



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI
E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI

Relazione sulla gestione dei rifiuti radioattivi in Italia e sulle attività connesse

Relatori: On. Stefano Vignaroli, Sen. Pietro Lorefice, On. Rossella Muroli

Approvata dalla Commissione nella seduta del giorno 30 marzo 2021

SCHEDA DI SINTESI ALLEGATA AL COMUNICATO STAMPA

CNAPI, Deposito nazionale e Programma nazionale

La più volte annunciata pubblicazione della CNAPI, la cui prima versione era stata predisposta dalla Sogin e valutata positivamente dall'ISPRA nel 2015, ha finalmente avuto luogo nei primi giorni dell'anno 2021. La mancanza di un deposito per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi e per lo stoccaggio temporaneo di lungo termine del combustibile esaurito e dei rifiuti a più elevata attività, nonché le residue incertezze sulla relativa realizzazione, determinano difficoltà rilevanti e oneri aggiuntivi. Tra gli altri, si segnalano i costi considerevoli legati a diversi aspetti: il mantenimento in sicurezza di strutture in realtà da smantellare, l'adeguamento periodico dei depositi temporanei, la necessità di sottoporre di nuovo a trattamento rifiuti immagazzinati da lungo tempo, l'incremento delle tariffe per la gestione dei rifiuti e delle sorgenti esaurite e, di conseguenza, l'aumento della spesa per l'utilizzo delle sorgenti in campo medico, industriale e di ricerca. Vanno inoltre ricordate le criticità connesse alla progressiva diminuzione degli spazi disponibili per lo stoccaggio di rifiuti radioattivi e al proliferare di depositi temporanei sul territorio nazionale per esigenze di carattere industriale, sanitario e di ricerca, anche in questo caso per tempi indefiniti; le difficoltà di assicurare il soddisfacimento di obblighi internazionali, quale il rientro dei residui delle attività di ritrattamento del combustibile esaurito svolte all'estero. Probabilmente una adeguata consapevolezza non è sufficientemente diffusa tra i cittadini italiani che, peraltro, sono chiamati a finanziare le attività in corso ed a subire anche i conseguenti aumenti dei costi.

Il Programma nazionale per la gestione del combustibile e dei rifiuti radioattivi avrebbe dovuto essere inviato alla Commissione europea entro agosto 2015. La sua mancata approvazione nei tempi richiesti ha valso all'Italia una procedura di infrazione, poi archiviata a febbraio 2020 a seguito della pubblicazione in Gazzetta ufficiale del provvedimento nel mese di dicembre 2019. Il Programma è giunto a termine nella consapevolezza che vi sono aspetti per i quali sarà necessario apportare modifiche ed integrazioni nella prossima revisione, a seguito, quanto meno, del necessario aggiornamento del quadro normativo.

Gli organi competenti e le condizioni in cui operano

In generale, dalle informazioni acquisite dalla Commissione emerge l'opportunità di operare interventi di ottimizzazione per una maggiore omogeneità sul territorio nazionale di talune attività di gestione dei rifiuti radioattivi, una maggiore aderenza alle pianificazioni delle attività di decommissioning, migliore coordinamento e concertazione tra i diversi attori competenti, in particolare i Ministeri. Le recenti disposizioni normative hanno posto le premesse per la risoluzione di parte dei problemi emersi, ma permane la necessità di adottare ulteriori specifiche azioni per una maggiore prontezza ed efficienza, anche a livello operativo (per es. la produzione di linee guida).

Rispetto all'operatività dell'Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la radioprotezione (ISIN), autorità competente per il controllo e la regolamentazione nel settore della gestione di rifiuti e materiali radioattivi, sono emersi elementi preoccupanti su situazioni organizzative e di dotazione di risorse in grado di ledere pesantemente, già nei prossimi mesi, le capacità operative

dell'Ispektorato, istituito nel 2014 e operativo dal 2018. Il Parlamento, in quanto destinatario di relazioni periodiche sulle attività svolte dall'ISIN e sullo stato della sicurezza nucleare nel territorio nazionale, è chiamato a tenerne conto nel modo più opportuno.

Assume particolare rilievo anche l'efficienza gestionale della Sogin, la società pubblica responsabile del decommissioning degli impianti nucleari italiani e della gestione dei rifiuti radioattivi, e la risoluzione di problemi tecnici o contrattuali relativi al trattamento di talune tipologie di rifiuti. Negli anni passati, i programmi di disattivazione degli impianti, di volta in volta prodotti dalla Sogin, non sono stati rispettati ed i costi previsti per l'ultimazione di tali attività sono cresciuti nel tempo. A titolo di esempio, l'anno di raggiungimento previsto delle condizioni di "brown field" per tutti i siti era il 2019 nel Piano del 2008, mentre è il 2035 in base alle ultime informazioni comunicate da Sogin nel 2020, con costi per pervenire a tali condizioni passati da 4,5 a 7,9 miliardi di euro. La copertura dei costi di disattivazione è attuata attraverso una componente tariffaria a carico della bolletta dei clienti elettrici. Di anno in anno le erogazioni variano; ad esempio, nel periodo tra il 2012 ed il 2018, dalla componente tariffaria specifica sono stati effettuati prelievi variabili tra i 100 ed i 400 milioni di euro all'anno. I costi associati a ogni anno di ritardo nelle attività di decommissioning, legati al mantenimento in sicurezza dei siti, sono stimati tra 8 e 10 milioni di euro per ciascuno di essi, senza contare i rimanenti costi "fissi" della Sogin. Seppur in taluni casi, per ottimizzare i processi, sono utilizzate nuove tecnologie che comportano un allungamento dei tempi per le autorizzazioni e sebbene si stia lavorando, in ambito Sogin ed in ambito ministeriale, per rimuovere alcune cause di inefficienze, appare quanto mai opportuna la messa a punto di un sistema per il monitoraggio trasparente, continuo ed efficace dei sistemi di gestione e del rispetto dei programmi. Gli eventuali oneri aggiuntivi per tali azioni correttive parrebbero poter essere ripagati abbondantemente dai risparmi connessi alla riduzione dei ritardi.

Quadro normativo e provvedimenti mancanti

Dal lavoro di approfondimento della Commissione sono emerse numerose lacune all'interno del corpo normativo, a partire da provvedimenti attuativi di legge non emenati per lungo tempo dagli organi di Governo. Tali lacune sono state in parte colmate dal decreto legislativo 101/2020, ma in parte permangono; altre si sono aggiunte di recente. Il D.lgs. 101/2020 rappresenta un'importante novità, sia in relazione al recepimento della direttiva 2013/59 Euratom, che contiene importanti aggiornamenti in materia di radioprotezione, sia rispetto alla risoluzione di problemi riscontrati nell'applicazione della precedente normativa. Il testo finale del decreto legislativo presenta tuttavia errori materiali, carenza di norme transitorie e altre inesattezze. Si ritiene che dette imprecisioni, così come il rinvio ad una trentina di provvedimenti attuativi, in alcuni casi possano creare problemi operativi di un certo rilievo. Inoltre, i revisori internazionali dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA) hanno evidenziato l'opportunità di operare interventi di ottimizzazione, anche sul piano normativo, nella gestione a livello nazionale delle differenti questioni riguardanti i rifiuti radioattivi e il decommissioning. Non risulta che il decreto legislativo 101/2020 abbia introdotto nuovi elementi utili a tal fine. Altro aspetto critico riguarda la mancata entrata in vigore degli emendamenti alle Convenzioni sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, per la mancata emanazione di un decreto interministeriale.

Gestione dei rifiuti radioattivi

Stando alle informazioni fornite da Sogin sui propri piani di gestione, i processi di caratterizzazione, trattamento e condizionamento dei rifiuti radioattivi prodotti nel passato esercizio degli impianti e nel corso del decommissioning sono stati realizzati, in alternativa, presso i siti degli impianti, tramite la controllata Nucleco (per es. supercompattazione) oppure all'estero (per es.: incenerimento delle resine di Caorso in Slovacchia, fusione di materiali metallici contaminati in Svezia). Si ritiene di particolare importanza dar seguito a tutte quelle iniziative che possono creare le condizioni per un riutilizzo esteso dei materiali allontanabili derivati dallo smantellamento, nel rispetto delle cautele di radioprotezione frutto della consolidata normativa internazionale. Per molte altre pratiche, soprattutto in attesa della realizzazione del deposito nazionale, la gestione dei rifiuti radioattivi presenta problemi particolari.

È stato da tempo costituito l'operatore nazionale Nucleco, poi acquisito da Sogin, per la raccolta, il trattamento, il condizionamento e lo stoccaggio temporaneo dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività e delle sorgenti radioattive dismesse prodotte nel Paese da attività medico-sanitarie, di ricerca scientifica e tecnologica e da altre attività non elettriche. È stato, inoltre, istituito un servizio

integrato, costituito da vari operatori autorizzati, su cui l'ENEA esercita una azione di indirizzo e supervisione a livello nazionale. È particolarmente importante che, in attesa della realizzazione del deposito nazionale, vi siano adeguate disponibilità di deposito per i rifiuti radioattivi prodotti in contesti diversi dal decommissioning. A febbraio 2020, ENEA ha comunicato alla Commissione che le disponibilità totali di immagazzinamento dei rifiuti radioattivi erano pari a 1.872 mc per rifiuti solidi e liquidi. Disponibilità che, secondo quanto riferito, dovrebbero aumentare nel medio termine fino a circa 4.000 mc, considerando la realizzazione di nuove strutture e ottimizzazioni. Si deve rilevare che tale disponibilità di spazio si basa sul presupposto che operatori continuino a svolgere la propria attività, mentre lo spazio disponibile presso la Nucleco ammonterebbe, nel prossimo futuro, a poco più di 1.000 mc. Non sono disponibili invece dati ufficiali sulle capacità degli altri operatori autorizzati: in un'audizione di fronte alla Commissione, ENEA ha dichiarato di essere «completamente ignara» del flusso dei rifiuti radioattivi generato da quegli operatori autorizzati che non afferiscono al servizio integrato. Un continuo monitoraggio delle effettive disponibilità di deposito è da considerarsi particolarmente rilevante.

Proprio su questo aspetto, è utile ricordare che le norme in vigore all'epoca delle audizioni prevedevano un obbligo di trasmissione di dati relativi ai rifiuti radioattivi, ma non avevano come destinatari tutti i soggetti che producono, detengono o gestiscono rifiuti radioattivi, e non sono mai state adottate le disposizioni secondarie attuative di natura regolamentare, fino alla pubblicazione del D. lgs. 101/2020. Quest'ultimo provvedimento ha posto le necessarie premesse per un tracciamento completo e tempestivo del flusso di rifiuti radioattivi, che dovrà adesso trovare attuazione.

Considerazioni a parte meritano le sorgenti radioattive fuori controllo che possono essere rinvenute in diversi luoghi e tra rifiuti o prodotti di altre tipologie (spesso rottami o semilavorati metallici). Si tratta delle cosiddette "sorgenti orfane" che, pur caratterizzate da un elevato livello di attività, non sono sottoposte a controlli da parte delle autorità o perché non lo sono mai state o perché sono state abbandonate, smarrite, collocate in un luogo errato, sottratte illecitamente al detentore o trasferite ad un nuovo detentore non autorizzato o senza che il destinatario sia stato informato. Gran parte delle attività di gestione di tali sorgenti, una volta rinvenute, è in capo all'ENEA. Si rileva la mancata creazione del Registro nazionale delle sorgenti e del piano programmatico triennale di recupero delle sorgenti orfane, previsti dalla legge dal 2007. Anche per questi aspetti, si auspica che le nuove disposizioni introdotte dal D. lgs. 101/2020 consentano di mettere in campo azioni efficaci.

Nel corso di varie audizioni la Commissione ha appreso che in alcuni nodi doganali erano presenti, dal 2003, 30 portali radiometrici per l'identificazione di sorgenti orfane, installati presso 25 punti di frontiera e mai entrati in funzione per mancati accordi tra Ministeri e/o per l'inadeguata pianificazione delle risorse necessarie per la fase di gestione. Nonostante siano state investite ingenti somme per l'acquisizione di apparecchiature, presumibilmente oggi almeno in parte obsolete, non è stato possibile offrire quelle garanzie di maggiore sicurezza che il legislatore, fin dal 1996, aveva richiesto per la prevenzione del rischio di esposizioni accidentali.

Situazioni particolari

La Commissione ha ricostruito la situazione in alcuni siti a maggiore criticità in cui sono presenti rifiuti radioattivi, e proseguirà la sua attività di monitoraggio sugli interventi in corso. È stato preso in esame l'impianto di cementificazione di rifiuti liquidi CEMEX di Saluggia, per il quale si ritiene che l'evoluzione delle attività che porteranno alla solidificazione dei rifiuti liquidi sia da monitorare attentamente, alla luce delle svariate circostanze che hanno portato a notevoli ritardi.

La Commissione ha inoltre esaminato la situazione del combustibile esaurito nel deposito Avogadro di Saluggia e presso l'ITREC di Rotondella. Rispetto al primo sito, i ritardi nella localizzazione e realizzazione del deposito nazionale hanno determinato un'ulteriore situazione di incertezza e di potenziale incremento dei rischi. L'opportunità che venga pianificata la disponibilità di sistemazioni alternative in caso di rotture o guasti, a carico dell'attuale piscina, ove non già considerata, dovrebbe essere tenuta in conto. La soluzione dell'analogo problema presso l'impianto ITREC risulta in via di completamento, attraverso la predisposizione di nuovi componenti e strutture per il deposito temporaneo, in attesa del deposito nazionale.

Altri siti sono stati analizzati per le difficoltà connesse alla realizzazione di bonifiche, elemento da cui scaturisce l'importanza della prevenzione del verificarsi di gravi contaminazioni. Su questo fronte la Commissione ha esaminato la vicenda del deposito LivaNova Site Management di Saluggia, su cui è in corso un'inchiesta della Procura di Vercelli sull'interramento di fusti, e proseguito il suo lavoro

di monitoraggio del deposito CEMERAD di Statte. La Commissione, nel corso della precedente Legislatura, effettuò approfondimenti sulla situazione di quest'ultimo: svolse un sopralluogo, attivò la Presidenza del Consiglio dei Ministri e sollecitò i soggetti preposti. Stanziamenti vennero conseguentemente accordati ed ebbe inizio l'azione di ripristino. Gli interventi di bonifica procedevano, pur in presenza di difficoltà, imprevisti ed aumenti dei costi, ma hanno dovuto subire di recente una brusca frenata a causa della mancata erogazione di fondi ulteriori. Tra le attività che, di conseguenza, non sono più garantite vi è la vigilanza armata 24 ore su 24, ritenuta necessaria per la sicurezza.

Nel tempo sono stati individuati siti contaminati a seguito di eventi accidentali che richiedono ulteriori interventi di bonifica. Per tali siti – in alcuni dei quali la falda sottostante è a rischio contaminazione - sono in corso specifiche valutazioni ed azioni, che presentano difficoltà di carattere finanziario, normativo, amministrativo e tecnico e che, pertanto, richiedono una particolare attenzione.

La Commissione si è inoltre occupata di altre tematiche ritenute particolarmente rilevanti, tra le quali la gestione di attività che utilizzano materiali naturalmente radioattivi, la gestione dei rifiuti ordinari in relazione alla prevenzione ed alla difesa da eventi accidentali in presenza di materiale radioattivo, il mantenimento e lo sviluppo di competenze per la realizzazione del deposito nazionale, le attività internazionali per lo smaltimento di rifiuti ad alta attività.