

# RISCHI E POLITICA DEL NUCLEARE

di Ludovico Ferraguto, Antonio Sileo  
03 dicembre 2010

Dopo i primi, e non ancora risolti, scontri giuridico costituzionali con le Regioni, il programma nazionale per il ritorno all'energia nucleare, benché in chiaro ritardo, sembra avviarsi verso una prima fase operativa.

Ma quali sono i rischi che orbitano intorno a questa scelta? Vista la particolare e specifica condizione in cui si trova il nostro Paese, molto più dei rischi legati alla tecnologia, al ritorno dell'investimento o all'assetto del mercato, la dimensione di rischio prevalente è indubbiamente ancora quella politica.

La ripresa della produzione di energia da fonte elettr nucleare, con oltre un anno di ritardo sulla tabella di marcia, si appresterebbe (il condizionale d'obbligo vista la congiuntura) con la costituzione dell'Agenzia per la sicurezza a compiere il primo passo operativo.

Ma quali sono i rischi finanziari ed economici che possono incontrarsi intorno all'energia prodotta da fonte elettr nucleare?

Per la verità, non sono molto diversi da (o molto maggiori di) quelli che afferiscono alle grandi opere. E tra i rischi ve ne è senz'altro una tipologia ampia, che potremmo, specie nel caso italiano in cui bisogna iniziare da zero, definire (decisamente) politica.

Includibile all'interno di tale categoria sono tuttavia diverse dimensioni dell'attività del decisore pubblico che si intersecano con l'installazione e l'esercizio di impianti nucleari. In ogni caso, appare significativamente importante una premessa: il rischio derivante dall'attività politica in campo nucleare può ripercuotersi sotto forma di danni sia rispetto alle imprese che svolgono attività di produzione di energia che nei confronti dei cittadini e in generale della collettività. Fra i potenziali rischi maggiormente rilevanti possiamo elencarne almeno quattro.

Il rischio collegato all'assetto regolamentare: la materia nucleare è regolata, in ogni stato, da complesse normative e regolamenti tecnici. Si calcola ad esempio che negli Usa sono in vigore più di 230 tra norme, atti e ordinanze<sup>1</sup>. L'adozione di norme dettagliate può creare casi di "controllo della rendita" e portare incertezza nei costi che saranno sostenuti da parte dell'azienda produttrice di energia.

Il rischio collegato alla valutazione di costi e benefici: sotto questo ambito possiamo indicare tutti quei casi di "distorsione ottimistica", che portano alla sottovalutazione dei costi e alla parallela sopravvalutazione dei benefici quando sono in ballo decisioni su grandi infrastrutture. È stato documentato<sup>2</sup> come vi sia nei decisori pubblici una spinta sistematica verso tali errori valutativi. Queste distorsioni possono dunque essere collegate a un atteggiamento di grande favore da parte della classe dirigente nei confronti della realizzazione di opere nucleari (e di grandi infrastrutture in generale).

Il rischio scaturente dalla copertura del danno e moral hazard (comportamento opportunistico post contrattuale): si deve considerare un aspetto di possibile detrimento sia delle finanze pubbliche sia potenzialmente della sicurezza di esercizio. La copertura del danno che viene solitamente assicurata negli Stati ai produttori in caso di incidente che provochi danni oltre una certa soglia, infatti, crea la possibilità che il gestore degli impianti possa non garantire un livello di sicurezza ulteriore rispetto a quanto poi venga effettivamente da esso corrisposto in termini economici<sup>3</sup>.

Molto meno teorico del precedente, è il rischio derivante dal procedimento autorizzativo. Ci riferiamo alla sola fase di concessione della/delle licenze e la possibilità che tali procedimenti non si concludano entro tempi ragionevoli e/o previsti da norme specifiche. Esempio paradigmatico è quello dell'Energy Policy Act del 2005, sempre USA, con il quale è stato previsto un fondo di risarcimento riservato ai produttori a copertura dell'eventuale ritardo nella concessione delle licenze.

A tal proposito, perciò<sup>2</sup>, ci sia permesso di sollevare alcuni dubbi sulla forma dell'autorizzazione unica di cui all'art. 4 del D.lgs. 31/2010. Si può<sup>2</sup> innanzitutto notare come tale forma di licenza rappresenti comunque un'eccezione sul piano internazionale: un'unica licenza ad esempio <sup>3</sup> richiesta nel Regno Unito, con la significativa differenza, peraltro, che l'azienda che intende esercire l'impianto <sup>3</sup> comunque tenuta ad ottenere ulteriori permessi a costruire, come nel caso della connessione alla rete elettrica.

Peraltro, una forma autorizzativa unica, ma con il coinvolgimento di numerosi attori istituzionali, rischia di creare incertezze circa i tempi e le condizioni da soddisfare da parte dell'azienda interessata nella costruzione e nell'esercizio dell'impianto. A tale approccio potrebbe essere preferita, come suggerito anche in letteratura<sup>4</sup>, una suddivisione dell'intero processo in diversi step, ciascuno collegato a una diversa fase del processo di realizzazione del sito e dell'impianto nucleari, dalla progettazione all'operatività<sup>5</sup>. In tale modo, a nostro avviso, si realizzerebbe anche una migliore individuazione del ruolo dei soggetti coinvolti, che nel sistema di regole attuale risulta tutt'ora migliorabile sotto molteplici aspetti.

Restano nondimeno delle caselle ancora vuote come la modalità<sup>5</sup> di smaltimento delle scorie, ricordando come, nel recente passato e con segni ancora tangibili<sup>5</sup>, la questione dello stoccaggio delle scorie nucleari abbia rappresentato un fattore di scontro sociale particolarmente aspro.

Sarà inoltre importante non perdere di vista le questioni relative ai rischi di cantiere, in quanto il costo della realizzazione di infrastrutture e il costo della manodopera rappresentano per l'Italia un fattore altamente critico, come dimostrato ad esempio dall'escalation dei costi per l'adeguamento all'Alta Velocità<sup>6</sup> delle linee ferroviarie, più<sup>1</sup> che raddoppiati rispetto alla previsione iniziale (32 miliardi di euro contro i 15,5 originariamente previsti) e con un costo al km triplo rispetto a quanto realizzato in altri Paesi<sup>6</sup>.

Quello che per<sup>2</sup> pare chiaro e, del tutto, inevitabile <sup>3</sup> lo scontro tra favorevoli e contrari, che coinvolge trasversalmente persone e istituzioni. Mentre scriviamo il Consiglio regionale del Lazio ha approvato una mozione che impegna Presidente e la Giunta Regionale a ribadire l'indisponibilità<sup>3</sup> della Regione Lazio ad accogliere impianti nucleari di qualsiasi tipo nel territorio regionale (Montaldo di Castro resta uno dei siti da cui ricominciare) e, cosa ancor più<sup>1</sup> importante, si <sup>3</sup> già<sup>1</sup> ufficiosamente appreso che sarebbe stato raggiunto e superato il quorum delle 500 mila firme necessarie per il referendum contro gli <sup>3</sup> articoli atomici<sup>3</sup> della legge 99/09, che del ritorno al nucleare pone le basi giuridiche.

L'ENEL, per contro, ha quasi completato il censimento<sup>3</sup> delle imprese italiane potenzialmente interessate alle attività<sup>3</sup> orbitanti intorno al nucleare.

Tuttavia, come dicevamo, il problema e i rischi, almeno in questo momento, paiono di tutt'altro tipo: politici, per l'appunto.

1. IAEA (2003), "Site Evaluation for Nuclear Installations", IAEA safety standard series NS-R-3.
2. Flyvbjerg B. (2005), "Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures". Policy Research Working Paper, WPS 3781.
3. Levendis J., Block W., Morrel J. (2006), "Nuclear Power". Journal of Business Ethics, Vol.67, N.1, pp. 37-49.
4. Bredimas A. and Nuttall W.J. (2006), "A comparison of international Regulatory Organizations and Licensing Procedures for New Nuclear Power Plants". EPRG Working Paper.
5. Dopo le notevolissime proteste scatenatesi a Scanzano Ionico, individuato dall'oggi al domani, come sito unico per le scorie nazionali.
6. Audizione parlamentare di Mauro Moretti (2007), amministratore delegato del gruppo Ferrovie dello Stato.