

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2014/87/EURATOM CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2009/71/EURATOM CHE ISTITUISCE UN QUADRO COMUNITARIO PER LA SICUREZZA NUCLEARE DEGLI IMPIANTI NUCLEARI

1-LA DELEGA

La delega per l'attuazione della direttiva 2014/87/EURATOM è contenuta nella legge di delegazione europea 2014 (legge n. 114 del 2015, art. 1 e allegato "B" punto 45).

La legge di delega non stabilisce principi e criteri di delega specifici per la direttiva 2014/87, ma si limita a richiamare i principi e criteri generali di delega previsti dagli articoli 31, 32 e 33 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*.

I principi e i criteri specifici sono perciò desumibili dalla direttiva 2014/87/EURATOM.

A tal fine si possono, tra l'altro, enucleare i seguenti criteri, principi e obiettivi fondamentali di delega:

a) **effettiva indipendenza dell'autorità di regolamentazione competente** da qualsiasi influenza nei processi decisionali regolatori, da conseguire tramite separazione funzionale da altri organismi, adeguati stanziamenti di bilancio, numero adeguato di personale in possesso delle qualifiche, dell'esperienza e di competenze anche giuridiche, necessarie per adempiere ai propri obblighi (articolo 1, n. 6), della Direttiva 2014/87). In proposito la direttiva 2014/87 precisa che un'Autorità di regolamentazione competente forte, dotata di effettiva indipendenza nei processi decisionali regolatori, costituisce un requisito fondamentale del quadro normativo comunitario in materia di sicurezza nucleare (Considerando n. 6, della Direttiva 2014/87)

b) **trasparenza** come strumento importante per promuovere l'indipendenza del processo decisionale regolatorio (Considerando n. 12 e 13, e art. 1, n. 7 - art. 8 Trasparenza- della Direttiva 2014/87)

2-LE CRITICITÀ DELL'ATTUALE ART. 6 DEL D.LGS. N. 45 DEL 2014 CHE DISCIPLINA LA NATURA E L'ORGANIZZAZIONE FUNZIONALE DELL'ISIN

Lo schema di decreto legislativo in oggetto introduce diverse modifiche all'assetto organizzativo e funzionale dell'ISIN per renderlo conforme ai citati principi, criteri, e obiettivi.

In base alla disciplina vigente, infatti, l'ISIN continua ad essere una struttura inserita nell'organizzazione di ISPRA, ed è privo di una propria soggettività giuridica.

E' vero che la procedura prevista e attuata per la nomina degli organi dell'ISIN (Direttore e componenti della Consulta) é esattamente la procedura prevista per la nomina degli organi delle autorità indipendenti di regolazione e vigilanza di cui all'articolo 2, della legge 14 novembre 1995, n. 481, e che il comma 11 dell'articolo 6, del dlgs n. 45 del 2014 afferma che *"l'ISIN ha autonomia regolamentare, gestionale e amministrativa*".

Tuttavia le effettive condizioni di operatività dell'ISIN sono rimesse alla riorganizzazione di ISPRA e a un'apposita convenzione a titolo gratuito da stipulare con il medesimo Ente (art. 6, comma 12, del Dlgs n. 45 del 2014).

Inoltre l'ISIN non ha un proprio bilancio, in quanto il bilancio preventivo e consuntivo costituiscono un conto separato allegato ai corrispondenti documenti contabili di ISPRA, sottoposti al medesimo Collegio Sindacale di ISPRA (art. 6, comma 16, del Dlgs n. 45 del 2014).

Lo stesso personale che dovrà transitare in ISIN sembra restare inserito ruoli del personale ISPRA.

Infine, non è previsto e disciplinato l'istituto del fuori ruolo né del comando per consentire a un dipendente dei ruoli dello Stato di assumere l'incarico di direttore dell'ISIN; evenienza che nel caso specifico ha impedito ad oggi di rendere operativa la nomina dell'Avv. Pernice.

3-MODIFICHE INTRODOTTE DALL'ARTICOLO 2 DELLO SCHEMA DI DLGS IN ESAME ALL'ARTICOLO 6 DEL D.LGS. N. 45 DEL 2014, PER CONSENTIRE DI ATTUARE I PRINCIPI E GLI OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA 2014/87 IN MATERIA DI AUTORITÀ DI REGOLAZIONE COMPETENTE

L'articolo apporta le seguenti integrazioni e modifiche all'articolo 6 del Dlgs 45 del 2014.

A) Per connotare l'indipendenza e la trasparenza dell'attività dell'ISIN, il comma 1, lettere a) b) ed e), dell'articolo 2 dello schema di dlgs prevede che l'ISIN è un soggetto di diritto, ha un proprio collegio dei revisori nominato dal Ministero dell'economia, è dotato di un proprio Organismo indipendente di valutazione delle performance, è sottoposto al Controllo della Corte dei Conti e garantisce le necessarie informazioni sulla sicurezza degli impianti nucleari e sulla normativa in materia senza necessità di preventiva autorizzazione di altri organismi ed enti;

B) Per colmare la lacuna dell'ordinamento sopra evidenziata circa la mancata previsione del fuori ruolo o del comando, il comma 1, lettere c), dell'articolo 2 dello schema di dlgs prevede che il Direttore appartenente ai ruoli della Pubblica Amministrazione è collocato fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico;

C) Per attuare quanto previsto dalla Direttiva 2014/87 in merito al personale dell'autorità di regolazione, il comma 1, lettere d), dell'articolo 2 dello schema di dlgs dispone l'integrazione delle unità di personale con ulteriori 30 unità giuridico-amministrative. Sul punto merita di essere segnalato che per svolgere la propria attività, l'ISIN ha necessità di una minima struttura addetta alla gestione amministrativa, che va dalla organizzazione della documentazione in entrata, alle altre attività di supporto amministrativo.

D) Per garantire gli strumenti essenziali nella fase iniziale di operatività, il comma 1, lettere f), dell'articolo 2 dello schema di dlgs precisa le dotazioni da trasferire da ISPRA all'ISIN

E) per assicurare le risorse economiche necessarie per svolgere i compiti e le attività attribuiti a ISIN, il comma 1, lettere g), dell'articolo 2 dello schema di dlgs integrano la copertura economica necessaria, a valere sulla componente A2, e il comma 1, lettere h), dell'articolo 2 dello schema di dlgs disciplina la determinazione delle tariffe per le attività svolte dall'ISIN su incarico della magistratura

4-QUESTIONI EMERSE NEL CORSO DELL' AUDIZIONE

A-Causa dei ritardi dell'operatività dell'ISIN: Senza considerare i tempi minimi necessari del procedimento di nomina (proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare e del Ministro per lo sviluppo economico, delibera preliminare del Consiglio dei Ministri, pareri vincolanti delle competenti Commissioni Parlamentari, delibera finale del Consiglio dei Ministri e Decreto del Presidente della Repubblica), i ritardi che si registrano dall'adozione del decreto del Presidente della Repubblica di nomina del direttore dell'ISIN discendono dalla mancanza di una norma che preveda il collocamento fuori ruolo del Direttore e dalle altre criticità sopra segnalate in merito alla natura dell'ISIN

B- Il ruolo di terzietà dell'ISIN sarà assicurato a seguito dell'entrata in vigore delle modifiche proposte con lo schema di Dlgs in esame?

Con le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 2, ed in particolare quelle delle lettere b), d), e), f) e g), dello schema di decreto legislativo vengono introdotte specifiche modifiche e integrazioni all'articolo 6 del D.Lgs. n. 45/2014, tese a dare attuazione a quanto ulteriormente richiesto dalla direttiva 2014/87/Euratom sull'Autorità di regolamentazione competente, tese a rafforzare le caratteristiche di terzietà, indipendenza ecc. dell'ISIN.

Questo è proprio uno degli obiettivi, se non il principale, della direttiva e del relativo dispositivo di recepimento. Nell'ambito del diritto comunitario (direttive 2009/71/Euratom, 2011/70/Euratom, 2014/87/Euratom e 2013/59/Euratom), come in quello internazionale, l'istituzione di un'Autorità Competente per la sicurezza nucleare e la radioprotezione costituisce uno degli obblighi fondamentali che deve essere ottemperato da tutti gli Stati Membri. Si consideri che, oltretutto, la Commissione Europea vigilerà sulla corretta attuazione della direttiva e quindi confermerà la validità del dispositivo normativo.

Inoltre, come più volte rappresentato, anche a livello internazionale il nostro paese sarà sottoposto ad una missione di *follow-up* tra circa tre anni sugli esiti delle indicazioni dell'IAEA espressi in occasione della missione IRRS, con la quale si valuteranno i progressi nell'attuazione del piano d'azione definito.

Sicuramente, invece, il rafforzamento, anche esplicito, nel testo del dispositivo, della "unicità" del ruolo di autorità nazionale aiuta a chiarire per tutti gli stakeholders e una volta per tutte quale è la struttura istituzionale di riferimento per gli aspetti di sicurezza e radioprotezione (e si ricorda anche il punto di raccolta e gestione dei dati).

In conclusione, il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico, il sistema dei controlli tramite un proprio collegio dei revisori e tramite la Corte dei Conti, previsti dallo schema di Dlgs in esame, sicuramente connoteranno l'ISIN come organismo dotato di una propria autonomia.

Tuttavia continua a mancare un esplicito riferimento alla natura di autorità indipendente, che, di fatto, si può desumere solo indirettamente dal procedimento previsto dalla legge per la nomina degli organi dell'ISIN.

Un chiarimento sul punto sarebbe pertanto utile, anche perché qualora dovessero emergere eventuali ulteriori lacune nella disciplina e problemi operativi, questi potrebbero essere colmati e risolte applicando, anche ai fini della razionalizzazione della spesa, i principi previsti per le autorità indipendenti dall'articolo 2 della legge 14 novembre 1995 n. 481, come modificato dall'articolo 22 del DL 24.06.2014 n. 90, ove compatibili.

C-Finanziamento a valere sulla componente A2

La copertura finanziaria proposta è stata elaborata considerando che le attività dell'ISIN ben possono essere inquadrate tra gli oneri generali afferenti al sistema elettrico (Componente A2) che il legislatore ha definito **"costi connessi allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare ed alle attività connesse e conseguenti"** (Legge 83/2003).

Si evidenzia che l'adeguata disponibilità risorse umane e strumentali sono funzionali alla accelerazione e riduzione dei tempi del processo di decommissioning e messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi, e più in generale sulla vigilanza e controllo in materia di nucleare e radiazioni ionizzanti.

Inoltre, i fondi a valere sulla componente A2 ammontano ad una quota minimale rispetto ai costi sostenuti dalla SOGIN per le operazioni di decommissioning nel loro complesso.

D-Tavoli della trasparenza per la partecipazione a livello regionale dei diversi soggetti interessati alle attività connesse con la dismissione delle centrali nucleari

La trasparenza nelle informazioni riguardanti la regolamentazione sulla sicurezza nucleare e sulla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi è disciplinata dall'articolo 58-*quater* del D.Lgs. 230/1995.

Nello schema di decreto legislativo in oggetto, la rubrica dell'art. 58-*quater* è sostituita con "Trasparenza" ed è previsto che l'ISIN ponga in atto tutte le misure possibili affinché le suddette informazioni siano rese disponibili in particolare alle autorità locali, alla popolazione e ai soggetti interessati nelle vicinanze degli impianti nucleari.

Per espressa indicazione della direttiva 2014/87/Euratom, inoltre, il titolare dell'autorizzazione ha l'obbligo e l'onere di fornire ai lavoratori e alla popolazione informazioni in merito allo stato della sicurezza nucleare, con riferimento alle normali condizioni di esercizio dei propri impianti nucleari oggetto di autorizzazione.

E-Determinazione delle tariffe da corrispondere per l'esercizio delle attività connesse ai compiti dell'ISIN

Il comma 17 dell'articolo 6 del DLgs n. 45 del 2014 stabilisce che *"le determinazioni del direttore con le quali sono fissati gli importi, i termini e le modalità di versamento dei diritti sono **approvate con decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze**"*

F- Costi connessi alla gestione amministrativa-contabile dell'ISIN

E' stato segnalato che il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico all'ISIN comporterebbe un aumento dei costi di gestione.

In proposito si deve segnalare la riduzione di costi che deriva direttamente dalla modifica che lo schema in oggetto introduce al comma 11 del dlgs n. 45 del 2014, prevedendo che *"**l'ISIN ha sede, senza oneri, presso immobili demaniali...**"*

Inoltre, la natura di autorità di regolazione indipendente consente di applicare i principi e le disposizioni dettate in materia per la razionalizzazione della spesa dall'articolo 22, comma 7, del DL 24.06.2014 n.90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 114, in base al quale gli organismi in questione *"gestiscono i servizi strumentali in modo unitario,*

mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due organismi."

G-Sulla qualità del personale assegnato da ISPRA a ISIN e su eventuali esigenze

Credo che la qualità del personale che sino ad oggi ha svolto l'attività presso il dipartimento nucleare di ISPRA non possa essere messa in dubbio.

Per quanto riguarda eventuali esigenze si rappresenta la necessità di prevedere la possibilità di assunzione tramite concorso di nuovo personale tecnico.

E' una disposizione assolutamente necessaria ad assicurare la pianta organica dell'ISIN e la continuità generazionale della funzione di Autorità.

L'acquisizione di nuovo personale, oltretutto, dovrebbe avvenire in tempi ragionevoli per consentire il trasferimento da parte del personale esperto dell'ISPRA delle necessarie competenze; processo che richiede almeno 3-5 anni, tenuto conto della complessità e della specificità della cultura di regolamentazione e controllo in ambito nucleare.

H-Sulla rideterminazione dei criteri di sicurezza: questi nuovi criteri sono rivolti principalmente agli impianti operativi (quindi non molto impattanti sul nostro paese) ci sono nello schema di decreto applicazioni di queste nuove al decommissioning?

Come è noto una prima direttiva sulla sicurezza nucleare fu emanata nel 2009, la Direttiva 2009/71/Euratom recepita dall'Italia con il Decreto Legislativo n. 185/2011. Tutti sappiamo che nel 2011 si è poi verificato l'incidente di Fukushima che ha portato le Istituzioni Europee e gli Stati Membri prima ad una verifica straordinaria della sicurezza degli impianti in esercizio con l'esecuzione del programma degli "stress test" e dei successivi piani d'azione per l'introduzione di adeguamenti e miglioramenti, poi con una revisione della stessa direttiva con l'obiettivo primario di rafforzare, da un lato, i livelli d'indipendenza delle autorità di regolamentazione competente e, dall'altro, le misure di prevenzione e mitigazioni attuate negli impianti per far fronte a situazioni incidentali, anche molto gravi. Non ultima la previsione di adottare dei meccanismi di "peer review internazionale" su basi periodiche ed a carattere tematico "Topical Peer Review". E' evidente pertanto che la gran parte degli elementi innovativi presenti nella nuova direttiva

trova un applicazione privilegiata sugli impianti nucleari di potenza oggi in esercizio.

Cionondimeno è da tener presente che il campo di applicazione della Direttiva include anche i reattori di ricerca, che attualmente sono in esercizio in Italia, e gli impianti in decommissioning. Peraltro la prima "Peer Review" tematica prevista dalla Direttiva riguarda il fenomeno dell'invecchiamento degli impianti e in relazione ad essa dovranno entro il 2017 essere predisposti dei rapporti secondo una precisa specifica tecnica predisposta dall'ENSREG, ivi inclusi i reattori di ricerca. Risulta che in tal senso il Centro Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione, anticipando una delle disposizioni del decreto in discussione, abbia già richiesto agli operatori dei reattori di ricerca con potenza più elevata di predisporre delle specifiche relazioni al riguardo. Non è poi da escludere, in relazione al processo di graduale spegnimento definitivo di molti impianti in ambito europeo una delle prossime "peer review" tematiche sia proprio dedicata alla sicurezza del "decommissioning", tema oggi prioritario per l' Italia.

Si ritiene poi dover evidenziare che per il decommissioning le nuove disposizioni dello schema di decreto legislativo in discussione rendono più sistematico il processo autorizzativo correlato ai progetti ed ai piani operativi finalizzati proprio a specifiche operazioni di decommissioning. Non secondario è anche il fatto che alcune delle disposizione vanno ad attuare anche delle raccomandazioni formulate dalla missione IRRS proprio in merito al decommissioning (ad esempio presentazione di un piano preliminare di disattivazione in fase di esercizio, promozione della partecipazione del pubblico per il rilascio delle autorizzazioni per le operazioni di decommissioning). Si ricorda che la missione IRRS si è tenuta proprio per dare attuazione all' obbligo fissato dalla precedente direttiva, e confermato dall'ultima in fase di recepimento, di sottoporre periodicamente il sistema nazionale di regolamentazione e controllo ad un processo di "peer review" internazionale.

5- CONSIDERAZIONI FINALI

Concludo questa breve relazione con alcune considerazioni finali, che potrebbero garantire una efficace operatività e prevenire problemi applicativi in futuro, che sottopongo alla valutazione di Codeste Commissioni.

Più precisamente valutare l'opportunità di chiarire che:

- a- ISIN è dotato di indipendenza di giudizio e valutazione, ed è autorità di regolazione indipendente alla quale si applicano i relativi principi di settore ove compatibili con la specifica disciplina
- b- All'ISIN si applica l'articolo 1 del Testo Unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato di cui al Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1611."
- c- L'ISIN assicura la gestione dei dati e delle informazioni, relativi alle predette attività, materie e sorgenti, su tutto il territorio nazionale.
- d- L'ISIN assicura il coordinamento delle reti di sorveglianza in materia di controllo della radioattività