

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XIX
n. 51

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
(NONA SEZIONE) DELL'11 LUGLIO 2019, CAUSA C-434/18,
COMMISSIONE EUROPEA CONTRO REPUBBLICA ITALIANA.
MANCATA NOTIFICAZIONE DEL PROGRAMMA NAZIONALE
PER L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI GESTIONE DEL
COMBUSTIBILE ESAURITO E DEI RIFIUTI RADIOATTIVI

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 5 agosto 2019

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

11 luglio 2019 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 2011/70/Euratom – Gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi – Programma nazionale – Obbligo di trasmissione alla Commissione europea»

Nella causa C-434/18,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 106 bis, paragrafo 1, del trattato Euratom, proposto il 29 giugno 2018,

Commissione europea, rappresentata inizialmente da G. Gattinara e M. Patakia, successivamente da G. Gattinara e R. Tricot, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello, avvocato dello Stato,

convenuta,

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, D. Šváby e N. Piçarra (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo notificato il proprio programma nazionale per l'attuazione della politica di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi (in prosieguo: il «programma nazionale»), è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi (GU 2011, L 199, pag. 48).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

2 A termini dei considerando 1, 2 e 28 della direttiva 2011/70:

«(1) Ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ("trattato Euratom") devono essere istituite norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione.

(2) L'articolo 30 del trattato Euratom prevede l'adozione di norme fondamentali relative alla protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti.

(...)

(28) Gli Stati membri dovrebbero istituire un programma nazionale al fine di assicurare la trasposizione delle decisioni politiche in norme chiare per realizzare nei tempi previsti tutti i passaggi della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, dalla generazione allo smaltimento. Tali programmi nazionali dovrebbero poter essere in forma di singolo documento di riferimento o serie di documenti».

3 L'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), della direttiva in questione così recita:

«1. Gli Stati membri istituiscono e mantengono un quadro legislativo, regolamentare e organizzativo nazionale ("quadro nazionale") per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi che attribuisce la responsabilità e prevede il coordinamento tra gli organismi statali competenti. Il quadro nazionale comprende [in particolare]:

a) un programma nazionale per l'attuazione della politica di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi;

(...))».

4 L'articolo 12 della succitata direttiva è del seguente tenore:

«1. I programmi nazionali illustrano come gli Stati membri intendono attuare le rispettive politiche nazionali di cui all'articolo 4 per la gestione responsabile e sicura del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi al fine di rispettare gli obiettivi della presente direttiva, e includono tutti gli elementi seguenti:

a) gli obiettivi generali delle politiche nazionali degli Stati membri riguardanti la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi;

b) le tappe più significative e chiari limiti temporali per l'attuazione di tali tappe alla luce degli obiettivi primari del programma nazionale;

c) un inventario di tutto il combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi e stime delle quantità future, comprese quelle provenienti da impianti disattivati, in cui si indichi chiaramente l'ubicazione e la quantità dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito, conformemente all'opportuna classificazione dei rifiuti radioattivi;

d) i progetti o piani e soluzioni tecniche per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi dalla generazione fino allo smaltimento;

e) i progetti e o piani per la fase post-chiusura della vita di un impianto di smaltimento, compreso il periodo in cui sono mantenuti opportuni controlli e i mezzi da impiegare per conservare la conoscenza riguardo all'impianto nel lungo periodo;

f) le attività di ricerca, sviluppo e dimostrazione necessarie al fine di mettere in atto soluzioni per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi;

g) la responsabilità per l'attuazione del programma nazionale e gli indicatori chiave di prestazione per monitorare i progressi compiuti per l'attuazione;

- h) una valutazione dei costi del programma nazionale e delle premesse e ipotesi alla base di tale valutazione, che devono includere un profilo temporale;
- i) il regime o i regimi di finanziamento in vigore;
- j) la politica o procedura in materia di trasparenza di cui all'articolo 10;
- k) eventuali accordi conclusi con uno Stato membro o un paese terzo sulla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, compreso l'uso di impianti di smaltimento.

2. Il programma nazionale e la politica nazionale possono essere contenuti in un unico documento o in una serie di documenti».

5 L'articolo 13, paragrafo 1, della medesima direttiva così dispone:

«Gli Stati membri informano la Commissione dei loro programmi nazionali e di ogni successiva modifica significativa».

6 L'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva 2011/70 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri trasmettono per la prima volta alla Commissione il contenuto del loro programma nazionale riguardante tutte le voci di cui all'articolo 12 al più presto e comunque non oltre il 23 agosto 2015».

Diritto italiano

7 La direttiva 2011/70 è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con il decreto legislativo del 4 marzo 2014, n. 45 – 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 (GURI n. 71, del 26 marzo 2014, pag. 1).

8 La procedura di approvazione del programma nazionale è stabilita all'articolo 7, comma 1, del succitato decreto legislativo. La disposizione in questione prevede che il programma nazionale è definito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Italia), 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.

Procedimento precontenzioso

9 Il 4 novembre 2015, la Commissione ha avviato una procedura «EU Pilot» (8056/15/ENER) per ottenere informazioni dalla Repubblica italiana in merito allo stato della procedura di adozione del programma nazionale di cui all'articolo 12 della direttiva 2011/70.

10 Il 2 febbraio 2016, la Repubblica italiana ha informato la Commissione che avrebbe adottato il suo programma nazionale in tempi brevi e che glielo avrebbe trasmesso il prima possibile.

11 Il 12 febbraio 2016, la Commissione ha chiuso la procedura «EU Pilot» (8056/15/ENER).

12 Il 22 febbraio 2016, la Repubblica italiana ha inviato alla Commissione un documento intitolato «Programma nazionale».

13 Il 23 febbraio 2016, la Commissione ha chiesto chiarimenti sulla natura del documento inviato, in particolare sulla questione se si trattasse della versione finale del programma nazionale. La Repubblica italiana non ha fornito risposta.

14 Il 29 aprile 2016, la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di messa in mora, nella quale ha ricordato di non essere ancora stata informata dell'adozione del programma nazionale definitivo. La Commissione ha invitato lo Stato membro in questione ad adottare le misure necessarie per conformarsi al parere motivato entro un termine di due mesi.

- 15 La Repubblica italiana ha risposto alla summenzionata lettera di messa in mora con due comunicazioni, una del Ministero dello sviluppo economico e l'altra del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tali comunicazioni riguardavano la fase della procedura di adozione del programma nazionale.
- 16 Il 14 luglio 2017, la Commissione ha emesso un parere motivato, nel quale affermava che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70, in quanto lo Stato membro in parola non le aveva notificato la versione definitiva del programma nazionale.
- 17 La Repubblica italiana ha risposto al parere motivato con lettera del 13 settembre 2017, indicando le misure assunte per l'adozione del suo programma nazionale.
- 18 Il 29 giugno 2018, a seguito dell'esame di tale risposta, la Commissione ha proposto il presente ricorso, sostenendo che la Repubblica italiana non le aveva ancora notificato il programma nazionale definitivo.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 19 La Commissione sostiene che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70, in quanto non le ha notificato il suo programma nazionale, sebbene fosse tenuta a farlo tempestivamente e, in ogni caso, prima del 23 agosto 2015. La Commissione ricorda a tale riguardo che, poiché l'articolo 288, terzo comma, TFUE si applica anche nell'ambito del trattato CEEA, la direttiva 2011/70 vincola gli Stati membri quanto al risultato in essa indicato, lasciando loro un margine di manovra nella scelta dei mezzi per raggiungerlo.
- 20 Nel caso di specie, la Commissione sostiene che, alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato, le autorità italiane non le avevano ancora trasmesso il testo definitivo del programma nazionale di cui all'articolo 12 della direttiva 2011/70. A tale proposito, la Commissione rimarca che la Repubblica italiana le ha comunicato solo l'informazione relativa allo stato di avanzamento del programma nazionale. Le versioni del programma nazionale inviate dallo Stato membro in questione, in due occasioni, sarebbero state versioni provvisorie, in quanto le stesse dovevano, in ogni caso, passare attraverso altre fasi della procedura di consultazione pubblica e sarebbero state formalizzate soltanto mediante la successiva adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.
- 21 Nella replica, la Commissione aggiunge che l'argomento presentato dallo Stato membro in questione secondo il quale l'obbligo di notifica previsto all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70 si limiterebbe all'obbligo di trasmettere informazioni sullo stato di avanzamento del programma nazionale deve essere respinto. Un simile argomento non troverebbe alcun sostegno né nella lettera né nell'obiettivo né nel sistema delle disposizioni della direttiva 2011/70.
- 22 La Commissione ritiene che gli argomenti addotti dalla Repubblica italiana circa la complessità della procedura prevista dalla legge nazionale per l'adozione del programma nazionale e i ritardi che si sono verificati a causa della modifica della composizione del governo siano inconferenti. Alla luce della giurisprudenza della Corte, gli Stati membri non possono eccepire circostanze interne o difficoltà pratiche per giustificare l'inosservanza degli obblighi imposti da una direttiva entro il termine stabilito. Infine, basandosi su questa stessa giurisprudenza, la Commissione sostiene che la conclusione presentata dalla Repubblica italiana in via subordinata, diretta a che la Corte dia atto della circostanza che la procedura di adozione del programma nazionale è in corso di definizione, è irricevibile.
- 23 La Repubblica italiana, dal canto suo, sostiene che l'obbligo di «informazione» di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70 è da intendersi come un obbligo di fornire alla Commissione un'informazione tempestiva e costante sullo stato di avanzamento del programma nazionale. Orbene, le autorità italiane lo avrebbero fatto due volte, ossia il 22 febbraio 2016, quando avrebbero trasmesso alla Commissione la versione del programma nazionale sottoposta a consultazione pubblica e, il 13

settembre 2017, quando avrebbero trasmesso alla Commissione la versione aggiornata del medesimo programma, in seguito alla prima delle due fasi della consultazione pubblica.

24 Lo Stato membro in questione aggiunge che è stato profuso un serio impegno nella conclusione dell'iter di adozione del programma nazionale. Tuttavia, l'adozione definitiva di tale programma presupporrebbe un'articolata procedura, prevista dalla legislazione nazionale, che non sarebbe stata ancora ultimata.

25 La Repubblica italiana sottolinea che, in forza dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo del 4 marzo 2014, n. 45, il programma nazionale deve essere definito 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. Ciò dovrebbe essere preceduto da una valutazione ambientale strategica, la quale sarebbe stata ritardata per via della sopravvenuta modifica della compagine governativa.

26 La Repubblica italiana chiede, in subordine, che, in caso di accoglimento del ricorso, la Corte dia atto della circostanza che la procedura di adozione del programma nazionale è in corso di definizione.

Giudizio della Corte

27 Al fine di determinare la portata dell'obbligo di notifica incombente agli Stati membri in forza del combinato disposto degli articoli 13, paragrafo 1, e 15, paragrafo 4, della direttiva 2011/70, occorre anzitutto ricordare che, secondo giurisprudenza costante, per interpretare una disposizione del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2019, *Meyn*, C-9/18, EU:C:2019:148, punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

28 Per quanto riguarda, in primo luogo, la lettera dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva 2011/70, è necessario constatare che detti articoli non contengono l'espressione «stato di avanzamento del programma nazionale» né altre espressioni che possano avere lo stesso significato. Queste due disposizioni fanno infatti riferimento al «programma nazionale», che verte non già su una bozza o su una versione provvisoria, bensì su una versione definitiva del programma di cui trattasi.

29 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto della direttiva 2011/70, occorre constatare che l'articolo 13, paragrafo 1, della medesima direttiva è contenuto nel capo 2 di quest'ultima, intitolato «Obblighi», ed è preceduto da una serie di disposizioni che precisano l'obbligo per gli Stati membri di adottare i loro programmi nazionali conformemente agli articoli 5, 11 e 12 della direttiva in parola.

30 A tale riguardo, l'articolo 5 della direttiva 2011/70, intitolato «Quadro nazionale», al paragrafo 1, lettera a), dispone che il programma nazionale fa parte di un quadro legislativo, regolamentare e organizzativo nazionale che attribuisce responsabilità agli organismi competenti e prevede il coordinamento tra gli stessi.

31 L'articolo 11 della succitata direttiva, intitolato «Programmi nazionali», al paragrafo 1 prevede che ciascuno Stato membro «assicura l'attuazione del proprio programma nazionale», il cui contenuto è determinato all'articolo 12.

32 L'articolo 12, paragrafo 1, della medesima direttiva dispone che gli elementi del programma nazionale comprendono, in particolare, «le tappe più significative e chiari limiti temporali per l'attuazione di tali tappe», «un inventario di tutto il combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi e stime delle quantità future», «i progetti o piani e soluzioni tecniche per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi» nonché «la responsabilità per l'attuazione del programma nazionale e gli indicatori chiave di prestazione per monitorare i progressi compiuti per l'attuazione».

33 Dalle disposizioni succitate risulta che, per ottemperare agli obblighi contenuti nella direttiva 2011/70 relativi all'adozione dei programmi nazionali di cui all'articolo 12 della medesima, gli Stati membri

devono, come sostiene la Commissione, fissare elementi certi e individuati in maniera definitiva, sulla base dei quali i programmi in questione potranno essere attuati.

- 34 Inoltre, va ricordato che, per costante giurisprudenza della Corte, le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto (v., in tal senso, sentenza del 17 maggio 2001, Commissione/Italia, C-159/99, EU:C:2001:278, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 35 Ne deriva che l'obbligo per gli Stati membri di notificare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70, per la prima volta alla Commissione il programma nazionale di cui all'articolo 12 della medesima direttiva, entro il 23 agosto 2015, non può essere adempiuto mediante una semplice trasmissione alla Commissione delle versioni provvisorie del programma nazionale, ma unicamente mediante l'adozione definitiva di quest'ultimo conformemente alla procedura prevista a tal fine. La trasmissione di una versione provvisoria del programma nazionale non corrisponde quindi alla notifica di una simile misura di recepimento.
- 36 Tale interpretazione è suffragata dagli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2011/70, la cui base giuridica è costituita dagli articoli 31 e 32 del trattato CEEA. Come risulta dai considerando 1 e 2 della suddetta direttiva, ai sensi di tale Trattato devono essere istituite norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti.
- 37 In tale contesto, come precisa il considerando 28 della medesima direttiva, gli Stati membri devono istituire un programma nazionale al fine di assicurare la trasposizione delle decisioni politiche in norme chiare per realizzare nei tempi previsti tutti i passaggi della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, dalla generazione allo smaltimento. L'obiettivo generale di protezione della salute pubblica non può quindi essere raggiunto efficacemente senza la tempestiva adozione dei programmi nazionali.
- 38 Un'interpretazione della portata dell'obbligo di notifica che limiti detto obbligo allo stato di avanzamento dei programmi nazionali equivale a ritenere che la direttiva 2011/70 non impartisca agli Stati membri un termine massimo per l'adozione dei loro programmi. Una simile interpretazione, oltre a essere contraria alla lettera dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva in questione, potrebbe pregiudicare l'effetto utile della medesima e l'obiettivo di protezione richiamato al punto 36 della presente sentenza.
- 39 Ne consegue che gli elementi tratti dal contesto e dalla finalità della direttiva 2011/70 confermano l'interpretazione della Commissione secondo la quale l'obbligo incombente agli Stati membri in forza del combinato disposto dell'articolo 13, paragrafo 1, e dell'articolo 15, paragrafo 4, della medesima direttiva sarà soddisfatto solo mediante la trasmissione alla Commissione della versione finale dei loro programmi nazionali.
- 40 È vero che la Repubblica italiana ha, da un lato, prospettato l'esistenza delle cause alla base del suo ritardo e, dall'altro, illustrato l'impegno profuso ai fini dell'adozione del suo programma nazionale.
- 41 A tale riguardo, da giurisprudenza costante della Corte emerge che uno Stato membro non può eccepire situazioni del proprio ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini derivanti dal diritto dell'Unione (sentenza del 18 ottobre 2018, Commissione/Romania, C-301/17, non pubblicata, EU:C:2018:846, punto 45). Sempre da giurisprudenza costante risulta che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in base alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato. I cambiamenti avvenuti successivamente non possono quindi essere presi in considerazione dalla Corte (sentenza del 28 novembre 2018, Commissione/Slovenia, C-506/17, non pubblicata, EU:C:2018:959, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 42 Orbene, per quanto riguarda le circostanze dedotte nella fattispecie dalla Repubblica italiana per giustificare il fatto che lo Stato membro in questione non ha notificato alla Commissione il programma nazionale di cui all'articolo 12 della direttiva 2011/70 alla scadenza del termine suddetto, è sufficiente

constatare che esse sono di natura interna. Più nello specifico, esse sono legate, da un lato, alla previa consultazione pubblica e, dall'altro, alla modifica della compagine governativa che avrebbe ritardato il processo di adozione del programma nazionale. Di conseguenza, alla luce della giurisprudenza citata al punto precedente della presente sentenza, circostanze di questo tipo non possono essere prese in considerazione dalla Corte come giustificazione dell'inosservanza dell'obbligo e del termine contemplati dalla direttiva 2011/70.

- 43 Inoltre, quanto all'impegno profuso dalla Repubblica italiana ai fini dell'adozione del suo programma nazionale, è necessario constatare che, nel parere motivato del 14 luglio 2017, la Commissione ha impartito allo Stato membro in questione un termine di due mesi per conformarsi agli obblighi imposti dalla direttiva 2011/70. Orbene, è pacifico che, alla scadenza di detto termine, la Repubblica italiana non aveva ancora adottato il suo programma nazionale.
- 44 Pertanto, si deve ritenere che il ricorso presentato dalla Commissione sia fondato.
- 45 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo notificato alla Commissione il suo programma nazionale, è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70.

Sulle spese

- 46 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica italiana, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Nona Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) La Repubblica italiana, non avendo notificato alla Commissione europea il suo programma nazionale per l'attuazione della politica di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza del combinato disposto dell'articolo 15, paragrafo 4, e dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi.**
- 2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Jürimäe

Šváby

Piçarra

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 luglio 2019.

Il cancelliere

La presidente della Nona
Sezione

A. Calot Escobar

K. Jürimäe