

Presidente Claudio De Rose

Discorso introduttivo

Titolo:

Situazione attuale dell'energia nucleare in Italia: recente normativa e ruolo previsto per la Commissione VIA .

1.- L'Italia ha chiuso nel 1990 l'ultima centrale nucleare che le era rimasta dopo l'esito negativo di un referendum popolare sull'impiego dell'energia atomica a fini industriali tenutosi negli anni precedenti e dopo che nell'opinione pubblica si erano diffusi timori e pregiudizi per effetto del grave incidente verificatosi nell'aprile del 1986 nella centrale di Chernobyl, in Russia.

Da quel momento la problematica dell'impiego del combustibile nucleare in impianti industriali è rimasta in una fase di stallo nel nostro Paese, soprattutto dal punto di vista economico e produttivo e delle realizzazioni tecniche ed ancor più, naturalmente, dal punto di vista istituzionale e legislativo.

Tuttavia, non si è trattato di uno stop assoluto, perché il discorso sul nucleare è proseguito a certi livelli e con riferimento ad aspetti di notevole rilievo.

Per quanto concerne, in particolare, il discorso sulle tematiche riguardanti i possibili impatti ambientali dell'impiego dell'energia nucleare, esso non è rimasto del tutto fermo, in quanto

la Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale MA-VAS , che ho l'onore di presiedere, ed il Ministero dell'ambiente si sono occupati dello smantellamento delle centrali preesistenti verificando che ciò avvenisse in condizioni di sicurezza e senza rischi per l'ambiente e la salute umana, anche con riferimento allo stoccaggio delle scorie.

La situazione di stallo, inoltre, non ha riguardato il mondo scientifico, dal momento che

la cultura nucleare italiana – la quale, come è noto, ha non poco contribuito al formarsi, al consolidarsi ed al diffondersi della cultura mondiale in materia – non si è nel frattempo fermata ma ha continuato a svilupparsi negli ambiti universitari ed accademici in genere, anche a livello sperimentale.

Il che ha consentito all'Italia di partecipare a progetti e protocolli di cooperazione internazionale aventi lo scopo di mettere a punto impianti sempre più efficienti di terza generazione avanzata e di quarta generazione, nonché a progetti promossi dall'Euratom (Agenzia per l'Energia Atomica dell'Unione Europea), quali il GIF (Generation IV International Forum) istituito nel 2001 per favorire lo scambio di informazioni tra i Paesi maggiormente impegnati nel miglioramento della tecnologia nucleare.

Certo, la mancanza pluriennale di applicazioni tecniche nel senso della realizzazione in concreto di impianti industriali a combustibile nucleare fa sentire fortemente il suo peso, e rende assolutamente indispensabili ed utili al massimo grado incontri come quello che avremo in questi due giorni con i nostri ospiti francesi ed anche con i rappresentanti dell'industria, sia per quello che essi ci diranno, sul piano delle rispettive esperienze, sia per quel che ci rappresenteranno sul piano degli ostacoli istituzionali e procedurali da superare o snellire.

Ed ascolteremo con altrettanto interesse le riflessioni che su queste tematiche saranno svolte dalla Professoressa De Donno in sostituzione del Cons.Caruso, coordinatore della Sottocommissione VAS, e dal Dott.Corrado Clini, Direttore generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia del Ministero dell'Ambiente.

Incontri e discorsi di questo genere, infatti, ci consentono di ripercorrere le tappe del precedente cammino dell'Italia nel settore nucleare e soprattutto a prepararci per il nuovo cammino che ci attende.

2.- Vediamo ora in sintesi che cosa ci dice la recente legislazione in materia.

Occorre fare riferimento, innanzitutto, alla legge 23 luglio 2009 n.99, contenente disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia.

L'art.25 di questa legge conferisce una delega normativa al Governo in materia nucleare, per 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 al Governo significa (lo dico per gli amici francesi che non fossero al corrente del nostro ordinamento) che il Parlamento, facendo uso di una facoltà conferitagli dalla Carta costituzionale, si è affidato al Governo per disciplinare il settore nucleare entro un determinato termine e nel rispetto di determinati criteri e principi direttivi che lo stesso Parlamento gli ha indicato.

In questo caso, ancor prima di enunciare detti principi e criteri, il Parlamento ha conformato la delega a quello che potremmo chiamare un supercriterio, disponendo che la delega andava esercitata nel rispetto delle norme in tema di valutazione di impatto ambientale e di pubblicità delle relative procedure.

Si è inteso, dunque, raccordare l'impiego dell'energia nucleare al rispetto dell'ambiente secondo la logica moderna dello sviluppo sostenibile, seguita anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che all'art.37 così si esprime: "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente ai principi dello sviluppo sostenibile".

Come è noto, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha oggi, in virtù della collocazione datale dal Trattato di Lisbona, la stessa portata vincolante delle disposizioni del Trattato dell'Unione europea, come ha espressamente sentenziato la nostra Corte di Cassazione, che per noi è il Supremo giudice delle controversie.

La conseguenza è che l'impiego del nucleare non può prescindere dalle tematiche ambientali e dunque queste ultime assumono un ruolo determinante nel nuovo cammino da percorrere. Perciò, il richiamo alla logica dello sviluppo sostenibile sta a significare che i "no" e i "si" in materia di impianti a base di combustibile nucleare non devono ispirarsi a principi astratti pro o contro lo sviluppo economico o produttivo, ma devono essere il frutto di valutazioni scientificamente rigorose e strettamente attinenti alla concreta realtà dei luoghi.

Si tratta cioè di passare, come ha detto l'on.Ministro Prestigiacomo, dall'ambientalismo dogmatico all'ambientalismo pragmatico.

Coerenti con l'impostazione di principio, sono poi i criteri direttivi indicati al Governo.

Vorrei ricordare, tra questi, con riferimento alla tutela dell'ambiente, la necessità della definizione di elevati livelli di sicurezza dei siti, delle centrali e degli stoccaggi, che soddisfino le esigenze di tutela della popolazione e dell'ambiente.

Si tratta di un criterio tecnico che collega strettamente il rischio ambientale nel settore nucleare ai modi ed ai livelli a cui viene tutelata la sicurezza degli impianti e degli stoccaggi. Sarà interessante vedere che ne pensano al riguardo gli esperti francesi.

Nella stessa logica segnalo anche la previsione di controlli di sicurezza e di radioprotezione, che devono comunque assicurare trasparenza nei confronti dei cittadini e delle amministrazioni locali, è previsto altresì che essi siano a titolo oneroso a carico degli esercenti le attività nucleari e possano essere svolti, in tempi certi e compatibili con la programmazione complessiva delle attività, avvalendosi anche del supporto e della consulenza di esperti di analoghe organizzazioni di sicurezza europee.

Di particolare rilievo è anche la previsione di opportune forme di informazione diffusa e capillare per le popolazioni, e in particolare per quelle più direttamente coinvolte, al fine di creare le condizioni idonee per l'esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti.

L'art.26 della legge affida al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) la definizione delle tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzate sul territorio nazionale. Un adempimento particolarmente delicato ed impegnativo, cui partecipano in veste di proponenti il Ministro per lo sviluppo economico e il Ministro dell'ambiente, a conferma del ruolo decisivo affidato al suo Ministero.

La definizione delle tipologie degli impianti implica valutazione tecniche, cui il Ministero dell'Ambiente dovrà dare il suo apporto sotto il profilo della sicurezza ambientale.

Infine, l'art.29 istituisce l'Agenzia per la sicurezza nucleare che, in linea con le indicazioni europee, svolge funzioni di autorità nazionale per la regolamentazione tecnica, il controllo e l'autorizzazione ai fini della sicurezza delle attività concernenti gli impieghi pacifici dell'energia nucleare, la gestione e la sistemazione dei rifiuti radioattivi e dei materiali nucleari nonché le funzioni e i controlli di vigilanza sulla costruzione, l'esercizio e la salvaguardia degli impianti e dei materiali nucleari, comprese le loro infrastrutture e la logistica.

L'Agenzia è indubbiamente un organismo di assoluto rilievo, che la legge definisce "la sola autorità nazionale responsabile per la sicurezza nazionale e la radioprotezione". La legge stessa le conferisce poteri di vigilanza ed ispettivi che il comma 4 dell'art.29 efficacemente sintetizza nella vigilanza sul rispetto delle norme e delle procedure vigenti a livello nazionale e internazionale, attraverso l'applicazione delle migliori tecniche disponibili, nonché nella vigilanza sul rispetto del diritto alla salute e all'ambiente ed in ossequio ai principi di precauzione suggeriti dagli organismi comunitari.

3.- Tuttavia, essenziale è anche il ruolo riservato alla Commissione VIA-VAS di cui l'Agenzia dovrà avvalersi: questo è quanto si deduce dal decreto legislativo del 15 febbraio 2010 n.31, emanato dal Governo in esecuzione della delega.

In particolare, l'art.9 di tale decreto stabilisce che la Strategia del Governo in materia nucleare corrisponde al documento programmatico previsto dall'art.3, con il quale vengono delineati gli obiettivi strategici indicando la potenza complessiva ed i tempi attesi di costruzione e di messa in esercizio degli impianti nonché il contributo dell'energia nucleare in termini di sicurezza e di diversificazione energetica, di riduzione delle emissioni inquinanti ed emissioni di gas a effetto serra, oltre che di benefici economici e sociali. Tale strategia è soggetta alle procedure di valutazione ambientale strategica ai sensi e per gli effetti del Codice dell'ambiente, cioè del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152 e successive modificazioni, oggi intervenute con il D.lvo 29 giugno 2010 n.128.

Alle stesse procedure sono assoggettati anche i parametri sulle caratteristiche ambientali e tecniche delle aree idonee all'installazione degli impianti ai sensi del comma 3 dell'art.8, una norma che disciplina anche la procedura di consultazione pubblica, in coerenza con predetto Codice dell'ambiente.

Per tutti i tre profili (strategici, parametri di sicurezza e consultazione del pubblico) si rientra quindi nella logica della valutazione ambientale strategica, che, in virtù delle norme attuali, compete a questa Commissione.

Su questi aspetti rinvio a quanto diranno la Professoressa De Donno ed il Direttore Clini ed anche gli esperti francesi con riferimento alla loro pianificazione nucleare.

Esplicita è anche la previsione della competenza della Commissione ai fini della concessione dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari e per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi in strutture ubicate nello stesso sito e direttamente connesse con l'impianto nucleare.

In particolare, il comma 6 dello stesso art.13 stabilisce che l'Agenzia, ai fini della conclusione dell'istruttoria relativa all'autorizzazione unica, acquisisce la valutazione di impatto ambientale (VIA) e la autorizzazione integrata ambientale (AIA) ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152 e successive modificazioni, con parere motivato delle rispettive commissioni e si adegua ai loro esiti.

Ne discende che il parere della Commissione VIA è determinante, in quanto l'Agenzia, ferma restando la propria valutazione con riguardo alla localizzazione del sito, non se ne può discostare in sede di emissione del proprio parere da rendere, ai sensi del successivo comma 10, al Ministero dello sviluppo economico che, previa apposita conferenza dei servizi, perviene all'emissione del decreto, di concerto col Ministro dell'ambiente.

Inoltre, la Commissione non deve duplicare, in sede di VIA, le valutazioni da essa già effettuate in sede di Vas ed anche ai fini dell'Aia.

In virtù di questa disposizione semplice e chiara vengono superati due aspetti problematici dell'attuale legislazione generale: quest'ultima, infatti, non attribuisce efficacia concreta alle valutazioni della Commissione in materia di Vas e non attribuisce alle stesse espressamente un valore di limite alle successive valutazioni della Commissione stessa in sede di VIA sui singoli impianti. Inoltre, l'attuale legislazione, a fini di snellimento, prevede una procedura congiunta VIA-AIA che non è facile da gestire e quindi non sempre raggiunge il suo scopo.

Mi incuriosisce in modo particolare conoscere le modalità ed i contenuti delle procedure autorizzative in uso in Francia e confrontarle con quelle previste dalla nostra legislazione.

Mi incuriosisce altresì conoscere se nell'ordinamento francese è previsto, come al comma 12 dell'art.13, che il decreto di autorizzazione unica all'impianto vale anche come certificazione del possesso dei requisiti da parte del titolare dell'autorizzazione stessa.

Questa certificazione del proponente mi sembra un istituto del tutto nuovo almeno per quel che concerne gli aspetti ambientali, e non sono ben chiare le sue finalità.

4.- Il decreto delegato contiene anche un'altra novità, cui è interessata la Commissione VIA-VAS, costituita dalla previsione di un Deposito nazionale e di un connesso Parco tecnologico, da realizzarsi in più aree del territorio nazionale.

Il Deposito nazionale è il deposito nucleare destinato allo smaltimento dei rifiuti radioattivi a bassa e media attività derivanti dagli impieghi, anche pregressi, di combustibile nucleare. A sua volta, il Deposito nazionale deve essere localizzato, costruito e gestito nell'ambito del Parco tecnologico.

Quest'ultimo deve essere dotato di strutture comuni per i servizi e per le funzioni necessarie alla gestione di un sistema integrato di attività operative, di ricerca scientifica e di sviluppo tecnologico per una saggia gestione dei rifiuti radioattivi.

La realizzazione del Parco e del Deposito è affidata alla Sogin S.p.a., la quale propone la Carta nazionale delle aree potenzialmente idonee, tenendo conto dei criteri indicati dall'International Atomic Energy Agency appartenente alle Nazioni Unite e dall'Agenzia nazionale e sulla base delle valutazioni effettuate dalla Commissione VIA-Vas in sede di valutazione ambientale strategica della pianificazione nucleare, cui ho accennato in precedenza.

Per ciascuna area proposta, ammessa e dichiarata sito strategico nazionale, la Sogin S.p.a. deve formulare domanda di autorizzazione unica, cui deve essere tra l'altro allegato uno studio di impatto ambientale ai fini della procedura di VIA.

Essenziale ai fini dell'istruttoria VIA è che la società richiedente abbia proceduto preventivamente ad un'ampia campagna informativa sui temi della sicurezza, della tutela ambientale, nonché sulle ricadute socio-economiche, culturali e di sviluppo del territorio interessato.

5.- In conclusione, posso dunque dire che la recente legislazione attribuisce alla Commissione che ho l'onore di presiedere compiti di consulenza tecnica di assoluto rilievo tanto nella fase di valutazione strategica attinente all'individuazione secondo criteri di pianificazione dei siti dove collocare le centrali ed i depositi delle relative scorie, quanto nella fase di autorizzazione degli stessi.

In vista dell'assolvimento di questi compiti, la Commissione è perciò particolarmente interessata, come ho già accennato in più punti del mio discorso, alle relazioni che nel corso del presente incontro saranno svolte in chiave di strategia nucleare, di connessi profili politico-economici, in chiave tecnologica, in chiave di comunicazione e coinvolgimento dell'opinione pubblica, e più globalmente in chiave di sicurezza e di tutela dell'ambiente e della salute umana, anche con riferimento ai relativi controlli.

Ascolteremo perciò con particolare attenzione gli interventi previsti su questi vari argomenti, tanto di parte italiana quanto di parte francese e sin d'ora ne ringrazio i singoli relatori.

Devo anche soggiungere che quanto ho detto prima sulla continuità scientifica e culturale tra il cammino percorso in passato dal nucleare in Italia e quello che ora ci attende rende a mio avviso possibile mettere insieme le nostre forze e le nostre capacità, per riprendere con fiducia la non facile strada dell'impiego del nucleare e di dare attuazione alla nuova normativa, di cui ho indicato gli aspetti essenziali.

Come si è visto, le nuove norme chiamano le strutture incaricate dei riflessi ambientali dell'impiego dell'energia nucleare a compiti molto impegnativi e perciò è importante verificare la nostra consistenza quantitativa e qualitativa e quindi anche le nostre potenzialità tecniche e scientifiche.

Per quel che riguarda la Commissione VIA-VAS, mi sembra di poter dire che essa dispone già di un nucleo di commissari dotati di conoscenze adeguate del settore, coltivate e aggiornate in ragione dell'attività di insegnamento e ricerca a livello universitario ovvero in ragione della propria attività professionale.

Né vanno trascurate, a mio avviso, le esperienze maturate in seno alla Commissione attraverso la trattazione delle istruttorie dei progetti di smantellamento delle vecchie centrali, di cui ho fatto cenno all'inizio.

Informo inoltre che, in seno alla Commissione – la quale è organo tecnico dotato dei gradi di indipendenza richiesti dalla normativa europea - è da tempo in atto un discorso formativo ed informativo sugli impatti ambientali del nucleare in raccordo con la tematica della sicurezza, con quella delle migliori tecnologie esistenti ed in fieri, e con quelle relative all'ottenimento del consenso dei territori interessati sulla base di una corretta ed obiettiva informazione: un'informazione, cioè, che consenta di superare gli allarmismi ingiustificati ed i preconcetti e di rendere evidenti i vantaggi del ricorso all'energia nucleare.

E' un discorso pluritematico ma unitario nel fine, che tiene conto delle priorità in tal senso enunciate in più occasioni dall'on.Ministro Stefania Prestigiacomo e sui quali torneranno certamente utili gli interventi programmati degli esperti francesi, perché ci daranno suggestioni concrete, delle quali avvalersi nel nostro lavoro futuro.

La formazione e l'informazione in seno alla Commissione mirano a coinvolgere sulle suddette tematiche anche i Commissari dotati di preparazione giuridica per affrontare i complessi aspetti legali che le tematiche stesse presentano.

Tra l'altro, la ripresa dell'impiego del nucleare implica che l'Italia dovrà assumere adeguata posizione, anche sotto il profilo della tutela ambientale, in ordine al rispetto della Convenzione internazionale sulla sicurezza nucleare stipulata sotto l'egida delle Nazioni Unite ed al rispetto, altresì, del Trattato Euratom, che ha costituito l'Agenzia per l'Energia Atomica dell'Unione Europea.

Sotto quest'ultimo profilo, devo ricordare che ulteriori adeguamenti della nostra normativa alle prescrizioni internazionali ed europee saranno possibili in sede di recepimento della Direttiva Euratom 71/2008 relativa alla sicurezza nucleare e in occasione della prevista emanazione di disposizioni correttive ed integrative del D.L.vo n.31/2010.

Come sempre e come previsto, la Commissione, nell'espletamento dei suoi compiti in materia, si terrà in stretto contatto con i competenti organi tecnico-amministrativi del Ministero dell'Ambiente, cui compete la predisposizione e la definizione degli atti conclusivi da sottoporre alla firma dell'on.Ministro.

Rinnovo i miei ringraziamenti personali ai relatori e a tutti i partecipanti all'incontro.