Audizione del

Sottosegretario di Stato On. Davide Crippa

presso la Commissione 10ª (Industria, commercio, turismo) del Senato

Atto n.60

(Affare sulla gestione e messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi sul territorio nazionale)

Roma, 9 aprile 2019

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'opportunità di essere ascoltato su questo tema, in quanto mi è data l'occasione di spiegare l'impegno e la profonda attenzione che il Governo ha rivolto sin da subito alle tematiche oggetto della presente audizione, e che ad esse continuerà a rivolgere, per avviare a soluzione le numerose criticità ad esse afferenti.

Gli argomenti principali di lavoro del Ministero dello Sviluppo Economico in tema di "***gestione e messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi sul territorio nazionale***" nel suo complesso, sono stati negli ultimi dieci mesi i seguenti:

1. Il Deposito Nazionale di rifiuti radioattivi - CNAPI
2. Il Programma Nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi (PN) - relativamente al lavoro in corso di svolgimento per la risoluzione di una prima procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea.
3. D.Lgs. 45/2014 - relativamente alla risoluzione di una seconda procedura di Infrazione aperta dalla Commissione europea.
4. Costituzione di un Tavolo permanente per il coordinamento ed il monitoraggio delle attività di *decommissioning* delle installazioni nucleari della Sogin S.p.A.

1. Il Deposito nazionale di rifiuti radioattivi – CNAPI

a. Contesto normativo di riferimento

Ai sensi della vigente normativa, il Deposito Nazionale (comprensivo di un Parco Tecnologico) è previsto dal Decreto Legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 "*Disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché benefici economici a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99*".

Il D.Lgs. n. 31/2010 (titolo III) disciplina le procedure da seguire per la localizzazione, costruzione e l'esercizio del DN (art. 25) destinato allo smaltimento dei rifiuti radioattivi, del Parco Tecnologico e dei relativi benefici economici. Secondo le definizioni di cui all'art. 2, il Deposito nazionale è destinato allo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività derivanti da attività industriali, di ricerca e medico-sanitarie e dalla pregressa gestione di impianti nucleari, e all'immagazzinamento, a titolo provvisorio di lunga durata, dei rifiuti ad alta attività e del combustibile irraggiato provenienti dalla pregressa gestione di impianti nucleari.

La Sogin S.p.A. (art. 25, comma 3 e art. 26) è individuata quale soggetto incaricato di realizzare ed esercire il DN (ed il Parco tecnologico), a valere sui provenienti dalla componente tariffaria che finanzia le attività di competenza.

Ai sensi dell'art. 27 ("*Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco Tecnologico*"), comma 1, del predetto D.lgs., la Sogin S.p.A., tenendo conto dei criteri indicati dall'AIEA e dall'Agenzia ("ISIN"), definisce una proposta di Carta Nazionale delle Aree Potenzialmente Idonee alla localizzazione del Parco Tecnologico (CNAPI), proponendone contestualmente un ordine di idoneità sulla base di caratteristiche tecniche e socio-ambientali delle suddette aree, nonché un progetto preliminare per la realizzazione del Parco stesso.

b. Stato dell'iter della CNAPI

L'iter per la pubblicazione della CNAPI è a buon punto, se consideriamo il tempo perso nella scorsa legislatura su questo tema.

Al riguardo, mi permetto di richiamare le tappe principali del percorso.

La questione CNAPI parte da gennaio 2015, quando la Sogin consegna ad ISPRA la proposta di CNAPI. L'ISPRA risponde a marzo dello stesso anno, dopo di che vengono chiesti ad ISPRA ulteriori approfondimenti tecnici sulla proposta di CNAPI che vengono forniti a luglio 2015.

A quel punto c'è un grande buco nero. I motivi non sono di natura tecnica e procedurale, ma probabilmente politici.

La questione si riapre a gennaio 2018, perché la Sogin invia ad ISPRA una proposta di modifica della CNAPI per via di aggiornamenti intervenuti del data base di riferimento. C'è un ulteriore scambio di lettere fra ISPRA e Ministeri competenti, fino ad una relazione finale e ad una nota di riscontro di ISPRA a sostegno della validità della proposta di CNAPI di Sogin.

Si arriva a maggio 2018, poco prima dell'insediamento del nuovo Governo, quando la corrispondenza sul tema si intensifica, ed il MiSE preannuncia l'intenzione di concedere il proprio nulla osta sulla CNAPI. La Sogin, alla luce di alcune modifiche, trasmette ad ISPRA la CNAPI aggiornata, e ISPRA chiede ai due Ministeri competenti di poter procedere a validare la carta aggiornata. Su tale richiesta, a fine maggio, il MATTM si esprime favorevolmente.

Sembrerebbe tutto a posto, con la CNAPI pronta per la pubblicazione, ma il MISE si è reso conto di una serie di problemi legati alla classificazione simica delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Deposito Nazionale.

c. Necessità di escludere le zone classificate in classe sismica 2 ("dove sono possibili forti terremoti")

Nel mese di ottobre 2018, il MiSE ha richiesto all'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN) di indicare, tramite la redazione di un elenco, la specifica classe sismica associata secondo la normativa vigente alle aree ritenute idonee nell'ultima proposta di CNAPI predisposta dalla SOGIN.

Dopo aver visionato l'elenco, il MiSE, su indicazione del Sottosegretario Davide Crippa, ha fatto presente all'ISIN, nel mese di febbraio 2019, in via preventiva, di non ritenere opportuno inserire tra le aree potenzialmente idonee anche quelle classificate in classe sismica 2 "*in cui sono possibili forti terremoti*" secondo la riclassificazione, non recentissima, effettuata dalle Regioni; proprio al fine di evitare di creare negatività ingiustificate quando si andrà a dialogare con la popolazione; è stato pertanto richiesto all'ISIN di apportare le conseguenti opportune modifiche alla CNAPI. E' stato ritenuto un criterio cautelativo, per rassicurare gli abitanti delle località scelte ed evitare possibili contestazioni, anche se prettamente non motivato da rischi comprovati dal punto di vista scientifico, ma comunque necessario per presentarsi alle consultazioni pubbliche con le "carte in regola".

Al riguardo, si è a buon punto perché l'ISIN, il 13 marzo 2019, ha rappresentato che non sussistono motivi ostativi alla verifica positiva e alla validazione da parte dello stesso Ispettorato di una proposta di CNAPI conforme ai termini di opportunità indicati dal MiSE, tenendo anche conto delle finalità di prevenzione della richiesta, che rimane comunque nell'ambito dei criteri tuzioristici indicati dall'AIEA e dalla Guida tecnica n. 29, ed ha pertanto comunicato che la relativa modifica dovrà essere valutata e predisposta da Sogin.

Di conseguenza, il MiSE il 1 aprile 2019 ha chiesto alla Società preposta di avviare gli adempimenti necessari alla presentazione della proposta di CNAPI con le conseguenti modifiche, restando in attesa di conoscere la relativa tempistica di presentazione.

La Sogin ha comunicato che la proposta di CNAPI modificata in tal senso, sarà trasmessa ad ISIN i prossimi giorni per le previste procedure di verifica e validazione.

d. Pubblicazione della CNAPI

Una volta completate tali procedure di verifica e validazione, l'ISIN trasmetterà, una relazione al MiSE ed al MATTM, i quali, entro i termini previsti dalla normativa vigente, comunicheranno il proprio nulla osta alla Sogin, affinché, dopo aver recepito gli eventuali rilievi contenuti nel nulla osta, possa provvedere alla pubblicazione della Carta su proprio sito e su quotidiani a diffusione nazionale.

Si ritiene auspicabile che la pubblicazione della CNAPI avvenga entro i prossimi (6-9) mesi.

La pubblicazione della proposta di CNAPI aprirà una fase di consultazione pubblica e di condivisione, che terminerà con un Seminario nazionale, al quale saranno invitati a partecipare tutti i soggetti coinvolti ed interessati. L'esito della consultazione condurrà a una versione aggiornata della Carta Nazionale delle Aree Idonee (CNAI) che, con il parere tecnico dell'ISIN, sarà approvata con decreto dei ministri competenti (MiSE di concerto con il MATTM ed il MIT).

2. Il Programma Nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi (PN): relativamente al lavoro in corso di svolgimento per la risoluzione di una procedura di Infrazione Comunitaria aperta (n. 2016/2027) .

a. Contesto normativo di riferimento

Il Programma Nazionale è previsto dall'art. 7 del D.lgs. n. 45/14, secondo cui "*Entro il 31 dicembre 2014, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro della salute, la Conferenza unificata e l'autorità di regolamentazione competente, è definito il programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi («Programma nazionale»), comprendente tutti i tipi di combustibile esaurito e di rifiuti radioattivi soggetti alla giurisdizione nazionale e tutte le fasi della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, dalla generazione allo smaltimento*".

b. La Commissione Europea nel 2016 ha avviato una prima procedura d'infrazione (n. 2016/2027) nei confronti dell'Italia che avrebbe dovuto trasmettere entro agosto 2015 il Programma Nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi.

Il MiSE ed il MATTM, sentita l'ISIN, avrebbero dovuto trasmettere alla Commissione Europea il Programma Nazionale entro il termine del 23 agosto 2015, informandola di ogni successiva modifica. Lo schema di Programma nazionale è stato trasmesso il 18 febbraio 2016 dai suddetti Ministeri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Europee per il successivo inoltro agli uffici della Commissione europea, ma tale programma non è ancora stato formalmente inviato dall'Italia nella versione definitiva alla Commissione europea poiché è stato sottoposto alla procedura di VAS, rientrando infatti il Programma nazionale, per la sua natura e per i contenuti previsti, nel campo di applicazione della Direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS).

In data 17 maggio 2018 la Commissione europea, dopo alcuni mesi di attesa, ha deciso di adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Nel ricorso presentato, la Commissione europea ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di constatare che l'Italia, non avendo trasmesso il Programma nazionale, sia venuta meno agli obblighi di trasmissione di cui all'art. 15.4 e 13.1 della direttiva. Secondo la Commissione europea il Programma nazionale inviato non è il testo **definitivo** adottato sulla base della procedura prevista a livello nazionale.

Per quanto riguarda la situazione della procedura d'infrazione in parola (P.I. n. 2016/2027), si fa presente che dal mese di ottobre 2018 allo scorso gennaio 2019 si sono tenuti una serie di incontri - presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per gli Affari Europei - Struttura di Missione per le Procedure di infrazione, finalizzati a risolvere la stessa, unitamente ad un'altra aperta nei confronti dell'Italia di cui si parlerà nel seguito (P. I. n. 2018/2021).

Durante tali incontri, il MiSE ha proposto al MATTM una modifica dello Schema di Programma nazionale ancora da approvare, finalizzata a renderlo più flessibile ed a prevedere che lo smaltimento in sicurezza dei rifiuti radioattivi generati in Italia possa avvenire sia nel territorio nazionale che, parzialmente, anche in impianti di smaltimento situati in uno stato membro dell'UE o in un Paese terzo sulla base di preventivi accordi conclusi con gli stessi. Detta modifica è stata proposta in applicazione di quanto stabilito dall'art. 4, comma 4 della direttiva 2011/70/EURATOM, recepito dall'art. 3, comma 6 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 45 che ha inserito dopo l'art. 32 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, l'art. 32- bis ("*Specifiche disposizioni sulle spedizioni di combustibile esaurito e di rifiuti radioattivi ai fini dello smaltimento*".

A gennaio 2019, si è concordato di apportare tale modifica, **sostituendo** nello Schema di Programma Nazionale (a pag. 26, paragrafo 2.2, punto 3) **l'avverbio "in via prioritaria" con l'avverbio "di preferenza"**, previa verifica, da parte del MATTM, della necessità di effettuare una nuova procedura di VAS del Piano.

A febbraio 2019 è pervenuta al MiSE la nota con cui il MATTM, allegando il parere della competente Commissione VIA-VAS, comunica che non sarà necessaria la riattivazione della VAS sul Programma Nazionale del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, in seguito alle modifiche concordate dal Tavolo presso la Presidenza del Consiglio.

L'introduzione di tale modifica nel Programma Nazionale, potrà consentire l'avvio di contatti con Paesi esteri per capire, attraverso un'analisi costi benefici, se è più conveniente trasferire i rifiuti di alta attività nel nostro deposito o lasciarli dove sono ora o in altri limitrofi, gestendoli con contratti internazionali con eventuali vantaggi di tipo economico e finanziario.

Pertanto, si è invitata la Direzione competente del MiSE ad attivarsi per fornire alla Presidenza del Consiglio, unitamente alla competente Direzione del MATTM, il CRONOPROGRAMMA degli ulteriori adempimenti procedurali prodromici all'approvazione del Programma Nazionale, comprensivo della modifica introdotta, in modo che tale approvazione e la successiva trasmissione alla Commissione Europea intervengano prima dell'udienza di discussione davanti alla Corte di Giustizia UE.

A febbraio 2019 le Direzioni competenti del MiSE e del MATTM hanno fornito alla Presidenza del Consiglio il suddetto cronoprogramma.

Allo stato attuale, sono in corso le attività per completare la procedura di approvazione, con l'emanazione di un DPCM ai sensi del D.lgs. 45/2014, del Programma Nazionale.

Contemporaneamente, saranno attuate le disposizioni dell'art. 17 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 che stabilisce che, attraverso la pubblicazione sui siti web delle suddette Autorità, la decisione finale sia resa pubblica e si possa prendere visione del programma adottato e di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria. Secondo la norma citata saranno pubblicati:

a) il parere motivato espresso dall'autorità competente;

b) una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel Programma e come si è tenuto conto del Rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni;

c) le misure adottate in merito al monitoraggio di cui all'art. 18 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

Per quanto riguarda il parere motivato dell'autorità competente, con il Decreto n. 340 del 10.12.2018 il MATTM, di concerto con il MIBACT, ha espresso il parere di compatibilità ambientale sulla proposta del Programma Nazionale, sul Rapporto Ambientale e sul Piano di monitoraggio relativi, con specifiche raccomandazioni, suggerimenti, condizioni e osservazioni per l'approvazione del Programma stesso.

Le Autorità proponenti (MiSE e MATTM) stanno concludendo le attività di elaborazione della dichiarazione di sintesi e delle misure di monitoraggio, con il supporto di una task force composta da esperti tecnici istituzionali.

Tutte le attività dovranno essere concluse in tempo utile a fornire quanto richiesto per l'udienza di fronte alla Corte di Giustizia (Causa C- 434/18), prevista per l'inizio della prossima estate, e di conseguenza per neutralizzare le penalizzazioni della procedura di infrazione.

3. *D.Lgs. 45/2014 - relativamente alla risoluzione di una seconda procedura di Infrazione aperta dalla Commissione europea (n. 2018/2021).*

A seguito della lettera di costituzione in mora ex art. 258 TFUE con la quale è stata avviata la procedura di infrazione n. 2018/2021 per la mancata attuazione della direttiva 2011/70/Euratom, la Struttura di Missione per le Procedure di Infrazione della Presidenza del Consiglio ha convocato una riunione di coordinamento tenutasi il 4 settembre 2018.

L'obiettivo era di:

- valutare la disciplina nazionale pertinente, per individuare disposizioni in grado di superare i rilievi avanzati dalla Commissione e, in caso negativo, predisporre modifiche normative necessarie per assicurare la piena conformità alla direttiva riguardo a:
    - la responsabilità ultima dello Stato italiano in relazione sia alla gestione dei rifiuti radioattivi, sia allo smaltimento sicuro e responsabile di combustibile esaurito e rifiuti radioattivi spediti in Stati membri o Paesi terzi;
    - la responsabilità primaria dei rispettivi generatori per il combustibile esaurito e i rifiuti radioattivi;
- condividere lo stato di avanzamento dell'iter di approvazione del Programma Nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, in considerazione del rilievo che tale approvazione riveste ai fini della procedura di infrazione medesima.

Il secondo punto ha un contenuto analogo a quanto già riferito in merito al precedente argomento di questa audizione, e segue pertanto gli esiti della procedura di approvazione del Programma Nazionale.

Riguardo al primo punto, sulle responsabilità ultima e primaria dello Stato, assodato che era necessario colmare una lacuna normativa, il MiSE ha elaborato le soluzioni più opportune trasmettendo alla Struttura di Missione le proposte di emendamento all'art.1 D.lgs. 45/2014 per recepire l'art. 4, par. 1 e 2 e l'art. 5, par. 1, lett. f) della direttiva 2011/70/Euratom.

Tali modifiche sono state inserite nell'articolo 18 del disegno di legge "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge Europea 2018*", con un emendamento governativo presentato dal Ministro Di Maio, approvato alla Camera dei Deputati ed attualmente in corso di esame, in Commissione XIV, al Senato, in terza lettura,(A.S. 822 B).

Nello specifico, nella suddivisione delle responsabilità, è stata attribuita ai generatori di combustibile esaurito o di rifiuti radioattivi ed ai titolari di autorizzazioni per attività o impianti connessi alla gestione di combustibile esaurito o di rifiuti radioattivi la responsabilità primaria mentre è stata attribuita allo Stato membro la responsabilità ultima per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi generati nel territorio di quest'ultimo. È inoltre prevista la responsabilità ultima dello Stato membro o di un paese terzo per lo smaltimento sicuro e responsabile di tali materiali nel caso in cui questi siano spediti in uno Stato membro o in un paese terzo per il trattamento o il ritrattamento.

L'attribuzione della responsabilità primaria comporta che tali soggetti sono responsabili in via principale. Tra i soggetti produttori sono ricompresi anche quei soggetti, non titolari di specifica autorizzazione, che detengono rifiuti radioattivi derivanti dagli scarti di lavorazione nei processi produttivi.

4. Costituzione di un Tavolo permanente per il coordinamento ed il monitoraggio delle attività di decommissioning delle installazioni nucleari della Sogin S.p.A.

Tra le ultime iniziative intraprese dal MISE in questo settore su mia indicazione, ritengo importante segnalare quella della Costituzione presso il MISE di un Tavolo permanente per il coordinamento ed il monitoraggio delle attività di *decommissioning* delle installazioni nucleari della Sogin S.p.A. tra MISE - MATTM - ISIN - ARERA - Sogin.

Al riguardo premetto che il MISE è tenuto a dare indirizzi e direttive strategiche ed operative alla Sogin S.p.A., e ad altre imprese o soggetti attivi nel settore, e spetta allo stesso la competenza di dare priorità e indirizzi per lo smantellamento degli impianti nucleari dismessi ed il recupero dei siti, e per la gestione e sistemazione delle diverse categorie di rifiuti radioattivi, oltre ad essere l'Amministrazione procedente per i provvedimenti di autorizzazione anche in materia di smantellamento degli impianti nucleari dismessi.

Il MiSE ha ritenuto opportuno istituire tale Tavolo per le seguenti ragioni:

- la commessa nucleare nel suo complesso, sulla base dell'attuale stato di avanzamento, ha accumulato nei diversi anni, significativi ritardi con conseguente e continua crescita dei tempi e dei costi del programma a vita intera della Sogin S.p.A;

- risulta opportuno analizzare congiuntamente agli altri soggetti istituzionali competenti in materia l'attuale situazione afferente allo stato delle attività di decommissioning della commessa nucleare, al fine di individuare soluzioni condivise alle relative criticità;

- il MISE (S.S. Crippa) ha recentemente richiesto ed acquisito sul tema elementi da Sogin, ISIN ed ARERA, i quali confermano in modo evidente la necessità di un confronto che possa efficientare l'intero processo autorizzativo del decommissioning nucleare;

Richiamo inoltre l'importanza ambientale e sociale, oltre che economica, di un'efficace gestione del decommissioning nucleare, come già espresso dal Ministro dello sviluppo economico alla Sogin S.p.A. ad agosto 2018, relativamente alla necessità di intervenire su questa politica pubblica con specifiche azioni, mirate a dare più efficacia e più efficienza all'intero processo in tutte le sue componenti, nell'ambito dell'impegno del Governo per lo sviluppo sostenibile.

Alla luce di quanto premesso, risulta chiaro che il Tavolo in parola è pensato nell'ottica di una sinergica collaborazione tra le Amministrazioni ed i Soggetti coinvolti, nel pieno rispetto dei principi, competenze, e regole disciplinate dalla legge.

La finalità del Tavolo sarà quella di attivare un confronto periodico e sistematico, allo scopo di monitorare lo stato autorizzativo ed esecutivo delle attività e di trovare soluzioni condivise alle problematiche riscontrate, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della commessa nucleare.

A tal fine è stata convocata una prima riunione di coordinamento per il giorno 11 aprile 2019 volta a definire le più opportune modalità di funzionamento del Tavolo predetto.