

A proposito di nucleare: a che punto siamo con la normativa?

di Laura Ammannati e Marinella De Focatiis

Circa venti anni dopo la completa fuoriuscita dell'Italia dal nucleare, iniziata con il referendum del 1987, il legislatore sta mettendo a punto una nuova disciplina. Le politiche di ritorno al nucleare portate avanti in Europa anche da paesi ad alto radicamento di idee “verdi” sono trainate dalla diffusa consapevolezza di dover perseguire obiettivi come la riduzione delle emissioni di gas serra o la maggiore sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Il punto della necessaria diversificazione delle fonti di produzione di energia, includendo anche quella nucleare, è stato posto a più riprese dalla Unione Europea. Anche se questa ha comunque precisato che una scelta in questo senso è di competenza esclusiva di ogni stato membro.

Il progetto italiano si colloca in questo contesto. L'iter che ha condotto al recente decreto (d. lgs. 31 del 15.2.2010) aveva avuto inizio circa 2 anni fa con la l. 133 dell'agosto 2008 che collegava la scelta di riprendere la realizzazione di impianti di produzione di energia nucleare alla definizione di una “strategia energetica nazionale”. Questa doveva contenere le principali linee di politica energetica così come definire il necessario apporto delle diverse fonti a perseguire, tra l'altro, l'obiettivo di una low carbon economy.

Le indicazioni che rappresentavano le basi della disciplina nucleare venivano rinviate ad un disegno di legge (n. 1441-ter/2008) che ha avuto un percorso lungo e accidentato e che è giunto al termine con la l. 99 del 23.7.2009. Qui le disposizioni relative alla fatidica “ripresa” del nucleare italiano sono frammischiate con altre di diverso contenuto e valore e si riducono in sostanza a 3 articoli: uno (art. 25) di “delega al governo in materia nucleare”; il secondo (art. 26) che affida al CIPE due “peculiari” competenze: deliberare in relazione alle tipologie degli impianti da selezionare e definire misure di promozione (non di carattere economico) e criteri per la creazione di consorzi tra imprese per la costruzione ed esercizio di impianti nucleari; infine il terzo (art. 29) contiene le norme istitutive della Agenzia per la Sicurezza Nucleare (ASN) che rappresenta l'organismo di regolazione del settore.

In attuazione della delega il governo ha elaborato il d. lgs. n. 31 che ha una struttura complessa in quanto contiene una vasta gamma di disposizioni in aree di intervento molto diverse. Tra queste, quelle relative alla fase preliminare di elaborazione delle strategie, alla definizione dei requisiti dell'“operatore unico” e delle caratteristiche delle “aree idonee” alla localizzazione degli impianti, quelle relative al procedimento di “autorizzazione unica” (inclusivo di certificazione dei siti e autorizzazione per costruzione ed esercizio dell'impianto), come quelle riguardanti la localizzazione e costruzione del deposito nazionale per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi e del parco tecnologico. Senza dimenticare le indicazioni dei benefici economici per le persone residenti e le imprese localizzate sui territori interessati come la previsione di una campagna di informazione al pubblico.

L'approvazione del decreto doveva aprire la fase relativa agli “adempimenti preliminari”. Oltre alla strategia nucleare che doveva indicare obiettivi e tempi, sono previsti altri documenti basilari come la definizione dei criteri tecnici per la selezione delle aree idonee e, ancora, l'elencazione dei requisiti di cui debbono essere in possesso gli operatori che intendono presentarsi sul mercato del nucleare. L'emanazione di questi atti prevede, in genere, una scadenza temporale per ora del tutto

disattesa. Infatti, con l'approvazione del d. lgs., contrariamente a quanto indicato nelle sue stesse norme, il cammino verso la "prima pietra" di un nuovo impianto nucleare si è bloccato.

Questa inadempienza mette in luce due aspetti critici della vicenda. Da una parte, il carattere frammentario e incrementale, per successivi passaggi, di una disciplina che necessiterebbe di forte sistematicità, coerenza interna e affidabilità. Dall'altra, la necessità di tempi certi di definizione di atti e procedimenti. In caso contrario appare elevato il rischio di ricadute negative sia in termini economici (difficoltà a reperire investimenti privati e/o rilevanti incrementi dei costi) che nei confronti dell'opinione pubblica. Quindi, dopo aver affidato la disciplina ad una catena di atti di diversa natura, invece che ad una legge apposita e coerente, era altamente improbabile (e i pesanti ritardi accumulati lo confermano) che i tempi fossero rispettati. Sulla tempistica andranno poi ad incidere anche le situazioni di criticità relative ai procedimenti autorizzativi oltre all'assenza, almeno finora, di una informazione adeguata dell'opinione pubblica.

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 ci 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 (come dimostra la proposta di referendum presentata dall'IDV).

Riguardo il "rischio regolatorio" sono stati previsti nel decreto strumenti di copertura finanziaria e assicurativa in considerazione di eventuali ritardi successivi alla attribuzione della autorizzazione unica ma precedenti la messa in esercizio della centrale, come presumibilmente quelli collegati ad attività di controllo della costruzione o all'insorgere di contenziosi (esclusi i rapporti contrattuali) o alla modifica in corso d'opera di prescrizioni tecniche.

I procedimenti autorizzativi sono un punto cruciale proprio perché mettono in relazione i diversi interessi coinvolti sia privati che pubblici. Non è un caso che la gran parte delle regioni abbia promosso, già nei confronti dell' "articolo delega" della l.99, ricorso alla Corte Costituzionale proprio per la mancata previsione di una intesa forte con le regioni coinvolte nella procedura autorizzativa (prevista solo un'intesa "debole" con la Conferenza Unificata). Nel d. lgs. il legislatore ha "riportato la barra al centro" introducendo un più articolato meccanismo di codecisione tra stato e regioni (ed enti locali) con l'obiettivo evidente di salvaguardare gli interessi regionali e superare il vaglio dei giudici di costituzionalità.

A sua volta il governo ha impugnato le leggi regionali di Puglia, Campania e Basilicata, pubblicate tra fine 2009/inizio 2010, che impediscono l'installazione di centrali elettronucleari sul territorio regionale.

Su tutti questi ricorsi dovrà pronunciarsi la Corte Costituzionale che, tra l'altro, si è espressa già in varie occasioni sul punto della collaborazione stato/regioni riguardo le infrastrutture ma, in particolare, con la sentenza n. 62 del 2005 è intervenuta sullo specifico della materia nucleare. Questa decisione rappresenta il punto di riferimento per valutare la tenuta costituzionale del modello codecisorio presente nel d. lgs. 31. Il passaggio fondamentale è quello in cui si afferma la necessaria previsione di forme di partecipazione della regione interessata al procedimento anche se, in caso di "dissenso irrimediabile", si possono prevedere "procedure parzialmente innovative" che favoriscano l'adozione della decisione finale da parte degli organi statali. In ogni caso tali procedure dovranno garantire una "posizione paritaria delle parti coinvolte". Nel d.lgs. 31 il

legislatore ha optato per un modello decisorio “semplificato”, che prescinde dall’intesa forte della regione e che, in ultima istanza, adotta la soluzione dell’ “inserimento dall’alto” delle centrali.

La sentenza della Corte Costituzionale (n.62/2005) su Scanzano Jonico apre la via all’adozione di procedure innovative che paiono non escludere l’esercizio di poteri sostitutivi da parte dello stato. Nel caso di specie resta da chiedersi se la soluzione proposta possa essere considerata in completa sintonia con la sostanza del ragionamento della Corte Costituzionale. Tenuto conto di tutto ciò, ed anche del fatto che la struttura dei procedimenti appare sufficientemente articolata, è difficile pronunciarsi sull’esito dei giudizi pendenti di fronte alla Corte e ogni ipotesi deve essere ispirata ad una certa prudenza.

D’altra parte il difficile decollo di questo disegno dipende anche dalla mancata costituzione dell’Agenzia che avrebbe dovuto avvenire entro un periodo di 6 mesi dalla entrata in vigore della l.99. Gli elementi cruciali riguardo l’ASN sono due: il primo riguarda le caratteristiche del soggetto regolatore, le competenze e la sua posizione nel disegno di governance del settore nucleare; il secondo, l’adeguatezza delle risorse e del personale addetto sia in termini qualitativi che quantitativi.

L’ASN ha acquisito un ruolo “forte” e “centrale”, in particolare nei procedimenti autorizzatori. Questo esito era in un certo senso inevitabile, ed anche auspicabile, dato l’alto tasso di specializzazione del settore e il livello di expertise tecnologica necessario. Infatti, un elemento chiave di tutte le esperienze più avanzate è la presenza di un regolatore quale soggetto di riferimento al quale sono affidate competenze ad ampio spettro unicamente nell’area del nucleare.

Riguardo l’adeguatezza dell’Agenzia in termini di risorse economiche, questa dovrà esercitare le sue funzioni senza pesare sulla finanza pubblica. Infatti se a regime è previsto un sistema di autofinanziamento, in analogia a quanto avviene in Finlandia o negli USA, il punto di debolezza è dato dalla modestissima dotazione finanziaria in fase di avvio delle attività. Sul versante delle risorse umane, l’esigua dotazione di personale (100 unità di cui metà dall’Enea e metà dall’Ispra/ex Apat) appare del tutto insufficiente, anche per conoscenze e specializzazioni, a coprire la vasta gamma di competenze affidate all’Agenzia. Così l’Agenzia, anche una volta nata, rischia di non avere una piena capacità di gestione delle attività di propria competenza e l’expertise necessaria.

L’originaria spinta verso il “ritorno” al nucleare sia del governo (esempio sono i numerosi accordi con i francesi ed EdF negli ultimi 2 anni) che di molti operatori del settore energetico sembra, almeno per il momento, decelerare. Su questo impasse incidono tre fattori: uno contingente come la mancanza di una guida al ministero dello Sviluppo Economico; un secondo più pesante come le difficoltà nella istituzione dell’Agenzia che è pietra miliare del contesto regolatorio; i 20 anni trascorsi dal referendum che hanno diradato non solo le competenze tecniche fondamentali ma anche la cultura istituzionale necessaria a gestire una politica complessa e altamente sensibile come quella del nucleare.