

## IL REFERENDUM CONSULTIVO SUL NUCLEARE NELLA REGIONE SARDEGNA: CONCORSO DI COMPETENZE E NECESSITA' DI APRIRE UN CONFRONTO PUBBLICO

*Il novantasette per cento dei cittadini della Regione Sardegna si è pronunciato – tramite referendum consultivo - in senso contrario rispetto all'installazione sul proprio territorio di impianti nucleari: la vicenda mostra, ancora una volta, come la scelta di tornare al nucleare non possa prescindere dall'apertura di un serio confronto pubblico.*

### 1. La scelta nucleare e il referendum consultivo sardo

Il tentativo di iniziativa governativa<sup>1</sup> di tornare al nucleare ha provocato molteplici avverse reazioni tra le quali il *referendum* popolare consultivo, svoltosi in Sardegna il 15 e 16 maggio 2011. I cittadini sono stati chiamati ad esprimere un parere sull'installazione in Sardegna di centrali nucleari e di siti per lo stoccaggio di scorie radioattive. L'esito del voto è stato netto: il novantasette per cento dei votanti si è espresso in senso contrario alla scelta nucleare nel territorio sardo.

Il *referendum* popolare consultivo è stato richiesto - come consente la l. statutaria Sardegna, n. 1/2008, art. 5 - dagli elettori che hanno presentato, alla Cancelleria della Corte di Appello di Cagliari, più di sedicimila sottoscrizioni alla richiesta di *referendum* consultivo popolare<sup>2</sup>.

Le questioni sollevate dalla proposizione del *referendum* consultivo in tema di nucleare creano non pochi interrogativi concernenti la sua ammissibilità e il suo valore. Il *referendum* consultivo sardo si inserisce all'interno di una travagliata vicenda scaturita dal tentativo di tornare al nucleare che ha creato un doppio fronte di opposizioni: quello regionale, giocato a colpi di ricorsi e di interventi legislativi - tesi ad evitare la localizzazione degli impianti nucleari nel territorio regionale - e quello referendario abrogativo che ha coinvolto tutti i cittadini a livello nazionale.

Sulla prima questione la Corte costituzionale ha affermato che un intervento organico di "ritorno" al nucleare implica l'adozione di una disciplina statale che, inevitabilmente, incide su diversi ambiti di competenza legislativa concorrente ed esclusiva. Pertanto, in materia di energia nucleare, l'intervento legislativo statale deve essere esercitato nel rigoroso rispetto del principio della leale collaborazione<sup>3</sup>.

Per quanto concerne il *referendum* abrogativo - come è noto - il legislatore ha tentato di evitare il confronto elettorale con il d.l. n. 34 del 2011, convertito nella l. n. 75 del 2011, che conteneva la c.d.

<sup>1</sup> L. n. 99 del 2009 e il d.lgs. n. 31 del 2010, in parte abrogati - dopo la richiesta di *referendum* abrogativo - dal d.l. n. 34 del 2011, convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 75 del 2011, che contiene la così detta moratoria sul nucleare. Sul punto cfr.: L. Ammannati, A. Spina, *Il 'ritorno' al nucleare. Il contesto regolatorio e l'Agenzia per la sicurezza nucleare*, in *Amministrare*, 2009, 231 e ss.; A. Di Martino - A. Sileo, *L'Italia torna al nucleare? Alla Corte costituzionale l'«ardua» sentenza. Brevi considerazioni sul d.lgs. n. 31/2010, in attesa di responso della Consulta*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); L. Ammannati, M. De Focatiis, *Un nuovo diritto per il nucleare. Una prima lettura del d.lgs. 31/2010*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); G. Manfredi, *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 543 e ss.; G. Napolitano, *Il nucleare come fattore di innovazione istituzionale*, in *Annuario di Diritto dell'energia*, 2011, *Il diritto dell'energia nucleare*, Bologna, Il Mulino, 2011, 307 e ss.

<sup>2</sup> Le Regioni disciplinano in modo diverso tale istituto referendario. Di norma l'iniziativa referendaria viene attribuita al Consiglio, a maggioranza assoluta dei propri componenti (St. Piemonte, art. 83, co. 1°; St. Puglia, art. 19, co. 1°; St. Umbria, art. 23, co. 1°; St. Liguria, art. 9, co. 1°; art. 17, l. prov. Trento, n. 3/2003; l.r. Valle D'Aosta, n.19/2003, art. 45. L'art. 26, l. reg. Sicilia, n.1/2004 lo attribuisce alla Giunta e ai membri dell'Assemblea) o a maggioranza dei 2/3 (St. Toscana, art. 76, co. 2°; St. Lombardia, art. 52, co. 1°). Non mancano comunque Regioni che riconoscono l'iniziativa anche ad un certo numero, ad una certa percentuale di elettori regionali o ai titolari dell'iniziativa legislativa (l. st. Sardegna, n. 1/2008, art. 5; st. Toscana art. 76 e l.reg. Toscana, 62/2007, art. 49; l.reg. Abruzzo, n. 44/ 2007, art. 32; l.reg. Campania, n. 35/1986, art. 1; l.reg. Liguria, 44/1977, art. 37; l.reg. Umbria, n. 7/1997, art. 21; l.reg. Veneto, n. 1/1973, art. 24).

<sup>3</sup> Si vedano le sentt. della Corte costituzionale nn.: 331/2010, 278/2010, 33/2011. In part. sulla sent. n. 278/2010 si veda A. Colavecchio, *La Corte e l'atomo*, in *Giur. cost.*, 2010, 3491 e seg. M. Monserrato, *Corte cost., sentenza 23 luglio 2010, n. 278: guida alla lettura*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.15/2010; M. D'Alberti, *La localizzazione degli impianti nucleari: il difficile percorso per decidere*, in *Annuario di Diritto dell'energia*, 2011, *Il diritto dell'energia nucleare*, cit., 167 e seg. In generale sulle tre pronunce sia consentito, inoltre, un rinvio a V. De Santis, *Le più recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di energia nucleare e la necessità di un confronto pubblico*, in *Gazzetta amministrativa*, n. 2/2011.

moratoria sul nucleare, ovvero, una sostanziale dilazione dell'attuazione della politica sul nucleare senza l'esclusione della possibilità per il Governo di definire una politica energetica che contemplasse l'opzione nucleare. Anche questa seconda questione è stata risolta in via giurisprudenziale dall'Ufficio centrale per il *referendum* che, il primo giugno del 2011, ha trasferito i quesiti referendari sulle nuove norme risultanti dalle modifiche tese ad evitare il confronto con il corpo elettorale.

Successivamente la Corte costituzionale, con la sent. n. 174 del 2011, ha confermato la decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum* e ha condiviso la necessità di riformulare il quesito referendario non essendo cambiata «l'intenzione del legislatore». La l. n. 75 del 2011 (in part. commi 1° e 8° dell'art. 5), osserva la Corte, non esclude in radice la possibilità che il Governo adotti una politica energetica che includa l'utilizzazione di energia nucleare e, così disponendo, si pone in contrasto con l'intento perseguito dall'originaria richiesta referendaria<sup>4</sup>. In questo quadro articolato, dopo le pronunce della Corte costituzionale (sul riparto di competenze in materia di energia nucleare) e prima dello svolgimento del *referendum* abrogativo sul nucleare, si è tenuto il *referendum* consultivo in Sardegna.

Dal punto di vista giuridico la questione del *referendum* consultivo sardo crea non pochi interrogativi, in particolare in relazione alla materia su cui è stato indetto. Al fine di comprendere le dinamiche connesse alla vicenda in oggetto, di seguito si darà brevemente conto del carattere dell'istituto del *referendum* consultivo per poi porsi l'interrogativo della sua ammissibilità in tema di nucleare.

## 2. L'oggetto del *referendum* consultivo

Il *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione rientra, secondo l'art. 123 Cost., nel contenuto necessario dello Statuto; le Regioni, quindi, hanno un'ampia possibilità di disciplinare l'istituto in oggetto anche in modo difforme rispetto al modello costituzionale. Gli Statuti regionali, tranne qualche eccezione, non hanno sfruttato molto ampiamente questa possibilità, ma tutti contemplano, oltre al *referendum* abrogativo, quello consultivo che consente al corpo elettorale di esprimere una posizione in ordine ad una questione o ad una particolare iniziativa politica.

Il *referendum* consultivo facoltativo consiste in una consultazione popolare richiesta dagli organi regionali o dai cittadini su questioni di particolare interesse regionale. L'attribuzione dell'iniziativa al Consiglio o al corpo elettorale conferisce un significato differente all'istituto. Nel primo caso, serve al Consiglio per conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate ad un determinato atto o provvedimento, ma - sul piano politico - potrebbe diventare uno strumento che «scende dall'alto», assumendo una valenza plebiscitaria<sup>5</sup>. Nel secondo, l'attribuzione dell'iniziativa al corpo elettorale diventa uno strumento per controbilanciare l'eccesso di concentrazione di poteri nell'esecutivo e per mettere in discussione il «programma elettorale della coalizione che ha vinto»<sup>6</sup> senza creare una situazione di rottura che rischierebbe di portare alla caduta sia della Giunta che del Consiglio.

In entrambe i casi, comunque, si tratta di un istituto di difficile inquadramento in quanto, avendo una funzione consultiva, non produce effetti giuridicamente vincolanti<sup>7</sup>. Il *referendum* consultivo non attribuisce la

<sup>4</sup> Corte cost. sent. n. 174/2011, punti nn. 2 e 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>5</sup> E. Balboni, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, 218; M. Volpi, *Il referendum tra innovazione e declino*, in *Politica del Diritto*, 1988, 445; N. Vacca-Orrù, *Il referendum e la sua applicazione all'ordinamento regionale*, in *Politica del Diritto*, 1972, 757. Inoltre: E. W. Böckenforde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 236; F. Biondi, *Il referendum negli Statuti regionali tra innovazione e continuità*, in *Le fonti del diritto nei nuovi statuti*, a cura di Rossi, Padova, Cedam, 2007, 334.

<sup>6</sup> G. L. Conti, Art. 76, in *Statuto della regione Toscana: commentario*, a cura di P. Caretti- M. Carli- E. Rossi, Torino, Giappichelli, 2005, 399.

<sup>7</sup> *Ex multis*: P. Barrera, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 1987, 1297-1298; Id., *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, Napoli, Jovene, 1992, 112 e ss.; E. Spagna Musso, *Il referendum regionale: aspetti problematici*, in AA.VV., *Il referendum regionale*, Padova, Cedam, 1993, in part. 9. In realtà il *referendum* consultivo non è sempre privo di qualsiasi tipo di effetto. Alcune Regioni prevedono che l'espletamento della consultazione imponga l'obbligo di deliberare in ordine al disegno di legge o al provvedimento (St. Piemonte, art. 83; St. Calabria, art. 12; l. prov. Bolzano, n. 11/2005, art. 16; l.reg. Calabria, n. 13/1983, art. 45; l. reg. Liguria, n. 44/1977, art. 44.), altre, che il Presidente della Giunta debba proporre al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito referendario (l. reg. Valle D'Aosta, n. 19/2003, art. 44; l. reg. Abruzzo, n. 86/1987, art. 36). Infine, alcune leggi regionali impongono l'obbligo di motivazione qualora il Consiglio o la Giunta si discostino dall'orientamento espresso dal corpo elettorale (l. reg. Sicilia, n.1/2004, artt. 26 e 29; l.reg. Toscana, n. 62/2007, art. 56; l. reg. Umbria n. 7/1997, art. 29; l.reg. Emilia Romagna, n. 34/1999, art. 38, (modificato dall'art. 27, l. reg. n. 8/2008). In questi casi il *referendum* consultivo ha un effetto «procedurale» poiché impone, quanto meno, la discussione sulla materia oggetto del disegno o provvedimento, sul punto cfr. P. Barrera, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, cit., 118. In particolare quando la consultazione viene collegata all'iniziativa legislativa, per costringere il Consiglio a pronunciarsi, tale *referendum* poco si differenzia - almeno nelle finalità - da quello propositivo previsto dall'art. 62 dello Statuto del Lazio. Per un inquadramento generale

decisione al corpo elettorale, esso si risolve in uno strumento politico utile ad interpellare il corpo elettorale, a creare un raccordo con le popolazioni amministrative. L'istituto in oggetto ha una funzione integrativa delle politiche o degli atti che gli organi rappresentativi sono chiamati ad adottare<sup>8</sup>.

La questione più interessante concerne l'oggetto del *referendum* consultivo che chiama direttamente in causa i limiti dell'istituto in oggetto. Normalmente gli Statuti e le leggi regionali stabiliscono che il *referendum* consultivo si può svolgere «su temi che interessano l'iniziativa politica e amministrativa della Regione»<sup>9</sup> o «su proposte di particolare interesse per la popolazione»<sup>10</sup>, mentre la l. statutaria Sardegna, art. 5, prevede che si possa svolgere su «questioni di interesse generale».

Si pone quindi il problema di stabilire cosa si debba intendere per interesse della popolazione regionale e se in questa espressione rientri una consultazione su «questioni di interesse generale». Il punto è se la competenza statutaria a disciplinare il *referendum* su «leggi e provvedimenti amministrativi» regionali, prevista all'art. 123 Cost., possa spingersi fino ad avere ad oggetto l'esercizio di poteri di organi non regionali come previsto, esplicitamente, dall'art. 64 dello Statuto del Lazio<sup>11</sup> e, implicitamente, dall'art. 5 della legge statutaria sarda.

Del concetto di «interesse della popolazione regionale» la Corte Costituzionale ha fornito, in diverse occasioni, un'interpretazione restrittiva che certamente non ha favorito il ricorso a tale istituto<sup>12</sup>. Il giudice delle leggi ha evidenziato che il *referendum* consultivo, pur non avendo valore vincolante, ha «una spiccata valenza politica» ed il suo esito è in grado di condizionare gli atti e «le scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali»<sup>13</sup>. Anche se «gli interessi regionali si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione» (sent. n. 829 del 1988), la Corte afferma che il *referendum* consultivo deve essere limitato a questioni di competenza regionale e non può avere ad oggetto questioni che interessano «la collettività nazionale»<sup>14</sup>.

La Corte costituzionale ha ulteriormente precisato che il *referendum* consultivo «non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento» nei confronti del Consiglio regionale, ma anche nei confronti delle «fasi di formazione della legge statale», condizionando le scelte discrezionali di competenza esclusiva degli organi centrali<sup>15</sup>. Per tali ragioni, sottolinea la Corte, il *referendum* consultivo deve essere svolto su materie di competenza della Regione in modo da esplicitare i suoi effetti solo sugli organi regionali.

Nel caso del *referendum* sardo risulta piuttosto evidente che l'oggetto della consultazione referendaria, il nucleare, o meglio, la scelta in ordine alla localizzazione degli impianti nucleari costituisca una questione che va al di là delle competenze esercitabili esclusivamente dalla Regione.

La Corte costituzionale ha di recente chiarito che nella materia dell'energia nucleare occorre distinguere diversi ambiti di competenza: la disciplina statale che fissa i livelli di sicurezza in relazione alle scelte di localizzazione ed ai criteri di insediamento, costruzione e produzione degli impianti nucleari rientra nell'ambito delle competenze concorrenti. Al contrario, tutto ciò che ha per oggetto la messa in sicurezza e lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, nonché lo smantellamento degli impianti nucleari rientra nella competenza esclusiva di tutela dell'ambiente che lo Stato deve esercitare tenendo conto della convergente competenza concorrente in materia di governo del territorio e nel rispetto, quindi, del principio di leale collaborazione<sup>16</sup>.

Appare indubbio che il *referendum* sardo abbia ad oggetto una materia che non è di competenza regionale, ma di rilievo nazionale. Del resto, se ce ne fosse bisogno, si potrebbe ricordare come ogni legge regionale che dichiara «denuclearizzato»<sup>17</sup> il territorio regionale (al fine di evitare il transito, la realizzazione di

---

dell'istituto referendario sia consentito un rinvio a V. De Santis, *Referendum regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, IV, Torino, Utet, 2010, 481 e ss.

<sup>8</sup> M. Volpi, *Il referendum tra innovazione e declino*, cit., 445; S. Bartole, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali*, I, *Le Regioni*, Bologna, 1997, 80; M. Scudiero, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971, 46-47.

<sup>9</sup> St. Umbria, art. 23, 1° co.

<sup>10</sup> St. Toscana, art. 76, 1° co.

<sup>11</sup> M. Olivetti, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010, 755.

<sup>12</sup> M. Luciani, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, 2002, 1388.

<sup>13</sup> Sent. n. 256/1989, punto n. 5 del *Cons. in dir.* Cfr.: V. Lippolis, *Regioni, treaty-making e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, 1206; P. Barrera, *Referendum consultivo*, ivi, 1223 ss.; G. M. Salerno, *I limiti del «referendum» regionale consultivo: gli interessi nazionali di carattere unitario ed i principi costituzionali impliciti*, in *Giur. it.*, 1990, I, 1063 ss.

<sup>14</sup> Punto n. 5.1 del *Considerato in diritto*

<sup>15</sup> Sent. n. 470/1992, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>16</sup> Sentt. della Corte cost. nn.: 278/2010; 33/2011.

<sup>17</sup> Sentt. nn.: 247/2006; 62/2005 e 331/2010.

impianti nucleari o lo stoccaggio delle scorie radioattive) sia stata dichiarata incostituzionale a causa dell'impossibilità, per la legge regionale, di entrare nel merito di scelte che sono evidentemente di carattere ultraregionale.

### 3. I limiti del referendum consultivo e la sovrapposizione delle competenze tra Stato e Regioni

Se ad una prima valutazione il referendum consultivo su una materia come il nucleare sembra difficilmente ammissibile, pare opportuno andare più a fondo della questione per valutare se veramente esistono ragioni per affermare che il referendum consultivo regionale debba riguardare solo questioni di interesse strettamente regionale.

Come accennato, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>18</sup>, il referendum consultivo, pur essendo strumento idoneo a produrre effetti giuridici, produce significativi effetti politici che, contrapponendo la volontà del corpo elettorale regionale a quella degli organi rappresentativi, li condiziona. Il referendum consultivo pur «giuridicamente» non vincolante ha - secondo la Corte costituzionale - l'effetto «giuridico immediato»<sup>19</sup> di «offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione»<sup>20</sup>. La Corte costituzionale per queste ragioni continua a sostenere che il referendum consultivo si può svolgere solo quando non coinvolga «scelte fondamentali di livello costituzionale» e sia volto a consultare il corpo elettorale su questioni di «interesse della Regione»<sup>21</sup>. In questo modo il giudice delle leggi tende a tradurre questo «plusvalore politico» di cui il referendum consultivo sarebbe portatore, in una sorta di «primazia giuridica» non meglio giustificata<sup>22</sup>.

Per questa sua capacità di condizionare le scelte degli organi rappresentativi, il referendum consultivo si può svolgere, secondo la Corte costituzionale, esclusivamente su materie di competenza della Regione in modo da esplicitare i suoi effetti solo sugli organi regionali.

L'interpretazione della Corte costituzionale risulta piuttosto rigida e, forse, eccessiva in considerazione sia dell'attuale riparto delle competenze - che determina, in non poche occasioni, la sovrapposizione delle competenze - sia degli effetti che il referendum consultivo può produrre. Anche se è evidente il condizionamento che la consultazione popolare può esercitare, non bisogna dimenticare che il referendum consultivo rimane sempre un atto giuridicamente incapace di incidere sulle determinazioni degli organi rappresentativi, i quali mantengono piena discrezionalità e responsabilità nell'adozione dell'atto normativo<sup>23</sup>. Il referendum consultivo costituisce solo uno dei tasselli della consultazione politica<sup>24</sup> e gli organi rappresentativi, a seguito della consultazione, decideranno se discostarsi o meno dalla pronuncia popolare assumendosene la responsabilità che, beninteso, non può che essere politica<sup>25</sup>.

Un ostacolo effettivo rispetto alla possibilità di promuovere il referendum consultivo su materie di competenza non regionale deriva dal fatto che l'art. 123 Cost. stabilisce che lo Statuto deve disciplinare il referendum su leggi e provvedimenti «della Regione»<sup>26</sup>. L'espressione circoscrive chiaramente lo svolgimento del referendum agli atti della Regione, ciononostante in talune circostanze sembra ammissibile lo svolgimento del referendum consultivo regionale su materie di competenza regionale concorrente o su materie sulle quali si verifichi un «concorso» di competenze. Alla luce della disposizione costituzionale appare difficile ammettere un referendum consultivo regionale su materie di competenza statale esclusiva, ma non si vede perché non ammetterlo qualora la disciplina di una certa materia implichi un'intensa cooperazione tra livelli di governo. La complessità del riparto delle competenze - ed il loro conseguente

<sup>18</sup> Da ultimo si vedano la sent. n. 496/2000 e l'ord. n. 102/2001.

<sup>19</sup> A. Ruggeri, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 2001, 231.

<sup>20</sup> Sentenza n. 496 del 2000, punto n. 6 del *Considerato in diritto*. Sul punto in part. M. Luciani, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, cit., 1390.

<sup>21</sup> E. Bettinelli, *I referendum "federalisti"*, in *Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari*, Quad. n. 12, Torino, 2002, 28-29.

<sup>22</sup> M. Luciani, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, cit., 1390.

<sup>23</sup> A. Mangia, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, in *Giur. cost.*, 2001, 1677-1678; Id., *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in *Giur. cost.*, 2001, 3907 ss.; L. Pegoraro, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno*, ivi; F. Cuocolo, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, in *Giur. cost.*, 2000, 3810 in part. 3815; A. Spadaro, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quad. cost.*, 2001, 129.

<sup>24</sup> E. Balboni, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, cit. 218.

<sup>25</sup> M. Luciani, «Referendum nel diritto costituzionale», in *Diz. Cassese*, V, Milano, Giuffrè, 2006, 4966; P. Barrera, *Il referendum*, cit., in part. 132 e ss.; E. Bettinelli, *Prospettive di riforma della democrazia diretta in Liguria*, in *Quaderni regionali*, 1991, 191.

<sup>26</sup> M. Olivetti, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, cit., p.755.

intreccio - induce ad elaborare momenti di raccordo tra il livello di governo centrale e regionale in modo da garantire il rispetto del principio di leale collaborazione<sup>27</sup>.

Nel caso sardo, il *referendum* consultivo è stato proposto alla luce di una legge, poi abrogata, in base alla quale il ritorno al nucleare implicava una complessa procedura che richiedeva l'intesa con ogni Regione interessata che, per decreto, veniva inclusa tra i siti certificati dichiarati di interesse strategico. Il *referendum* sardo ha consentito di esprimere la posizione dei cittadini prima che la Regione fosse coinvolta nelle complesse procedure volte al raggiungimento dell'intesa con il Governo. Il quesito riguardava una competenza in parte regionale, tanto è vero che la Regione doveva essere coinvolta, in virtù del principio di leale collaborazione, nel processo di individuazione dei siti di interesse strategico<sup>28</sup>.

Per quanto concerne gli effetti del *referendum* consultivo, la considerazione che gli organi rappresentativi sarebbero condizionati dall'esito referendario<sup>29</sup> risulta eccessiva per la valenza non giuridicamente vincolante del *referendum* consultivo e per il fatto che questo effetto si potrebbe evitare collocando la consultazione in una fase preliminare quando nessun organo regionale, o statale, abbia assunto ancora alcun impegno o abbia adottato alcun atto relativo alle procedure decisionali che possono essere influenzate dalla pronuncia popolare. Se si colloca la consultazione in una fase preliminare delle procedure decisionali, gli organi rappresentativi possono discostarsi dall'esito referendario assumendosene la responsabilità (politica).

Non esiste motivo di ritenere che il Consiglio, il Parlamento o, eventualmente, il Governo – a seconda dell'oggetto del quesito referendario – non siano sufficientemente indipendenti da potersi discostare dalle indicazioni referendarie<sup>30</sup>. La convinzione, più volte sostenuta della Corte costituzionale, secondo la quale l'oggetto del *referendum* consultivo dovrebbe essere limitato agli atti di competenza regionale e tali da non incidere su questioni di rilievo costituzionale, finisce per sminuire gli stessi organi rappresentativi che non sarebbero in grado di reggere il confronto con il corpo elettorale, chiamato ad esprimersi con uno degli strumenti più blandi di confronto politico.

Se una consultazione popolare regionale, priva di effetti giuridicamente vincolanti, fosse in grado di condizionare le decisioni del governo e del legislativo, regionale o nazionale, sarebbe evidente la crisi e la fragilità del sistema rappresentativo, incapace di resistere al confronto e alle sollecitazioni provenienti (tra l'altro) da una parte del corpo elettorale<sup>31</sup>. Nel nostro ordinamento esistono altri strumenti di partecipazione - la petizione e l'iniziativa legislativa regionale - che potenzialmente possono incidere sulla formazione della volontà del legislatore nazionale. Perciò, la preoccupazione della Corte costituzionale per gli effetti politici della consultazione popolare regionale risulta eccessiva e sembra un sintomo di scarsa fiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative qualora esse siano messe a confronto diretto con il corpo elettorale.

#### 4. Il significato politico del *referendum* consultivo sardo

Il *referendum* consultivo sardo ha un valore politico e richiama l'attenzione su un nervo scoperto della vicenda relativa al tentativo di riportare il nucleare in Italia: la pretesa che su scelte di tale rilievo si possa prescindere dall'apertura di un serio dibattito pubblico.

La legislazione statale allora vigente - poi abrogata - garantiva e, complessivamente, tutelava gli organi di governo regionali, richiedendo il raggiungimento dell'intesa nella scelta dei siti in cui collocare gli impianti nucleari<sup>32</sup>, ma dimenticava di coinvolgere in modo adeguato un altro organo regionale: il popolo.

<sup>27</sup> La Corte costituzionale ha più volte chiaramente ribadito il principio secondo il quale, in conseguenza dell'attrazione in sussidiarietà o in caso di intersezione di competenze, le Regioni devono recuperare un margine di autonomia mediante il loro diretto coinvolgimento. Il principio, ormai consolidato, è stato per la prima volta affermato nel caso di attrazione in sussidiarietà nelle sentt. nn.: 303/2003; 6/2004; 383 e 62/2005. Nel caso di connessione tra materie, invece, il principio era già stato espresso dalla Corte nelle sentt. nn.: 422/2002; 39 e 308/2003. Di recente la Corte costituzionale, nella sent. n. 278/2010, dopo aver evidenziato che l'energia nucleare tocca diversi titoli di competenza legislativa statale esclusiva e concorrente, ha sottolineato come il coinvolgimento delle Regioni si «imponga» anche in assenza di un'esplicita indicazione legislativa. La compressione delle competenze regionali può avvenire solo a condizione che si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione.

<sup>28</sup> La Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle procedure di localizzazione dei siti di interesse strategico con le sentt. nn.: 278/2010 e 33/2011.

<sup>29</sup> G. L. Conti, Art. 76, in *Statuto della regione Toscana: commentario*, cit., 400.

<sup>30</sup> G. Bognetti, *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corriere giuridico*, 2001, in part. 29.

<sup>31</sup> In tal senso in part.: V. Teotonico, *Il referendum consultivo regionale tra procedimento di revisione costituzionale e funzione politico-rappresentativa degli organi elettivi*, in *Giur. it.*, 2001, 2205.

<sup>32</sup> Sul punto in part. G. Caia, *La nuova strategia nucleare e la coerenza del quadro legislativo*, in *Annuario di Diritto dell'energia, 2011, Il diritto dell'energia nucleare*, cit., 57 e seg. Sul carattere dell'intesa, prevista dall'allora vigente disciplina sul nucleare (d.lgs. 31

La richiesta di *referendum* consultivo può essere letta come una reazione all'incapacità di gestire la questione del nucleare attraverso un dibattito pubblico che sia in grado di far comprendere, attraverso un processo di apprendimento, quali siano i vantaggi, i rischi e le opportunità in gioco<sup>33</sup>. Il *referendum* sardo sembra una conferma che la questione relativa al nucleare avrebbe richiesto di essere affrontata, ad esempio come nella legislazione francese, tedesca o statunitense, mediante un'inchiesta pubblica che – attraverso una discussione aperta al pubblico<sup>34</sup> – può coinvolgere realmente il “territorio” interessato e non solo gli organi di governo. Certamente un'opzione del genere richiederebbe una trasformazione profonda delle procedure decisionali e la creazione di organismi istituzionali in grado di gestire, secondo regole e tempi certi, un procedimento di “deliberazione”, che – secondo l'accezione inglese del termine – non equivale a “decisione”<sup>35</sup>, ma indica un processo di valutazione degli interessi, delle opportunità e dei rischi relativi alla realizzazione dell'opera, a seguito del quale, giunge la decisione.

Lo svolgimento del *referendum* consultivo in Sardegna è solo un tassello di una vicenda complessa (la ripetuta impugnazione da parte delle Regioni della disciplina statale in materia di nucleare e la richiesta del *referendum* abrogativo) che dimostra, inequivocabilmente, come determinate scelte non possono essere prese solo in base alle valutazioni che il Governo ritiene opportuno e conveniente operare, ma richiedono il coinvolgimento di cittadini «liberi ed uguali»<sup>36</sup>. L'apertura di un processo deliberativo – come il dibattito pubblico o l'inchiesta pubblica – consentirebbe di arrivare ad una decisione maggiormente condivisa e legittimata dalla quale, più difficilmente, scaturirebbero delle controversie. Gli organi rappresentativi rimarrebbero liberi nell'adozione della decisione, ma potrebbero affrontare la decisione con un grado di maggiore legittimazione.

Il caso sardo è emblematico del fatto che l'Esecutivo non può assumere determinate decisioni a colpi di maggioranza; la complessità di alcune decisioni – anche per le implicazioni etiche connesse loro<sup>37</sup> – richiede necessariamente di coinvolgere diversamente i cittadini. L'unico modo per evitare il blocco da parte dei cittadini mediante il *referendum* abrogativo (che poi si è svolto l'11 e il 12 giugno 2011) consiste nel

---

del 2010), occorre precisare che si trattava di intesa debole, in quanto in caso di dissenso insuperabile venivano previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte degli organi statali. Il decreto prevedeva che, esperito inutilmente il tentativo di raggiungere l'intesa con la Regione, fosse costituito un comitato composto in modo paritario che, entro termini certi, doveva tentare di trovare un accordo tra le parti. Solamente nel caso in cui anche il comitato avesse fallito, la decisione avrebbe dovuto essere presa in modo unilaterale con decreto presidenziale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del Presidente della Regione interessata. Sulle procedure di localizzazione si vedano in part.: A. Tonetti, *Localizzazione e consenso nel programma di rilancio del nucleare in Italia*, si può leggere in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); G. Morbidelli, *L'iter autorizzatorio*, in *Annuario di Diritto dell'energia, 2011, Il diritto dell'energia nucleare*, cit., 121 e ss. In generale sul valore dell'intesa, in questa sede si può ricordare che la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che l'intesa “forte” si ha nel caso in cui «il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento», sent. n. 6/2004. Pertanto la necessità di assicurare tempi certi per l'adozione dell'atto implica di dover predisporre forme di partecipazione della Regione interessata fermo restando che, in caso di dissenso irrimediabile, possono essere «previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte degli organi statali» (sent. 62 del 2005).

<sup>33</sup> In tal senso: R. Bifulco, *L'energia nucleare tra lotta al riscaldamento climatico e responsabilità intergenerazionale*, in *Annuario di Diritto dell'energia, 2011, Il diritto dell'energia nucleare*, cit., 66.

<sup>34</sup> G. Morbidelli, *L'iter autorizzatorio*, in *Annuario di Diritto dell'energia, 2011, Il diritto dell'energia nucleare*, cit., 138.

<sup>35</sup> Sul punto in part. P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Torino, Giulio Einaudi editore, 2006, 73; G. Bosetti, S. Maffettone, *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, Luiss University Press, 7; da ultimo: R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, voce in corso di pubblicazione per l'*Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>36</sup> In questa sede ci si può limitare, senza alcuna pretesa di esaustività, a rinviare a: A. Gutman, D. Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge-Massachusetts-London-England, Harvard University Press, 1996; J. Cohen, *Democracy and Liberty*, in *Deliberative Democracy*, a cura di J. Elster, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; D. Held, *Modelli di democrazia* (1989), Bologna, Il Mulino, 2006 in part. 401 e ss.; L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 1/2005, in part. 67 e ss.; Id., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, in part. 11 e ss.; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, cit., 2011; R. Lewanski, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, 12/2007, in part., 743; U. Allegretti, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n.3/2006, 7 e ss.; Id., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Europa*, (a cura di U. Allegretti), Firenze, Firenze University Press, 2010, 5 e ss.; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, ivi, 65 e ss.; M. Ciancaglini, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*; E. Stradella, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, entrambi in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3/2008; A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 603 e ss.

<sup>37</sup> Basti pensare alle implicazioni concernenti le conseguenze che l'impiego del nucleare potrebbe avere nei confronti della salute, dell'ambiente e delle generazioni future, sul punto in part. R. Bifulco, *L'energia nucleare tra lotta al riscaldamento climatico e responsabilità intergenerazionale*, in *Annuario di Diritto dell'energia, 2011, Il diritto dell'energia nucleare*, cit., 65 e ss.

ripensare la disciplina puntando sull'obiettivo, non tanto di ottenere il consenso a tutti i costi<sup>38</sup>, ma di formare una decisione che sia frutto di un processo di deliberazione, ovvero, di confronto libero tra (potenzialmente tutti) gli interessi in gioco<sup>39</sup>.

Sotto questo profilo, potrebbero essere proprio le Regioni a sviluppare una procedura deliberativa preordinata rispetto al raggiungimento dell'intesa. Del resto il dibattito pubblico o l'inchiesta pubblica cominciano a trovare applicazione a livello regionale, proprio in materia ambientale<sup>40</sup> e ciò conferma che l'esigenza di aprire il confronto pubblico su alcuni temi particolari trova "terreno fertile" nell'ordinamento regionale.

---

<sup>38</sup> In tal senso A. Police, *L'informazione dei cittadini*, in *Annuario di Diritto dell'energia*, 2011, *Il diritto dell'energia nucleare*, cit., 176-177, considera esaustiva la disciplina prevista dal d.lgs. n. 31 del 2010 che concepisce la funzione di informazione come finalizzata, appunto, ad evitare il blocco che i cittadini possono esercitare. L'A. ritiene che informare i cittadini sia fondamentale al fine di ottenere il consenso della popolazione e rimuovere l'ostacolo alla realizzazione concreta degli impianti nucleari. In realtà l'art. 31 del d. lgs. 31/2010 prevedeva di attivare una «campagna di informazione» che, coinvolgendo in una procedura piuttosto farraginoso molteplici organismi e amministrazioni, avrebbe avuto la funzione di informare i cittadini in ordine alle opportunità create dal ritorno al nucleare. Occorre inoltre tenere presente che la scelta stessa di ritorno al nucleare non è stata preceduta da una campagna informativa preventiva e la procedura informativa introdotta dal decreto sembrava pensata proprio per attuare un'opera di convincimento «passivamente acquisita» da parte dei cittadini, in tal senso A. Tonetti, *Localizzazione e consenso nel programma di rilancio del nucleare in Italia*, cit., 15-18. Il decreto prevedeva anche la creazione di un «Comitato di confronto e trasparenza» (art. 22) presso ciascuna Regione interessata per la presenza di un sito nucleare o di un deposito nucleare. I Comitati avrebbero avuto il compito di garantire alla popolazione l'informazione, «il monitoraggio ed il confronto sull'attività concernente il procedimento autorizzativo, la realizzazione, l'esercizio e la disattivazione del relativo impianto nucleare, nonché sulle misure adottate per garantire la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione e la salvaguardia dell'ambiente». La disposizione appare piuttosto inutile rispetto alla necessità di un confronto pubblico in quanto il Comitato viene istituito dopo la localizzazione dell'impianto. Non esiste alcun elemento di partecipazione o confronto pubblico nella fase antecedente rispetto alla decisione, in tal senso si veda anche L. Ammannati, M. De Focatiis, *Un nuovo diritto per il nucleare. Una prima lettura del d.lgs. 31/2010*, cit., 29.

<sup>39</sup> G. Napolitano, *Il nucleare come fattore di innovazione istituzionale*, cit., 310, osserva che la disciplina contenuta nel d. lgs. 31/2010 aumenta la trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione ma, comunque, si mostra inadeguata sotto il profilo del mancato coinvolgimento della popolazione rispetto all'individuazione dei singoli siti. L'A. evidenzia come il legislatore abbia inteso «la partecipazione istituzionale delle regioni, tutelata da norme garantiste in materia di intesa, come una sorta di surrogato di quella comunitaria delle popolazioni interessate».

<sup>40</sup> In part.: la Regione Toscana ha introdotto una legge regionale sulla partecipazione - la l.r. Toscana n. 69 del 2007- che - come noto - introduce il dibattito pubblico (rifacendosi al modello francese del *débat public*); l'art. 17 dello Statuto emiliano prevede l'istituto dell'istruttoria pubblica e la l.r. Emilia Romagna n.3/2010 che introduce forme di sostegno regionale ai processi partecipativi (che la legge - art. 10 co. 3°- definisce «percorsi» di discussione organizzata che vengono avviati in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte regionali o locali al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni). Inoltre, nell'ambito delle procedure di VIA e di VAS, sono numerosissime le ll.rr. che prevedono l'inchiesta o l'istruttoria pubblica, si vedano ad es.: l.r. Toscana, n. 10 del 2010; l. r. Marche, n. 7 del 2004; l.r. Valle D'Aosta, n. 12 del 2009; l.r. Veneto, n. 10 del 1999.