

LA “RINASCITA NUCLEARE” ITALIANA

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Gennaio 2011)

Prof.ssa Laura AMMANNATI

INDICE

- 1. IL CONTESTO LEGISLATIVO**
- 2. I PRINCIPALI ELEMENTI DEL QUADRO REGOLATORIO**
- 3. I RISCHI SPECIFICI CARATTERISTICI DEL NUCLEARE**
- 4. LA PROCEDURA DI CERTIFICAZIONE DEL SITO E DI AUTORIZZAZIONE UNICA**
- 5. DEPOSITO NAZIONALE PERMANENTE E PARCO TECNOLOGICO**
- 6. L’AGENZIA PER LA SICUREZZA NUCLEARE**

1. IL CONTESTO LEGISLATIVO

Il progetto italiano di riprendere il cammino della produzione di energia da fonte nucleare (la c.d. “rinascita nucleare”) si colloca in una ampia riconsiderazione del nucleare a livello europeo. Questo rinnovato interesse è motivato anche dalla necessità di ridurre le emissioni di CO2 nell’atmosfera. Il nucleare, al pari delle energie rinnovabili, può dare un contributo al perseguimento di questo obiettivo (v. a questo proposito la politica energetica europea delineata nel 2007 e il dibattito riaperto, ed ora a diversi stadi, in Finlandia, UK, Svezia ed anche Germania).

In Italia il primo passaggio legislativo in questa direzione è rappresentato dalla legge 99/2009 (23.7.2009) che conteneva gli elementi base del nuovo contesto di regolazione del nucleare (art. 25 che contiene la “delega al governo in materia nucleare”; art. 26 che attribuisce al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica la definizione sia delle tipologie degli impianti da realizzare sul territorio nazionale che delle misure per favorire la creazione di consorzi per la costruzione ed esercizio di impianti nucleari) e le norme istitutive della “Agenzia per la sicurezza nucleare” quale organismo di regolazione del settore (art. 29).

In attuazione della delega, il governo ha emanato il d.lgs. n. 31 del 15 febbraio 2010 “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, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell’art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99”.

Il decreto ha una struttura complessa in quanto contiene una ampia gamma di disposizioni. Tuttavia non disciplina in modo definitivo una serie di aspetti la cui soluzione è rinviata a successivi e numerosi regolamenti ministeriali prevalentemente di competenza del Ministro dello Sviluppo Economico (MSE), di concerto con altri Ministri. E’ evidente che la scelta per una legislazione “a cascata” produce incertezza nei tempi e nei contenuti.

2. I PRINCIPALI ELEMENTI DEL QUADRO REGOLATORIO

I punti chiave della regolazione del nucleare come disegnata dal decreto sono tre: 1) la “strategia nucleare” che rappresenta il documento preliminare elaborato dal governo con indicazioni su aspetti specifici come le alleanze internazionali necessarie ad una rapida riduzione del gap tecnologico, la potenza da installare e i tempi di costruzione e messa in esercizio degli impianti ed inoltre indicazioni riguardo la gestione dei rifiuti radioattivi (sul punto si è inserita la proposta di direttiva europea presentata il 3 novembre 2010); 2) l’individuazione delle aree potenzialmente destinate alla localizzazione degli impianti

nucleari, le c.d. “aree idonee”; 3) la definizione dei requisiti che debbono “essere in possesso” degli operatori intenzionati ad entrare sul mercato della produzione di energia da fonte nucleare.

La “strategia nucleare” rappresenta il vero punto di partenza e si colloca in continuità, come parte integrante, con la Strategia Energetica Nazionale introdotta dalla legge 133/2008 come strumento di indirizzo della politica energetica nazionale. Tuttavia né questo documento né la Strategia nucleare che doveva essere definita entro tre mesi dalla approvazione del decreto n. 31 hanno ancora visto la luce.

Tra gli adempimenti preliminari conseguenti alla elaborazione della Strategia nucleare è riconosciuto un ruolo chiave al percorso per la individuazione delle aree per la costruzione delle centrali. Il punto è, come possiamo immaginare, estremamente delicato. Ma il decreto si limita a indicare una serie di “criteri tecnici” da valutare e che debbono essere sviluppati in uno “schema di parametri esplicativi” proposto dalla Agenzia per la Sicurezza Nucleare (ASN) e definito dal MSE di concerto con MIT e MATTM. Lo Schema è poi sottoposto a consultazione pubblica al quale partecipano regioni, enti locali e soggetti portatori di interessi qualificati. Il testo finale approvato con decreto ministeriale e la Strategia Nucleare sono sottoposti a procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Una volta conclusa le indicazioni che emergono retroagiscono sui documenti interessati dalla VAS che sono modificati in modo corrispondente.

L’iter è molto articolato e prevede il coinvolgimento delle popolazioni interessate che è essenziale per la formazione del consenso non solo per la costruzione di infrastrutture ad alto impatto ambientale ma in particolare riguardo la produzione di energia nucleare che registra ovunque una scarsa accettazione sociale. Comunque lo schema non contiene la precisa indicazione delle aree idonee in quanto è questo un preciso compito dell’operatore nell’ambito della istanza di avvio del procedimento di certificazione dei siti.

Un ulteriore aspetto essenziale del quadro regolatorio è rappresentato dalla definizione dei requisiti richiesti all’ “operatore”. Il primo elemento da evidenziare è che si

fa riferimento ai requisiti richiesti agli operatori che possono presentarsi “anche in forma associata”.

L'insieme di questi requisiti qualifica l'identità e la struttura del soggetto che si propone come operatore. Infatti, per poter presentare, innanzitutto, il programma di intervento e, di conseguenza, la richiesta di certificazione del sito e, successivamente, la richiesta di autorizzazione unica, l'operatore deve possedere i requisiti riconducibili ad una serie di ambiti (disponibilità di risorse umane e finanziarie; capacità tecniche e professionali; capacità di gestione delle attività di progettazione, costruzione ed esercizio di impianti nucleari e di stoccaggio dei rifiuti; e, più in generale, la disponibilità delle strutture organizzative necessarie ad attivare e gestire il processo autorizzativo e gli atti in materia di sicurezza e radioprotezione).

Ma una definizione più dettagliata di questi requisiti è rinviata ad un decreto del MSE che dovrebbe essere emanato entro 30 giorni dopo l'approvazione da parte del CIPE di una delle delibere previste dalla l. 99. Riguardo questo passaggio costitutivo di tutto l'iter autorizzativo non sono indicati limiti temporali per l'approvazione. Gli elementi necessari alla definizione dell'operatore non dovrebbero rappresentare un ostacolo allo sviluppo di forme consortili come dimostrato dall'esempio finlandese ormai consolidato. Comunque sembra necessario che l'operatore, anche se associato, disponga di tutte le competenze necessarie fino dal momento in cui presenta al MSE il “programma di intervento” che costituisce il documento di inizio dell'iter. La definitiva certificazione del possesso dei requisiti avviene contestualmente al rilascio della Autorizzazione Unica da parte del MSE.

3. I RISCHI SPECIFICI CARATTERISTICI DEL NUCLEARE

Seguendo una letteratura giuridica ed economica consolidata, il settore del nucleare presenta rischi specifici che includono, in particolare, rischi di mercato legati alla variabilità del prezzo dell'energia; rischi operativi e di performance dipendenti, in un mercato liberalizzato, dalla adeguatezza tecnologica; rischi collegati alla costruzione (come le vicende della costruzione della centrale di Olkiluoto in Finlandia insegnano); rischi

regolatori relativi a modificazioni e interventi richiesti dalle autorità di regolazione a tutela della sicurezza che possono incidere sulla redditività del progetto e provocare ritardi nella messa in esercizio degli impianti; infine, il rischio politico che è anche il più insidioso perché influenzato dalla accettazione sociale del nucleare.

Riguardo il “rischio regolatorio”, l’art. 17 del decreto prevede che entro 60 giorni dalla entrata in vigore sia approvato un dm MSE, di concerto con il ministro dell’economia e delle finanze (MEF), per individuare strumenti di copertura finanziaria ed assicurativa “contro il rischio di ritardi nei tempi di costruzione e messa in esercizio degli impianti” prodotti da eventi non dipendenti dall’operatore, ad esclusione dei rischi derivanti dai rapporti contrattuali con i fornitori.

Quindi la tipologia di rischio cui si fa riferimento non riguarda eventuali ritardi prodotti da un eccessivo allungamento dei tempi “amministrativi”, ma ritardi che si possono produrre successivamente alla attribuzione dell’autorizzazione unica e prima della messa in esercizio della centrale: si può pensare, ad esempio, a ritardi collegati alle attività di sorveglianza della costruzione o all’insorgere di contenziosi (non riconducibili a rapporti contrattuali) o ancora alla modifica in corso d’opera di prescrizioni tecniche.

Il “rischio politico” è più insidioso in quanto, da una parte, i cittadini possono sempre cercare di bloccare la produzione di energia elettrica da fonte nucleare attraverso un referendum e, dall’altra, non esistono in linea generale strumenti giuridici che possano vincolare i successivi parlamenti e governi a rispettare scelte legislative e decisioni politiche prese in precedenza. A questo riguardo possiamo solo dire che un primo tentativo di bloccare la “ripresa” del nucleare in Italia attraverso lo strumento referendario è già in atto e si è concretizzato già con la decisione di legittimità del quesito referendario da parte della Corte Costituzionale il 12 gennaio 2011.

4. LA PROCEDURA DI CERTIFICAZIONE DEL SITO E DI AUTORIZZAZIONE UNICA

Il Titolo II del d. lgs. 31, contenente il quadro delle disposizioni sul procedimento unico, esordisce stabilendo che la costruzione e l’esercizio degli impianti sono considerate

attività di preminente interesse statale e come tali soggette ad autorizzazione unica che viene rilasciata, su istanza dell'operatore e previa intesa con la conferenza unificata, con dm del MSE di concerto con il MATTM e con il MIT (art. 4). Il procedimento è, ovviamente, ad istanza di parte e gli operatori per attivarlo devono essere in possesso di specifici requisiti richiesti dall'art. 5.

Il procedimento unico è strutturato su due passaggi: il primo relativo alla certificazione del sito per la localizzazione del nuovo impianto; il secondo e successivo riguarda l'istanza di autorizzazione alla costruzione ed esercizio dell'impianto e la definitiva certificazione dell'operatore. Questi infatti, in quanto titolare dell'autorizzazione, è il responsabile unico per i controlli di sicurezza e di radio protezione così come della gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare per tutta la durata dell'impianto.

La certificazione del sito delinea una procedura che vede coinvolta l'Agenzia incaricata di svolgere l'istruttoria tecnica sulle singole istanze che possono avere ad oggetto uno o più siti. Terminata questa fase l'Agenzia rilascia una certificazione per "ciascun sito" e le trasmette al MSE, al MATTM e al MIT (art.11.4). A questo punto ciascuno dei siti certificato deve ottenere l'intesa della regione interessata che si esprime previa acquisizione del parere del comune interessato (art. 11.5).

In mancanza di intesa regionale è costituito un Comitato interistituzionale i cui componenti sono designati in modo da assicurare una composizione paritaria rispettivamente dal MSE, dal MATTM e dal MIT e dalla regione che assicura la presenza di un rappresentante del comune interessato. Se non si raggiunge l'intesa questa è sostituita da un DPR previa deliberazione del consiglio dei ministri integrato con la partecipazione del presidente della regione interessata (art. 11. 6).

A valle di questa procedura è prevista l'intesa in conferenza unificata "sull'elenco dei siti certificati". In mancanza di intesa, il consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata, secondo quanto disposto dallo stesso art. 3 sulla base delle intese già raggiunte con le singole regioni interessate da ciascun sito o sulla base dei decreti sostitutivi di intesa (art. 11. 8).

Una volta certificato il sito – stando all’art. 11.11 - l’operatore interessato, ovviamente alla costruzione di una centrale in quel sito - deve presentare istanza per la costruzione, l’esercizio e la propria “certificazione” entro 24 mesi dall’emanazione del decreto di approvazione dell’elenco dei siti certificati.

La disposizione (art. 13) che disciplina il procedimento di autorizzazione per la costruzione e l’esercizio dell’impianto e la certificazione dell’operatore prevede, anch’essa, una fase istruttoria condotta dall’Agenzia (che a sua volta acquisisce la VIA e l’AIA). Compiuta questa istruttoria l’Agenzia rilascia un parere vincolante al MSE che, sulla base di esso, indice una conferenza di servizi volta ad acquisire tutte le intese e pareri sino a quel momento non espressi (art. 13.4). In questa fase è, poi, disciplinato l’esercizio del potere sostitutivo di cui all’art. 120 Cost..

Qualora in sede di conferenza di servizi non venga poi raggiunta la necessaria intesa con un ente locale coinvolto, il presidente del consiglio dei ministri assegna all’ente interessato un congruo termine per esprimere l’intesa; decorso inutilmente il predetto termine, previa deliberazione del consiglio dei ministri cui partecipa il presidente della regione interessata all’intesa, è adottato un decreto del presidente del consiglio dei ministri sostitutivo di intesa (art. 13.11).

5. DEPOSITO NAZIONALE PERMANENTE E PARCO TECNOLOGICO

Il d.lgs. dedica il Titolo III alle “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”. L’art. 26 affida a Sogin, attualmente società a totale capitale pubblico costituita a seguito della trasformazione di Enel in S.p.A. e responsabile del trattamento delle scorie e del decommissioning delle vecchie centrali nucleari, competenze per la disattivazione degli impianti di nuova costruzione a fine ciclo e per la costruzione ed esercizio del deposito nazionale e del parco tecnologico. Questo sarà dotato di strutture comuni per i servizi e per le funzioni necessarie alla gestione del sistema integrato di attività operative, ricerca

scientifica e sviluppo tecnologico per le attività connesse alla gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile irraggiato.

Il procedimento di autorizzazione per la localizzazione, costruzione ed esercizio del deposito e del parco è analoga a quella prevista per le centrali.

Inoltre il decreto prevede la creazione di un “fondo per il decommissioning” (art. 21) finanziato dai titolari di autorizzazione unica con il versamento di un contributo per ogni anno di esercizio dell’impianto che è fissato dall’AEEG (Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas) su proposta della Sogin e previo parere dell’Agenzia. Il “fondo” deve essere indipendente dai soggetti finanziatori e deve essere gestito in modo trasparente. Il controllo delle risorse è affidato alla Cassa Conguaglio per l’industria elettrica.

6. L’AGENZIA PER LA SICUREZZA NUCLEARE

L’Agenzia per la Sicurezza Nucleare è disciplinata dalla legge 99 del 2009 (art. 29). Il suo statuto è stato approvato, con un congruo ritardo, con Dpcm nello scorso aprile e infine pubblicato ad inizio luglio più o meno in contemporanea al dl (n.105, 8.7.2010) che modificava il regime delle incompatibilità per le nomine del presidente e dei componenti il collegio dell’Agenzia. A questo proposito vorrei solo ricordare che anche le nomine sono state finalmente proposte dal Consiglio dei ministri e sottoposte al parere delle commissioni parlamentari.

Lasciando da parte le osservazioni critiche che potrebbero essere fatte ad un organismo comunque ancora “sulla carta”, può essere utile fare qualche cenno al suo potenziale ruolo nel sistema. All’Agenzia sono attribuiti importanti poteri. In sintesi si tratta di

- (1) poteri di regolazione generale a carattere tecnico come la fissazione di standard e di prescrizioni su singoli impianti e di regolazione singolare (autorizzazioni, certificazioni, ecc. per i singoli operatori);

(2) poteri ispettivi e di controllo in particolare in funzione di tutela della sicurezza, della salute e dell'ambiente;

(3) poteri sanzionatori strettamente connessi all'esercizio dei poteri ispettivi fino alla eventuale sospensione delle attività e alla proposta alle amministrazioni che l'hanno deliberata di revoca della stessa autorizzazione;

(4) poteri di informazione al pubblico anche attraverso indagini e rapporti.

Il ruolo che le viene riconosciuto si manifesta in tutta la sua rilevanza nel complesso di tutti i passaggi che portano dalla certificazione dei siti, alla verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi degli operatori, alla verifica tecnica dei requisiti degli impianti proposti dagli stessi operatori fino alla definizione del parere vincolante per l'autorizzazione di costruzione ed esercizio. Inoltre l'Agenzia rappresenta il soggetto cui è richiesto di garantire, ad ogni livello e all'interno delle diverse procedure, gli standard di sicurezza previsti dalle diverse autorità sovra e internazionali.