

NUCLEARE: TRA INVARIANZA FINANZIARIA E ARMONIZZAZIONE CON IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

*Nuclear power: between fiscal neutrality and harmonisation with the
public procurement code*

BRUNO TAVERNITI

Abstract (IT): Il contributo analizza l'architettura finanziaria del disegno di legge delega A.C. 2669 per il reinserimento dell'energia nucleare nel paniere nazionale, raccordandola con i vincoli di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con i criteri di contabilità di settore. L'indagine evidenzia la tensione tra la formale clausola di invarianza e l'incertezza dei meccanismi di incentivo alla produzione, esaminando il rischio di una surrettizia traslazione degli extra-costi costruttivi sulle tariffe d'utenza e sulle componenti degli oneri generali di sistema gestiti dall'autorità di regolazione. L'articolo propone mirati correttivi in sede di emendamento parlamentare, individuando nell'armonizzazione con le matrici di allocazione del rischio del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) lo strumento idoneo a garantire la stabilità del mercato e la tutela dei consumatori, in piena aderenza con il consolidato orientamento della Corte di Cassazione sui limiti ai conguagli regolatori.

Abstract (EN): *This paper examines the financial framework of the draft enabling law A.C. 2669 for reintroducing nuclear power into the national energy mix, linking it to constitutional fiscal constraints under Article 81 of the Italian Constitution and sectoral accounting standards. The analysis highlights the tension between the formal fiscal neutrality clause and the uncertainty surrounding production incentives, assessing the specific risk of transferring infrastructure cost overruns onto end-user electricity tariffs or regulatory asset bases managed by the energy authority. The study outlines targeted parliamentary amendments, identifying explicit coordination with the public procurement code's risk allocation models (Legislative Decree No. 36/2023) as the proper tool to ensure market stability and consumer protection, as confirmed by the Supreme Court's recent case law on tariff adjustments.*

Parole chiave: energia nucleare; disegno di legge A.C. 2669; codice dei contratti pubblici; invarianza finanziaria; contratti per differenza (CfD); oneri generali di sistema; regolazione tariffaria.

Keywords: nuclear energy; draft enabling law A.C. 2669; public procurement code; fiscal neutrality; contracts for difference (CfD); system charges; tariff regulation.

SOMMARIO: 1. La delega nucleare tra stabilità di mercato e vincoli di bilancio. - 2. Le autorizzazioni di spesa e lo stanziamento per il Programma nazionale. - 3. La fisionomia indefinita dei meccanismi di incentivo alla produzione e i vincoli eurounitari. - 4. I principi del risultato e dell'accesso al mercato alla luce del codice dei contratti pubblici. - 5. L'assenza di una tipizzazione nell'allocazione dei rischi infrastrutturali e i riflessi sulla contabilità pubblica poliennale. - 6. Il rischio di traslazione contabile degli extra-costi di costruzione e il sindacato giurisprudenziale sulle componenti tariffarie. - 7. Il divieto di elusione sostanziale del referendum e la tutela costituzionale. - 8. Prospettive di emendamento normativo per un mercato energetico integrato.

1. La delega nucleare tra stabilità di mercato e vincoli di bilancio

Il disegno di legge A.C. 2669, approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 4 giugno 2026 e trasmesso al Senato della Repubblica per il prosieguo dell'esame parlamentare, delinea il percorso regolatorio per il reinserimento della fonte atomica nel paniere energetico nazionale. Il testo punta ad attrarre investimenti privati nel rispetto del principio di invarianza finanziaria¹. In questo quadro ordinamentale, l'introduzione di un sistema di sostegno pubblico alla produzione nucleare solleva complessi problemi di coordinamento con le regole del mercato concorrenziale². La scelta di rinviare interamente ai successivi decreti delegati la conformazione delle misure di supporto impone un'attenta verifica delle tutele poste a presidio della tariffa d'utenza.

L'omissione di criteri direttivi precisi all'interno della legge delega entra in parziale tensione con il principio di *accountability* parlamentare, declinato dagli articoli 81 e 97 della Costituzione. Ed infatti, l'esercizio della potestà legislativa delegata, in assenza di criteri direttivi sufficientemente determinati, può porre un problema di compatibilità con il requisito della necessaria specificazione dei principi e criteri direttivi prescritto dall'articolo 76 della Costituzione, con la conseguenza che l'esecutivo potrebbe ritrovarsi privo dei parametri normativi rinforzati posti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 a presidio dell'equilibrio di bilancio. L'esame del disegno di legge evidenzia una parziale frammentazione rispetto alle regole ordinarie che governano l'assegnazione dei rischi nelle opere infrastrutturali di rilievo strategico. La proposta normativa omette un rinvio espresso alle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. La mancata predeterminazione nel testo dei moduli negoziali evoca il concreto pericolo di una surrettizia traslazione degli extra-costi infrastrutturali sul soggetto pubblico o sulla collettività dei consumatori, alterando la parità tra le imprese concorrenti. La predeterminazione dei modelli di allocazione del rischio risponde a precisi vincoli di ordine costituzionale³. La Corte

¹ L'accesso a capitali, strumenti di finanza sostenibile e regimi di supporto dipende strettamente dalla conformità ai rigorosi parametri europei. Il sistema europeo di classificazione delle attività ecosostenibili (Regolamento UE 2020/852 e Regolamento Delegato UE 2022/1214) subordina l'ammissibilità degli investimenti nel settore nucleare all'osservanza della prescrizione di non arrecare danno significativo agli altri obiettivi ambientali (c.d. principio *Do No Significant Harm* - DNSH), nonché al rispetto dei severi standard tecnici e di sicurezza fissati dal Trattato Euratom. Di conseguenza, la qualificazione di sostenibilità non comporta una neutralizzazione del rischio, ma richiede all'investitore privato l'adozione di rigorose *due diligence* sui criteri ESG. Sull'evoluzione del quadro europeo in materia di investimenti ecosostenibili e sul nuovo paradigma economico, si veda L. AMMANNATI - A. CANEPA, *Intervento pubblico e finanza sostenibile per la transizione ecologica*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 4 (suppl.), 2022, pp. 136 ss.. Cfr. anche M. ROBLES, *Finanza di progetto e "sostenibilità" ecosistemica*, in *Rass. dir. civ.*, n. 2, 2019, pp. 450 ss.

² Sull'evoluzione delle politiche energetiche europee, caratterizzate dal progressivo abbandono del paradigma strettamente ordoliberal in favore di un rinnovato interventismo statale volto a correggere i fallimenti del mercato nella transizione ecologica, si veda L. DI CERBO, *Il nomos delle comunità energetiche: tra Stato, mercato e comune*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 12, 2023, pp. 2749 ss. L'Autore evidenzia come l'attuale indirizzo politico europeo registri il riemergere del ruolo attivo dello Stato quale motore essenziale per garantire l'approvvigionamento e lo sviluppo tecnologico, superando l'esclusiva affidazione alle dinamiche concorrenziali.

³ Sull'impatto della recente novella costituzionale (L. Cost. 1/2022), che ha consacrato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi a beneficio delle generazioni future (art. 9 Cost.) quale limite e conformazione dell'autonomia contrattuale e dell'iniziativa economica (art. 41 Cost.), si veda G. TRAVAN, *Sostenibilità e contratto*, in *Contratto e impresa*, n. 4, 2025, pp. 1169 ss. Sulle ineludibili tensioni derivanti dal bilanciamento tra tutela ambientale e libertà di mercato, cfr. anche N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, n. 2, 2024, pp. 209 ss., e L. FIMMANÒ, *Art. 41 della Costituzione e valori ESG: esiste davvero una responsabilità sociale dell'impresa?*, in *Giur. comm.*, 2023, pp. 707 ss.

Costituzionale, con la sentenza 7 giugno 2011, n. 174⁴, ha chiarito che il legislatore non può ripristinare un indirizzo economico oggetto di abrogazione referendaria senza realizzare un mutamento profondo dei presupposti di fatto e di diritto. La discontinuità richiesta dall'ordinamento non può risolversi in una mera declinazione di novità tecnologiche o di minore taglia dei reattori. Essa deve tradursi in una svolta strutturale, verificabile sul piano dei meccanismi economico-contrattuali e delle relazioni patrimoniali tra gli operatori economici e i consumatori finali. Si intende dimostrare, anche attraverso una preliminare ricognizione comparatistica dei modelli di remunerazione e finanziamento adottati in ambito europeo, che l'armonizzazione della delega nucleare con la matrice di allocazione dei rischi tipizzata dal codice dei contratti pubblici costituisce il presidio indefettibile per assicurare la legittimità costituzionale dell'intervento, ponendo le basi per la formulazione di puntuali correttivi a salvaguardia dell'invarianza finanziaria e della tariffa d'utenza.

2. Le autorizzazioni di spesa e lo stanziamento per il Programma nazionale

L'articolo 5 del disegno di legge A.C. 2669 fissa la disciplina finanziaria iniziale per l'avvio del programma energetico, disponendo uno stanziamento di venti milioni di euro annui per il triennio dal 2027 al 2029 nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. La relazione tecnica conferma che tale dotazione ha una funzione ricognitiva, limitata alla fase di pianificazione strategica e alla redazione del Programma nazionale.

Sotto il profilo della classificazione contabile secondo i criteri della nomenclatura COFOG (*Classification of the Functions of Government*), le somme stanziare per la fase preliminare di pianificazione si qualificano interamente come spesa corrente per servizi generali e attività di regolazione. Tale imputazione si distingue nettamente dalle future e ben più ingenti spese in conto capitale destinate alla costruzione vera e propria degli impianti. Queste ultime, infatti, andranno allocate sotto la divisione COFOG 04 (Affari economici), determinando una scomposizione macroeconomica di segno opposto e un riflesso asimmetrico sull'indebitamento netto rilevante ai fini del rispetto dei vincoli europei del Patto di Stabilità e Crescita. Il testo introduce una ulteriore autorizzazione di spesa pari a 1,5 milioni di euro per l'anno 2025 e a 6 milioni di euro per l'anno 2026 per le attività istruttorie preliminari. La memoria della Banca d'Italia⁵ rileva che la copertura attuale è circoscritta alle sole attività propedeutiche e organizzative.

Questo dato testuale non neutralizza il problema finanziario, ma ne differisce la rilevanza, spostandolo interamente sui futuri decreti attuativi. Poiché lo stanziamento iniziale finanzia unicamente la *governance* e la mappatura preliminare, la concreta quantificazione degli oneri strutturali della riforma resta indeterminata nell'*an* e nel *quantum*. Tale rinvio alle fonti secondarie pone un problema di compatibilità con il principio della certezza e stabilità della copertura finanziaria sancito dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, laddove si palesa il rischio di impegni di spesa futuri privi di preventiva indicazione delle risorse compensative.

In questa cornice procedimentale, la dotazione per il biennio 2025-2026 concorre, tra le altre finalità, al consolidamento strutturale e all'adeguamento organico dell'Ispettorato Nazionale per la Sicurezza

⁴ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 7 giugno 2011, n. 174. La pronuncia definisce i confini della potestà legislativa a seguito di consultazione referendaria, sancendo il divieto di ripristinare la disciplina abrogata in assenza di un mutamento profondo dei presupposti fattuali e normativi.

⁵ Banca d'Italia, *Memoria sul disegno di legge A.C. 2669 (Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile)*, 23 febbraio 2026. L'Istituto centrale ha esaminato i riflessi economici della riforma, evidenziando l'elevata variabilità dei costi di costruzione e il rischio di traslazione degli extra-costi sulle tariffe d'utenza.

Nucleare e la Radioprotezione (ISIN)⁶. L'effettivo potenziamento preventivo dell'autorità di vigilanza indipendente non costituisce una mera opzione organizzativa, ma adempie ai precisi obblighi di adeguatezza delle risorse tecniche e finanziarie imposti dal quadro europeo di sicurezza Euratom, ponendosi come presidio indispensabile per prevenire colli di bottiglia autorizzativi e disallineamenti operativi suscettibili di gravare sui saldi di finanza pubblica. Resta fermo che l'ingente fabbisogno di capitale per la costruzione e l'esercizio delle future infrastrutture rimane integralmente escluso dal bilancio statale, imponendo di verificare la sostenibilità dei meccanismi regolatori di incentivazione del capitale privato alla luce della disciplina eurolunitaria e delle esperienze maturate negli altri ordinamenti europei.

3. La fisionomia indefinita dei meccanismi di incentivo alla produzione e i vincoli eurolunitari

L'articolo 2, comma 1, lettera r) del disegno di legge delega abilita il Governo ad adottare specifiche misure di sostegno alla realizzazione degli impianti, mentre la successiva lettera dd) introduce la facoltà di definire agevolazioni a beneficio degli operatori industriali. Il testo licenziato dalla Camera dei Deputati trascurava tuttavia di specificare la natura giuridica, i limiti quantitativi e i confini patrimoniali di tali interventi economici. Questa genericità precettiva si traduce in un elemento di oggettiva incertezza per i potenziali investitori. Sotto il profilo dell'analisi economica del diritto, l'indeterminatezza non rappresenta una mera lacuna di tecnica legislativa, andando ad incidere direttamente sulla compatibilità del provvedimento con i mercati finanziari. In assenza di parametri stabili, gli investitori istituzionali prezzano l'alea di costruzione e il rischio regolatorio in modo significativamente più oneroso, deprimendo la bancabilità delle future opere infrastrutturali.

Per superare tale incertezza, la legge di delegazione non può rinviare l'intera materia alle fonti secondarie. Essa dovrebbe orientarsi verso criteri di allocazione economica conformi al modello dei contratti bidirezionali per differenza (*Contracts for Difference* - CfD), in linea con l'assetto europeo tracciato dall'articolo 19-*quinquies* del Regolamento (UE) 2019/943, il quale include la generazione nucleare tra gli investimenti ammissibili a tali regimi diretti⁷. Detto modello negoziale si articola come un accordo tra l'ente pubblico regolatore - ovvero una società veicolo di emanazione statale, quale il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) - e il soggetto produttore, imperniato su un prezzo di esercizio prestabilito (*strike price*). Il meccanismo operativo genera un flusso finanziario differenziale e simmetrico: qualora il prezzo di mercato dell'energia risulti inferiore allo *strike price*, l'ente pubblico

⁶ Cfr. Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, Servizi Studi, *Dossier: Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile A.C. 2669-A e A.C. 1742*, n. 623/1, 25 maggio 2026, nel commento all'art. 2, comma 1, lett. p), ove si evidenzia la necessità di un preventivo adeguamento delle strutture ispettive e regolatorie in linea con le direttive 2009/71/EURATOM e 2011/70/EURATOM. Sull'esigenza che i regolatori nazionali dispongano di adeguate risorse umane e finanziarie a fronte dei piani di espansione o di rientro nel settore elettronucleare, si veda altresì Commissione Europea, Comunicazione *Programma indicativo per il settore nucleare (PINC)*, COM(2025) 315 final, 13 giugno 2025, pp. 3-4, ove si richiama l'attività dell'ENSREG in merito alla quantificazione del fabbisogno di personale specializzato.

⁷ Sulla disciplina vincolante dei contratti bidirezionali per differenza (CfD) applicabili alla nuova capacità di generazione, ivi inclusa la fonte nucleare, si veda l'art. 19-*quinquies* del Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, inserito dall'art. 2, par. 1, punto 9 del Regolamento (UE) 2024/1747 del 13 giugno 2024, il quale prevede che i regimi di sostegno diretto dei prezzi garantiscano la protezione della remunerazione minima e il limite all'eccesso di remunerazione, preservando i segnali di mercato ed escludendo sovracompenzazioni mediante procedure di gara competitive e trasparenti, con devoluzione obbligatoria delle eccedenze tariffarie ai clienti finali.

eroga al privato la compensazione a copertura dei costi efficienti; al contrario, ove il prezzo di borsa superi la soglia pattuita, le rendite eccedenti vengono retrocesse allo Stato per essere integralmente ridistribuite a beneficio dei clienti finali, in aderenza al comma 5 del richiamato articolo 19-*quinquies*. Un siffatto ancoraggio normativo consente di circoscrivere e rendere trasparente l'esposizione finanziaria pubblica, perimetrando con esattezza l'alea economica remunerabile.

La strutturazione di tali incentivi interseca direttamente la disciplina eurocomunitaria in materia di aiuti di Stato, di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). L'istituzione di schemi di supporto nazionale volte a garantire la continuità delle forniture o la remunerazione della capacità di generazione comporta un'intrinseca commistione tra elementi di mercato ed elementi imperativi (*command and control*)⁸. Tali misure, rivestendo carattere selettivo e distorsivo della concorrenza, sono assoggettate al rigoroso scrutinio preventivo di compatibilità da parte della Commissione Europea. Come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nel noto precedente *Vent De Colère*, un meccanismo di compensazione integrale dei costi industriali, finanziato mediante maggiorazioni obbligatorie imposte dallo Stato e gravanti sui consumatori finali, integra il requisito dell'impiego di «risorse statali» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE⁹.

Tale severità valutativa emerge chiaramente dall'evoluzione della prassi decisionale della Commissione Europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Nell'arresto reso dalla Grande Sezione sul caso Hinkley Point C, la Corte ha confermato la compatibilità dei CfD nel settore nucleare ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, subordinandola tuttavia alla presenza di rigorosi meccanismi di condivisione degli utili (*gain-share*) e di restituzione delle rendite in eccedenza (*claw-back*), idonei a escludere qualsiasi sovracompenso e ad addossare i rischi di costruzione sul privato¹⁰. Tale orientamento di stretto rigore economico informa altresì le più recenti decisioni autorizzatorie della Commissione in materia di nuova capacità o prolungamento dei reattori europei, nonché le linee guida sugli aiuti di Stato per l'industria pulita. Ne consegue che l'assoluta indeterminatezza del disegno di legge delega italiano, omettendo di tipizzare i presupposti e i tetti massimi delle misure di sostegno, espone i futuri decreti delegati al concreto rischio di blocco in sede di notifica preventiva a Bruxelles per difetto di proporzionalità e violazione della disciplina della concorrenza.

⁸ Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *I meccanismi di remunerazione della capacità di generazione elettrica e la disciplina sugli aiuti di Stato: alcune osservazioni critiche sugli orientamenti della Commissione europea*, in AA.VV., *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Milano, 2017, pp. 133 ss.

⁹ Corte di Giustizia UE, Sentenza 19 dicembre 2013, causa C-262/12, *Association Vent De Colère!*. Sul punto, la Commissione Europea ha ribadito che le sovvenzioni finanziate mediante contributi obbligatori imposti dallo Stato implicano un trasferimento di risorse pubbliche anche laddove non siano materialmente gestite da autorità pubbliche (Comunicazione 19 luglio 2016, C 261/1). Si veda ampiamente L. DEL FEDERICO, *Aiuti di Stato, fiscalità e "parafiscalità" nel settore energetico: ibridazione, modernizzazione e bilanciamento*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n. 1, 2017, pp. 59 ss.

¹⁰ Cfr. Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, Sentenza 22 settembre 2020, causa C-594/18 P (Repubblica d'Austria c. Commissione europea), che ha confermato la decisione della Commissione (UE) 2015/658 sull'aiuto di Stato a favore della centrale nucleare di Hinkley Point C (SA.34947), riconoscendo la compatibilità dei contratti per differenza e delle garanzie di credito purché subordinati a rigidi tetti di rendimento e a clausole di recupero per scongiurare l'aiuto di funzionamento. In senso conforme, sull'applicazione della disciplina degli aiuti ex art. 107, par. 3, lett. c), TFUE ai nuovi reattori europei e all'estensione della loro vita utile, si vedano le decisioni della Commissione Europea nei casi SA.58207 (Cechia - Sostegno per il sito Dukovany II) e SA.106107 (Belgio - Prolungamento del ciclo di vita di due reattori nucleari), nonché la Comunicazione della Commissione, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, C/2025/3602, 4 luglio 2025, punto 13 e nota 11.

4. I principi del risultato e dell'accesso al mercato alla luce del codice dei contratti pubblici

L'articolo 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 istituisce il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo cardine per l'azione dei soggetti aggiudicatori. Questa disposizione impone che l'affidamento del contratto e la sua esecuzione avvengano con la massima tempestività e con il migliore rapporto tra qualità e prezzo¹¹. La realizzazione di complesse infrastrutture energetiche avanzate rientra pienamente nel perimetro di applicazione di tale regola di vertice, la quale riveste una valenza precettiva e non meramente programmatica. L'azione amministrativa deve tendere al conseguimento dell'obiettivo industriale senza tollerare dilazioni temporali o incrementi ingiustificati degli oneri di commessa. Il richiamo al codice dei contratti pubblici, pertanto, non assolve a una funzione puramente ermeneutica, ponendosi come parametro essenziale per evitare l'insorgere di discipline speciali che sottraggano la selezione dei partner tecnologici a regole concorrenziali verificabili.

Le ampie formule programmatiche utilizzate dall'articolo 2, comma 1, lettere r) e dd) del disegno di legge A.C. 2669 entrano in diretta tensione con il principio dell'accesso al mercato e della massima concorrenzialità¹². La mancata previsione di procedure competitive predeterminate per la scelta dei partner industriali evoca il concreto rischio di un ricorso a modelli di affidamento diretto o a regimi derogatori *extra ordinem*, in potenziale frizione con il quadro delle direttive europee sull'evidenza pubblica (Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE). Tale distonia sistematica richiama le criticità strutturali che caratterizzarono l'ormai superato «regime delle infrastrutture strategiche» di cui al vecchio codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006). L'esperienza giuridica di quel modello speciale ha ampiamente dimostrato come la deroga alle procedure ordinarie di evidenza pubblica non acceleri la realizzazione dei progetti, ma amplifichi l'indeterminatezza dei costi, deprima la trasparenza e generi un diffuso contenzioso amministrativo.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi in materia di regimi autorizzatori speciali nel settore energetico ha costantemente riaffermato che le esigenze di semplificazione e di celerità procedimentale non possono elidere il nucleo essenziale del confronto competitivo¹³. Tale impostazione trova un preciso riscontro nella stessa giurisprudenza costituzionale: con specifico riferimento alle grandi concessioni di rilevanza energetica, il Giudice delle Leggi ha infatti statuito l'inderogabilità del confronto concorsuale, chiarendo come la gara pubblica costituisca lo strumento indispensabile e insostituibile per promuovere la trasparenza di mercato e scongiurare asimmetrie regolatorie¹⁴.

¹¹ Cfr. F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023, pp. 3 ss., il quale teorizza il passaggio dalla funzione descrittiva a quella precettiva del risultato. Sul punto si veda anche S. VACCARI, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2024, p. 669, e A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Atti del convegno annuale, Venezia, Fondazione Cini, 28-29 settembre 2006*, Milano, 2007, pp. 233 ss.

¹² Sulla stretta correlazione tra concorrenza, trasparenza e risultato, espressamente qualificate come strumenti funzionali al conseguimento dell'obiettivo pubblico, cfr. R. CARANTA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici - I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, artt. 1-12, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2023, p. 1950.

¹³ Cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 28 aprile 2026, n. 3316, la quale, in ordine alle concessioni per infrastrutture nel settore energetico, ha statuito che la qualificazione dell'attività come servizio pubblico non può «consentire indiscriminatamente l'affidamento diretto [...] in palese violazione del paradigma della concorrenza per il mercato», sussistendo al contrario il «conseguente obbligo di gara».

¹⁴ Cfr. Corte Cost., 22 dicembre 2011, n. 339, ove si ribadisce l'inderogabilità delle procedure competitive per l'affidamento delle concessioni di produzione di energia e si chiarisce che «la gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza» (in senso conforme, si vedano anche le

L'adozione di provvedimenti speciali deve coordinarsi con le regole generali della contabilità pubblica. Come evidenziato da autorevole dottrina, l'introduzione di «semplificazioni al buio» finisce per complicare, anziché razionalizzare, l'azione amministrativa, risolvendosi in una grave debolezza strutturale nella regolazione dei rapporti contrattuali tra lo Stato e le imprese¹⁵. La disciplina speciale, in definitiva, non può sottrarre la scelta dei partner industriali alle regole ordinarie dell'evidenza pubblica. L'assenza di procedure competitive predeterminate in sede di affidamento si riflette inevitabilmente, sul piano esecutivo, nella mancanza di una tipizzazione dell'allocazione dei rischi negoziali, alla cui disamina è dedicato il paragrafo seguente.

5. L'assenza di una tipizzazione nell'allocazione dei rischi infrastrutturali e i riflessi sulla contabilità pubblica poliennale

L'articolo 3 del disegno di legge A.C. 2669 individua i criteri direttivi per la costruzione degli impianti, ma trascura la predeterminazione dei modelli contrattuali applicabili. Il testo non chiarisce le modalità con cui lo Stato e i privati dovranno dividersi gli oneri economici derivanti da eventuali ritardi o incrementi dei costi dei materiali. Il codice dei contratti pubblici stabilisce invece regole precise per la distribuzione del rischio operativo nell'ambito delle concessioni e dei partenariati¹⁶. L'assenza di un rinvio a queste disposizioni ordinarie introduce rilevanti incertezze sulla sostenibilità economica dei progetti sul lungo periodo, prestando il fianco ai rischi intrinseci di quelle deroghe speciali che rinunciano all'evidenza dei modelli consolidati. Il rinvio dell'intera materia a successivi decreti ministeriali accresce l'indeterminatezza del quadro economico, laddove l'ordinamento esige che i flussi tariffari siano ancorati a matrici di responsabilità definite, riducendo l'esposizione del bilancio pubblico¹⁷.

Tale indeterminatezza si scontra con l'evoluzione impressa dal recente Decreto Correttivo alla disciplina della finanza di progetto. La modifica dell'articolo 193, comma 3, del codice dei contratti pubblici evidenzia come la presentazione di studi preliminari privi di un quadro economico definito addossi all'amministrazione concedente un complesso onere valutativo, oscillante tra la sanatoria coatta e il rigetto della proposta, confermando la necessità di modelli predefiniti per impedirne squilibri poliennali¹⁸. Sotto questo profilo, l'omessa tipizzazione del rischio da parte del legislatore delegante assume una precisa rilevanza in ordine ai criteri di contabilità nazionale stabiliti in sede europea dal

sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008).

¹⁵ Cfr. A. SANDULLI, *Semplificazioni razionalizzanti, semplificazioni complicanti, semplificazioni "al buio"*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2024, pp. 660 ss.

¹⁶ Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione di concessione e partenariato, deve coincidere in modo rigoroso con il rischio di esposizione alle fluttuazioni di mercato. Cfr. S. LEVSTIK, *La proposta di Direttiva sulle concessioni: una prima analisi ricognitiva*, in AA.VV., *Negoziazioni Pubbliche - scritti su concessioni e partenariati pubblico privati*, Milano, 2013, p. 143, restando pertanto a carico del privato i costi e gli oneri legati a ritardi, cattiva gestione o inadempimenti.

¹⁷ Sulla necessità che la strutturazione dei contratti di PPP sia preceduta da un rigoroso vaglio di sostenibilità pubblica, si veda M. RICCHI, *Struttura e semantica del PPP: le concessioni e la finanza di progetto nel nuovo Codice, il D.Lgs. n. 36/2023*, in *Urbanistica e appalti*, n. 3, 2024, pp. 307 ss.. L'Autore evidenzia come la valutazione preliminare di fattibilità prescritta dall'art. 175 del nuovo Codice estenda l'indagine all'«affordability» degli enti concedenti (ossia alla loro capacità di indebitamento), imponendo di misurare *ex ante* la supportabilità degli impegni economici di lunga durata, in special modo per le opere che necessitano del versamento di canoni o contributi poliennali.

¹⁸ Cfr. G. F. CARTEI - M. RICCHI, *Il partenariato pubblico privato e la finanza di progetto*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2025, pp. 1940 ss.

Regolamento (UE) n. 549/2013 (SEC 2010). La qualificazione dell'operazione economica come appalto pubblico ovvero come contratto di partenariato pubblico-privato¹⁹ determina l'obbligo di iscrizione delle poste patrimoniali all'interno (*on-balance*) o al di fuori (*off-balance*) del bilancio dell'ente concedente²⁰. Affinché gli ingenti capitali necessari alla realizzazione delle infrastrutture nucleari possano essere contabilizzati *off-balance* - preservando la formale clausola di invarianza finanziaria dello Stato - le linee guida Eurostat esigono il trasferimento effettivo in capo all'operatore privato del rischio di costruzione combinato con il rischio di domanda o di disponibilità. Tale qualificazione contabile non discende dalla sola denominazione formale del negozio, bensì dalla verifica sostanziale dell'allocazione dei rischi secondo i parametri eurolunitari. Senza una tipizzazione rigorosa dei rischi contrattuali ai sensi dell'articolo 174 del codice dei contratti pubblici, la delega lascia spazio a future esternalizzazioni di costi, determinando l'automatica re-imputazione dell'intero debito infrastrutturale sul bilancio consolidato dello Stato e inficiando l'invarianza finanziaria della riforma.

La salvaguardia dell'equilibrio contrattuale nelle commesse di lunga durata costituisce un profilo centrale per evitare lo snaturamento del sinallagma economico. Nell'ordinamento nazionale dei contratti pubblici, la gestione delle contabilità di commessa a fronte di variazioni imprevedibili dei fattori produttivi trova un ancoraggio positivistico specifico nell'articolo 120 del d.lgs. n. 36/2023, che disciplina l'istituto della revisione dei prezzi e tipizza l'alea contrattuale ordinaria, nonché nel dovere di rinegoziazione secondo buona fede e conservazione dell'equilibrio contrattuale sancito dall'articolo 9 del medesimo Codice. La totale omissione di una clausola di coordinamento con tali rimedi di diritto comune all'interno del disegno di legge delega trasforma il rischio tecnologico ed esecutivo in una lacuna regolatoria qualificata. Le ricadute di un anomalo andamento delle lavorazioni o l'introduzione di varianti in corso d'opera non possono risolversi nell'accollo forzoso in capo alla committenza pubblica di inefficienze gestionali estranee all'assetto originario della gara²¹, né legittimare una possibile alterazione dei flussi finanziari contrattuali che eluda i meccanismi ordinari di ripartizione del rischio e di compensazione prescritti dal codice dei contratti pubblici²².

¹⁹ Sull'esigenza che la scelta del partenariato pubblico-privato sia fondata su rigorose analisi comparative (*Value for Money*), al fine di scongiurare che l'allocazione del rischio, formalmente traslata sull'operatore privato, finisca per gravare surrettiziamente sul bilancio pubblico, si veda T. PROSSER, *The Economic Constitution*, Oxford, 2014, pp. 230 ss. In tale prospettiva, moniti severi sulle disfunzioni gestionali e sui limiti contabili di operazioni mal strutturate sono stati formulati anche dalla magistratura contabile europea; cfr. Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n. 09/2018, *Partenariati pubblico-privato nella UE: carenze diffuse e benefici limitati*.

²⁰ Sulla necessità che sussista un sostanziale trasferimento del rischio operativo a carico del soggetto privato ai fini della contabilizzazione *off-balance* dell'operazione, in linea con le decisioni Eurostat (*Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA95*, 2012 edition), si veda G. BO, P. MARASCO, L. MARTINIELLO, E. MENDUNI, *Documento UTFP, Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di opere pubbliche: l'impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*, in www.utfp.it, 2011.

²¹ Sui limiti al ristoro dei costi fissi in caso di andamento anomalo del cantiere, nonché sull'esigenza di un rigoroso coordinamento tra la prova dell'inefficienza e il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, si rinvia a B. TAVERNITI, *L'anomalo andamento dell'appalto pubblico e la liquidazione delle spese generali: tra rigore probatorio e realtà economica*, in *Giuricivile*, 11 maggio 2026, pp. 1 ss.. Il contributo evidenzia come la tutela del sinallagma funzionale imponga di non trasformare l'appaltatore in un finanziatore forzoso delle inefficienze della committenza pubblica. In senso complementare, sulla radicale disapplicazione dei meccanismi presuntivi e sulla necessità di imporre all'impresa una stringente dimostrazione analitica dei costi strutturali inoperosi al fine di quantificare l'effettivo sbilanciamento del sinallagma, si veda G.E. MOSCARINI, *La tempestività delle riserve nell'andamento anomalo dei lavori*, in *Metodo Giuridico*, 13 maggio 2026.

²² Per un'analisi del divieto di modifiche sostanziali in corso d'esecuzione e sull'esigenza di preservare l'autovincolo della stazione appaltante rispetto a pretese di sostituzione o variazione temporale delle prestazioni

6. Il rischio di traslazione contabile degli extra-costi di costruzione e il sindacato giurisprudenziale sulle componenti tariffarie

L'analisi economica applicata alle grandi infrastrutture evidenzia che i tempi di realizzazione incidono in modo determinante sulla sostenibilità finanziaria dei complessi industriali. La costruzione di impianti tecnologici avanzati comporta investimenti caratterizzati da un lungo orizzonte temporale di ammortamento. La memoria della Banca d'Italia²³ evidenzia che i ritardi nell'esecuzione delle opere registrati nelle recenti esperienze europee hanno spesso raddoppiato i capitali inizialmente stimati, generando un fattore di instabilità per il mercato elettrico nazionale.

Sul piano dell'evidenza empirica, le risultanze internazionali confermano la concretezza di tali fluttuazioni patrimoniali. L'esperienza francese del reattore EPR di Flamanville ha registrato una dilatazione dei costi dai 3 miliardi di euro preventivati a un consuntivo vicino ai 20 miliardi, con un prolungamento dei cantieri per oltre quindici anni. Parallelamente, il programma di piccoli reattori modulari NuScale negli Stati Uniti ha visto raddoppiare gli oneri stimati fino a 9 miliardi di dollari prima dell'interruzione definitiva del progetto nel 2023²⁴.

Il nodo regolatorio essenziale attiene all'individuazione dei soggetti chiamati a sopportare gli extra-costi derivanti da varianti d'opera o rallentamenti della cantierizzazione. Se le vicende francesi e statunitensi offrono la dimostrazione empirica della ricorrenza dei disallineamenti di spesa, il Regno Unito rappresenta il termine di comparazione giuridica d'elezione per l'allocatione dei rischi: l'ordinamento d'oltremania, mediante il *Nuclear Energy (Financing) Act 2022*, ha infatti introdotto, accanto agli strumenti di sostegno fondati sui CfD, un distinto modello di finanziamento regolato basato sulla *Regulated Asset Base* (RAB), formalizzando la scelta regolatoria di traslare preventivamente l'alea di cantiere sui consumatori attraverso maggiorazioni applicate direttamente sulle bollette elettriche prima dell'entrata in funzione degli impianti²⁵. Il confronto evidenzia, pertanto, come la scelta tra un modello di stabilizzazione dei ricavi successivo all'entrata in esercizio e un modello di anticipazione tariffaria del rischio costruttivo non sia neutrale, determinando una differente distribuzione dei carichi economici tra operatore, fiscalità generale e consumatori. Nel contesto italiano, in assenza di un tassativo sbarramento legislativo, il concessionario privato potrebbe analogamente sollecitare l'intervento dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) per ottenere la revisione delle componenti tariffarie ordinarie o l'attivazione di specifiche voci nell'ambito degli oneri generali di sistema (storicamente riconducibili alle componenti di tipo A o UC), giustificando il recupero dei capitali immobilizzati con l'esigenza di assicurare la remunerazione del capitale investito²⁶.

pattuite, si veda B. TAVERNITI, *Asimmetria temporale dell'equivalenza tecnologica e divieto di aliud pro alio negli appalti di lavori e forniture*, in *Salvis Juribus*, 11 maggio 2026, pp. 1 ss.

²³ Banca d'Italia, *Memoria sul disegno di legge A.C. 2669 (Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile)*, 23 febbraio 2026, cit.

²⁴ Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, Servizi Studi, *Dossier sul disegno di legge A.C. 2669-A*, n. 623/1, 25 maggio 2026, p. 24 ss., quali elementi di supporto all'analisi della variabilità dei costi delle tecnologie nucleari avanzate.

²⁵ Sul modello comparato britannico, fondato sull'applicazione dello schema *Regulated Asset Base* (RAB) alle nuove centrali nucleari (introdotto con il *Nuclear Energy (Financing) Act 2022*) al fine di traslare sul gettito tariffario prelevato dai fornitori parte dell'alea di costruzione prima dell'entrata in funzione degli impianti, si veda Commissione Europea, *Comunicazione Programma indicativo per il settore nucleare (PINC)*, COM(2025) 315 final, 13 giugno 2025, p. 10.

Si assiste in tal modo alla conversione del rischio squisitamente tecnico-costruttivo in un rischio giuridico di sistema. Tali strumenti non sono, peraltro, tra loro fungibili. Il recupero tariffario regolato, l'imposizione di oneri generali di sistema e il sostegno diretto a carico del bilancio pubblico presentano presupposti giuridici, effetti contabili e implicazioni in materia di aiuti di Stato differenti. In assenza di rigidi vincoli contabili, l'omessa regolazione delle fonti di finanziamento attiva un canale di trasferimento indiretto sulla tariffa d'utenza, incompatibile con la funzione protettiva intrinseca alla disciplina dei servizi di interesse generale²⁷.

Tale potenziale esternalizzazione dell'alea industriale si scontra con i precisi confini posti dalla giurisprudenza a tutela degli utenti dei servizi economici di interesse generale. La Corte di Cassazione, con la nota sentenza 22 febbraio 2023, n. 5492, ha statuito il divieto di impiegare i conguagli regolatori e le integrazioni tariffarie postume al fine di allocare sull'utenza gli errori di gestione o le carenze previsionali collegate alla rischiosità intrinseca dell'attività imprenditoriale²⁸. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il fulcro dell'intero quadro regolativo risiede nella rigorosa aderenza delle pretese economiche rivolte all'utenza ai soli costi efficienti effettivamente sostenuti dall'impresa, escludendo che il consumatore finale possa trasformarsi in un assicuratore involontario dei deficit operativi del privato²⁹. Ne consegue che, in assenza di una clausola di sbarramento normativo inserita all'interno del disegno di legge delega, l'adozione di decreti attuativi volti a consentire il recupero tariffario degli extra-costi potrebbe porsi in diretta tensione con il principio, affermato dalla Suprema Corte, secondo cui la regolazione non può tramutarsi in uno strumento di socializzazione forzata dell'alea ordinaria d'impresa.

7. Il divieto di elusione sostanziale del referendum e la tutela costituzionale

La legittimità costituzionale di una nuova disciplina sulla generazione atomica rimane condizionata al rispetto delle consultazioni referendarie del passato. L'insegnamento costante della giurisprudenza costituzionale è nel senso che il legislatore ordinario conserva il potere di normare una materia oggetto di abrogazione popolare, ma non può ripristinarne l'indirizzo politico precettivo senza realizzare un

²⁶ Sulla natura giuridica degli oneri generali di sistema, si veda Cass. civ., SS.UU., 14 maggio 2024, n. 27686, nella quale è stata esclusa la natura tributaria di tali prelievi, chiarendo che essi rispondono a logiche ed esigenze settoriali correlate al mercato dell'energia e, pertanto, *«sfuggono al necessario collegamento con il principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.»*, restando attratti in via esclusiva dal sistema di regolazione tariffaria al dettaglio.

²⁷ La traslazione degli oneri di incentivazione energetica sulle tariffe d'utenza rileva direttamente ai fini della disciplina europea sugli aiuti di Stato, implicando un trasferimento di risorse statali anche se non materialmente gestite dalle autorità pubbliche: Cfr. Corte di Giustizia UE, sent. 19 dicembre 2013, C-262/12, *Vent De Colère*, cit. Relativamente al dibattito nazionale, sul peso attuale della spesa per la materia energia e degli oneri generali di sistema sui consumatori finali italiani, si veda Banca d'Italia, *Memoria sul disegno di legge A.C. 2669*, 23 febbraio 2026, cit.

²⁸ Cfr. Cass. civ., Sez. III, ord. 22 febbraio 2023, n. 5492 (in senso conforme si vedano anche Cass. civ., 17 febbraio 2023, n. 5127 e Cass. civ., 22 maggio 2024, n. 14347), ove si esclude la legittimità di conguagli regolatori utilizzati per allocare sull'utenza errori di gestione o di previsione collegati alla generale rischiosità del servizio, dovendo le pretese economiche conformarsi ai soli costi efficienti sostenuti. Per un'analisi dettagliata di tale orientamento e dei limiti al recupero tariffario dei costi impreveduti, si veda G. SPINA, *Conguagli e recupero dei costi per partite pregresse: le indicazioni delle Sezioni Unite*, in *Ambiente*, n. 3, 2026, pp. 31 ss.

²⁹ Il parallelismo con i principi di rigore causale emerge anche in materia di diritto dell'ambiente, ove il principio generale «chi inquina paga» (art. 191 TFUE) osta all'accollo di diseconomie esterne e costi di ripristino in capo a soggetti estranei alla causazione materiale del danno. Nel settore dei servizi pubblici economici, tale logica di sistema vieta la traslazione automatica del rischio d'impresa sull'incolpevole platea degli utenti.

mutamento profondo dei presupposti di fatto e di diritto. La Corte Costituzionale, con la sentenza 26 gennaio 2011, n. 28, ha convalidato il diritto del corpo elettorale di determinare la strategia energetica nazionale³⁰. Il limite alla potestà legislativa trova la sua definizione più stringente nella successiva sentenza 7 giugno 2011, n. 174, nella quale la Consulta ha chiarito che il divieto di ripristino della normativa abrogata opera anche davanti a riforme che realizzino una mera flessibilizzazione dei tempi o modifiche formali delle procedure, qualora l'originaria *ratio* protettiva venga elusa dal legislatore sopravvenuto.

Il disegno di legge A.C. 2669 introduce i piccoli reattori modulari quale fattore di novità tecnica rispetto alle vecchie centrali di grande taglia³¹. Questa evoluzione tecnologica non appare tuttavia autosufficiente sotto il profilo del sindacato di costituzionalità. Il superamento delle censure della Consulta richiede che la discontinuità ordinamentale sia strutturalmente verificabile sul piano dei meccanismi economici di accollamento del rischio, impedendo la riproposizione del modello di protezione dell'investitore privato a carico della collettività. La giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità dei quesiti, a partire dalla sentenza 3 febbraio 1987, n. 25, esige infatti una netta separazione tra la finanza pubblica e il capitale privato. In tale quadro, la leale cooperazione istituzionale con le autonomie locali - attuata mediante il modulo procedimentale dell'autorizzazione unica in sede di Conferenza di servizi³² - svolge una funzione strettamente sussidiaria, volta a mitigare il rischio amministrativo di blocco locale dei progetti e a governare le connesse misure di compensazione³³.

L'efficacia di tali moduli procedimentali rimane condizionata dalla stabilità dei rapporti economico-contrattuali di vertice, strutturandosi in forma di sillogismo chiuso. Affinché la novità tecnologica dei piccoli reattori modulari integri la discontinuità sostanziale richiesta dalla Consulta, è necessario che la legge delega strutturi la matrice dei rischi in modo tale da escludere qualunque finanziamento pubblico

³⁰ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza 26 gennaio 2011, n. 28, che ha riconosciuto la legittimità delle consultazioni popolari in materia di indirizzo energetico strategico nazionale. Per le procedure di localizzazione e la separazione tra rischio d'impresa e finanza pubblica, si veda anche Corte Costituzionale, Sentenza 3 febbraio 1987, n. 25. La dottrina costituzionalistica ha peraltro chiarito che il nuovo articolo 9 della Costituzione, pur innalzando la tutela ambientale a valore primario, costituisce pur sempre una norma di principio che non assegna a tale interesse una priorità assoluta e automatica, esigendo in ogni caso un ragionevole bilanciamento con gli altri valori costituzionali. In tal senso, si rinvia a V. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giur. dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 15 ss., e a L. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, in *Forum di quaderni cost.*, n. 3, 2021, pp. 305 ss.

³¹ Sulle prospettive di mercato dei piccoli reattori modulari (SMR - *Small Modular Reactors*), dei reattori modulari avanzati (AMR - *Advanced Modular Reactors*) e dei micro-reattori, assunti a baricentro della nuova strategia nucleare, si veda Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, Servizi Studi, Dossier: Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile, n. 623/1, 25 maggio 2026, pp. 6 ss., ove si analizzano le iniziative industriali per attrarre investimenti e sviluppare una filiera continentale scalabile nel prossimo decennio.

³² Sulla strutturale tensione tra gli strumenti di semplificazione amministrativa (quali l'autorizzazione unica) e la necessaria ponderazione gerarchica dei molteplici interessi pubblici coinvolti nella transizione energetica (in primis la tutela ambientale e paesaggistica), si rinvia all'attenta ricostruzione di S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1, 2023, pp. 59 ss.

³³ Sull'evoluzione del modello dell'autorizzazione unica quale modulo di semplificazione volto a ricondurre a unità la frammentazione dei processi amministrativi nel settore energetico e nucleare, con la previsione di termini massimi di valutazione e la partecipazione degli enti territoriali, si veda la ricognizione operata in *Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Direzione Generale, Provvedimenti e Autorizzazioni*, nota aggiornata al 2 febbraio 2026.

implicito o surrettizio dell'investitore privato³⁴. In assenza di una simile declinazione economico-contrattuale, l'omessa definizione della matrice dei rischi priva l'ordinamento di un indice verificabile della discontinuità sostanziale invocata dal legislatore alla luce della giurisprudenza costituzionale, esponendo la futura disciplina delegata al fondato dubbio di elusione dell'indirizzo referendario e imponendo l'innesto di puntuali clausole correttive nel testo dell'A.C. 2669 in sede di esame parlamentare.

8. Prospettive di emendamento normativo per un mercato energetico integrato

Delineato il quadro normativo vigente e ricostruiti i vincoli derivanti dalla contabilità pubblica e dal diritto eurounitario, l'esame parlamentare del disegno di legge A.C. 2669 offre l'opportunità di introdurre mirati correttivi di natura precettiva, volti a superare l'isolamento della disciplina speciale rispetto alle regole ordinarie dell'azione amministrativa. L'indeterminatezza riscontrata nelle modalità di incentivazione e finanziamento può essere ricomposta attraverso l'espresso richiamo alle matrici del codice dei contratti pubblici, articolando l'intervento legislativo su tre specifiche proposte emendative.

Anzitutto, si rende necessaria l'introduzione, all'interno dell'articolo 3 del disegno di legge, di una clausola di coordinamento vincolante che condizioni l'adozione dei decreti attuativi al rispetto dell'articolo 174 del decreto legislativo n. 36/2023. L'ancoraggio alla matrice ordinaria di allocazione del rischio operativo assicura la selezione dei partner tecnologici mediante procedure concorrenziali ed evidenza pubblica, escludendo l'insorgere di regimi speciali derogatori e garantendo una trasparenza verificabile *ex ante*. La disposizione emendativa, per ragioni di coerenza sistematica, potrebbe essere modellata secondo la seguente formulazione: *«I decreti legislativi di cui all'articolo 3, qualora contemplino operazioni di concessione o di partenariato pubblico-privato, sono adottati nel rispetto dei criteri di allocazione del rischio operativo di cui all'articolo 174 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, i quali costituiscono parametro inderogabile per la corretta strutturazione del rapporto contrattuale e per la sostenibilità economico-finanziaria poliennale dell'intervento, ferma restando la verifica della relativa qualificazione contabile secondo le regole europee applicabili»*³⁵.

Analogamente, l'articolo 5 della delega deve essere integrato con una rigida clausola di salvaguardia tariffaria, finalizzata a sbarrare il trasferimento indiretto dei costi industriali sulla bolletta elettrica. La disposizione dovrebbe prevedere espressamente che *«gli extra-costi di costruzione, le varianti d'opera e gli oneri economici derivanti dai ritardi nell'esecuzione delle infrastrutture nucleari non imputabili a inefficienze o consumi dell'utente finale non possono, in nessun caso, essere trasferiti sulle componenti*

³⁴ Sull'esigenza di prefigurare idonee e stabili garanzie finanziarie ed assicurative *ex ante* al fine di evitare che i gravosi costi di disattivazione, smantellamento (*decommissioning*) e ripristino dei siti, in caso di insolvenza o inazione dell'operatore privato, vengano socializzati e scaricati forzosamente sulla fiscalità generale, si veda, per i profili di allocazione eziologica degli oneri materiali, Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 2026, n. 4045, ampiamente commentata da F. PALUMBO, *L'accertamento causale probabilistico e la bonifica dei siti contaminati: profili dogmatici e criticità applicative*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2026, pp. 1 ss.

³⁵ Sulla progressiva contrattualizzazione dei vincoli di sostenibilità lungo le filiere produttive, e sulla conseguente necessità di selezionare partner industriali in grado di garantire standard rigorosi mediante procedure aperte e trasparenti, si veda la recente Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, c.d. CSDDD), pubblicata nella *G.U.U.E.* del 5 luglio 2024. Il provvedimento europeo rende responsabili le imprese di maggiori dimensioni per gli impatti negativi sull'ambiente derivanti dalle loro attività e dalle relazioni commerciali lungo l'intera catena del valore (*supply chain*), imponendo l'adozione di rigorosi modelli preventivi di gestione dei rischi.

della tariffa ordinaria né porsi a carico degli oneri generali di sistema di cui alla disciplina regolatoria nazionale». Una tale integrazione si configurerebbe come una vera e propria clausola di salvaguardia, atta a distinguere nettamente tra i rimedi ordinari di conservazione dell'equilibrio contrattuale - da comporre nell'ambito del rapporto con l'amministrazione concedente secondo i limiti di bilancio e le regole europee sugli aiuti di Stato - e la regolazione tariffaria, impedendo che l'alea costruttiva e gli imprevisti di cantiere vengano surrettiziamente scaricati sui consumatori finali³⁶.

Da ultimo, si palesa l'esigenza di integrare l'articolo 2 della legge di delegazione mediante la tipizzazione legislativa dei criteri di incentivo. Il testo non può delegare interamente alle fonti regolamentari secondarie la conformazione dei sussidi, ma deve perimetrare *ex ante* i presupposti di attivazione, i criteri di selezione e i limiti massimi di rivalsa. Tale tipizzazione deve assumere come baricentro normativo il modello dei contratti bilaterali per differenza (CfD), introducendo una specifica previsione che potrebbe essere così formulata: *«I regimi di sostegno diretto alla produzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera r), assumono la forma di contratti bidirezionali per differenza, definendo per legge i criteri di determinazione del prezzo di esercizio (strike price) a copertura dei soli costi efficienti di investimento ed esercizio, e stabilendo il vincolo di riversamento e riaccredito ai clienti finali delle eccedenze patrimoniali maturate qualora il prezzo di mercato superi il livello prefissato, in conformità all'articolo 19-quinquies del Regolamento (UE) 2019/943»*. Un siffatto presidio può definire il circuito regolatorio, prevenendo rendite parassitarie e garantendo la piena stabilità economica del sistema.

L'adozione di questi specifici presidi emendativi può contribuire ad assicurare la coerenza sistematica della riforma, coniugando gli obiettivi strategici di transizione ecologica con la tutela del bilancio dello Stato e della contabilità nazionale. In una prospettiva di lungo periodo, l'armonizzazione della delega con le regole dell'evidenza pubblica e della responsabilità patrimoniale allineerebbe l'ordinamento italiano ai principi di efficienza e stabilità del mercato energetico integrato europeo, in piena armonia con il quadro normativo tracciato dal Regolamento (UE) 2024/1747, offrendo agli investitori un quadro regolatorio certo e garantendo, al contempo, la totale protezione del consumatore finale.

³⁶ Il divieto di esternalizzare i costi di costruzione, gestione e smantellamento sulla collettività costituisce la diretta e rigorosa applicazione del principio «chi inquina paga» (art. 191 TFUE), cardine delle politiche ambientali dell'Unione Europea. Sull'esigenza dogmatica di internalizzare le diseconomie esterne per impedire che gli oneri del ripristino ecologico gravino sul bilancio pubblico e sulla fiscalità generale, si veda F. PALUMBO, *L'accertamento causale probabilistico e la bonifica dei siti contaminati: profili dogmatici e criticità applicative*, cit., pp. 1 ss. Per un'analisi dell'intersezione tra tale principio e il divieto di aiuti di Stato o di agevolazioni parafiscali occulte nel mercato dell'energia, si rinvia altresì a M. MICCINESI, *Ambiente e fiscalità*, in G. Bonardi - C. Patrignani (a cura di), *Energie alternative e rinnovabili*, Milano, 2011, pp. 625 ss., e a P. Selicato, *La tassazione ambientale: nuovi indici di ricchezza, razionalità del prelievo e principi dell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, n. 2-3, 2004, pp. 257 ss.