

Nucleare italiano

Contraddizioni e limiti del metodo adottato

Nei giorni scorsi tutti i maggiori quotidiani nazionali e quelli specializzati si sono lanciati in commenti sulle ipotesi "suggerite" dall'ENEL al Governo per la scelta dei siti ove porre le centrali, con immancabile corollario di proteste, di distinguo e di smentite.

Se tali ipotesi siano fondate o meno interessa più che altro chi voglia provare come sia l'ENEL a dettare l'agenda del Governo, ma ciò che qui più interessa – accantonando in questa sede ogni valutazione di merito sulla opportunità, funzionalità e/o pericolosità della scelta nucleare - è sottolineare che questo modo di procedere rappresenta una delle più serie crepe al progetto nucleare governativo, così come lo è la totale assenza di previsione di gare ed il rispetto di un principio di concorrenza – o almeno di "parità delle armi" – tra gli operatori e per la scelta della tecnologia.

1. La trasparenza non è un "optional"

La legge delega sul nucleare sembra aver preso ampio spunto dalle riforme americana e inglese in quasi tutti i suoi aspetti essenziali. Se nucleare deve essere, ispirarsi alle riforme anglosassoni è stata una scelta saggia. Certamente questi Paesi hanno predisposto sofisticati modelli istituzionali al fine di incentivare i privati ad investire nell'atomo. In entrambi, invero, benché il nucleare rappresenti oggi più di un terzo delle rispettive produzioni nazionali, si è sperimentato un deserto degli investimenti negli ultimi venti/trent'anni su questa fonte di produzione energetica (a partire cioè dall'incidente di *Three Mile Island* del 1978). Troppi incerti e imprevedibili i costi dell'investimento, infatti, per qualunque operatore privato, a causa di estenuanti ricorsi in tribunale, contrasti con le autorità locali, incertezze regolatorie e autorizzative ed inoltre, a prescindere dai "costi di transazione" dovuti al coinvolgimento del settore pubblico, si è registrata anche una impossibilità di prevedere i costi endogeni, come il costo della costruzione, il costo del trattamento delle scorie, il costo opportunità rispetto alla produzione energetica da altre fonti di produzione, più flessibili, meno *capital intensive* e più accettate dalla popolazione.

In sostanza, senza l'intervento dei governi, nessuno è stato disposto ad investire, e nessuno a finanziare l'investimento, in tutti i paesi ove il mercato elettrico presenta dinamiche

concorrenziali e operatori non dominanti, non verticalmente integrati, non "garantiti" dallo Stato.

In questo quadro, le riforme sono tese a dare, soprattutto, certezza agli operatori privati del quadro normativo, della prevedibilità dei ricavi (ossia degli incentivi pubblici a sostegno degli stessi), del consenso diffuso sulla necessità dell'opera. Peccato che la legge italiana abbia tralasciato almeno due fondamentali elementi per garantire questa certezza tra cui, *in primis*, la trasparenza ed un sano rapporto con la comunità ed i poteri locali. L'assenza di questo elemento non è solo di metodo, ma anche di sostanza, perché lo Stato italiano garantisce per legge, con i pubblici denari, gli operatori privati che si vedono bloccati nella costruzione di un impianto da opposizioni politiche di varia natura ed, in ogni caso, certamente nessun operatore investe le somme ingenti necessarie se non ha una certezza – almeno – di un ambiente normativo stabile e socialmente non ostile. La "svista" del Governo Italiano è tanto più sorprendente quanto più si consideri che mentre la Gran Bretagna e gli Stati Uniti hanno comunque un buon terzo di produzione da fonte nucleare, e dunque centrali in attività e maggiore coscienza tra la popolazione dei trade/off di questa produzione energetica, in Italia abbiamo una diffusa ignoranza sull'argomento.

2. Che cosa significa trasparenza in USA e UK, ed in Italia.

Negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna ogni passo del processo decisionale sullo sviluppo del nucleare, dalle ragioni sui perché incentivarne la produzione, alla scelta del sito e delle necessarie caratteristiche morfologiche, dalla scelta della tecnologia, ai requisiti della sicurezza, sono state condivise pubblicamente, **nel merito**, ed oggetto di dibattito **prima** della decisione legislativa.

L'esempio paradigmatico è quello britannico. Le preoccupazioni maggiori del Governo, condivise anche da molti ambientalisti britannici, si sono rivolte verso i cambiamenti climatici dovuti alle emissioni di CO², ed alla sicurezza degli approvvigionamenti di gas e petrolio in un presente nel quale "*l'offerta di fonti di energia sta diventando sempre più usata a fini politici*". A seguito della pubblicazione del "Green paper" del Governo britannico, dopo quasi due anni di dibattito, nel quale le domande e le risposte al decisore pubblico sono state regolarmente consultabili e disponibili on-line, il Governo di Sua Maestà ha pubblicato un "White Paper" sulla "sfida energetica", che certamente non nasconde le criticità della scelta nucleare, e solo successivamente è stata votata la legge, che prevede anche un ruolo primario dell'atomo nel futuro energetico britannico.

Per quanto concerne l'affidamento dei siti di pertinenza della Nuclear Decommissioning Authority, la Gran Bretagna ha optato per una gara internazionale tra aziende e tecnologie. Anche per gli altri (eventuali) siti, i criteri di selezione e l'intero iter procedimentale, tutto è pubblico e trasparente, con la possibilità dei cittadini e delle comunità locale di fare osservazioni e fornire contributi, anch'essi pubblicati. Ad esempio, attualmente è disponibile on-line, per ogni aspirante operatore delle centrali, lo stadio di valutazione del procedimento

di selezione e anche la corrispondenza tra l'aspirante operatore della centrale ed il Governo. Anche il "Generic Design Assessment", che valuta la affidabilità di un modello di reattore riguardo alla sua sicurezza e il grado di sostenibilità ambientale, con particolare riferimento alle perdite di radiazioni e il livello di radioattività dei rifiuti, è ampiamente consultabile da chiunque, on-line (chi legge compreso).

In Italia, invece, si nota che particolare cura è stata riservata alla predisposizione di strumenti che superino qualunque ostacolo o opposizione di giudici territoriali, amministrazioni locali, cittadini, ai quali verranno riconosciuti "benefici diretti", con oneri a carico degli operatori energetici. Oltre alle compensazioni, la legge delega il Governo a provvedere ad "opportune forme di informazione diffusa e capillare per le popolazioni, ed in particolare per quelle coinvolte, al fine di creare le condizioni idonee per l'esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti" nucleari.

È solo tra i compiti dell'Agenzia per la sicurezza nucleare che si rinviene un dovere di "trasparenza" con il pubblico, e limitatamente alle informazioni circa gli effetti sulla popolazione e sull'ambiente delle radiazioni ionizzanti dovuti alle operazioni degli impianti nucleari ed all'utilizzo delle tecnologie nucleari. La Trasparenza, nei confronti dei cittadini e delle amministrazioni locali, è anche prevista relativamente ai "controlli di sicurezza e radioprotezione".

In sintesi, nel Regno Unito e negli Stati Uniti, che comunque hanno già una solida convivenza con le centrali nucleari, si assiste ad un processo di decisione condiviso, e con procedura trasparenti, *ex ante*, che sono ben distanti dalle "campagne informative" e pubblicitarie previste dalla legge delega e dalle misure compensative in esse previste, *ex post*. Oltre ad essere più compatibile con i principi delle democrazie occidentali, i procedimenti pubblici e trasparenti *ex ante* assicurano una maggiore pace sociale e stabilità delle decisioni pubbliche, proprio perché dibattute condivise nel merito e rappresentano anche, quindi, la migliore garanzia per gli operatori privati del ritorno dei loro investimenti. Il legislatore italiano, invece, su questo punto sembra fondarsi – da un lato - su una strutturale sfiducia della capacità delle nostre comunità locali di avere un rapporto virtuoso con difficili scelte di politica pubblica, dall'altro, sembra fiducioso che il suo agire "d'imperio" sarà efficace ed efficiente.

Se esistono precedenti che danno fondamento a questi timori governativi, non sembra che la scelta di affidarsi su "campagne di informazione", "benefici diretti" alle comunità locali, e atti regolamentari e poteri sostitutivi dello Stato centrale (tra cui la possibilità di costruire le centrali su demanio militare!) siano sufficienti a garantire un virtuoso sviluppo del ritorno al nucleare nel nostro Paese. Prova ne è che già oggi molte Regioni italiane hanno fatto ricorso alla Corte Costituzionale proprio contro la legge sul nucleare.

Questa mancanza di dibattito pubblico e trasparente offre la possibilità, ai diversi soggetti politici coinvolti, a tutti i livelli di rappresentanza, di comportamenti strategici e minaccia

seriamente la realizzazione pacifica e condivisa del programma nucleare italiano, con grave danno sia per gli operatori seri – intenzionati ad investire – sia per il Paese, che corre il rischio di dover coprire i costi di privati per lavori di centrali abbandonati in corso d'opera.

3. Che cosa significa privilegiare l'interesse pubblico versus l'interesse privato.

Mentre l'Italia ha scelto per il ritorno al nucleare una soluzione “verticale” basata su un accordo intergovernativo con la Francia, cui è seguita un'intesa tecnologica tra le compagnie a influenza pubblica ENEL ed EdF, e di conseguenza si è optato per la tecnologia francese dell'EPR di AREVA, accordi di cui invero conoscono – *de relato* – solo gli addetti ai lavori, la Gran Bretagna ha optato per un approccio diametralmente opposto: gara per l'assegnazione dei siti, assegnazione al miglior progetto/i ed alla migliore tecnologia/e, in piena trasparenza nei confronti dei competitors e della cittadinanza. Il Regno Unito ha dunque predisposto lo stesso sistema impiegato nel 2000 per la concessione delle licenze di telefonia mobile (che hanno registrato nel Regno Unito prezzi di aggiudicazione notevolmente alti, con significativo beneficio per le casse pubbliche).

Nella bozza di decreto legislativo in circolazione in questi giorni, invece, il Governo scrive che **solo** *"nel caso in cui due o più delle istanze abbiano ad oggetto la medesima area, il Ministro dello sviluppo economico indice una procedura concorsuale per la sua assegnazione, da svolgersi tenendo conto dei principi di trasparenza e concorrenza e valorizzando le capacità tecniche, finanziarie ed organizzative degli operatori partecipanti. In ogni caso, sarà preferito l'operatore che abbia da almeno cinque anni la disponibilità dell'area"*. Ovvero chi ha già a disposizione una area che sarà dichiarata "idonea" dal Governo e dall'Agenzia per la sicurezza, non si sottopone a nessun confronto competitivo: nessuna gara per l'assegnazione del sito, nessuna gara per la scelta della tecnologia.

La legge delega prevede poi la possibilità di istituire consorzi formati da soggetti produttori di energia e da soggetti industriali, per la costruzione della centrale (che in media necessita dodici/quindici anni). Un modello consortile che sembra ispirato ai US Co-operative tra utilities e operatori, le US Joint Power Agencies e, soprattutto, il modello finlandese del TVO. Anche in questo caso, però, se l'ispirazione ai modelli stranieri è cosa saggia, la traduzione "italiana" sembra molto scivolosa. Se si prevede la possibilità di un consorzio che riunisce l'operatore energetico - il costruttore –, il titolare della tecnologia, ed i "grandi consumatori", il tutto senza meccanismi di gara, c'è il rischio concreto che la strada nucleare per l'Italia sia con costi sociali distribuiti sul contribuente, costi ambientali gravanti sulle popolazioni interessate, e benefici energetici per i (soli) membri del consorzio, con evidente svantaggio per i concorrenti su tutti i livelli della filiera che, invece, ne sono fuori, e, ovviamente, per i consumatori.

Per inciso, il consorzio tra operatori (francesi, guarda il caso) e i grandi consumatori per la costruzione dell'EPR in Finlandia sta sperimentando serissimi problemi, proprio in questa fase ed è di una settimana fa la chiusura di un reattore di EdF nella centrale di Cruas, nella

Francia meridionale, per un problema nel sistema di raffreddamento. La "deroga" piuttosto ampia ai metodi concorrenziali e la partnership di lungo periodo tra i soggetti privati e utilities pubbliche si è rivelata di difficile gestione, in Finlandia: il lungo *lock-in* degli investitori nel progetto e la sua rilevanza economica (iscritta a debito nei bilanci dei partners) sembra aver causato comportamenti strategici degli operatori energetici ed inefficienze tipiche del modello *principal-agent*. Invero, nel momento in cui si scrive, i rapporti tra i soci del consorzio e tra il consorzio stesso ed il costruttore sembrano caratterizzati da forti tensioni a causa di notevoli ritardi nella costruzione e nella moltiplicazione dei costi del reattore EPR, affidato ad Areva-Siemens, che sarebbe dovuto essere già in funzione.

La stampa specializzata parla di una **triplicazione dei costi in preventivo**. Più in dettaglio, viene riportato un aumento dei costi da € 3 miliardi a €5,3, ed il rinvio del completamento del reattore, già ripetutamente posposto, da ultimo previsto per la metà del 2012.

L'Agenzia nucleare finlandese ha apertamente criticato il non attento monitoraggio della costruzione da parte dei sub-licenziatari, fornitori e del consorzio. Nello stesso tempo, il consorzio finnico lamenta che Areva stia utilizzando il progetto come "un modello di Ricerca & Sviluppo" e le parti hanno adito il collegio arbitrale sulla questione della moltiplicazioni dei costi e del risarcimento del danno. Ovviamente, per usare un poco d'ironia, il "modello" italiano fondato su un accordo intergovernativo e un accordo ENEL –Edf – Areva tutela certamente la parte italiana da questi rischi, tanto che possiamo acquistare il prodotto "a scatola chiusa".

In realtà, dunque, questo modo di procedere del Governo Italiano non solo rivela una concezione di democrazia e di rispetto delle comunità locali assai discutibile (alla faccia del federalismo), ma spaventa anche qualunque serio investitore, andando esattamente nella direzione opposta a quanto si dichiara – e si legifera - di voler fare, perché è proprio l'incertezza che moltiplica i costi degli operatori nucleari rendendo estremamente incerta o proprio improbabile la realizzazione di quanto annunciato. Pare proprio che, se in fisica, "la massa critica è la massa alla quale una reazione a catena riesce ad autoalimentarsi", nelle scelte del Governo italiano sembra che sia il caos che si autoalimenta, e fa massa critica ed il suo nucleare, invece di bombardare per eccitare gli atomi, bombarda i cittadini con notizie confuse e contraddittorie ed eccita solo reazioni ideologiche.