

**DEPOSITO E SMALTIMENTO
DEI RIFIUTI RADIOATTIVI
CIRCOLAZIONE E DIVIETI**

Università degli studi di Bergamo – Facoltà di giurisprudenza



I

IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

Università degli studi di Bergamo – Facoltà di giurisprudenza



Definizioni

D. lgs. 230/95 art. 4

- i) **rifiuti** radioattivi: qualsiasi materia radioattiva, ancorché contenuta in apparecchiature o dispositivi in genere, di cui non è previsto il riciclo o la riutilizzazione;
- f) **gestione** dei rifiuti: insieme delle attività concernenti i rifiuti: raccolta, cernita, trattamento e condizionamento, deposito, trasporto, allontanamento e smaltimento nell'ambiente;
- n) **smaltimento**: collocazione dei rifiuti, secondo modalità idonee, in un deposito, o in un determinato sito, senza intenzione di recuperarli;
- o) smaltimento **nell'ambiente**: immissione pianificata di rifiuti radioattivi nell'ambiente in condizioni controllate, entro limiti autorizzati o stabiliti;



L'impiego

D. lgs. 230/95 art. 27

Gli impianti, stabilimenti, istituti, reparti, gabinetti medici, laboratori, adibiti ad attività comportanti, a qualsiasi titolo, la detenzione, l'utilizzazione, la manipolazione di materie radioattive, prodotti, apparecchiature in genere contenenti dette materie, il trattamento, il deposito e l'eventuale smaltimento nell'ambiente di **rifiuti** nonché l'utilizzazione di apparecchi generatori di radiazioni ionizzanti, debbono essere muniti di **nulla osta** preventivo secondo quanto stabilito nel presente capo.



L'allontanamento

D. lgs. 230/95 art. 30

L'allontanamento di materiali destinati ad essere smaltiti, riciclati o riutilizzati in installazioni, ambienti o, comunque, nell'ambito di attività varie, se non è disciplinato dai rispettivi provvedimenti autorizzativi, è comunque soggetto ad autorizzazione quando detti **rifiuti** o materiali contengano radionuclidi con tempi di dimezzamento fisico maggiore o uguale a settantacinque giorni o in concentrazione superiore a determinati valori. I livelli di allontanamento stabiliti negli atti autorizzatori debbono soddisfare ai criteri fissati con apposito decreto, che terrà conto anche degli orientamenti tecnici forniti in sede comunitaria.



La raccolta per conto terzi

D. lgs. 230/95 art. 31

L'attività di raccolta, anche con mezzi altrui, di rifiuti radioattivi, provenienti da terzi, allo scopo di conferire i medesimi ad installazioni di trattamento o di deposito oppure di procedere allo smaltimento di essi nell'ambiente, è soggetta ad **autorizzazione** del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita l'APAT. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita l'APAT, sono determinate le disposizioni procedurali per il rilascio dell'autorizzazione, nonché **eventuali esenzioni** da essa.



Spedizioni, importazioni, esportazioni

D. lgs. 230/95 art. 32

Le spedizioni di rifiuti radioattivi provenienti da Stati membri dell'Unione europea o ad essi destinate, le importazioni e le esportazioni dei rifiuti medesimi da e verso altri Stati, nonché il loro transito sul territorio italiano debbono essere **preventivamente autorizzati**.

L'autorizzazione è rilasciata da:

- a) **l'autorità preposta al rilascio del nulla osta o dell'autorizzazione** necessarie per l'esercizio delle attività da cui si originano le spedizioni, importazioni o esportazioni.
- b) **il Ministero delle attività produttive, sentita l'APAT**, nei casi di spedizioni, di importazioni o di esportazioni da effettuare nell'ambito di altri provvedimenti autorizzativi, nonché nei casi di transito sul territorio italiano.



Esportazione

Spedizione verso **Stati membri** dell'Unione europea e importazione o di esportazione **da o verso altri Stati**:

- >**autorizzazione**: da parte delle **autorità competenti** degli Stati membri destinatari della spedizione o interessati dal transito sul loro territorio.
- >**silenzio assenso**: l'approvazione si intende concessa in caso di mancata risposta entro due mesi dal ricevimento della richiesta stessa, salvo che lo Stato membro interessato non richieda una proroga, sino ad un mese, di tale termine o non abbia comunicato alla Commissione europea la propria mancata accettazione di tale procedura di approvazione automatica (art. 17 direttiva 92/3/CEE).
- >**disposizioni attuative**: decreto attuativo con particolari esenzioni e divieti.
particolari



Deposito e smaltimento

D. lgs. 230/95 art. 33

- > **costruzione, costituzione, esercizio** di installazioni per il deposito o lo smaltimento nell'ambiente, nonché per il trattamento e successivo deposito o smaltimento nell'ambiente, di rifiuti radioattivi provenienti da altre installazioni, anche proprie:
V.I.A. + nulla osta preventivo
- > **competenze:**
Ministero delle Attività produttive, di concerto con i Ministeri dell'ambiente, dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, sentite la regione o la provincia autonoma interessata e l'APAT.
- > **disposizioni attuative:** decreto per livelli e tipologie



Obblighi documentali

D. lgs. 230/95 art. 34

Registri:

Gli esercenti le attività che originano rifiuti radioattivi devono registrare i tipi, le quantità di radioattività, le concentrazioni, le caratteristiche fisicochimiche dei rifiuti stessi, nonché tutti i dati idonei ad identificare i medesimi ed i soggetti da cui provengono.

Riepilogo:

Gli esercenti le attività che originano rifiuti radioattivi sono tenuti ad inviare all'APAT e alle regioni o province autonome territorialmente competenti un riepilogo delle quantità dei rifiuti raccolti e di quelli depositati, con l'indicazione di tutti i dati



Cautele gestionali

D. lgs. 230/95 art. 102

Norme generali

Chiunque esercita un'attività che origina rifiuti radioattivi deve adottare le misure necessarie affinché la **gestione** dei rifiuti radioattivi avvenga nel **rispetto delle specifiche norme di buona tecnica** e delle eventuali **prescrizioni tecniche contenute nei provvedimenti autorizzativi**, al fine di evitare rischi di esposizione alle persone del pubblico.

Prescrizioni speciali

E'facoltà dei Ministeri dell'ambiente e della sanità, fornendosi reciproche informazioni, sentita l'APAT, nonché delle autorità competenti al controllo delle attività autorizzate, prescrivere l'adozione di **adeguati dispositivi e provvedimenti**, nonché di ulteriori **mezzi di rilevamento e di sorveglianza** necessari ai fini della protezione sanitaria, specie nelle località ove coesistono **più fonti** di rifiuti radioattivi.

Ordinanze contingibili e urgenti



Rifiuti radioattivi speciali

D. lgs. 230/95 art. 154

- Rifiuti radioattivi che presentano anche **pericolosità diversa dal rischio di radiazioni**: gestione e smaltimento ad hoc
- Rifiuti o materiali contenenti solo **radionuclidi con tempo di dimezzamento fisico inferiore a settantacinque giorni e in concentrazione non superiore a valori determinati**: smaltimento nell'ambiente, conferimento a terzi ai fini dello smaltimento, allontanamento di materiali destinati al riciclo o alla riutilizzazione: D. lgs. 152/06
- Obbligo di **registrazione** dei dati relativi ad ogni smaltimento, ad ogni conferimento di rifiuti a terzi, e ad ogni altro allontanamento
- **Casi residuali**: l'allontanamento da installazioni soggette ad autorizzazioni di materiali contenenti sostanze radioattive, destinati ad essere smaltiti, riciclati o riutilizzati in installazioni, ambienti o, comunque, nell'ambito di attività ai quali non si applichino le norme in materia di rifiuti radioattivi, è soggetto ad **apposite prescrizioni** da prevedere nei provvedimenti autorizzativi. Livelli di allontanamento ad hoc, conformi alle direttive, alle raccomandazioni e agli orientamenti tecnici comunitari.



II

LE EVOLUZIONI NORMATIVE

Università degli studi di Bergamo – Facoltà di giurisprudenza



Legge comunitaria 2007: modifiche...

Art. 17

(Disposizioni occorrenti per l'attuazione della direttiva 2006/117/EURATOM del Consiglio, del 20 novembre 2006, relativa alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito)

Il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo, al fine di dare organica attuazione alla direttiva 2006/117/EURATOM del Consiglio, del 20 novembre 2006, relativa alla **sorveglianza ed al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito**,

nel rispetto dei seguenti **principi e criteri direttivi**:

a) apportare le necessarie **modifiche** al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230;



...e sanzioni

b) prevedere autonome fattispecie delittuose per le condotte di **abbandono e di traffico illecito di rifiuti radioattivi e di sorgenti radioattive orfane.**

Prevedere in tali casi la pena della **reclusione** in misura non inferiore nel minimo ad un anno e nel massimo a quattro anni, **congiunta con adeguata pena pecuniaria.**

Prevedere apposita **circostanza aggravante** se dal fatto deriva **pericolo** per la vita o la salute delle **persone** o di danno all'**ambiente.**

Possibilità di prevedere che circostanza aggravante di cui al precedente periodo **non possa essere portata in bilanciamento** con circostanze attenuanti diverse da quelle di cui agli articoli 98 e 114 del codice penale.

Prevedere **l'obbligatorietà della confisca** del materiale sequestrato, salvo che la legge o accordi internazionali vincolanti per l'Italia non prevedano **obblighi di restituzione o destinazione.**



III

LA DIRETTIVA 117/06

Università degli studi di Bergamo – Facoltà di giurisprudenza



Presupposti

- > Le spedizioni di rifiuti radioattivi o di combustibile esaurito sono soggette ad una serie di **prescrizioni** stabilite da strumenti normativi comunitari e internazionali, concernenti in particolare la sicurezza del **trasporto** dei materiali radioattivi e le condizioni di **smaltimento** o di **stoccaggio** dei rifiuti radioattivi o del combustibile esaurito nel paese di destinazione.
- > Sono prescrizioni **cogenti** e di **soft law**.



Lo scopo

- > La tutela della salute dei lavoratori e della popolazione impone di assoggettare le spedizioni di rifiuti radioattivi o di combustibile esaurito tra Stati membri e quelle in entrata o in uscita dal territorio comunitario ad un sistema comune e obbligatorio di **autorizzazione preventiva**.



Problemi specifici

- 1) Riduzione dei rischi radiologici derivanti dalla presenza di materie radioattive tra i **materiali metallici** destinati al riciclaggio.
- 2) Applicazione di una procedura di sorveglianza e autorizzazione anche alle spedizioni di **combustibile esaurito destinato al ritrattamento**, e non solo a quello per il quale non è previsto alcun utilizzo ulteriore e che solo è ad oggi considerato come rifiuto radioattivo.
- 3) Adeguamento alla **convenzione comune** sulla sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi alla quale la Comunità ha aderito il 2 gennaio 2006.



Principi generali

Consenso: uno Stato membro di destinazione deve accettare le spedizioni di rifiuti radioattivi e combustibile esaurito ai fini del loro trattamento o smaltimento definitivo eccetto in caso di rispedizione.

Rifiuto giustificato: qualsiasi rifiuto di tali spedizioni deve essere giustificato sulla base dei criteri oggettivi o condizionato a prescrizioni oggettive basate sul diritto nazionale, comunitario o internazionale pertinente.



Autosmaltimento: i rifiuti radioattivi dovrebbero, nella misura compatibile con la gestione sicura di tale materiale, essere smaltiti nello Stato in cui sono stati generati,

Solidarietà: gli Stati membri dovrebbero promuovere tra di loro accordi volti a facilitare una gestione sicura ed efficiente dei rifiuti radioattivi o del combustibile esaurito provenienti da Stati membri che ne producono piccole quantità o in cui la creazione di appositi impianti non sarebbe giustificata da un punto di vista radiologico.



Esclusioni

- spedizioni di sorgenti dismesse destinate ad un fornitore o fabbricante di sorgenti radioattive o ad un impianto riconosciuto.
- spedizioni di materiali radioattivi recuperati mediante ritrattamento e destinati a ulteriori utilizzi.
- spedizioni transfrontaliere di rifiuti che contengono soltanto materiale radioattivo allo stato naturale non proveniente da pratiche.



Rispedizioni consentite

Gli Stati possono:

- 1) rispedire, dopo l'avvenuto trattamento, i rifiuti radioattivi al loro paese di origine.**

- 2) rispedire in condizioni di sicurezza nel paese d'origine:**
 - a) spedizioni di rifiuti radioattivi e combustibile esaurito che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva ma che non sono stati debitamente autorizzati ai sensi della stessa;**

 - b) rifiuti contaminati radioattivamente o materiali contenenti una sorgente radioattiva, laddove tali materiali non sono stati dichiarati come rifiuti radioattivi nel paese d'origine.**



Nozione di rifiuti radioattivi

materiali radioattivi in forma gassosa, liquida o solida per i quali non è previsto un ulteriore uso da parte dei paesi di origine e di destinazione o di una persona fisica o giuridica la cui decisione è accettata da tali paesi, e che sono oggetto di controlli in quanto rifiuti radioattivi da parte di un'autorità di regolamentazione, secondo le disposizioni legislative e regolamentari dei paesi di origine e di destinazione.



L'iter

- **Domanda di autorizzazione della spedizione**
- **Avviso di ricevimento e richiesta di informazioni**
- **Autorizzazione spedizione**
- **Avviso ricevimento spedizione**
- **Mancata esecuzione spedizione**



Rifiuto o accettazione condizionata

Il rifiuto del consenso o la fissazione di condizioni alle quali è subordinato il consenso devono essere **debitamente motivati** dagli Stati membri, sulla base:

- a) per gli Stati membri di **transito**, della normativa nazionale, comunitaria o internazionale applicabile al trasporto di materiale radioattivo;
- b) per lo Stato membro di **destinazione**, della pertinente normativa applicabile alla gestione di rifiuti radioattivi o combustibile esaurito o della normativa nazionale, comunitaria o internazionale applicabile al trasporto di materiale radioattivo.



Facoltà di blocco

Lo stato membro di origine o di transito può decidere che la spedizione **non può essere portata a termine** se:

- Le condizioni applicabili alla spedizione non sono più soddisfatte
- Non sono più conformi alle autorizzazioni e consensi rilasciati

Conseguenze: lo Stato membro di origine provvede affinché i rifiuti radioattivi siano ripresi dal loro detentore, a meno che non sia possibile concludere un accordo alternativo sicuro.



Obblighi documentali

1. Per tutte le spedizioni soggette alla presente direttiva è utilizzato un documento uniforme debitamente compilato che attesta il rispetto della procedura di autorizzazione e accompagna ciascuna spedizione
1. Se la spedizione è soggetta a ulteriori prescrizioni e condizioni previste per l'autorizzazione, esse sono allegate al documento uniforme



IV

CIRCOLAZIONE, DEPOSITO E SMALTIMENTO NAZIONALI



La denuclearizzazione regionale

Leggi regionali

Corte Costituzionale

Corte di Giustizia



Legge Regione Basilicata n. 31 del 2003

dichiara il territorio regionale denuclearizzato e limita transito e stoccaggio di rifiuti radioattivi non prodotti nel territorio della regione con eccezione per esigenze sanitarie o scopi di ricerca scientifica.

Legge Regione Calabria n. 26 del 2003

Legge Regione Sardegna n. 8 del 2003

dichiarano il territorio regionale denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale

Corte Costituzionale, sentenza 29 gennaio 2005 n. 62



Legge Regione Basilicata n. 46 del 2001

divieto, per chiunque conduca nel territorio regionale impianti di smaltimento, di accogliervi rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi provenienti da altre regioni o nazioni.

Corte Costituzionale, sentenza 21 aprile 2005 n. 161



Legge Regione Molise n. 22 del 2005

vieta sul territorio regionale il deposito, anche temporaneo, e lo stoccaggio di materiali nucleari non prodotti nel medesimo territorio, ad esclusione dei materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica

Corte costituzionale, sentenza 21 giugno 2006 n. 247



Altre sentenze

- sentenza 19 ottobre 2001 n. 335

costituzionalmente illegittima la l. reg. **Friuli Venezia Giulia** 22/96 e 65/98, nella parte relativa al divieto di smaltimento nelle discariche regionali dei rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, in contrasto con le finalità assegnate dalle norme di riforma economico sociale dettate in materia dal d.lg. 22/97, e in contrasto con l'art. 120 Cost.

- sentenza 14 luglio 2002 n. 281

illegittima la l. reg. **Piemonte** 13 aprile 1995 n. 59 per violazione dell'art. 117 Cost., in quanto il divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale è stato ritenuto contrastante con i principi fondamentali della legislazione statale contenuti nel d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22



Urbanistica

- la materia di edilizia ed urbanistica non comprende ogni disciplina di tutela ambientale,
- e deve comunque esercitarsi nei limiti statuari delle norme fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali e comunitari (d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230 recante attuazione delle direttive Euratom in materia di radiazioni ionizzanti)



Ambiente

- Per quanto riguarda la disciplina ambientale, le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali
- ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale



Salute pubblica

- protezione civile e governo del territorio: questi ultimi due titoli di competenza non aggiungono nulla ai poteri della Regione in campo ambientale, in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s,
- i poteri della Regione nel campo della tutela della salute non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale (cfr. sentenza n. 307 del 2003), il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi



Libera circolazione

- alle Regioni, sia ad autonomia ordinaria sia ad autonomia speciale, è sempre interdetto adottare misure di ogni genere capaci di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni
- una normativa che preclude il transito e la presenza, anche provvisoria, di materiali nucleari provenienti da altri territori è precisamente una misura fra quelle che alle Regioni sono vietate dalla Costituzione



Autosufficienza, razionalità e solidarietà

- il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi – e quelli radioattivi lo sono – di origine industriale non può essere risolto sulla base di un criterio di “autosufficienza” delle singole Regioni
- occorre tener conto della eventuale irregolare distribuzione nel territorio delle attività che producono tali rifiuti, nonché, nel caso dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza dei rifiuti medesimi.
- la comprensibile spinta, spesso a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (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.



Localizzazione nazionale e sito unico

La **competenza statale** in tema di tutela dell'**ambiente**, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, oggi conservati in via provvisoria in diversi siti, ma destinati a trovare una loro collocazione definitiva che offra tutte le garanzie necessarie sul piano della protezione dell'ambiente e della **salute**.



Spazio regione

- La competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguendo finalità di tutela ambientale, nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio
- nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato e dell'esigenza di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni.



Dettaglio normativo statale

- lo Stato non deve limitarsi a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale
- del pari, l'attribuzione delle funzioni amministrative in tema segue i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.



Coordinamento Stato/Regione

- La localizzazione e la realizzazione di un unico impianto destinato a consentire lo smaltimento dei rifiuti radioattivi potenzialmente più pericolosi, esistenti o prodotti sul territorio nazionale, costituiscono compiti il cui esercizio unitario comporta una competenza statale.
- Tuttavia, 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 con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, tra le altre, e 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.



Individuazione / validazione

- **Individuazione:** competenza statale e collaborazione nella Conferenza Stato Regioni
- **Validazione:** - specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto- intervento costituzionalmente necessario della singola Regione interessata



Corte di Giustizia

1. E' incompatibile con il diritto comunitario il divieto introdotto da una regione o stato di smaltire sul proprio territorio rifiuti provenienti da altre regioni

(Causa C-2/90)



2. L'art. 29 del Trattato CE si oppone ad ogni restrizione alla circolazione, esportazione e trasporto dei rifiuti pericolosi non giustificata da indizi di pericolo per la salute o la vita delle persone o degli animali o per la preservazione delle specie vegetali
(Causa C-203/96)
3. Non sono ostativi i principi di autosufficienza e prossimità
(C-209/98)



E i Comuni?



paola.brambilla@unibg.it
Università degli studi di Bergamo
Via dei Caniana, 2 Bergamo
Tel 0352052654
Fax 0352052889

paola.brambilla@bmea.it
BMEA
Piazza Bertarelli 1, Milano
Tel 02/86990972
Fax 02/86996120