

Osservazioni sull'attuazione della Direttiva 2011/70/EURATOM Documento presentato per l'audizioni in Senato, 11 gennaio 2013

L'Associazione Antinucleare ScanZiamo le Scorie, nasce dalla sensibilità di numerosi volontari che hanno partecipato alle quindici giornate di protesta civile contro l'ipotesi di voler realizzare in Scanzano J.co (MT) - Terzo Cavone un deposito geologico di salgemma per la messa in sicurezza dei rifiuti nucleari, deciso il 13 novembre 2003 con il famigerato D.L. n. 314/03.

Da oltre 10 anni l'Associazione è impegnata nella difesa del territorio attraverso diverse iniziative di promozione e valorizzazione di una cultura antinuclearista con lo scopo di creare una società sostenibile che faccia della difesa e della salvaguardia dell'ambiente l'asse portante del modello di sviluppo. Inoltre è impegnata nell'attività di controinformazione sul nucleare e la gestione dei rifiuti nucleari con il supporto di numerosi esperti sulla conoscenza del settore.

In merito alla gestione dei rifiuti nucleari, l'Italia vive una esperienza guidata dalle attività della Sogin caratterizzata da una dilatazione dei tempi e un incremento dei costi. Il programma di smantellamento delle centrali nucleari e degli impianti è stato avviato nel 2001 e prevedeva il rilascio "a prato verde" dei siti nel 2020, a fronte di un costo previsto di 4,5 miliardi di euro. Invece, attualmente ci ritroviamo con una gestione che ha rinviato di molti anni gli obiettivi del 2020 con un incremento dei costi previsti fino a 6,7 miliardi di euro. Secondo la Corte dei Conti la gestione dell'esercizio 2011 da parte di SOGIN è passata dal 4% di avanzamento delle attività di smantellamento a fine 2007 (0,6% annuo), al 12% a fine 2011, con una media di circa il 2% annuo. Ancora troppo lontani dal prato verde. Questi modesti risultati ci fanno capire come la SOGIN sia stata fin ad ora più impegnata a gestire affari per pochi che non a perseguire il suo fine istituzionale, cioè la messa in sicurezza dei siti nucleari. Per tale motivo, sarebbe auspicabile cambiare radicalmente il sistema di finanziamento dell'attività di SOGIN, per la quale si prevede che ogni anno circa 200 milioni di euro vengono prelevati dalla bolletta dell'energia elettrica (componente A2) e assegnati alla stessa senza alcun tipo di controllo, escluse le sole verifiche contabili effettuate dall'autorità per l'energia.

Lo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/70/Euratom, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi, è considerato come intervento legislativo necessario al fine di adeguare la normativa italiana a quella più strutturata nell'ambito europeo recependo la Direttiva 2011/70. E' il primo provvedimento legislativo rilevante che viene preso dopo il referendum popolare che ha determinato l'abbandono della prospettiva dell'uso dell'energia nucleare nel nostro Paese. Occorre quindi che in questa occasione siano stabilite le norme idonee per questa nuova situazione oltre che adeguarsi

anche nella sostanza, e non solo nella forma, alle regole di gestione responsabile, protezione sanitaria e trasparenza ormai accettate a livello internazionale e che fanno fatica ad essere applicate nel contesto italiano.

Un corpus di norme organico che offra la corretta conoscenza a tutti i cittadini rappresenta la prima tappa per creare consapevolezza ai fini della scelta di un modello energetico non gestito solamente da chi nel caos normativo trova giovamento.

Le decisioni legate alle scorie nucleari riguardano tutti indistintamente. Per questo Scanziamo le Scorie sin dalla sua nascita ha difeso il diritto all'informazione e alla partecipazione dei singoli cittadini e delle Associazioni, sia nella scelta del deposito nazionale sia nella gestione delle scorie nucleari e la Direttiva 2011/70 è volta in questo senso. Si ricorda che proprio la civile protesta di "Scanzano" spinse il Governo nel 2003, incalzato anche dalla Conferenza Stato Regioni ed Unificata, a dover riconoscere in qualche modo questo diritto attraverso l'ordinanza della Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3355/04 che istituiva nei territori interessati i Tavoli della trasparenza, uno strumento per garantire in maniera costante informazioni ai soggetti istituzionali, sociali e associativi ed all'insieme della cittadinanza su tutte le azioni che venivano messe in atto per la messa in sicurezza delle aree dove sono stoccati materiali radioattivi.

In tale ambito, sempre l'esperienza di "Scanzano" ha portato alla creazione di un precedente giurisprudenziale che ha riconosciuto l'importanza della partecipazione; infatti la sentenza n. 62/2005 della Consulta ha affermato: *"quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi"*.

La premessa 31 della direttiva in via di recepimento dello schema di decreto legislativo è chiara: *"La trasparenza è un fattore importante nella gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi. La trasparenza dovrebbe essere garantita tramite un'effettiva informazione della popolazione e la possibilità per tutte le parti interessate, comprese le autorità locali e la popolazione, di partecipazione ai processi decisionali conformemente agli obblighi nazionali e internazionali"*; in particolare l'art. 10, del quale si richiede l'integrale recepimento, disciplina la trasparenza: *Gli Stati membri provvedono affinché le necessarie informazioni sulla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi siano rese disponibili ai lavoratori e alla popolazione. Sono altresì tenuti a provvedere affinché l'autorità di regolamentazione competente informi il pubblico nei settori di sua competenza. Le informazioni sono rese accessibili al pubblico conformemente alle legislazioni nazionali e agli obblighi internazionali, purché ciò non pregiudichi altri interessi, quali, in particolare, la sicurezza, riconosciuti dalla legislazione nazionale o da obblighi internazionali. 2. Gli Stati membri provvedono affinché la popolazione abbia le necessarie occasioni di effettiva partecipazione ai processi decisionali concernenti la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi conformemente alla legislazione nazionale e agli obblighi internazionali"*.

Si ritiene importante segnalare che nonostante la direttiva nell'articolo sopra citato dia un importante riconoscimento alla trasparenza, nel decreto di recepimento non vi è un articolo equivalente all'articolo 10 suddetto. L'introduzione di un articolo esplicito a favore della trasparenza, garantirebbe non solo un migliore recepimento della direttiva ma uno strumento di difesa del processo democratico a maggior ragione in un settore delicato come quello di cui si discute.

Ma non va dimenticata la Convenzione di Aarhus (Convenzione UN/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale), la prima convenzione internazionale in materia ambientale che, similmente agli accordi per la tutela dei diritti umani, impone agli Stati degli obblighi nei confronti degli individui. La Convenzione, riconosciuto il fondamentale diritto umano a un ambiente salubre, individua quali mezzi per farlo valere: l'accesso all'informazione, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia, tre "pilastri" su cui costruire un nuovo modello di democrazia ambientale.

E' chiaro che la costruzione di un processo democratico, deve garantire che la partecipazione sia effettiva e l'effettività si concretizza nell'importanza data agli interventi della popolazione e delle associazioni, il cui parere deve essere preso concretamente in considerazione. Sarebbe auspicabile anche l'introduzione dell'obbligatorietà della partecipazione organica tramite uno strumento equivalente al tavolo della Trasparenza che coinvolga la rappresentanze territoriali per le questioni locali. È inoltre importante che i tavoli della trasparenza siano gestiti da un organismo indipendente.

Altro aspetto rilevante riguarda la gestione dei rifiuti nucleari che richiede terzietà e disinteresse da parte di chi dovrà decidere. Per questo ScanZiamo le Scorie, insiste affinché il Direttore e la Consulta costituenti la nuova autorità, l'ISIN, siano assolutamente liberi da ogni vincolo politico ed estranei a qualsiasi soggetto operante nel settore; tali nomine dovranno essere del tutto compatibili con l'art. 6 della Direttiva, che dovrà essere riportato alla lettera nel decreto di recepimento, *"Gli Stati membri garantiscono che l'autorità di regolamentazione competente sia funzionalmente separata da ogni altro organismo o organizzazione coinvolti nella promozione o nell'utilizzazione dell'energia nucleare o di materiale radioattivo, compresa la produzione di energia elettrica e le applicazioni dei radioisotopi, o coinvolti nella gestione di combustibile esaurito e rifiuti radioattivi al fine di assicurare l'effettiva indipendenza da influenze indebite sulla sua attività di regolamentazione"*.

Si pone quindi la necessità di garantire autonomia anche in fase di controllo non esercitabile da chi ha interesse nella gestione dei rifiuti nucleari. L'articolo 6 dello schema di decreto sottopone l'ISIN alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE). Tale aspetto presenta elevate criticità in rapporto all'indipendenza e all'autonomia dell'ISIN in quanto il MiSE vigila sugli esercenti pubblici italiani (ENEA e Sogin), oltre ad essere il titolare di importanti poteri in merito agli indirizzi degli stessi esercenti e alla definizione delle procedure autorizzative per la disattivazione degli impianti nucleari e la gestione dei rifiuti. L'autonomia dell'ISIN è soggetta a rischio anche per la procedura individuata ai fini della nomina degli organismi dirigenti, del Direttore e della Consulta che vede il coinvolgimento diretto del MiSE.

In tal modo, contrariamente a quanto richiesto dalla direttiva, la trasposizione del contenuto nell'articolo 6 mina l'autonomia dell'ISIN concedendo al MiSE il potere di vigilanza sia verso il controllore (ISIN) che sui controllati (ENEA e Sogin), stabilendone gli indirizzi per entrambi.

Parrebbe che, invece di cogliere gli aspetti che la direttiva dispone in merito, si torni indietro nel tempo in un'esperienza unica italiana tenuto conto che in Europa non c'è nessun caso di interdipendenza tra l'Autorità di controllo e il Ministero dello sviluppo economico, nella maggioranza degli Stati (tra cui la Francia) l'Autorità dipende dal Ministero dell'Ambiente. A livello internazionale l'unica eccezione era del Giappone prima dell'incidente di Fukushima dove i controlli erano in capo al Ministero dell'industria. Dopo l'incidente nucleare anche in Giappone hanno risolto il conflitto mentre noi ce lo stiamo creando.

L'indipendenza dell'ISIN è ritenuta di particolare rilevanza affinché la validazione della Carta Nazionale delle aree potenzialmente idonee alla localizzazione del Deposito Nazionale non venga pregiudicata da posizioni predominanti da parte del MiSE. L'impostazione attuale del controllo del MiSE sull'ISIN pregiudicherebbe pertanto anche la validazione dalla Carta Nazionale rendendo inaffidabile il suo contenuto, frutto della validazione di un'Autorità che non gode dall'autonomia che dovrebbe.

Infine, si ritiene importante segnalare che perfino il vertice ISPRA, nell'audizione tenuta il 9 gennaio nella X Commissione in Senato, ha sollevato le criticità e i rischi che minano l'indipendenza dell'Autorità di controllo tanto da ritenere il proseguo della trasposizione della direttiva censurabile dall'Europa.