

IT80XN090

INIS - wf -- 6144

Testo per la presentazione orale

XXV CONGRESSO NUCLEARE

(Roma 13-14 marzo 1980)

QUESTIONI NORMATIVE LEGATE ALLE  
PROCEDURE DI APPROVAZIONE E ALLO  
ESERCIZIO DEGLI IMPIANTI NUCLEARI

F. Nocera (^)

(^) CNEN, Direzione Centrale della Sicurezza Nucleare e della  
Protezione Sanitaria - Servizio Legale.

A distanza di circa un ventennio dalle prime disposizioni legislative in tema di impianti nucleari, l'occasione del presente Congresso ci consente di operare una sorta di rapido consuntivo della situazione normativa nazionale dopo che analoghe occasioni congressuali a livello internazionale ci avevano fornito lo spunto per considerare taluni aspetti normativi che attengono alla disciplina degli impianti in questione.

Tale consuntivo va fatto comprensibilmente sulla scorta dei più recenti sviluppi che hanno interessato la relativa legislazione e che attraverso il tempo sono segnati da eventi di vario rilievo, sia da un punto di vista intrinseco, sia in rapporto al mutato quadro istituzionale del nostro Paese, fra cui è da annoverare eminentemente l'istituzione delle Regioni.

E' appena il caso di ricordare che le tappe fondamentali della legislazione di cui trattasi sono costituite dalla legge nucleare di base del 1962, ove era stabilito il principio generale dell'autorizzazione all'esercizio degli impianti (ad eccezione delle centrali nucleari già assoggettate al regime della legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica dal Decreto sulla sicurezza nucleare e sulla protezione contro le radiazioni del 1964, con il quale venivano fissate le procedure autorizzative alla costruzione e all'esercizio di tutti gli impianti nucleari. Vanno invece sottolineate le caratteristiche di organicità della disciplina appena richiamata che, oltre a prestarsi ad una lettura autonoma per essere stata collocata in un capo a sè stante (connotazione del resto propria del decreto del 1964 anche in ordine ad altri argomenti), si pone quasi in termini di raffronto rispetto alla disciplina autorizzativa di altre attività pericolose (ovvero con espressione di attualità, ad "alto rischio") più frammentaria e per questo probabilmente di più difficoltosa applicazione. Queste considerazioni non implicano almeno per il momento un

giudizio di merito sulle particolari norme della legislazione di cui trattasi, sebbene esse vengano tuttora riconosciute nel complesso come la parte meglio riuscita della nostra legislazione nucleare.

L'ultima tappa di maggior rilievo nell'ambito approvativo degli impianti nucleari è costituita, com'è parimenti noto, dalla emanazione della legge 393/75 di localizzazione delle centrali, con la quale si introduceva in sostanza una procedura per un preventivo coordinamento fra le scelte di localizzazione operate dai diretti interessati e le incidenze di tali scelte su quelle territoriali e sullo sviluppo economico e sociale locale. L'anzidetta procedura veniva ad integrare adeguatamente quelle già disposte dalle leggi nucleari, tenendo conto del significativo ruolo assunto soprattutto dalle istanze regionali in rapporto allo sviluppo energetico del Paese.

In un altro ordine sul piano dell'evoluzione normativa si colloca un provvedimento del 1977, con cui venivano stabiliti determinati livelli di contaminazione radioattiva (situazioni eccezionali) in relazione ai quali insorgono taluni adempimenti verso le Autorità anche nelle attività connesse con l'esercizio di impianti nucleari, ad eccezione di quelli per i quali è prescritta dalla legge una pianificazione di emergenza.

Sembra poi opportuno ricordare in questi commenti introduttivi, sempre con riferimento all'esercizio degli impianti, alcune disposizioni della abbastanza recente legge di riforma sanitaria, con le quali è ribadita la competenza dello Stato - e per esso agli organi specificamente già chiamati a determinati compiti istitutivi - circa le funzioni amministrative concernenti i controlli sanitari sulla produzione dell'energia nucleare, mentre sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative concernenti il controllo sulla radioattività ambientale connesso anche con l'esercizio degli impianti in questione.

A livello della normativa internazionale, di particolare importanza è stata l'emanazione e poi l'entrata in vigore nel 1977 del Regolamento Euratom, relativo ai controlli di sicurezza sulle materie fissili speciali (quindi i combustibili nucleari), che si inserisce significativamente nella disciplina generale delle attività nucleari, prescrivendo una vigilanza internazionale sulla destinazione delle materie.

Avendo richiamato così i più recenti sviluppi normativi afferenti alla materia di cui trattasi, ci proponiamo ora di considerarli in termini maggiormente approfonditi, estendendo peraltro l'esame ad altri argomenti che pure riguardano a vario titolo le procedure di approvazione e l'esercizio "lato sensu" degli impianti.

1. Ci sembra opportuno avviare l'esame dall'argomento della detenzione (ed utilizzazione) delle materie fissili speciali (che costituisce il presupposto indispensabile per il funzionamento degli impianti) la cui disciplina non ha tuttora trovato completa definizione nella nostra normativa.

Già la legge nucleare del 1962 aveva stabilito un obbligo di denuncia di detenzione al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato affidando al CNEN i controlli sulla detenzione delle suddette materie, oltrechè di quelle grezze e dei minerali. Successivamente, il decreto sulla sicurezza e protezione del 1964 aggiungeva a quello preesistente l'obbligo di tenuta della contabilità delle materie e prevedeva la determinazione della quantità delle materie soggette a denuncia, nonché delle modalità per ottemperare ai suddetti obblighi. La previsione normativa surrichiamata non ha a tutt'oggi avuto attuazione nella forma stabilita di decreto del Ministero dell'Industria (1), mentre le principa-

(1) Con il decreto del Ministero Industria 27.7.66 sono state stabilite le quantità e le modalità relative alla denuncia di detenzione e alla tenuta della contabilità delle materie radioattive. Lo stesso decreto dispone che le analoghe quantità e modalità in ordine alle materie fissili speciali (e alle grezze e ai minerali) formano oggetto di separata disciplina.

li modalità di cui si è detto sono state indicate in una circolare dello stesso Ministero che risale al 1965.

L'entrata in vigore nel 1977 del Regolamento di sicurezza Euratom (che abroga gli analoghi regolamenti nn. 7 e 8 del 1959), ha posto e pone tuttora un duplice ordine di problemi: quello di assicurare una soddisfacente conformità sostanziale delle norme nazionali al dettato sovranazionale quale appunto il Regolamento in questione, e quello di determinare l'opportunità o meno di avvalersi dello strumento normativo predisposto come prima ricordato, in presenza di un regolamento che in base all'art. 161 del Trattato istitutivo dell'Euratom è direttamente applicabile presso gli Stati membri e obbligatorio in tutti i suoi elementi.\*

Il Regolamento costituisce una sorta di "testo unico" delle disposizioni attinenti ai controlli di sicurezza istituiti dall'Euratom e - in una con altre norme internazionali in materia - rappresenta il quadro normativo entro il quale <sup>devono</sup> svolgersi le attività di utilizzazione delle materie nucleari che in quanto tali sono state assoggettate, sin dalla stipulazione del Trattato Euratom, ad un regime speciale nell'ambito della Comunità.

D'altra parte, la sussistenza di quanto sopra richiamato non comporta l'abrogazione di norme interne già predisposte, specie ove queste, pur imponendo modalità di denuncia e di aggiornamento eventualmente diverse e aggiuntive, non risultino incompatibili con la normativa comunitaria anzidetta. Quanto alle norme interne già richiamate più sopra, l'enunciato di parte di esse (art. 31 DPR 185/64) (2) lascia appun-

---

(2) "Con le norme di esecuzione della presente legge sono stabilite le modalità della denuncia e le modalità di comunicazione alle altre AA. interessate e al CNEN ..."

to intendere la possibilità che il previsto decreto ministeriale introduca disposizioni supplementari, che verrebbero quindi ad integrare quelle del Regolamento. E' certo comunque che si rende indispensabile la messa a punto e l'emanazione nelle forme più idonee di una normativa precisa e aggiornata da parte dell'A. competente, sia per consentire al CNEN di effettuare i previsti controlli ad esso affidati dalla legge del 1962 (art. 3, secondo comma) sulle materie di cui trattasi, sia per agevolare agli esercenti l'assolvimento degli obblighi di cui si è detto e che lo speciale regime internazionale rende abbastanza complessi.

2. Passando a questioni vertenti in maniera più diretta sugli impianti, qualche considerazione merita la disciplina dei depositi di materie fissili e combustibili nucleari (3) quale risulta dal Decreto sulla sicurezza e protezione del 1964. Questo assoggetta l'esercizio di tali depositi ad un regime autorizzativo (art. 53) senza precisare o delineare le procedure e senza riferimento alla costruzione. Ciò pone alcuni problemi applicativi, giacchè non è facile intendere se in questo modo il legislatore abbia voluto attribuire al termine "esercizio" un'ampia portata sino a comprendere appunto anche la costruzione. I riflessi della formulazione della norma investono principalmente l'ipotesi che l'esercente abbia avviato a portato avanti la costruzione di un deposito (in merito al quale la legge non sembra così porre indicazioni in contrario), con la prospettiva che l'autorità competente ad autorizzare l'esercizio si trovi nella necessità di imporre relativamente a quest'ultimo prescrizioni che intuitivamente devono trovare i presupposti per l'appunto nella costruzione stessa. Ciò potrebbe comportare per l'esercente il serio onere di

---

(3) non facenti parte degli impianti di potenza, ricerca, sottocritici, di trattamento, preparazione e fabbricazione di detti combustibili e materie.

rivedere gli aspetti di questa per adattarla alle prescrizioni di esercizio date in sede autorizzativa, e tale soluzione appare piuttosto pesante se non ingiustificata. Nell'intento di ovviare a questa sorta di incongruenza il Ministero dell'Industria e il CNEN hanno concordato una procedura di massima secondo cui i progetti di costruzione dello intero impianto verrebbero sottoposti all'autorità competente anche prima del loro completamento per consentire a questa di intervenire tempestivamente con eventuali correttivi in vista di quelle che potranno essere le esigenze connesse con l'esercizio, le cui prescrizioni potranno quindi vertere anche su aspetti della costruzione.

Per quanto riguarda più in dettaglio le procedure autorizzative, il CNEN sta per emanare, secondo la prassi avviata da alcuni anni, una Guida Tecnica per fornire all'esercente indicazioni circa la documentazione e le analisi tecniche da allestire. Tutto quanto sopra riduce sul piano generale le difficoltà surrichiamate derivanti dalla legge, che tuttavia dovrebbero forse essere meglio risolte con strumento di tal natura che provvedesse anche a chiarire un altro aspetto della particolare disciplina in questione: l'assenza di una norma penale nel decreto del 1964 ad esplicita copertura quanto meno dell'esercizio abusivo di depositi di fissili e combustibili, che in alcuni casi ha creato qualche difficoltà agli ispettori del CNEN, sebbene si sia fatto ricorso in sede di vigilanza ad una previsione penale della legge nucleare del 1962 (4) attraverso il meccanismo delle definizioni di questa legge che sono estensibili al decreto del 1964 (5). Trattandosi tuttavia di materia penale, sono evidenti i limiti cui vanno incontro soluzioni di questa natura.

---

(4) Art. 30: "Chiunque pone in esercizio un impianto nucleare senza averne ottenuto l'autorizzazione prevista dalla presente legge è punito ..."

(5) Art. 1 ex decreto 1964: "Per l'applicazione della presente legge valgono .... le definizioni contenute nell'art. 1 della legge 31.12.62, n. 1860 ...."

3. Delle approvazioni che prescrive e delle fasi in cui si articola la legge 393/75 di localizzazione delle centrali nucleari è già stato detto ampiamente e in più sedi. In quella attuale ci limitiamo a considerare brevemente tale legge alla luce degli ultimi eventi attuativi di alcune sue norme. Fra queste, l'art. 23 prevedeva la redazione di una "carta nazionale dei siti suscettibili di insediamento di centrali e di impianti nucleari" entro tre anni dall'entrata in vigore della legge, ad opera del CNEN, d'intesa con le Regioni e con l'ENEL. Com'è noto tale "carta", sia pure con qualche rinvio, è ora predisposta con l'indicazione dei presupposti tecnici e dei criteri di selezione dei siti sotto il profilo della sicurezza nucleare e della protezione della popolazione e dell'ambiente, e con l'indicazione di aree caratterizzate da favorevoli caratteristiche insediative.

Ciò, oltre a far considerare sostanzialmente attuato l'art. 23, induce a considerare la possibilità di emendare, alla luce dell'interessata evoluzione, alcuni passi della legge 393/75, in particolare quelli che attribuiscono alle Regioni il dovere di indicare almeno due aree del proprio territorio suscettibili d'insediamento di centrali (art. 2). Infatti una volta predisposta la carta dei siti con l'intesa delle Regioni stesse, tale indicazione sembrerebbe ridondante in quanto la fase appena ricordata risulterebbe così assorbita, consentendo uno snellimento delle procedure approvative. Naturalmente occorrerà adottare una soluzione normativa che non comporti per le Regioni una iraccettabile "deminutio" del proprio potere d'intervento in ordine alla determinazione delle aree d'insediamento: questo duplice aspetto del problema dovrebbe essere tenuto presente se si volesse porre mano agli adeguamenti sopra segnalati.



4. Un altro argomento che merita attenzione da parte del legislatore è quello delle modifiche di impianto, che a tutt'oggi <sup>sono</sup> / Regolate da una generalissima disposizione della legge nucleare del 1962. ove (art. 6) dette modifiche sono semplicemente assoggettate all'autorizzazione del Ministero dell'Industria sentito il CNEN. Le procedure stabilite dal Decreto del 1964 non considerano l'argomento, ma offrono uno spunto per pensare a due diversi "iter" approvativi a seconda della fase di mo difica interessata; infatti le normali procedure del decreto del 1964 richiedono sia un progetto preliminare generale che dei progetti particolareggiati di costruzione. Sulla base di ciò, nel primo caso, quindi, tutte le A.A. interessate sarebbero chiamate a prestare parere in merito alla modificaz. richiesta, nel secondo solo il Ministero dell'Industria sentito il CNEN. Tale è la prassi adottata negli ultimi anni, con le procedure ex decreto del 1964 che partono dalla norma corrispondente alla fase interessata dalla modifica. Ma ammesso che questa soluzione sia del tutto soddisfacente, restano sempre da definire sul piano giuridico-amministrativo altri problemi come la sua applicabilità a tutti i vari impianti, la richiesta o meno di autorizzazione alla modifica solo per questa incide sulla licenza d'esercizio, l'emanazione o meno di prov vedimenti parziali di modifica, la richiesta o meno di nuova licenza per l'impianto modificato, ecc.

Ma problemi altrettanto importanti, sia pure in diversa prospettiva, si propongono ugualmente nel campo delle modifiche di impianto note come modifiche "di adeguamento" che siano imposte dall'A.C. con con seguente revisione delle condizioni autorizzative originali ("back-fitting"). La questione merita attenzione poichè l'evoluzione tecnologica da una parte e le molteplici istanze e sollecitazioni cui la P.A.

non può in definitiva sottrarsi: impongono una definizione a livello normativo in un futuro abbastanza ravvicinato anche nel nostro Paese. Gli aspetti da considerare sono vari, dal carattere "individuale" del backfitting (applicabilità alle condizioni autorizzative di un determinato impianto), alla necessità di tutelare l'esercente da eventuali abusi del potere di imposizione propria dell'A.C., alla natura del provvedimento su cui è basato, ai problemi di eventuale indennizzo dell'esercente. Come si vede, la soluzione è certamente da cercare sul piano giuridico, come per quanto attiene, ad es. alla valutazione dei poteri — doveri dello Stato nel campo della sicurezza della collettività, oppure al carattere di precarietà e revocabilità dell'autorizzazione le cui con di zi o n i sono sin dall'inizio note ed accettate dall'esercente nell'ambito di un regime che esorbita dal diritto comune; ma approfondito esame va anche fatto dal punto di vista economico-politico per determinare le esigenze degli esercenti e le implicazioni tecniche che le modifiche imposte comportano. Si tratta di condizioni tutte da esaminare ed even tual men te concordare essenzialmente sul piano internazionale, per giungere ad una soluzione ragionevole pur nella varietà degli strumenti adottati dai Paesi interessati.

5. Considerazioni analoghe vorremmo esprimere a proposito dell'argomento della messa fuori esercizio ( "decommissioning" ) degli impianti, che non trova spazio nella nostra legislazione nucleare risalente al tempo in cui il Paese era teso piuttosto verso la loro realizzazione. Certo, non ci si può meravigliare, guardando alle situazioni più o meno avanzate che riflettono ovviamente il grado di sviluppo e l'en ti tà dei programmi di produzione e di ricerca nel campo nucleare. Ma ancora una volta occorre sin d'ora pensare, anche per quanto riguarda la normativa nazionale, ad avviare senza indugi un serio studio e appro fond imen to delle questioni poste dal "decommissioning": da quelle

delle competenze a quella dell'eventuale applicabilità della disciplina esistente adeguatamente integrata da criteri generali che potrebbero essere via via specificati e completati alla luce del progresso tecnologico; ai vari tipi di impianti e situazioni cui adattare tale disciplina compatibilmente con le esigenze di una pianificazione a lungo termine; allo strumento formale ed al contenuto dell'autorizzazione più idonei; ad eventi ed aspetti particolari come il " decommissioning " a seguito di incidente o all'interazione con la gestione dei rifiuti o ancora le questioni di responsabilità civile connesse. Ci sembra che ve ne sia abbastanza per auspicare nuovamente sia azioni volte a sanare gli squilibri esistenti fra lo sviluppo delle attività giuridiche e quelle tecniche legate ad una tecnologia in rapida e crescente espansione, sia una concreta collaborazione internazionale che metta a profitto le esperienze e gli sforzi comuni.

6. Vorremmo chiudere con alcuni cenni all'estensione della normativa sovranazionale d'interesse generale per gli argomenti trattati. Ci riferiamo in special modo alle direttive della Comunità Europea (Euratom) in materia di protezione dei lavoratori e della popolazione contro le radiazioni, che costituiscono la base formale e tecnica della nostra normativa corrispondente. Tali direttive, sin dalla loro prima emanazione nel 1959, sono state interessate da significative revisioni nel 1966 e nel 1976, mentre un'ulteriore revisione entro la metà del corrente anno .

Le direttive comunitarie di protezione contro le radiazioni, se non contengono disposizioni specificamente vertenti sull'esercizio degli impianti, interessano però nel loro insieme anche tale attività sotto il profilo della tutela fisica dei lavoratori e della tutela sanitaria delle popolazioni: a proposito di quest'ultima, le direttive più recenti contengono una cospicua serie di norme afferenti la sorveglianza che incombe al-

l'esercente, la vigilanza affidata alle autorità competenti e gli interventi da adottare per l'eventualità di incidenti nucleari. Va sottolineato che il Decreto del 1964 (insieme con i numerosi provvedimenti di applicazione), considerato <sup>come</sup> la legge italiana di protezione contro le radiazioni è tutt'ora in linea con le direttive del 1966 surrichiamate e risulta quindi evidente la necessità di provvedere al recepimento delle direttive successive, soprattutto allo scopo di non trovarsi in posizione gravemente irregolare di fronte al dettato comunitario che, insieme con quelli più sopra richiamati, tocca numerosi altri argomenti della protezione contro le radiazioni. Si tratta di uno sforzo normativo non indifferente che però, oltre ad essere necessitato, offre l'opportunità di migliorare al contempo tutta la nostra legislazione di radioprotezione.

### Conclusioni

Con l'accento ad alcuni importanti aspetti normativi connessi con l'approvazione e l'esercizio degli impianti, abbiamo inteso, dare un'idea del tipo di problemi " de jure condendo " e anche di una attuazione presenti nella nostra legislazione nucleare. Se è vero che il legislatore ha bisogno di poter spaziare i fenomeni per inquadrarli nella norma giuridica, d'altra parte questa dev'essere ispirata a lungimiranza e contenere gli elementi indispensabili per poter essere applicata senza far ricorso - salvo casi particolarissimi - a provvedimenti troppo laboriosi e complessi. In un Paese come il nostro dove è lamentata spesso la proliferazione di leggi inutili e inefficaci, sarebbe motivo di soddisfazione poter realizzare un adeguato assestamento della legislazione nucleare che - ad onta di inevitabili critiche - può

essere tuttora considerata quasi esemplare per unitarietà ed organicità. E tale realizzazione sarebbe forse un elemento di fondamentale valore per replicare alla difficoltà nelle quali si deve muovere da qualche tempo l'impiego pacifico dell'energia nucleare: adoperarsi quindi e senza colpevoli ritardi per sanare ciò che va sanato, perchè certo non è possibile e non si deve tornare indietro.

