



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 443/2010

Roma, addi

9 feb. 2010

Risposta a nota del

N. _____ Div. _____

OGGETTO:

REGOLAMENTO:

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il parere numero **261/2010** emesso dalla SEZIONE **NORMATIVA** di questo Consiglio sull' affare a fianco indicato.

**LOCALIZZAZIONE,
REALIZZAZIONE E ESERCIZIO
IMPIANTI PRODUZIONE DI
ENERGIA ELETTRICA NUCLEARE,
FABBRICAZIONE COMBUSTIBILE
NUCLEARE, SISTEMI DI
STOCCAGGIO DEL COMBUSTIBILE
IRRAGGIATO E RIFIUTI
RADIOATTIVI**

Allegati N. _____
.....

**MINISTERO DELLO SVILUPPO
ECONOMICO UFFICIO
LEGISLATIVO**

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

Il Segretario Generale



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 8 febbraio 2010

NUMERO AFFARE 00261/2010

OGGETTO:

Ministero dello Sviluppo Economico Ufficio Legislativo.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO, RECANTE LA DISCIPLINA DELLA LOCALIZZAZIONE, DELLA REALIZZAZIONE E DELL'ESERCIZIO NEL TERRITORIO NAZIONALE DI IMPIANTI DI PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA NUCLEARE, DI IMPIANTI DI FABBRICAZIONE DEL COMBUSTIBILE NUCLEARE, DEI SISTEMI DI STOCCAGGIO DEL COMBUSTIBILE IRRAGGIATO E DEI RIFIUTI RADIOATTIVI, NONCHE' LE MISURE COMPENSATIVE E LE CAMPAGNE INFORMATIVE AL PUBBLICO, AI SENSI DELL'ARTICOLO 25 DELLA LEGGE 23 LUGLIO 2009, N. 99.

LA SEZIONE

Vista la relazione 452 del 12/01/2010 con la quale il Ministero dello Sviluppo Economico, Ufficio Legislativo ha chiesto il parere del

Consiglio di Stato sull' affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giuseppe Minicone;

PREMESSO

Lo schema di decreto legislativo trasmesso per il parere dà attuazione all'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante “Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”, con il quale il Governo è stato delegato ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione di combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate.

Lo stesso articolo 25 prevede che con i suddetti decreti legislativi vengano, altresì, stabiliti le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione dei citati impianti.

Afferma il Ministero dello Sviluppo Economico che, attraverso lo schema di decreto legislativo allegato, sono state attuate tutte le deleghe definite dal citato articolo 25, nel pieno rispetto dei principi e dei criteri direttivi definiti dal comma 2, lettere da a) a q), dello stesso articolo.

Lo schema proposto, che ha recepito le modifiche richieste dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è costituito da 5 Titoli e 33 articoli.

Al Titolo I vengono dettate le disposizioni di carattere generale riguardanti l'oggetto del provvedimento (art. 1), le definizioni (art. 2) e il documento programmatico recante la "Strategia del Governo in materia nucleare".

Attraverso il Titolo II viene esercitata la delega relativa alle procedure autorizzative per la costruzione, l'esercizio e la dismissione degli "impianti nucleari" (intesi come impianti di produzione di energia elettrica nucleare ed impianti di fabbricazione di combustibile nucleare) e, in tale ambito, quella riguardante la fissazione dei requisiti soggettivi degli operatori (articolo 5), la disciplina della localizzazione degli impianti nucleari (articoli 8-11), il procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti (articolo 13), la disciplina dei sistemi di stoccaggio temporanei del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi nell'ambito degli impianti nucleari in attesa del definitivo stoccaggio nel Deposito nazionale (articolo 18) e la definizione delle relative misure compensative in favore delle popolazioni interessate (articolo 22).

Nel Titolo III viene esercitata la delega relativa alle procedure di localizzazione e di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio del Deposito nazionale, destinato allo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività e, a titolo provvisorio di lunga durata, dei rifiuti ad alta attività, nonché del combustibile

irraggiato.

Nell'ambito di tali procedure, viene esercitata la delega sulla disciplina dell'autorizzazione al deposito nazionale (articolo 26) e sulle misure compensative in favore delle popolazioni interessate (articolo 29).

Il tema della dismissione degli impianti è trattato agli articoli 19 e 20, con la definizione delle relative disposizioni e la disciplina del Fondo per il "decommissioning".

Il Titolo IV prevede la definizione di una Campagna nazionale di informazione in materia di produzione di energia elettrica da fonte nucleare, con particolare riferimento ai temi della sicurezza e dell'economicità, secondo le previsioni di cui all'articolo 25, comma 2, lettera q), della legge di delega, mentre è prevista a carico dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, dei titolari delle autorizzazioni uniche e della Sogin SpA l'informazione diffusa e capillare per le popolazioni interessate, secondo le previsioni di cui al comma 2, lettera o) del predetto articolo 25.

Il testo trasmesso risulta corredato dalla relazione tecnico-normativa, dalla relazione tecnico-finanziaria e dall'analisi di impatto della regolamentazione e su di esso ha espresso il proprio assenso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che ha formulato, tuttavia, alcune osservazioni.

Alcuni rilievi sono stati anche formulati dal Ministero per la semplificazione normativa.

CONSIDERATO

1. Va, in via preliminare, osservato che il concerto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di quello

delle Infrastrutture e dei Trasporti risulta espresso dai rispettivi Capi degli Uffici Legislativi, anziché, come sarebbe richiesto, dai Titolari dei Dicasteri.

Il parere viene, pertanto reso sul presupposto che l'assenso espresso sia conforme alla volontà dei Ministri.

2. Lo schema di decreto legislativo in esame costituisce, come si è detto, attuazione dell'art. 25 della legge n. 99 del 2009, il quale ha delegato il Governo ad adottare, "nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di pubblicità delle relative procedure, uno o più decreti legislativi di riassetto normativo recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate".

La delega avrebbe dovuto essere esercitata secondo le modalità e i principi direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati dal comma 2, lettere da a) a q), dello stesso articolo 25 e si inquadra, quindi, sotto il profilo formale, nell'ambito degli interventi di riassetto normativo e codificazione della normativa primaria delineati dal legislatore del 1997.

E' da sottolineare, peraltro, che, ancorché il legislatore delegante menzioni espressamente, come finalità del provvedimento delegato, il "riassetto normativo" delle disposizioni in materia di produzione di

energia elettrica nucleare, l'intervento in esame delinea, in realtà, una disciplina rielaborata pressoché integralmente ex novo, giacché, come emerge dai criteri direttivi dettati e come, del resto, chiaramente evidenziato dall'analisi di impatto della regolamentazione redatta ai sensi del D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, la normazione attualmente vigente risulta ormai superata, da un lato, in quanto non in linea con le migliori pratiche adottate a livello comunitario ed internazionale a tutela della salute della popolazione e dell'ambiente; dall'altro, in ragione delle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione e segnatamente agli articoli 117, 118 e 120, che hanno delineato la suddivisione delle competenze fra Stato e Regioni.

Ancorché la materia della produzione di energia elettrica nucleare rientri, in parte (ad eccezione dei profili di tutela ambientale), fra quelle di legislazione concorrente, nelle quali allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali, il legislatore delegante ha ritenuto di avocare alla legislazione statale la disciplina delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, e di tale scelta (alcuni profili della quale sono attualmente all'esame della Corte Costituzionale) non può che prendersi atto in questa sede.

3. Va, ancora, preliminarmente osservato che non risulta comunicato, alla data dell'odierno esame della questione, il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la cui previa acquisizione costituirebbe, alla stregua del dettato dell'art. 25 della legge n. 99 del 2009, un atto prodromico essenziale per l'esercizio della specifica potestà delegata; né risulta dagli atti trasmessi se il Presidente del Consiglio dei

Ministri si sia avvalso o no della dichiarazione di urgenza, che, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 281/1997, consentirebbero la consultazione successiva.

La Sezione ritiene, peraltro, di rendere ugualmente l'avviso ad essa richiesto, in considerazione dell'imminente scadenza del termine per l'esercizio della delega da parte del Governo, non senza sottolineare, però, che lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso a ridosso di detta scadenza sì da non consentire a questo Consiglio di Stato di disporre integralmente dello spatium deliberandi, che il legislatore ha inteso ad esso riservare in ragione della delicatezza e della rilevanza della funzione consultiva affidatagli in subiecta materia.

4. Ciò premesso, in relazione al contenuto dello schema di provvedimento in esame, si osserva quanto segue:

Articolo 2 (Definizioni):

La norma opera, in premessa, un generale rinvio alle definizioni contenute nella legge 31 dicembre 1962, n. 1860 e nel decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230.

Va, però, considerato che l'introduzione di una norma di definizioni in un testo normativo è strettamente preordinata alla migliore comprensione dei termini o delle espressioni adoperati nel testo stesso.

Ora, i provvedimenti legislativi cui si fa rinvio contengono una molteplicità di definizioni per la maggior parte non riguardanti termini utilizzati nell'articolato in esame.

Ciò, da un lato vanifica lo scopo chiarificatore della disposizione in parola, giacché costringe l'interprete a ricercare il significato dei termini adoperati nel presente decreto legislativo nell'ambito di un

vasto numero di definizioni per lo più estranee all'oggetto dello stesso; dall'altro, pone problemi di coordinamento con le specifiche definizioni contenute nello schema in esame.

Si può citare, a titolo di esempio, la definizione di "impianti nucleari" recata dalla lettera e), che viene da interferire, senza coordinamento, con la pluralità di definizioni di impianto nucleare contenute nell'art. 7 del d. lgs. n. 230 del 1995.

Sarebbe opportuno, pertanto, anche in ossequio ai principi di semplificazione e concentrazione che devono ispirare l'attività di riassetto normativo, che, ove si ritenga che definizioni contenute negli altri provvedimenti legislativi, si palesino utili alla comprensione del presente schema, le stesse venissero trasfuse in quest'ultimo.

Si osserva, inoltre, che le lettere g) e h) recano definizioni per sigle alternative (AIEA ovvero IAEA e AEN-OCSE ovvero NEA): poiché nell'articolato vengono adoperate le sole sigle AIEA e AEN-OCSE, le sigle alternative a queste dovrebbero essere espunte.

Articolo 3 (Strategia del Governo in materia nucleare)

Al comma 1, la definizione alternativa ("Strategia del Governo in materia nucleare", ovvero più sinteticamente "Strategia nucleare") della denominazione del documento programmatico del Governo, non si attaglia alla funzione di normazione del testo in esame.

Oltre tutto, nello schema, l'unica espressione adoperata è "Strategia nucleare".

Si suggerisce, pertanto, di espungere l'espressione dall'articolo 3 e di inserirla nell'articolo 2 secondo la seguente formulazione: "Strategia nucleare" indica il documento programmatico del Governo con il quale sono delineati gli obiettivi strategici in materia nucleare.

Di conseguenza la prima parte del primo comma potrebbe essere così riscritta:

“Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, che può avvalersi dell’Agenzia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, adotta un documento programmatico, con il quale sono delineati gli obiettivi strategici in materia nucleare, tra i quali, in via prioritaria, la protezione dalle radiazioni ionizzanti e la sicurezza nucleare”.

Al comma 2, primo periodo, va soppresso l’avverbio “come”.

Al comma 3, l’elencazione degli obiettivi del documento programmatico dovrebbe recare al primo posto, come enunciato al comma 1, la protezione dalle radiazioni ionizzanti e la sicurezza nucleare, laddove tale profilo è preso in considerazione solo alla lettera f).

Alla lettera e), poi, l’espressione “da emanare ai sensi dell’articolo 1 comma 1 della legge 14 novembre 1995, n.481”, oltre a determinare una reiterazione del concetto espresso nella frase immediatamente precedente, appare superflua, dal momento che la norma richiamata non disciplina il potere di indirizzo generale del Governo, ma si limita, a sua volta, a darlo per presupposto.

Alla lettera f) si parla di “rischi di non proliferazione”: l’espressione sembrerebbe essere stata adoperata in luogo di “rischi di proliferazione”.

Alla lettera i) sarebbe da evitare l’uso della parola straniera “target”,

facilmente sostituibile con la sua traduzione italiana.

Articolo 5 (Requisiti soggettivi degli operatori)

La norma rinvia ad un decreto interministeriale la definizione dei requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti, laddove l'art. 25 della legge n. 99 del 2009 prescrive che detti requisiti soggettivi siano stabiliti con il decreto o i decreti legislativi di attuazione della delega.

L'affidamento, pertanto, ad una fonte di normazione secondaria della individuazione dei requisiti in parola non appare consentito, potendo, invece, costituire ammissibile oggetto di un decreto legislativo integrativo, da emanarsi nei termini e secondo le modalità di cui all'art. 25, comma 5, della legge n. 99 del 2009.

Articolo 6 (Programmi di intervento degli operatori)

La seconda parte della disposizione, nel precisare che il programma di intervento presentato dagli operatori è soggetto al diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990 e al d. lgs. n. 195 del 2005, sottrae da tale accesso "le informazioni di carattere commerciale individuate dallo stesso operatore proponente".

Ora, la norma di delega non contiene alcuna previsione che autorizzi il Governo a regolamentare il diritto di accesso.

Ne consegue che, ove l'ipotesi citata di sottrazione dall'accesso rientri tra quelle già contemplate dalle disposizioni vigenti, la previsione sarebbe superflua; ove, invece, si sia inteso introdurre una prescrizione autonoma, che subordina l'accesso alle indicazioni dell'operatore, la previsione stessa eccederebbe i limiti della delega e andrebbe espunta.

Al riguardo potrebbe semplicemente adoperarsi la formula:

1. “Al programma di intervento, che non riguarda la localizzazione degli impianti, si applicano le disposizioni in materia di accesso agli atti, di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241, e al decreto legislativo n. 195 del 2005”.

Articolo 8 (Definizione delle caratteristiche delle aree idonee alla localizzazione degli impianti nucleari).

La norma di delega demanda al legislatore delegato la “definizione di elevati livelli di sicurezza dei siti, che soddisfino le esigenze di tutela della salute della popolazione e dell’ambiente”.

Con la disposizione, in esame, invece, si individuano solo gli elementi caratterizzanti l’idoneità delle aree alla localizzazione degli impianti nucleari, rinviando ad un successivo provvedimento ministeriale l’individuazione dei parametri atti a far ritenere tali aree idonee.

Anche tale previsione appare non conforme al dettato dell’art. 25 della legge n. 99 del 2009, dovendosi, quanto meno, delineare, in questa sede, i livelli minimi di accettabilità di ciascuna delle caratteristiche ambientali e tecniche indicate dalle lettere da a) ad o) per far ritenere la sussistenza del requisito dell’idoneità di ciascuna area.

In subordine, la definizione di tali livelli potrebbe formare oggetto di un decreto integrativo, alla stregua di quanto osservato a proposito dell’articolo 5.

Ciò premesso, sotto un profilo più strettamente procedimentale, si osserva che, al primo comma, viene stabilito che lo schema provvisorio dei parametri di riferimento, relativi alle caratteristiche ambientali e tecniche cui devono rispondere le aree idonee, debba

essere predisposto, da parte dei Ministeri ivi indicati, entro 60 giorni dalla adozione del documento programmatico; tuttavia tale predisposizione presuppone una proposta dell'Agenzia, effettuata, a sua volta sulla base di contributi scientifici predisposti da enti pubblici di ricerca, senza che sia, però, fissato un termine per tale proposta e per l'acquisizione dei citati contributi.

La stessa carenza di indicazione di termini infraprocedimentali si riscontra, al terzo comma, per l'adozione dell'atto definitivo.

Non è specificata, infine, la forma giuridica che deve assumere l'atto di adozione dello schema definitivo.

Articolo 9 (Valutazione Ambientale Strategica ed integrazione della Strategia nucleare).

Dal contesto complessivo della norma, sembra doversi logicamente dedurre che il documento di Strategia nucleare e i parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee, una volta approvati, conducano alla identificazione delle macro aree all'interno delle quali gli operatori potranno proporre, ai sensi del successivo articolo 10, la localizzazione dei propri siti.

Tuttavia, non appare individuato l'atto formale di identificazione di dette macro aree.

Invero, le stesse dovrebbero essere già state identificate al momento dell'avvio della consultazione pubblica, essendo il Ministero dell'Ambiente onerato di consentire la partecipazione alla Valutazione Ambientale Strategica delle "popolazioni interessate". Sennonché la "Strategia nucleare", come disciplinata dall'art. 3, appare rivolta alla indicazione degli obiettivi generali (consistenza degli impianti, potenza degli stessi, tempi di realizzazione e di messa

in esercizio, interventi in materia di ricerca e formazione, valutazione del contributo dell'energia nucleare in termini di sicurezza economica, benefici ambientali e sociali, linee guida del processo di realizzazione).

A loro volta, i parametri circa le caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee, definiti nello schema, appaiono essere prodromici, appunto, ad una successiva attività di identificazione delle aree.

Inoltre, l'esperienza della VAS sui piani o programmi implica anche la valutazione del rapporto ambientale che deve accompagnare necessariamente il piano stesso (art. 13 del d. lgs. n. 152 del 2006), rapporto nel quale “debbono essere individuati, descritti e valutati gli impatti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso”.

Ne consegue che, tenuto conto dello sviluppo logico-temporale del procedimento di cui sopra, occorre individuare il momento formale nel quale si opera, per gli effetti accennati, la definizione concreta delle aree idonee.

Articolo 10 (Istanza per la certificazione dei siti)

Al primo comma si indica il possesso, in capo agli operatori interessati, “dei requisiti di cui all'art. 5”.

Senonché, come si è già osservato, l'articolo 5 non determina i requisiti, ma si limita a far rinvio ad un successivo decreto ministeriale, per il quale si richiamano le considerazioni già espresse.

Al terzo comma lettera b) l'espressione “puntuale indicazione del

sito destinato all'installazione dell'impianto e titolarità dello stesso” appare equivoca, giacché non è chiaro se il proponente debba indicare di essere titolare del sito o, più semplicemente, quale sia il soggetto titolare del sito.

Articolo 11 (Certificazione dei siti)

Il comma 3 muove dal presupposto che l'Agenzia riscontri i requisiti per il rilascio della certificazione, laddove l'istruttoria disciplinata ai precedenti due commi potrebbe, astrattamente anche concludersi negativamente.

Si suggerisce, pertanto, di integrare il comma in esame, facendolo iniziare con la frase “In caso di esito positivo dell'istruttoria, l'Agenzia...”.

Al comma 3, lett. a), poi, il riferimento all'art. 9, comma 5, non è esatto, in quanto l'approvazione è disciplinata dal comma 4 dello stesso articolo 9.

Al comma 5 si prevede che ciascuno dei siti certificati sia sottoposto all'intesa solo con la Regione interessata.

Senonché, l'art. 25, comma 2, lettera f) prevede il potere sostitutivo del Governo, disciplinato dal successivo comma 6, in caso di mancato raggiungimento delle “necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti”.

Ora, la certificazione dei siti conferisce all'operatore il titolo per le attività preliminari di indagini elencate dall'articolo 12, da comunicare o denunciare all'ente locale interessato, nonché per proporre l'istanza di autorizzazione unica e avviare, quindi, concretamente il procedimento di costruzione dell'impianto, onde non sembra potersi escludere che, già in questa fase, il Comune nel

quale il sito è ubicato sia “coinvolto” e rientri, quindi, tra i soggetti dai quali acquisire l’intesa.

In subordine, potrebbe prevedersi che i Comuni interessati siano, almeno, sentiti.

L’accoglimento del rilievo di cui sopra comporta, evidentemente, che il Comitato interistituzionale, previsto dal comma 6 per il caso di mancata definizione dell’intesa, sia integrato con la partecipazione del Comune interessato.

Il comma 6, ultima parte, prevede, poi, che, “ove non si riesca a costituire il Comitato interistituzionale ovvero non si pervenga alla definizione dell’intesa entro i sessanta giorni successivi alla costituzione del Comitato, si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del presidente della Regione interessata”. Al riguardo si suggerisce di utilizzare la più completa formula che si rinviene per l’analoga fattispecie disciplinata dall’art. 26, comma 8, secondo la quale “si provvede all’intesa con decreto ecc.”.

Appare, infine, condivisibile l’osservazione della Ragioneria Generale dello Stato, secondo la quale andrebbe specificato che il Comitato interistituzionale opera senza corresponsione di compensi o emolumenti a favore dei componenti.

Il comma 8 dovrebbe essere così riformulato, per tener conto anche delle ipotesi in cui l’intesa sia stata dichiarata, in via di sussidiarietà, con decreto: “Al termine della procedura di cui ai commi 4, 5 e 6, il Ministro dello sviluppo economico trasmette l’elenco dei siti certificati, sui quali è stata espressa l’intesa regionale o è intervenuto

il decreto sostitutivo di intesa, alla Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che si esprime entro i termini di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo e, comunque, non oltre sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta; in mancanza di intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata, secondo quanto disposto dallo stesso articolo 3, sulla base delle intese già raggiunte con le singole Regioni interessate da ciascun sito o sulla base dei decreti sostitutivi di intesa.

Al comma 9 si prevede che, con il decreto di approvazione dei siti certificati, ciascuno di detti siti "è attribuito alla titolarità dell'operatore richiedente".

La portata di tale prescrizione non appare chiara.

Ove, con essa si voglia significare che tutti i beni compresi nei siti, di cui l'operatore già non disponga per un titolo proprio, sono espropriati in suo favore, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 25 della legge n. 99 del 2009 - il quale, al comma 2, lettera h) con lo stabilire che l'autorizzazione deve comprendere, tra l'altro, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi, presuppone che tale esproprio debba avvenire solo successivamente, secondo le ordinarie procedure di legge - nonché con il successivo, articolo 13, comma 15, che tale previsione attua.

Ove, invece, all'espressione, debba attribuirsi un significato diverso e cioè che l'operatore acquista il diritto esclusivo a costruire ed esercire l'impianto sul sito proposto ovvero che acquista la titolarità del diritto di svolgere le attività di cui all'art. 12 dello schema, la previsione dovrebbe essere più precisamente formulata.

In ordine al comma in esame, l'Ufficio legislativo del Ministero per la semplificazione normativa ha anche osservato che la previsione secondo la quale, con il decreto di approvazione dell'elenco dei siti certificati, ciascuno di essi "è dichiarato di interesse strategico nazionale" non sarebbe pienamente in linea con la delega contenuta nell'art. 25, il quale, al comma 2, lettera a) prevedrebbe solo la "possibilità" che i siti siano dichiarati aree di interesse strategico nazionale.

Al riguardo, la Sezione ritiene che la facoltà attribuita dalla norma di delega consenta al legislatore delegato anche di operare una scelta di carattere generale e preventivo circa l'interesse dei siti, indipendentemente dalla collocazione e dalla destinazione specifica di ciascuno di essi.

Infine, con riferimento al disposto dei commi 11 e 12, andrebbe precisata la sorte del sito già passato nella titolarità dell'operatore, in caso di inefficacia del decreto di cui all'art. 9.

Articolo 12 (Attività preliminari)

Il primo comma andrebbe integrato con la previsione, accanto all'intesa della Regione interessata, anche, in alternativa, dell'adozione del decreto sostitutivo dell'intesa stessa.

Articolo 13 (Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari e per la certificazione del proponente).

Al comma 2, lettera b) appare errato il richiamo all'art. 4, che non disciplina la capacità tecnica.

Alla lettera e) dello stesso comma, andrebbero indicate, per chiarezza, a quali prescrizioni del d. lgs. n. 152 del 2006 debba rispondere il progetto definitivo.

Al comma 6, è errata la data del d. lgs. n. 4 del 2008, ivi richiamato (16 gennaio e non 17 gennaio). In ogni caso, per una corretta tecnica legislativa, il riferimento dovrebbe essere operato al d. lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni e, relativamente all'AIA, al d. lgs. n. 59/2005).

Al comma 11, è prevista, nel caso di mancata intesa, in sede di conferenza di servizi, con un ente locale coinvolto, e previa assegnazione di un congruo termine a quest'ultimo, la nomina di un commissario ad acta.

Peraltro se, come sembrerebbe dal testo della norma, detto commissario non abbia altra funzione che quella di esprimere formalmente l'intesa, sarebbe preferibile attribuire normativamente il valore di intesa al decorso infruttuoso del termine assegnato per il raggiungimento dell'intesa stessa.

La previsione di cui al comma 14, secondo la quale l'autorizzazione unica vale anche quale licenza per l'esercizio di impianti di produzione e utilizzazione dell'energia nucleare a scopi industriali ai sensi dell'art. 6 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, appare eccedere i limiti della delega, che prevede espressamente l'autorizzazione unica solo per gli impianti di produzione di energia elettrica nucleare e di fabbricazione del combustibile nucleare.

Articolo 13-bis (Sospensione e revoca dell'autorizzazione unica)

La disposizione, nel testo definitivo, va numerata come articolo 14, non essendo giustificata la duplicazione del numero ordinale. Di conseguenza vanno rinumerati tutti i successivi articoli.

Articolo 16 (Strumenti di copertura finanziaria ed assicurativa)

Dalla formulazione della norma non appare del tutto chiaro se i

rischi derivanti dai rapporti contrattuali con i fornitori rientrano tra i motivi di ritardo non dipendenti dal titolare (e quindi soggetti a copertura assicurativa), ovvero se tali rischi sono da addossarsi al titolare stesso (e, quindi, non coperti da assicurazione).

Articolo 17 (Sorveglianza e sospensione amministrativa degli impianti)

Si osserva che anche per la fase disciplinata dal presente articolo dovrebbero essere previste le misure di massima trasparenza secondo la previsione del comma 2 lettera l) dell'art. 25.

Articolo 18 (Disposizioni in materia di sistemazione dei rifiuti radioattivi).

La norma, che demanda alle prescrizioni impartite dall'Agenzia, le modalità per il trattamento ed il condizionamento dei rifiuti operazionali, per il loro smaltimento presso il Deposito nazionale, il riprocessamento e/o immagazzinamento del combustibile irraggiato presso il medesimo Deposito nazionale, non appare conforme alla volontà del legislatore delegante, che, all'art. 25, comma 2, lett. d), configura tali modalità come oggetto dei decreti legislativi di attuazione.

Al riguardo si richiamano le osservazioni formulate all'articolo 5 circa la possibilità di integrazione di tale norma attraverso un successivo decreto legislativo ex articolo 25, comma 5, della legge n. 99 del 2009.

Articolo 19 (Disposizioni in materia di disattivazione degli impianti)

La norma, che affida alla Sogin S.p.A., senza alcuna indicazione delle modalità, l'attività di disattivazione degli impianti non appare, anch'essa, coerente con l'art. 25, comma 2, lettera d) della legge n. 99

del 2009, che demanda al decreto delegato la previsione, appunto, delle modalità “per lo smantellamento degli impianti a fine vita”, onerando, oltre tutto, di tale attività i “titolari di autorizzazioni”.

A ciò va aggiunto che non sembra opportuno che sia individuato fin da ora, in via legislativa, il soggetto incaricato di una attività, che, secondo una normale previsione di durata degli impianti nucleari, dovrebbe avvenire, presumibilmente, fra molti decenni.

Articolo 20 (Fondo per il “decommissioning”)

In disparte l'uso non necessario della parola straniera “decommissioning”, al comma 1, ultimo rigo il pronome “che” appare superfluo in una corretta formulazione del testo.

Al comma 2, l'espressione “La misura del contributo...è determinata...in forma commisurata a analoghe...” potrebbe essere meglio sostituita con “La misura del contributo...è determinata... assumendo a parametro analoghe...”.

Non appare, infine, condivisibile l'osservazione della Ragioneria Generale dello Stato, secondo la quale non sarebbe comprensibile la scelta di attribuire all'AEEG la funzione di erogare i fondi, detenuti e gestiti, invece, dalla Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico, giacché la funzione attribuita alla stessa Autorità di determinare la misura del contributo periodico rende giustificato l'affidamento ad essa anche del momento di controllo correlato all'erogazione dei fondi per stato di avanzamento dei lavori.

Articolo 22 (Misure compensative)

I commi 4 e 5 risultano di difficile interpretazione.

Ed invero, mentre il comma 4 opera una ripartizione, secondo determinate percentuali, di tutti i benefici previsti dai precedenti

commi 2 e 3 tra Province (10%), Comuni ove è ubicato l'impianto (55%) e Comuni limitrofi (35%), il comma 5 prevede, per il medesimo beneficio di cui al comma 2, limitatamente alla lettera a), una diversa ripartizione percentuale, tra enti locali (senza distinzione tra province, comuni di localizzazione e comuni limitrofi) e popolazione residente.

Sul punto ha, del resto, espresso perplessità anche l'Ufficio legislativo del Ministero per la Semplificazione normativa.

Le disposizioni andrebbero, pertanto, riformulate in maniera più chiara e coordinata, non potendosi escludere neppure la sussistenza di un errore materiale, al comma 4 (riferimento al comma 2 anziché al comma 2 lettera b).

Articolo 23 (Decadenza dei Benefici)

La norma, nel disciplinare la decadenza dei benefici dal momento dell'arresto definitivo della costruzione o dell'esercizio degli impianti non si preoccupa di dettare una disciplina dei rapporti eventualmente pendenti ivi compresa la già avvenuta percezione di benefici non più spettanti.

TITOLO III (Procedure per la localizzazione, costruzione ed esercizio del Deposito nazionale destinato allo smaltimento a titolo definitivo dei rifiuti radioattivi, del Parco Tecnologico e delle relative misure compensative).

Le disposizioni del presente titolo, nel disciplinare la localizzazione, la costruzione e l'esercizio del Deposito nazionale nell'ambito del Parco Tecnologico, destinato ad ospitare ed a smaltire a titolo definitivo i rifiuti radioattivi a bassa e media attività ed all'immagazzinamento, a titolo provvisorio di lunga durata, dei rifiuti

ad alta attività e del combustibile irraggiato provenienti dall'esercizio di impianti nucleari, non dà compiuta attuazione alla legge di delega, che, all'art. 25, comma 1, prevede che debbano essere, in sede di decreti legislativi delegati, disciplinati i sistemi per il deposito definitivo di tutti i materiali e rifiuti radioattivi, laddove, per quelli ad alta attività è previsto solo un deposito provvisorio, ancorché di lunga durata

Articolo 25 (Sogin S.p.A.)

Al comma 1, primo periodo, appare errato il richiamo al comma 8 dell'art. 27 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

Ugualmente impropria è la citazione dell'art. 25, operata dalla lettera a) dello stesso comma, giacché l'articolo 25 è proprio quello in esame.

Errata è, infine, anche la citazione dell'art. 28, alla lettera d).

Articolo 26 (Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio del Parco Tecnologico)

La menzione, al comma 1, per esteso, dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica e dall'Agenzia di cui all'articolo 29 della legge 23 luglio 2009, n. 99 appare inutile, giacché nell'articolo 2 dello schema dette Agenzie sono già definite rispettivamente "AIEA" e "Agenzia" e tale definizione è valida per tutto l'articolato.

Al comma 3, il gerundio "dando" (in quanto riferito alla Sogin S.p.A., che non è il soggetto della proposizione principale) dovrebbe essere sostituito con "la quale dà".

Al comma 4, appare errato il riferimento all'art. 24, comma 2, lettera i).

Al comma 7, la proposizione “e avvia trattative bilaterali finalizzate all’insediamento del Parco Tecnologico stesso” appare ripetitiva e potrebbe essere riformulata come segue: “e avvia trattative bilaterali finalizzate al suo insediamento”.

Al comma 8, andrebbe chiarito se, nell’ipotesi di pluralità di aree potenzialmente idonee ricadenti in più Regioni, in caso di mancata definizione dell’intesa, si costituisca un unico Comitato interistituzionale, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate, o più Comitati per quante sono le Regioni stesse.

Al comma 11, in relazione alla attribuzione della “titolarità” del sito individuato alla Sogin S.p.A., si pone la stessa problematica già evidenziata in relazione all’art. 11, comma 9.

Il comma 12 è formulato in maniera alquanto contorta e risulta di non facile lettura. Si suggerisce la sua riscrittura in una forma più chiara.

Al comma 13, il riferimento all’art. 25 dello schema appare errato.

Al comma 17, lettera d) il riferimento “di cui all’art. 26” non sembra appropriato, essendo inserito nello stesso articolo 26.

Articolo 29 (Misure compensative)

Al comma 2 si richiama la ripartizione del contributo a carico della Sogin S.p.A. “secondo quanto previsto dal comma 3”, senza specificare di quale articolo dello schema di decreto, atteso che il comma 3 dell’articolo in esame non concerne la materia.

Al comma 5, i destinatari di una quota del contributo sono individuati nelle persone residenti e nelle imprese operanti “nel territorio circostante il sito”, senza che siano fissati i criteri per definire l’estensione del “territorio circostante”.

Articolo 31 (Realizzazione)

Il richiamo operato dalla disposizione all'applicabilità dell'art. 7, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 è erroneo, essendo stata tale norma abrogata dall'art. 256 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Va precisato che l'originario art. 7 del d. lgs. n. 157 del 1995 è confluito negli articoli 56 e 57 del Codice dei contratti pubblici (procedura negoziata previa pubblicazione del bando di gara e procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara).

Va, dunque, stabilito a quale delle due ipotesi si intende fare riferimento, non senza sottolineare, tuttavia, che entrambe, in applicazione dei principi comunitari, sono utilizzabili solo per ipotesi tassativamente determinate.

Articolo 32 (Sanzioni penali)

L'articolo 25 della legge n. 99 del 2009 si limita a prevedere l'introduzione di sanzioni per la violazione delle norme prescrittive previste dal decreto legislativo.

Appare dubbio e si sottopone la questione all'attenta riflessione dell'Amministrazione se, stante la riserva assoluta di legge in materia, sancita dall'art. 25 Cost., una delega così formulata consenta di configurare, in sede delegata, nuove fattispecie a rilevanza penale, ovvero se il potere conferito dal legislatore primario non debba, invece, considerarsi limitato alla previsione di sanzioni amministrative.

In ogni caso, la fattispecie di cui al comma 1, di chi ponga in esercizio un impianto nucleare senza averne ottenuta l'autorizzazione, è già penalmente disciplinata dal combinato

disposto degli artt. 30 e 33 della legge 31 dicembre 1962 n. 1860, che fa, oltre tutto, salve le pene applicabili per reati previsti dal codice penale.

Appare, quanto meno, quindi, necessario un coordinamento con le disposizioni di quest'ultima legge, anche tenuto conto che l'autorizzazione unica è stata configurata anche quale licenza per l'esercizio di impianti di produzione e utilizzazione dell'energia nucleare a scopi industriali ai sensi dell'art. 6 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, che è fattispecie, specificamente prevista dall'art. 30 della stessa legge e che non risulta riprodotta nella previsione del comma 1 del presente articolo.

Il comma 2 punisce chi non ottemperi alle prescrizioni impartite dall'Agenzia nell'autorizzazione unica di cui all'articolo 13, comma 1 dello schema di decreto.

Premesso che il comma 1 dell'art. 13 appare erroneamente indicato, giacché l'autorizzazione unica è menzionata dal comma 12, va osservato che lo stesso art. 13 tratta in due commi delle prescrizioni: al comma 8 fa parola delle prescrizioni tecniche e delle prescrizioni ai fini della certificazione; al comma 13, lettera f), le menziona in relazione alle modalità tecniche di svolgimento dei tests, delle ispezioni e delle analisi che il titolare dell'autorizzazione è tenuto ad effettuare ; alla lettera g) menziona le prescrizioni previste dal decreto legislativo n. 230 del 1995; alla lettera h), le prescrizioni per garantire il coordinamento e la salvaguardia del sistema elettrico nazionale e la tutela dell'ambiente e, infine, alla lettera l) fa menzione di ogni altra prescrizione ritenuta necessaria per la tutela dell'ambiente e della pubblica utilità.

Ora, pur dando atto che la legittimità delle norme penali in bianco è stata, dalla dottrina, ritenuta ammessa, allorché la loro specificazione sia data da prescrizioni di carattere strettamente tecnico, per il principio di determinatezza della sanzione penale appare necessario, quanto meno, che si indichino quali di queste prescrizioni siano presidiate da sanzione penale.

Articolo 32-bis (Sanzioni amministrative)

Si richiamano, circa la numerazione dell'articolo, le osservazioni svolte in relazione all'articolo 13 bis.

Al comma 3, appare erroneo il riferimento al comma 6 dell'articolo 22 dello schema.

Al comma 6, la dizione “degli articoli 18 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689” appare eccessivamente generica, dovendosi specificare gli articoli effettivamente applicabili.

Articolo 33 (Abrogazioni)

La norma non rispetta il criterio direttivo di cui all'art. 20, comma 2, lett. b) della legge n. 59/1997 che prevede l'indicazione esplicita delle norme abrogate;

Né tale previsione appare superabile attraverso il richiamo all'art. 15 delle Disposizioni sulla legge in generale, operata dallo stessa lettera b), trattandosi di clausola di chiusura volta a far salve le abrogazioni di norme, eventualmente non menzionate espressamente, che non può assurgere a criterio generale per eludere il principio imposto in sede di delega; principio connaturato, del resto, alla logica di codificazione e semplificazione perseguita dal legislatore del 1997.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE

Giuseppe Miricone



IL PRESIDENTE

Giancarlo Coraggio



IL SEGRETARIO

(IL DIRIGENTE)

