurasse un accordo meramente formale, facilmente superabile dall'amministrazione statale in sede deliberativa, la disciplina violerebbe il **principio di leale collaborazione**. L'intesa forte richiede una reale convergenza di volontà tra lo Stato e la comunità regionale investita dai riflessi territoriali e ambientali dell'impianto.

4.2 — L'illegittimità dei pareri facoltativi e le garanzie procedimentali

La strutturazione dell'iter istruttorio rappresenta il terreno di verifica dell'effettività delle prerogative regionali. L'esperienza applicativa maturata in occasione del precedente tentativo di riapertura

nucleare dimostra i rischi di un'eccessiva compressione partecipativa. Con la sentenza n. 33 del 2011[4], la Corte Costituzionale ha sancito che la disciplina legislativa è illegittima 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. La Consulta ha censurato l'assetto procedimentale che pretendeva di assorbire integralmente la volontà della singola amministrazione locale all'interno dell'organo collegiale plenario.

Il principio affermato dal Giudice delle leggi si fonda sulla distinzione tra le diverse fasi procedimentali. Sebbene la dimensione strategica della sicurezza energetica giustifichi il raccordo in Conferenza Unificata, la localizzazione fisica del reattore produce un'**incidenza territoriale asimmetrica**. La Regione che ospita l'infrastruttura nucleare si trova esposta a un peculiare sacrificio delle proprie competenze in tema di assetto del territorio, paesaggio e protezione civile. Di conseguenza, il modulo procedimentale deve indefettibilmente garantire un **parere obbligatorio e motivato** della singola autorità regionale prima dell'intesa generale. L'omissione di questo presidio istruttorio vulnera l'art. 118 Cost., trasformando la semplificazione amministrativa in uno strumento di espropriazione delle autonomie.

La **delega per l'energia nucleare sostenibile** disposta dalla legge 169/2026 deve essere interpretata in rigorosa conformità a tale precedente vincolante. Il futuro decreto legislativo non potrà degradare il parere regionale a mero adempimento eventuale o meramente facoltativo. L'amministrazione statale procedente non può prescindere da una **valutazione espressa delle osservazioni regionali**. Solo l'inserimento di un contraddittorio rafforzato garantisce la tenuta dell'autorizzazione unica di fronte al contenzioso costituzionale. L'accelerazione burocratica imposta dalla transizione ecologica non autorizza scorciatoie suscettibili di eludere i **diritti di partecipazione territoriale** codificati dalla giurisprudenza della Consulta.

4.3 — Il superamento del dissenso qualificato mediante comitato paritetico

Il punto di massimo attrito tra sovranità statale e autonomie territoriali coincide con la disciplina del **dissenso regionale**. L'articolo 3, comma 1, lettere h) e k), della legge 169/2026 contempla l'attivazione dei poteri sostitutivi statali ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. nell'eventualità in cui l'intesa con l'ente territoriale non sia perfezionata entro termini perentori. La legittimità di tale meccanismo sostitutivo postula l'osservanza di rigide condizioni sostanziali. La giurisprudenza della Consulta ha costantemente negato che l'intesa attribuisca alla Regione un diritto di veto insuperabile, idoneo a paralizzare l'approvvigionamento energetico nazionale. Nondimeno, il Giudice delle leggi ha

categoricamente bandito l'adozione di determinazioni sostitutive immediate o unilaterali da parte del potere centrale.

I requisiti elaborati dalla sentenza n. 33 del 2011 impongono l'istituzionalizzazione di una complessa **fase di conciliazione paritetica**. Il mancato raggiungimento dell'accordo iniziale obbliga lo Stato a intraprendere motivate e reiterate trattative negoziali. Il confronto deve svolgersi dinanzi a un apposito comitato interistituzionale a composizione paritetica, investito del compito di superare le divergenze tecniche e ambientali. Soltanto all'esito infruttuoso di questo iter collaborativo rafforzato la determinazione finale può essere avocata dal Consiglio dei Ministri. La deliberazione governativa presuppone la partecipazione del **Presidente della Regione interessata** e deve confluire in un decreto del Presidente della Repubblica adeguatamente motivato sulle ragioni di prevalenza dell'interesse energetico generale.

L'ordinamento costituzionale vieta l'assimilazione delle Regioni agli enti locali minori. Ai sensi dell'art. 114 Cost., la Regione è un ente autonomo a rilevanza costituzionale primaria, non assoggettabile a forme ordinarie di surroga gerarchica. Qualora il legislatore delegato prevedesse un automatismo sostitutivo attivabile allo spirare del termine, la norma incorrerebbe in **illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione**. Il superamento del dissenso territoriale sulla localizzazione di un reattore a fissione esige un percorso istruttorio tracciabile, trasparente e privo di opacità autoritative. Solo una lealtà procedimentale effettiva può prevenire una stagione di conflitti di attribuzione dinanzi alla Consulta.

4.4 — La gestione amministrativa e il ruolo dell'Autorità indipendente

Il corretto funzionamento del modello autorizzatorio postula la presenza di un presidio regolatorio terzo ed autonomo. L'articolo 2, comma 1, lettera g), della legge 169/2026 delega il Governo a riorganizzare l'apparato di vigilanza, prevedendo il potenziamento dell'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione ovvero l'istituzione di una **nuova Autorità di regolamentazione indipendente**. Il precetto normativo impone l'attribuzione di una piena autonomia tecnica, gestionale e contabile. Tale configurazione risponde ai vincoli inderogabili stabiliti dalla Direttiva 2009/71/Euratom, come modificata dalla Direttiva 2014/87/Euratom. L'ordinamento sovranazionale esige la rigorosa **separazione funzionale** tra l'organismo deputato alla sicurezza nucleare e i ministeri preposti all'indirizzo e alla promozione economica delle fonti energetiche.

Sotto il profilo dell'alimentazione finanziaria, la delega prevede che gli oneri di funzionamento dell'organismo regolatore gravino direttamente sugli esercenti privati mediante **diritti di regolazione e**

corrispettivi tariffari. Tale assetto assicura l'indipendenza economica dell'Autorità rispetto alle oscillazioni delle dotazioni di bilancio pubblico. All'Autorità competono l'istruttoria tecnica preliminare, l'emanazione di guide tecniche vincolanti per la certificazione degli SMR, e l'esercizio di penetranti **poteri di ispezione e vigilanza operativa**. La credibilità dell'intero sistema poggia sulla trasparenza dei controlli e sulla capacità di imporre la tempestiva sospensione dell'esercizio o la revoca del titolo in caso di anomalie radiologiche. L'architettura amministrativa deve garantire un'effettiva terzietà a salvaguardia della pubblica incolumità.

05. Rifiuti radioattivi, stallo del Deposito Nazionale e infrazione europea

5.1 — Competenza esclusiva statale e illegittimità dei preclusionismi regionali

La chiusura del ciclo del combustibile nucleare costituisce l'autentico banco di prova della sostenibilità della delega. L'articolo 2, comma 1, lettere c) ed e), della legge 169/2026 include espressamente tra gli oggetti di disciplina lo stoccaggio a lungo termine, il condizionamento delle scorie e le attività di *decommissioning*. Sul piano del riparto costituzionale, la materia della custodia e dello smaltimento dei materiali radioattivi presenta uno statuto differenziato rispetto alla produzione energetica. Mentre la costruzione degli impianti ricade nella potestà concorrente, la messa in sicurezza dei reflui atomici afferisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tale discrimine di attribuzione è stato cristallizzato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 54 del 2012[5]. Il Giudice delle leggi ha chiarito che il problema dei rifiuti radioattivi non può essere risolto dal legislatore regionale in base al criterio di autosufficienza a livello regionale, dovendosi tenere conto della possibile irregolare distribuzione sul territorio nazionale delle attività produttive dei rifiuti e della necessità di trovare siti idonei per la loro collocazione in sicurezza. La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali preordinate a vietare l'insediamento di depositi di scorie nei rispettivi ambiti territoriali. Le Regioni non dispongono di potestà inibitorie unilaterali né possono dichiararsi aprioristicamente immuni dall'accoglimento di rifiuti radioattivi.

La gestione della contaminazione atomica risponde a inderogabili **esigenze di solidarietà nazionale**. Nessun ente territoriale può sottrarsi ai sacrifici logistici connessi alla messa in sicurezza delle scorie richiamando competenze concorrenti nel governo del territorio o nella salute. La competenza statale esclusiva assicura standard uniformi di radioprotezione sull'intero suolo repubblicano. Ciononostante, il monopolio legislativo centrale non trasforma la localizzazione dei rifiuti in un atto autoritario privo di garanzie tecniche. Lo Stato è vincolato a individuare il sito definitivo mediante **indagini geologiche oggettive** e procedure partecipative trasparenti, scongiurando scelte arbitrarie motivate da convenienze politiche contingenti.

5.2 — Lo stallo del Deposito Nazionale, l'infrazione europea e la responsabilità intergenerazionale

Il paradosso sistematico della legge 169/2026 risiede nella divaricazione tra la programmazione di nuove centrali e l'insoluto fardello del passato. L'ordinamento italiano sconta una grave e perdurante inadempienza sul versante della sistemazione definitiva del combustibile nucleare irraggiato. La Commissione europea ha attivato nei confronti dell'Italia la **procedura di infrazione n. 2020/2266** per mancata e non corretta attuazione della Direttiva 2011/70/Euratom. Tale direttiva impone agli Stati membri l'adozione di programmi nazionali vincolanti che assicurino lo smaltimento geologico profondo dei rifiuti ad alta attività. A distanza di decenni dalla disattivazione degli impianti storici di Trino, Caorso, Latina e Garigliano, la totalità delle scorie ad alta e media attività giace ancora stoccata in **depositi temporanei di superficie**, vulnerabili a eventi sismici, climatici o bellici.

L'iter amministrativo per la realizzazione del **Deposito Nazionale e Parco Tecnologico** registra una paralisi decennale. La pubblicazione della Carta Nazionale delle Aree Potenzialmente Idonee (CNAPI) e la successiva validazione della Carta Nazionale delle Aree Idonee (CNAI) si sono scontrate con l'unanime opposizione delle Regioni e degli enti locali individuati. Il meccanismo delle **autocandidature territoriali** si è rivelato fallimentare, manifestando la radicale indisponibilità delle comunità periferiche ad accogliere le scorie radioattive. In questo contesto di blocco decisionale, la pretesa di insediare una nuova generazione di reattori modulari rischia di moltiplicare il volume dei rifiuti radioattivi in assenza del relativo terminale di smaltimento, aggravando l'esposizione finanziaria dello Stato verso le sanzioni europee.

La questione assume una precisa rilevanza assiologica alla luce della riforma costituzionale operata con la legge costituzionale n. 1 del 2022. La riscrittura dell'art. 9 della Costituzione ha introdotto la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, sancendo espressamente il vincolo della conformità **anche nell'interesse delle future generazioni**. Correlativamente, la novellata

formulazione dell'art. 41 Cost. subordina la libertà di iniziativa economica privata al rispetto della salute e dell'ambiente, escludendo modelli produttivi capaci di compromettere l'habitat dei posteri. La generazione di isotopi transuranici che impongono una custodia vigilata per centinaia di migliaia di anni configura un'indebita traslazione temporale del danno ecologico.

L'attribuzione della qualifica di sostenibilità al vettore nucleare si rivela sul punto dogmaticamente fragile. La vera sostenibilità di un ciclo tecnologico non si esaurisce nell'abbattimento istantaneo delle emissioni di carbonio durante la fase di generazione termica, ma pretende la **chiusura sicura del ciclo dei residui**. Produrre scorie ad altissima tossicità senza disporre del deposito geologico definitivo viola il principio di giustizia e solidarietà intergenerazionale codificato negli articoli 9 e 41 della Costituzione. Fino a quando l'apparato statale non avrà superato lo stallo della localizzazione del Deposito Nazionale mediante un'opera condivisa di messa in sicurezza, l'avvio di un nuovo programma atomico rimarrà privo del necessario **presidio di legittimità costituzionale ambientale**.

06. Considerazioni conclusive: le prospettive di attuazione tra centralismo e garanzie

Il disegno riformatore recato dalla legge 169/2026 riflette l'ambizione di conciliare la sicurezza degli approvvigionamenti industriali con gli obiettivi di decarbonizzazione energetica. Nondimeno, l'analisi esegetica e dogmatica evidenzia come l'attuazione della **delega per l'energia nucleare sostenibile** sia destinata a scontrarsi con insuperabili limiti di sistema. L'accentramento dei titoli abilitativi e la qualificazione dei reattori modulari quali impianti innovativi non bastano a elidere i precetti della Carta fondamentale. La concentrazione autorizzatoria in capo all'amministrazione statale trova un limite invalicabile nel **principio di leale collaborazione** ex artt. 117 e 118 Cost., che impone il costante coinvolgimento paritetico delle Regioni interessate e vieta scorciatoie autoritative volte a superare unilateralmente il dissenso territoriale.

Al contempo, la persistente indeterminatezza del regime sanzionatorio penale e il contrasto sostanziale con il vincolo scaturente dal referendum abrogativo ex art. 75 Cost. proiettano una pesante ipoteca di incostituzionalità sui futuri decreti delegati. Soprattutto, la mancata risoluzione dello stallo sul Deposito Nazionale dei rifiuti radioattivi, sanzionata in sede eurounitaria, impedisce di considerare ecologicamente sostenibile una tecnologia che continua a generare scorie ad alta tossicità per le future generazioni ex artt. 9 e 41 Cost. Senza una previa e condivisa sistemazione del ciclo dei residui

e senza un leale patto costituzionale con le autonomie locali, il ritorno all'atomo rischia di risolversi in un ennesimo e paralizzante contenzioso giurisdizionale.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

Legge 29 settembre 2026, n. 169 — Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile.

Costituzione della Repubblica Italiana — Artt. 9, 25, 41, 75, 76, 81, 114, 117, 118 e 120.

Direttiva 2011/70/Euratom — Quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi.

Direttiva 2009/71/Euratom — Quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari.

Giurisprudenza citata

1. **Corte Costituzionale, Sentenza 7 giugno 2011, n. 174** — Riconosce la natura ablativa del referendum sul nucleare e l'assenza di obblighi Euratom di inclusione dell'atomo nel mix energetico nazionale. Esito: accoglie la richiesta dichiarando ammissibile il referendum. Punto: 4 del Considerato in diritto.
2. **Corte Costituzionale, Sentenza 20 luglio 2012, n. 199** — Sancisce il divieto di ripristino della normativa abrogata da referendum quale vincolo negativo per il legislatore ordinario. Esito: inammissibile in parte e accoglie la questione dichiarando l'illegittimità costituzionale. Punto: 4.1 del Considerato in diritto.
3. **Corte Costituzionale, Sentenza 22 luglio 2010, n. 278** — Ascrive l'energia nucleare alla potestà concorrente e subordina l'attrazione in sussidiarietà all'intesa forte con la singola Regione. Esito: inammissibile in parte ed estinto con rigetto interpretativo nel merito. Punto: 13.2 del Considerato in diritto.
4. **Corte Costituzionale, Sentenza 2 febbraio 2011, n. 33** — Dichiara costituzionalmente illegittima l'omessa previsione del parere regionale preventivo e disciplina i limiti al superamento del dissenso. Esito: inammissibile in parte e accoglie

parzialmente dichiarando l'illegittimità costituzionale. Punto: 5.3 del Considerato in diritto.

5. **Corte Costituzionale, Sentenza 9 marzo 2012, n. 54** — Riserva la disciplina dei rifiuti radioattivi alla competenza esclusiva statale, vietando moratorie o veti territoriali regionali. Esito: accoglie dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata. Punto: 3.2 del Considerato in diritto.

Dottrina richiamata

D1. **Bruno Taverniti**, *Nucleare: tra invarianza finanziaria e armonizzazione con il codice dei contratti pubblici*, in *AmbienteDiritto.it*, Fasc. 3/2026, pp. 1-13 (ISSN 1974-9562). Analisi dell'impatto economico-finanziario e dei vincoli di bilancio ex art. 81 Cost. nel d.d.l. A.C. 2669.

Bruno Taverniti

Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico

Si occupa di diritto civile e diritto amministrativo. I suoi contributi privilegiano un taglio tecnico e diretto, centrato sul dato giurisprudenziale.