

© Francesca Scardina 2009  
Università di Palermo  
f.scardina@libero.it

**Data di pubblicazione: 21 dicembre 2009**

**GIURETA**  
Rivista di Diritto dell'Economia, dei  
Trasporti e dell'Ambiente

Vol. VII  
2009

---

**Francesca Scardina**

**Breve *excursus* sulla recente normativa in materia  
di energia nucleare**

ISSN 1724-7322  
Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e  
dell'Ambiente  
Viale delle Scienze, ed. 13 – 90138 Palermo (Italia)  
Tel: (+39) 0916626220 – Fax: (+39) 091596506  
giureta@unipa.it  
**www.giureta.unipa.it**

**Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente**

---

Università degli Studi di Palermo

## Breve *excursus* sulla recente normativa in materia di energia nucleare\*

Francesca Scardina\*\*

Il costo crescente dei combustibili fossili, il progressivo esaurimento delle riserve disponibili e soprattutto i gravissimi danni ambientali derivanti dal loro utilizzo – primo fra tutti il c.d. effetto serra - hanno imposto numerosi interventi normativi interni, internazionali e comunitari finalizzati sia ad introdurre/incrementare la produzione di energia nucleare che a regolamentarne l'impiego.

L'Unione europea, non sottovalutando gli ingenti rischi connessi all'impiego dell'energia nucleare e il proposito manifestato da molti degli Stati membri di investire sulla sua produzione, ha ritenuto opportuno intervenire con la recente Direttiva Euratom 2009/71 del 25 giugno 2009, al fine di istituire “*un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari*”, e di evidenziare l'imprescindibile necessità “*di garantire la gestione sicura del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi*” (“considerando” 12). La citata direttiva ha, in primo luogo, l'obiettivo di creare “*un quadro comunitario al fine di mantenere e promuovere il continuo miglioramento della sicurezza*

---

\* (Relazione di sintesi del Convegno “*La Sicilia e la prospettiva nucleare. Quali rischi, quali alternative*” tenutosi in data 26 settembre 2009 presso la Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali – Sede del Corso di laurea in Scienze e Tecnologie per i Beni Culturali (Auditorium ex Convento Padri riformati di Petralia Sottana), organizzato dal Comune di Petralia Sottana, WWF, Parco delle Madonie, Fidapa Sicilia).

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Palermo.

*nucleare e della relativa regolamentazione nonché di assicurare che gli Stati membri adottino adeguati provvedimenti in ambito nazionale per un elevato livello di sicurezza nucleare al fine di proteggere la popolazione dai pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti degli impianti nucleari”* (art. 1).

In particolare, il legislatore comunitario affida agli Stati membri il compito di emanare, entro il 22 luglio 2011 (termine di attuazione della direttiva), le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative occorrenti per:

1. stabilire requisiti nazionali di sicurezza nucleare;
2. predisporre un sistema di concessione di licenze per l'esercizio degli impianti nucleari, ponendo a carico dei titolari delle licenze obblighi specifici e responsabilità primarie *per la sicurezza nucleare in materia di localizzazione, progettazione, costruzione, messa in funzione ed esercizio o disattivazione di un impianto nucleare* nonché per l'adozione di misure per la prevenzione di incidenti e per la mitigazione delle relative conseguenze;
3. predisporre un sistema di supervisione della sicurezza nucleare mediante la istituzione di un'autorità di regolamentazione competente.

La direttiva comunitaria n. 2009/71 rappresenta l'ultima testimonianza in ordine di tempo dello sforzo dell'Unione europea di raggiungere un'effettiva indipendenza energetica contribuendo a diffondere un uso pacifico e sicuro dell'energia nucleare nello spazio comunitario. A sostegno di tale scelta, la Commissione, nella comunicazione 4 ottobre 2007 sottolinea, tra l'altro, il fatto che la energia nucleare, producendo emissioni di CO2 molto ridotte, costituisce una “*opzione interessante nella lotta contro i cambiamenti climatici*” e può, quindi, “*contribuire alla diversificazione ed alla sicurezza a lungo termine dell'approvvigionamento energetico*”.

Per raggiungere tale finalità l'Unione europea ha, inoltre, aderito a numerose convenzioni di cooperazione nucleare con paesi terzi e con organizzazioni internazionali, delle quali si possono citare, fra le più significative, la CPPNM "Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari e degli impianti nucleari" del 1979, la Convenzione 17 giugno 1994 sulla sicurezza nucleare e la Convenzione di Parigi del 1960 sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare. Un importante ruolo in tale cooperazione ha rivestito anche l' "Agenzia internazionale dell'energia nucleare", organizzazione autonoma che collabora con l'ONU, ai cui principi fondamentali di sicurezza devono attenersi gli Stati membri nella concreta attuazione della direttiva sopra citata ("considerando" 13 dir. 2009/71).

Per quanto riguarda l'ordinamento interno, il legislatore, ha, mediante la trasposizione della normativa sovranazionale, tracciato un impianto legislativo che individua una serie di principi e obiettivi – fra cui quello fondamentale di mantenere l'esposizione alle radiazioni al livello più basso ragionevolmente ottenibile, tenuto conto dei fattori economici e sociali – definendo una disciplina di protezione dalle radiazioni ionizzanti della popolazione e dei lavoratori addetti.

Il recepimento delle direttive euratom, l'assunzione di impegni a carattere internazionale e la creazione di un sistema normativo *ad hoc* sono stati, peraltro, imposti dal mancato completamento delle c.d. operazioni di "decommissioning" consistenti nello smantellamento, rimozione e decontaminazione di strutture e componenti degli impianti nucleari a suo tempo operanti in Italia e nello stoccaggio – smaltimento dei residui radioattivi – che sono tuttora in corso di svolgimento malgrado avrebbero dovuto eseguirsi immediatamente dopo il *referendum* dell'8 - 9 novembre 1987.

Tra gli interventi normativi in materia è da segnalare, in particolare, la recentissima L. 23 luglio 2009, n. 99 intitolata

*"Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"* che, secondo l'opinione dominante, segna il ritorno dell'Italia al nucleare.

La legge citata, nell'attribuire al Governo la delega ad adottare entro il breve termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore (cioè entro il 15 febbraio 2010) *"decreti legislativi di riassetto normativo recanti 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"*, intende accelerare l'implementazione del sistema di produzione dell'energia nucleare nel nostro Paese. Al fine di velocizzare l'attuazione del programma nucleare, il legislatore, oltre a fissare un termine brevissimo per l'espletamento della delega, qualifica come *"attività di preminente interesse statale"* (art. 25 *lett. g*) da assoggettare, in quanto tali, ad autorizzazione unica le *"attività di costruzione ed esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse"*. Tale autorizzazione sostitutiva di ogni provvedimento amministrativo comunque denominato (autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso etc.), ad eccezione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) verrà emessa, ai sensi dell'art. 25 *lett. h*), nell'ambito di un unico procedimento, cui partecipano le amministrazioni interessate.

Secondo quanto disposto dall'art. 25 *lett. o*), le attività svolte dalla P.A. per l'attuazione del programma nucleare dovranno essere portate a conoscenza della popolazione, in particolare di quella

direttamente interessata. Il Governo è, infatti, delegato a predisporre “*opportune forme di informazione diffusa e capillare*” che garantiscano al cittadino la partecipazione al procedimento amministrativo e l’esercizio del proprio diritto alla informazione ambientale.

Addetta al controllo sarà, invece, l’Agenzia per la sicurezza nucleare alla quale sono attribuiti i compiti di vigilare sulla sicurezza nucleare e sulla radioprotezione - nel rispetto delle norme e delle procedure vigenti a livello nazionale, comunitario e internazionale -, sulla gestione e la sistemazione dei rifiuti radioattivi e dei materiali nucleari provenienti sia da impianti di produzione di elettricità sia da attività mediche ed industriali nonché sulla costruzione, l’esercizio e la salvaguardia degli impianti e dei materiali nucleari, comprese le loro infrastrutture e la logistica (art. 29 L. 99/09).

Il testo della legge delega non sembra, però, valutare adeguatamente, da un lato, l’attuale contesto normativo nazionale, e, dall’altro le ricadute ambientali nonché gli ingenti costi economici derivanti dalla scelta di ritornare al nucleare.

Sotto il primo profilo, il legislatore non sembra tenere nella dovuta considerazione che alcuni dei criteri e principi direttivi, nel rispetto dei quali il Governo eserciterà la delega conferitagli, potrebbero indurre a ravvisare la violazione del Titolo V della Costituzione, soprattutto ove interpretati nel senso di provocare una sostanziale esautorazione delle Regioni da ogni scelta sulla localizzazione degli impianti nucleari, o meglio più in generale sull’uso dell’energia nucleare. L’art. 25 della legge 99/09, difatti, appare, *prima facie*, in contrasto sia con quanto stabilito all’art. 117 cost. sulla ripartizione delle competenze legislative in materia di *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia* e di *governo del territorio* (art. 25 comma 1), sia con l’art. 120 cost. che fissa tassativamente le ipotesi di esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo (art. 25 comma 2 *lettera f*)), fra le quali non

sembra essere ricompresa l’ipotesi, prevista dalla legge succitata, “*di mancato raggiungimento delle necessarie intese con i diversi enti locali coinvolti*”. Trattasi, verosimilmente, di misure dettate dal legislatore al fine di fronteggiare ogni iniziativa assunta a livello locale che possa ostacolare, ritardare o impedire la localizzazione degli impianti; con ovvie ricadute negative sulla complessa attività strumentale alla creazione di un sistema nazionale di produzione di energia nucleare e sui tempi di attuazione del programma. Nell’adozione di tali misure, il legislatore sembra anche ignorare i contenuti della la risoluzione del Comitato delle Regioni n. 251 del 1998 sulla sicurezza nucleare e la democrazia locale e regionale secondo cui “*La decisione relativa al sito degli impianti nucleari ed alla gestione dei rifiuti nucleari da parte dei responsabili dei depositi dovrebbe coinvolgere i cittadini del luogo e tutti gli altri interessati. Spetta all’ente locale o regionale decidere in ultima istanza se l’impianto debba o no essere accettato*”.

Le difficoltà applicative ed interpretative del testo della legge delega che presumibilmente si ripercuoteranno sugli emanandi decreti delegati, evidenziano, sin d’ora la necessità di una revisione del sistema normativo ed *in primis* di un ripensamento del sistema della responsabilità in materia nucleare, oggi dettato dalla L. 1860/62 e successive modifiche, come espressamente sollecitato dalla direttiva 2009/71. Il legislatore comunitario nel “considerando” 8, invero, esprime chiaramente il proposito di rafforzare, sia la responsabilità degli Stati membri, sia la responsabilità “primaria” per la sicurezza nucleare che spetta al titolare della licenza per la *localizzazione, progettazione, costruzione, messa in funzione, esercizio e disattivazione dell’impianto nucleare*. Nella stessa ottica di innovazione del sistema normativo, sembrerebbe, inoltre, opportuno provvedere alla redazione di un nuovo piano energetico nazionale e ad una nuova riforma della disciplina del mercato dell’energia elettrica.

Sotto il profilo strettamente ambientale, il legislatore, nel processo di riforma, dovrebbe valutare con maggiore attenzione il rischio della contaminazione radioattiva cui sarebbero inevitabilmente esposti non soltanto i lavoratori impiegati nelle centrali nucleari e le popolazioni residenti in territori limitrofi, ma anche le cosiddette matrici ambientali (acqua, suolo, aria etc...) e gli alimenti. Si renderebbe pertanto necessaria la predisposizione di adeguate misure di valutazione (anche economica) e di prevenzione del rischio di contaminazione. Analoga attenzione dovrebbe essere posta al problema non certo di minore rilievo dello smaltimento dei rifiuti radioattivi - soprattutto quelli ad alta attività (c.d. rifiuti di terza categoria) – influenzato da fattori di carattere sociale come la scelta dei siti di stoccaggio definitivo spesso osteggiata, prima che dalle popolazioni interessate, dagli stessi enti locali. Proprio a causa della resistenza di alcuni enti locali non è ancora del tutto superato il problema della realizzazione di un deposito nazionale destinato ad ospitare il materiale radioattivo proveniente dalle centrali dismesse ed i rifiuti radioattivi prodotti dall'attività medica e di ricerca.

Infine, sotto il profilo strettamente economico, che nell'attuale congiuntura va pure attentamente valutato, la riforma della normativa *de qua* dovrebbe essere preceduta, così come rilevato dagli studiosi di settore, da un'attenta analisi dei costi di costruzione e di dismissione degli impianti, dei tempi della loro realizzazione e dei benefici discendenti dall'uso dell'energia nucleare e al successivo raffronto di tali costi – benefici con quelli derivanti dal ricorso alle energie rinnovabili. Non si può, infatti ignorare che le fonti rinnovabili, sebbene non garantiscano allo stato una piena autosufficienza energetica, consentono di generare energia elettrica con ripercussioni irrilevanti sull'ambiente e sulla salute della popolazione. A ciò aggiungasi che, attraverso la predisposizione di idonei sistemi di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili finalizzata all'auto-

consumo, si conseguirebbe anche un notevole contenimento dei costi che, peraltro, non andrebbero a gravare soltanto sullo Stato ma, presumibilmente, anche sui privati interessati.

In conclusione, la scelta di politica energetica espressa dalla L. 99/09 coinvolge, unitamente agli aspetti normativi, anche complesse problematiche di natura ambientale, economica e socio-sanitaria, le la cui entità è tale da legittimare il sospetto che, a fronte della celerità (sei mesi) del procedimento di "riassetto normativo" disegnato dal legislatore, il nostro Paese non sia al momento pronto per un ritorno al nucleare.