

Collana
Le guide della Rete italiana dei CDE
n. 2

Ue-diritti e cittadinanza

l'e-book ad accesso aperto dei CDE italiani

a cura della Rete dei CDE italiani
con il contributo della Rappresentanza in Italia
della Commissione europea



Rete italiana dei CDE

Rappresentanza in Italia della Commissione europea

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

© Unione europea, 2014

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-79-33095-7 (EPUB)

ISSN 2239-5733 (EPUB)

doi:10.2775/3665

pericolosi secondo la convenzione di Basilea, non applicabile in sé ai rifiuti radioattivi (per es. ogni trasporto richiede notifica e permesso), e sulle decisioni prese nel contesto dell'OCSE (l'Agenzia per l'energia nucleare – NEA), dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA) e dell'Organizzazione internazionale marittima (IMO). Diversamente dal passato il combustibile nucleare esaurito destinato ad essere ritrattato rientra ora nel campo di applicazione della direttiva del 2006 (art. 1.2). Gli Stati membri di transito possono rifiutare il consenso se ritengono il trasporto contrario agli obblighi internazionali, europei o nazionali (art. 9.3.a). Anche gli Stati membri di destinazione possono invocare la legislazione sulla gestione dei rifiuti radioattivi e il combustibile nucleare esaurito (art. 9.3.b). Ad ogni modo le condizioni poste per acconsentire al trasporto non devono essere discriminatorie, ossia non possono essere più restrittive dei requisiti richiesti per spedizioni simili nello Stato membro interessato.

Così come il trattato sull'Unione europea (TUE) e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) costituiscono fonti di diritto primario vincolanti per gli Stati parti, lo stesso vale per il trattato Euratom. I rapporti tra questi trattati sono regolati secondo una classica regola di interpretazione dei trattati, quella della primazia della *lex specialis* (Euratom) rispetto alla *lex generalis* (TUE/TFUE)⁽⁴¹²⁾. Tuttavia, non sarebbe corretto sostenere che esiste una relazione gerarchica tra i trattati nel senso che il trattato Euratom prevalga sui trattati generali riguardo allo specifico settore ivi regolato. Sarebbe piuttosto maggiormente appropriato affermare che UE ed Euratom sono due entità autonome. Nel 1996 la Corte di Giustizia ha affermato che, laddove un trattato settoriale (in questo caso il trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio – CECA) regola in maniera esaustiva una materia, non c'è spazio per l'applicazione del TCE⁽⁴¹³⁾. Probabilmente la questione più rilevante, meritevole di ulteriore approfondimento in futuro, è stabilire in che misura il TUE e il TFUE attualmente vigenti siano applicabili al settore dell'energia nucleare.

La gestione dei rifiuti radioattivi nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

di Stefano Silingardi⁽⁴¹⁴⁾

Finora non sono molti i pronunciamenti della Corte di giustizia europea concernenti le regole materiali del trattato Euratom e, in particolare, il trattamento dei rifiuti radioattivi. Tuttavia, la Corte di Giustizia ha una giurisprudenza in materia e questo non è un dato scontato laddove si consideri che la totalità delle convenzioni internazionali sulla sicurezza nucleare e sullo smaltimento dei residui radioattivi sono per lo più fondate su un sistema di *peer review* e sull'assenza di effettivi ed efficaci strumenti di coercizione.

La scelta fatta dall'Unione europea di intervenire nel normare la materia della sicurezza nucleare e dello smaltimento dei residui radioattivi scegliendo lo strumento della direttiva rende, invece, gli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri «esecutivi». La Commissione, infatti, può dare avvio ad una procedura di infrazione e, qualora lo Stato non dia volontariamente esecuzione al contenuto della direttiva, può chiedere l'intervento della Corte di giustizia, che dunque si erge a un garante sanzionatorio del contenuto della direttiva. Al contempo, bisogna però osservare che, tra tutti quelli a disposizione delle istituzioni, la direttiva è lo strumento normativo «più leggero», in quanto conferisce agli Stati un certo margine di discrezionalità nella fase di attuazione. Inoltre, il testo di queste direttive è stato scritto in maniera tale da costituire quello che da parte della dottrina è stato definito «un quadro normativo per la cooperazione che include linee guida generali anziché regole rigide e chiari standard di sicurezza». Ne consegue che senz'altro l'efficacia dell'intervento della Commissione prima, e della Corte poi, vengono in tal modo subordinate in maniera essenziale alla trasparenza e completezza dei dati forniti dagli Stati membri.

Alla luce di tali attribuzioni è utile soffermarsi sulle poche sentenze della Corte che hanno avuto un peso specifico significativo nella materia in oggetto. La prima sentenza è quella del 10 dicembre 2002 (Causa C-29/99), in un caso concernente l'adesione della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA) alla con-

⁽⁴¹²⁾ L'ex articolo 305.2 TCE affermava che «Le disposizioni del presente trattato non derogano a quanto stipulato dal trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica».

⁽⁴¹³⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 1996, C-18/94, § 22 e decisione della Commissione europea 94/285/Euratom del 21 febbraio 1994, in GUCE L 122/30 del 17 maggio 1994: «...la Comunità europea per l'energia atomica e la Comunità economica europea sono state fondate come due comunità indipendenti sul piano giuridico, organizzativo e istituzionale, i cui atti giuridici non sono subordinati agli atti giuridici dell'altra comunità» (§ 22).

⁽⁴¹⁴⁾ Docente a contratto dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

venzione sulla sicurezza nucleare.

Nella sentenza del 2002 la Corte ha affermato che la Comunità non solo gode di una certa competenza esterna nei settori coperti dalle disposizioni del capo 3, intitolato «Protezione sanitaria», del trattato Euratom, ma inoltre dispone in ogni caso, in forza degli articoli 30-32 Euratom, di una competenza normativa nel settore della sicurezza nucleare al fine di istituire, per la protezione sanitaria, un sistema di autorizzazione che deve essere applicato dagli Stati membri.

In tal modo la Corte ha fornito la copertura giuridica necessaria affinché l'Euratom potesse aderire alla convenzione dell'AIEA sulla sicurezza nucleare e ha tolto ogni possibile giustificazione in punto di diritto all'empasse politica degli Stati membri, «costringendoli» ad intervenire. Non è un caso, dunque, che nel 2007 sia iniziata la normazione di quel «pacchetto nucleare» che in pochi anni ha condotto all'emanazione di tre direttive fondamentali⁽⁴¹⁵⁾.

La seconda sentenza che vale la pena menzionare è quella del 12 aprile 2005 (C-61/03), con cui la Corte, in un caso concernente il ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione contro il Regno Unito per non aver rispettato gli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 37 Euratom, ha affermato che l'applicazione di tale disposizione alle installazioni militari sarebbe tale da compromettere gli interessi essenziali della difesa nazionale degli Stati membri.

La terza sentenza, emessa dalla Corte il 27 ottobre 2009, riguardava il caso della centrale nucleare di Temelin (C-115/08), un impianto di proprietà dell'impresa ceca di fornitura elettrica Cez, situato in territorio ceco, a 50 km dalla frontiera austriaca, e accusato dal Land Oberosterreich di mettere a repentaglio, a causa della radioattività generata dal suo abituale funzionamento, il normale uso di fondi ad esso appartenenti situati a circa 60 Km dalla centrale. Nella sua decisione, la Corte ha affermato che una volta che le attività nucleari di uno Stato rispettano i criteri stabiliti nelle misure della propria legislazione nazionale per la protezione sanitaria «efficace e coerente» della popolazione contro i pericoli derivanti da radiazioni ionizzanti (art. 33 Euratom), e una volta che tali criteri abbiano passato il giudizio di controllo da parte delle istituzioni UE, segnatamente della Commissione (art. 35) e la stessa abbia ricevuto i dati generali relativi allo smaltimento di residui radioattivi prima che tali smaltimenti siano autorizzati dalle autorità competenti (art. 37), attesi tali controlli lo Stato membro non può pretendere di escludere la validità di autorizzazioni di altri Stati membri ai fini della tutela della salute della propria popolazione. In questo modo, la Corte ha inteso indirizzare, se non persino risolvere, con lo strumento del diritto una questione che è in ultima istanza di natura prettamente politica: e cioè a chi spetti di fissare la soglia di protezione dalle radiazioni.

Parte della dottrina ha evidenziato, in un'ottica invero critica della sentenza, che la Corte con questa sua pronuncia sembrerebbe, una volta che la Commissione abbia certificato il rispetto di determinati standard tecnici di sicurezza, relegare a dato del tutto ininfluenza la volontà della popolazione degli Stati. Questa sentenza costituirebbe, dunque, un ulteriore elemento di scoraggiamento per le popolazioni e le ONG di paesi confinanti ad imbarcarsi in lunghe dispute, considerato che eventuali ricorsi dovrebbero tenere in debito conto non solo le pertinenti disposizioni dell'Accordo CEEA, alla quale è stata riconosciuta una competenza normativa nel settore della sicurezza nucleare; quanto pure l'esito dei controlli condotti dalla Commissione in forza del capo 3 Euratom, con il risultato, secondo alcuni, di depotenziare la funzione della politica rispetto a quella del diritto.

Attualmente, l'art. 263 TFUE definisce i limiti di tale potere nella misura in cui si tratta di ricorsi presentati da una persona contro atti adottati «nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione». E qui si apre una porta di indagine che da tempo (caso Plaumann 1962) anima i dibattiti nella dottrina, e che ora si arricchisce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona (ad es. maggior coinvolgimento del PE e progressivo slittamento dei poteri dagli Stati alle istituzioni dell'UE): in che misura i privati hanno un effettivo potere di ricorso, soprattutto in una materia particolarmente «sensibile» quale è quella della sicurezza nucleare, che impone la necessità di tutelare la vita, la sanità pubblica, l'ambiente o il diritto di proprietà?

⁽⁴¹⁵⁾ La 117/2006, relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito; la 71/2009 che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari; e la 70/2011 che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi.