

CIRCOLAZIONE E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI RADIOATTIVI FRA LEGISLAZIONE STATALE, REGIONALE E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1.— La nuova disciplina sulla disattivazione degli impianti nucleari recata dal decreto legge 24 gennaio del 2012, n. 1 (c.d. decreto “liberalizzazioni”) insieme alla sentenza della Corte costituzionale 9 marzo 2012, n. 54 ripropongono l’urgenza di una soluzione a regime della questione della circolazione e del deposito dei materiali radioattivi.

La disciplina del decreto legge è tutta rivolta all’accelerazione ed alla semplificazione delle complesse procedure di dismissione delle centrali, ciò rende impellente il rinvenimento di modalità per il definitivo stoccaggio degli ingenti materiali che sono destinati a derivarne. La sentenza n. 54 del 2012 dichiara incostituzionale il divieto, posto dalla legge della Regione Molise 21 aprile 2011, n. 7, di utilizzare il territorio regionale al fine di depositarvi materiali e rifiuti radioattivi.

La disposizione regionale era stata preceduta da leggi di analogo contenuto della medesima e di altre regioni¹, adottate nell’intento di sottrarre i relativi territori al processo di localizzazione del cd. “Deposito nazionale”, un sito unico in cui far confluire la massa dei rifiuti radioattivi prodotti nell’intero territorio statale, secondo quanto previsto nel decreto legge 14 novembre 2003, n. 314.

La Corte aveva già dichiarato incostituzionali queste discipline regionali con le sentenze 29 gennaio 2005, n. 62, e 28 giugno 2006, n. 247, ma le preoccupazioni regionali non si erano materializzate per le difficoltà tecniche e politiche incontrate dallo Stato nella realizzazione del deposito. Quando il progetto, con il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, è stato rilanciato, la Regione Molise ha riproposto, con alcune marginali modifiche, il divieto della localizzazione nel territorio regionale del deposito nazionale, che la Corte ha nuovamente dichiarato illegittimo.

2.— I divieti regionali in esame per loro natura si inseriscono nella più ampia cornice costituita dalla disciplina che il legislatore statale nel corso del tempo ha dedicato alla problematica delle scorie radioattive prodotte nel nostro Paese, ed in cui l’istituzione di un unico deposito nazionale, in attesa della sua implementazione, ha convissuto con l’idea, opposta, di una pluralità di siti destinati al relativo smaltimento.

In tale ultima direzione, in effetti, era orientata la legge 17 marzo 1995, n. 230, la quale disciplina il deposito e lo smaltimento, da un lato, dei rifiuti radioattivi derivanti da attività industriali, mediche e di ricerca; dall’altro lato, delle scorie radioattive rinvenienti dalla disattivazione delle quattro centrali nucleari operative in Italia fino all’esito del referendum del 1987.

Il trattamento della prima categoria di rifiuti è contemplato dall’articolo 33 della legge, che prevede la costituzione e l’esercizio di più installazioni per il relativo deposito o smaltimento, sottoponendo tali operazioni a nulla osta “del Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato, di concerto con i Ministeri dell’ambiente, dell’interno, del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, sentita la regione o la provincia autonoma interessata e l’ANPA”.

Il trattamento della seconda categoria, invece, è contemplato dall’articolo 55, che sottopone l’esecuzione delle operazioni connesse alla disattivazione degli impianti nucleari “ad autorizzazione preventiva da parte del Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato, sentiti i Ministeri dell’ambiente, dell’interno, del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, la regione o provincia autonoma interessata e l’ANPA”. L’autorizzazione è, rilasciata su richiesta dal titolare della licenza

¹ Si tratta, come si vedrà più avanti nel testo, delle L. R. Sardegna 3 luglio del 2003, n. 8, nella L. R. Basilicata 21 novembre 2003, n. 31 e nella L. R. Calabria 5 dicembre del 2003, n. 26.

dell'impianto medesimo, il quale presenta un piano in cui, oltre alla descrizione dello stato della centrale e dell'inventario delle materie radioattive ivi esistenti, figurano altresì le soluzioni prescelte per la loro destinazione. Ciò che ha sinora consentito la sistemazione delle scorie all'interno degli impianti stessi o in siti ad alta specializzazione tecnologica².

3. — Le notevoli criticità tecniche riscontrate nel corso del tempo, in particolare, proprio in ordine alla gestione di questa ultima categoria di rifiuti radioattivi³ hanno originato uno stato di sostanziale emergenza, a cui il Governo ha cercato di porre rimedio seguendo due diverse strade.

In via di soluzione contingente, ha dichiarato, con il D.P.C.M. del 14 febbraio 2003, lo stato di emergenza in relazione alle attività di smaltimento dei rifiuti radioattivi presenti nelle centrali nucleari⁴, e successivamente ha stabilito, con la O.P.C.M. 7 marzo 2003, n. 3267, di nominare un Commissario delegato per la messa in sicurezza del combustibile irraggiato dalle centrali medesime e per l'avvio delle procedure finalizzate alla loro disattivazione⁵, il quale veniva altresì autorizzato, in vista del raggiungimento di questi scopi, ad adottare ogni iniziativa utile al compimento di attività di cooperazione internazionale.

In via di soluzione a regime, invece, il Governo ha optato per la costruzione di un unico deposito nazionale, scelta che ha adottato con il decreto legge 14 novembre 2003, n. 314.

Nel testo vigente prima della relativa conversione, il decreto provvedeva senz'altro a legificare il punto dirimente della localizzazione del deposito, individuando all'uopo il territorio del comune di Scanzano Jonico, mentre affidava alla Sogin S.p.a., società interamente partecipata dallo Stato, la progettazione e la realizzazione del deposito, e ad un Commissario straordinario, nominato dal Consiglio dei Ministri, il compito di provvedere, fra l'altro, alla validazione del sito e allo svolgimento delle necessarie procedure espropriative⁶.

La legge di conversione ha però seguito una strada diversa – anche per le reazioni della relativa comunità territoriale –, rimettendo l'individuazione del sito per la costruzione del deposito ad una determinazione del Commissario straordinario, previa intesa con la Conferenza unificata Stato – città e autonomie locali. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, era previsto un procedimento alternativo di localizzazione, attribuito alla esclusiva competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio medesimo.

Questa procedura, peraltro, è stata ritenuta in parte illegittima. Con la sentenza n. 62 del 2005, la Corte costituzionale ha infatti dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4 *bis* della legge 18 novembre 2004, n. 368, nella parte in cui escludeva la partecipazione della Regione interessata dal procedimento di "validazione" del sito, ovvero dal procedimento rivolto alla specifica localizzazione e realizzazione dell'impianto⁷.

Si tratta della medesima decisione con la quale, come si è detto in apertura, la Corte ha anche dichiarato incostituzionale il divieto, posto da alcune leggi regionali, di deposito di rifiuti radioattivi nel territorio delle rispettive Regioni.

Era infatti accaduto che, quale esito della disciplina legislativa statale istitutiva del deposito nazionale per i rifiuti radioattivi, le Regioni, da un lato avessero proceduto all'impugnativa presso la Corte costituzionale, dall'altro lato avessero emanato una serie di leggi rivolte ad escludere che i propri territori potessero essere utilizzati per tale deposito, leggi impugunate, a sua volta, dal Governo.

La Corte ha riunito i relativi giudizi e con la citata sentenza n. 62 del 2005, per un verso, ha dichiarato in parte qua illegittima la disciplina statale, per il fatto di prevedere l'intervento nel procedimento

² Quali, su tutti, quello del centro di ricerca Enea-Saluggia.

³ In questo senso, ad esempio, ancora nel corso del 2006 si verificò una perdita di liquidi radioattivi dalla stessa centrale Eurex di Saluggia, che ha peraltro finito per contaminare pozzi e sorgenti nei pressi del locale acquedotto.

⁴ In particolare, si tratta delle centrali presenti nei territori delle regioni Lazio, Campania, Emilia Romagna, Basilicata e Piemonte.

⁵ Il Commissario delegato, peraltro, è stato nominato nella persona del Presidente della Società gestione impianti nucleari – Sogin S.p.a. – una società interamente partecipata dallo Stato, istituita in attuazione dell'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 1999, n. 79, e a cui è stato affidato il compito di smantellare, decontaminare e gestire i rifiuti radioattivi degli impianti nucleari italiani. Sul punto, v. quanto si dirà fra breve nel testo.

⁶ Secondo quanto previsto, in particolare, dall'articolo 1, ai commi 1, 2 e 3.

⁷ Sul punto, v. le considerazioni di Manfredi, G., *La Corte Costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome nimby*, in Riv. Giur. Ambiente, Vol. 20, Fasc. 3-4, pag. 543 ss.

della Conferenza Stato-Regioni, ma non della Regione prescelta per il deposito; per l'altro verso, ha dichiarato illegittime le leggi regionali contenenti il divieto di deposito di materiali radioattivi⁸.

4. — Questa ricerca, da parte della Corte, di una sorta di “equilibrio”, fra le opposte esigenze di cui si facevano carico queste discipline legislative non ha impedito che la individuazione e realizzazione del deposito nazionale siano risultate, in via di fatto, procrastinate. Al contempo, però, non è certo venuta meno la necessità di provvedere allo smaltimento dei rifiuti radioattivi esistenti nelle centrali nucleari, già interessati, come visto, dai citati decreti e dalle ordinanze governative del 2003 e del 2004. Prende corpo, al riguardo, in seno all'esecutivo, una strategia che, da una parte, prevede l'invio di tali rifiuti all'estero, onde effettuare il trattamento necessario a ridurre il grado di pericolosità, e, dall'altra, contempla il loro successivo rientro in Italia, facendo appunto affidamento sulla futura realizzazione del deposito nazionale.

In particolare, con il decreto 2 dicembre 2004 il Ministero delle Attività Produttive impone alla Sogin di provvedere, entro il 2014, a trattare e condizionare i rifiuti radioattivi esistenti negli impianti nucleari in via di dismissione, anche vagliando la possibilità di una relativa esportazione temporanea, ferma restando, però, la necessità di disporre un loro rientro presso il realizzando deposito nazionale. Tali indicazioni sono state recepite dal Commissario delegato⁹ che, con ordinanza del 16 dicembre del 2004, ha imposto alla Sogin di procedere alla stipula degli accordi necessari all'invio dei residui delle centrali nucleari in strutture ubicate all'estero ed adibite al relativo riprocessamento, fissando altresì l'obiettivo di dilazionarne il ritorno in Italia fino alla verificata disponibilità del deposito nazionale medesimo¹⁰.

5.— Le forme di localizzazione e di realizzazione di tale deposito risultano peraltro innovate con il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, in esercizio della delega contenuta nella legge 23 luglio 2009, n. 99.

Con tale decreto, in effetti, il legislatore, mentre manifesta l'intenzione di tornare alla produzione di energia nucleare – attraverso disposizioni che saranno però oggetto di abrogazione referendaria nel 2011¹¹, al tempo stesso, con una contestuale disciplina non toccata dall'esito del referendum, detta una nuova regolazione del procedimento per la realizzazione del deposito.

Scompare la figura del Commissario delegato, ed in modo correlato vengono accresciute le competenze attribuite alla Sogin, le quali ora si articolano all'interno di una procedura notevolmente più complessa. L'articolo 27 del decreto affida alla società in questione il compito di indicare criteri ed aree idonee alla localizzazione del deposito nazionale¹², definendoli in un documento denominato “Carta nazionale”, ed in ordine al quale Regioni ed enti locali sono invitati a presentare osservazioni e proposte tecniche; così emendata, la Carta nazionale è poi approvata dal Ministero dello sviluppo economico, di concerto con quello dell'ambiente, e, sulla base delle indicazioni in essa contenute, la Sogin invita le regioni interessate a raggiungere un'intesa sulle aree in questione. Ove questa non sia raggiunta, si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento a ciascuna area in queste forme identificata, la Sogin, espletate le necessarie indagini tecniche, invia una proposta di localizzazione al Ministero dello sviluppo economico, che, di concerto con quello dell'ambiente, individua con proprio decreto il sito per la realizzazione del deposito stesso.

La procedura si conclude con la presentazione da parte della Sogin di un'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio del deposito nazionale al Ministero dell'ambiente e a quello per i beni e le attività culturali dell'istanza, cui segue l'attivazione della relativa procedura di valutazione di impatto ambientale e l'indizione di una conferenza di servizi. Qualora al suo esito non sia

⁸ Per un commento della sentenza in parola, con particolare riguardo al profilo del riparto di competenze normative in materia ambientale fra Stato e regioni, v., su tutti, v. Betzu, M., *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Ist. Fed.*, 2005, 2, pag. 877-878.

⁹ Circa la coincidenza della figura del Commissario delegato ex O.P.C.M. 7 marzo 2003, n. 3267, con quella del Commissario straordinario ex decreto legge n. 314 del 2003, si rinvia nuovamente a Manfredi, G., *La Corte Costituzionale*, cit., pag. 544.

¹⁰ O comunque, in alternativa, per un periodo non inferiore a venti anni. Alle prescrizioni di tale ordinanza, la Sogin avrebbe dato attuazione, da ultimo, stipulando, già nel corso del 2007, un'intesa con la Francia per l'invio al centro di trattamento La Hague di diverse tonnellate di combustibile irraggiato, rinveniente dagli impianti nucleari previamente disattivati e bonificati.

¹¹ Indetto con il d.P.R. 23 marzo del 2011, e conclusosi, come altrettanto noto, con la loro abrogazione.

¹² Il quale sarebbe integrato in una struttura denominata “Parco Tecnologico”, deputata allo svolgimento, fra le altre, di attività di ricerca scientifica e di sviluppo delle tecnologie attinenti il nucleare.

raggiunta la necessaria intesa con gli enti locali coinvolti, e sia decorso inutilmente l'ulteriore termine assegnato per esprimerla, l'intesa stessa è sostituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, cui segue, infine, il rilascio dell'autorizzazione unica con decreto del Ministero dello sviluppo economico.

Allo stesso tempo, anche il fronte connesso alle attività di smantellamento e di bonifica degli impianti nucleari deve registrare un'innovazione normativa, in quanto con il recente decreto n. 1 del 2012 (c.d. decreto liberalizzazioni) il Governo ha rivisto l'iter della procedura di rilascio dell'autorizzazione ex articolo 55 del decreto legislativo n. 230 del 1995. Da questa novella, contenuta nell'articolo 24, è così derivata, da una parte, la contrazione dei tempi entro cui le amministrazioni competenti devono rilasciare i pareri in ordine alle autorizzazioni già richieste – stabiliti ora a centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto –, e, dall'altra, un considerevole impulso al rilascio delle autorizzazioni future, le quali ora, in deroga alle procedure ordinarie, “valgono anche quale dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscono varianti agli strumenti urbanistici e sostituiscono ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati, previsti dalle norme vigenti, costituendo titolo alla esecuzione delle opere”. La semplificazione ed accelerazione delle procedure di dismissione delle centrali nucleari non può non accentuare l'urgenza della realizzazione del previsto deposito unico nazionale, nel quale i materiali radioattivi derivanti dalla dismissione sono destinati, una volta trattati, ad essere immessi.

6. — La previsione di un unico sito a livello nazionale, in cui effettuare lo smaltimento dei rifiuti radioattivi sembra peraltro implicare, sotto il profilo cruciale delle relazioni dello Stato con le autonomie, un carattere recessivo del ruolo degli enti locali nelle procedure per la localizzazione e la realizzazione del deposito medesimo.

Dalla concentrazione in un unico sito della massa dei rifiuti radioattivi prodotti sull'intero territorio nazionale sembra infatti conseguire per definizione il rilievo nazionale dell'interesse alla realizzazione dell'opera, da cui discende non solo la pertinenza allo Stato della competenza legislativa in materia – esito questo implicito nel riconoscimento della giurisprudenza costituzionale che lo smaltimento dei rifiuti appartiene alla materia della tutela dell'ambiente –, ma anche la prevalenza delle determinazioni degli enti statali su quelle degli altri enti territoriali nelle procedure amministrative per la realizzazione dell'opera, da cui discende che il carattere “trasversale” della competenza statale finisce, nel campo specifico dei rifiuti radioattivi, per assorbire tendenzialmente ogni diversa competenza regionale coesistente.

Questo principio di regolazione dei rapporti fra centro e periferia muoveva originariamente, come visto, dal punto estremo della localizzazione del deposito determinata direttamente dal Governo nel decreto legge n. 314 del 2003, che, in quanto tale, per definizione escludeva lo svolgimento di una procedura amministrativa nella quale prevedere la partecipazione degli enti territoriali. Ma anche il loro successivo coinvolgimento previsto in sede di conversione del decreto legge stesso, e, poi, nel decreto legislativo n. 31 del 2010, risulta regolato secondo forme che fanno ritenere tale partecipazione come sostanzialmente marginale, dato il potere statale di sostituire le proprie risoluzioni alla mancata intesa con gli enti territoriali finalizzata alla costituzione del deposito nazionale.

La *ratio* retrostante al processo di accentramento in un unico sito delle attività di deposito e smaltimento dei rifiuti radioattivi sembra peraltro sostanzialmente ripresa dal giudice costituzionale nella menzionata sentenza n. 54 del 2012, con cui la Corte dichiara l'illegittimità del divieto di deposito nel territorio regionale dei rifiuti radioattivi, che la Regione Molise, con l'articolo 1, terzo comma, aveva fatto seguire alla introduzione della riforma del deposito nazionale varata nel 2010.

Il giudice costituzionale, richiamando il principio affermato nella sentenza n. 62 del 2005 “secondo cui nessuna Regione – a fronte di determinazioni di carattere ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare – può sottrarsi in modo unilaterale ai conseguenti inderogabili oneri di solidarietà economica e sociale”, conclude che il medesimo principio “vale evidentemente anche per i sacrifici connessi alla procedura di stoccaggio e smaltimento dei materiali e dei rifiuti”¹³. Ciò è quanto dire che il fatto stesso dello smaltimento dei rifiuti radioattivi assume per sua natura il valore di attività su cui insiste un interesse di rango nazionale¹⁴, chiaramente accentuato ed evidenziato dalla circostanza per cui la sistemazione di tali sostanze avviene per l'appunto in un unico sito individuato sul territorio statale¹⁵.

¹³ V. punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Del resto, alcuni autori hanno ritenuto di riguardare la sentenza n. 62 del 2005 proprio nella prospettiva di una sorta di reintroduzione del limite dell'interesse nazionale, sebbene formalmente espunto dal testo della Costituzione, come noto, con la riforma del titolo V. In

Ciò sembra valere, a maggior ragione, anche nelle ipotesi in cui i limiti posti dalla legislazione regionale, sebbene intesi a migliorare il livello di protezione dell'ambiente nonché gli standard sanitari all'interno dei confini regionali¹⁶, finiscono, come nel caso in parola, per impedire *tout court* la realizzazione stessa dell'interesse statale alla sistemazione in sicurezza dei rifiuti radioattivi.

tal senso, fra gli altri, v. D'Amico, G., *Rifiuti radioattivi nelle Regione "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

¹⁵ Ed infatti nel medesimo senso, ancora nella sentenza n. 62 del 2005, la Corte afferma che "la comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto "*not in my backyard*"), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale".

¹⁶ In ordine alla complessa questione dei limiti entro cui le regioni possono operare interventi migliorativi in materia ambientale, in giurisprudenza, v., *ex plurimis*, Corte cost., sent. 26 luglio 2002, n. 407; Corte cost., sent. 24 giugno 2003, n. 222; Corte cost., sent. 8 luglio 2004, n. 259; in dottrina, fra gli altri, v. Camerlengo, Q., *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2004, 625; Manfredi, G., *Tre modelli di riparto delle competenze in materia di ambiente*, in *Ist. Fed.*, 2004, 525-526; Mangiameli, S., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 1, 343; Cioffi, A., *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte Cost. n. 225 del 2009*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, 6, 970; Maddalena, P., *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di «materia», sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2010, Fasc. 1, 16.