

Relazione speciale

La Commissione contribuisce alla sicurezza nucleare nell'UE, ma occorrono aggiornamenti



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-X
Introduzione	01-15
Estensione e approccio dell'audit	16-18
Osservazioni	19-73
La Commissione ha apportato alcuni miglioramenti al monitoraggio del recepimento delle direttive Euratom	19-30
La Commissione era meglio preparata per le due direttive più recenti	23-24
La direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito non è stata recepita correttamente in tutti gli Stati membri	25-28
La Commissione tiene conto dei risultati delle revisioni tra pari	29-30
La Commissione gestisce in modo soddisfacente i meccanismi dell'UE per la notifica tempestiva e lo scambio di informazioni	31-38
I pareri della Commissione sui progetti di investimento contribuiscono ad accrescere la sicurezza nucleare	39-58
Nei pareri si valuta se gli investimenti rispettino gli obblighi giuridici e si suggeriscono miglioramenti	43-47
Occorre un aggiornamento del quadro normativo in vigore per riflettere i recenti sviluppi nel campo della sicurezza nucleare	48-58
La Commissione non aveva posto in essere una solida procedura per elaborare i pareri sui progetti di investimento nel settore nucleare e verificare il funzionamento degli impianti di monitoraggio della radioattività	59-73
Conclusioni e raccomandazioni	74-80
Allegati	
Allegato I – Le verifiche della Commissione	
Allegato II – Disposizioni non corrispondenti: esempi di casi nel recepimento della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito	

Glossario

Acronimi e abbreviazioni

Risposte della Commissione

Cronologia

Sintesi

I La normativa UE definisce la sicurezza nucleare come il conseguimento di adeguate condizioni di esercizio, la prevenzione di incidenti e l'attenuazione delle loro conseguenze, al fine di assicurare la protezione dei lavoratori e della popolazione dai pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti degli impianti nucleari. I titolari di licenza (operatori) degli impianti nucleari sono responsabili in primo luogo della sicurezza dei rispettivi impianti, sotto la supervisione delle autorità di regolamentazione nazionali.

II All'interno dell'UE, l'uso pacifico dell'energia nucleare è disciplinato dal trattato Euratom del 1957, che ha istituito la Comunità europea dell'energia atomica e fornisce il quadro giuridico per le sue competenze e attività. I requisiti per la sicurezza nucleare, i rifiuti radioattivi e il combustibile esaurito, nonché le norme fondamentali di sicurezza sono stabiliti in direttive Euratom recenti.

III Tramite l'audit, la Corte ha esaminato fino a che punto la Commissione si sia adeguatamente avvalsa delle proprie competenze per contribuire alla sicurezza nucleare nell'UE. Ha valutato in che modo la Commissione abbia monitorato il recepimento delle direttive Euratom nel diritto degli Stati membri. Ha analizzato i meccanismi per la notifica tempestiva e lo scambio di informazioni in caso di emergenza radiologica, nel cui ambito il ruolo della Commissione è limitato alla gestione del sistema. Infine, ha esaminato due attività per le quali il ruolo della Commissione discende dal trattato Euratom, ossia formulare pareri sui progetti di investimento nucleari e avvalersi della facoltà di verificare il funzionamento e l'efficienza degli impianti degli Stati membri per il monitoraggio permanente del grado di radioattività.

IV La Corte conclude che, nel complesso, la Commissione ha fornito un valido contributo alla sicurezza nucleare nell'UE, ma potrebbe aggiornare il quadro normativo e i propri orientamenti interni.

V La Commissione ha migliorato il modo in cui monitora il recepimento delle direttive Euratom. Era meglio preparata per le due direttive più recenti (la direttiva modificata sulla sicurezza nucleare e la direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza) rispetto alla precedente direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito.

VI Durante il periodo considerato nell'audit della Corte, la Commissione ha utilizzato l'esito delle revisioni tra pari come fonte di informazioni nel valutare la corrispondenza tra le disposizioni di uno Stato membro e le direttive Euratom. Una volta completate le

verifiche del recepimento e della corrispondenza delle disposizioni, la Commissione continuerà a essere responsabile del monitoraggio dei risultati delle revisioni tra pari.

VII La Corte ha constatato che la Commissione gestisce in modo soddisfacente i meccanismi del sistema comunitario per uno scambio rapido di informazioni in caso di emergenza radiologica (ECURIE). Anche se potrebbe migliorare il seguito dato agli insegnamenti tratti, ha costantemente sviluppato il sistema per assicurarne il corretto funzionamento e l'aggiornamento tecnologico.

VIII La Commissione esamina i progetti di investimento nel settore nucleare per valutarne la compatibilità con il trattato Euratom e formula un parere non vincolante allo Stato membro in questione. La Corte ha riscontrato che l'attuale quadro per l'emanazione di tali pareri non è aggiornato ai più recenti sviluppi strategici, legislativi e tecnologici. Ad esempio, molti reattori sono oggetto di investimenti per l'esercizio a lungo termine, finalizzati a prolungare il funzionamento degli impianti nucleari oltre la durata originaria per la quale sono stati concepiti; nel quadro normativo in vigore non è chiaro però se questi investimenti debbano essere soggetti all'obbligo di notifica alla Commissione.

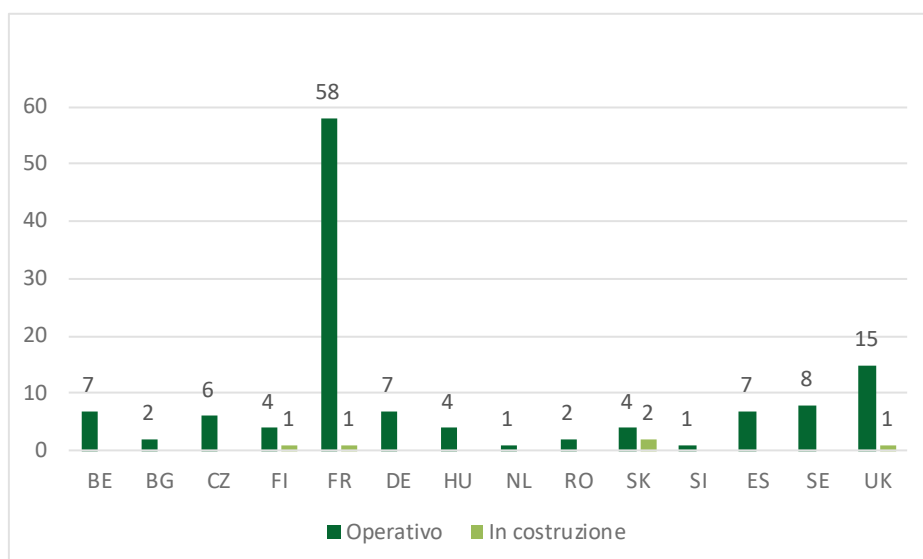
IX Dall'audit della Corte sono emerse limitazioni nelle procedure applicate dalla Commissione per elaborare i pareri sui progetti di investimento nel settore nucleare e per verificare gli impianti utilizzati dagli Stati membri per il monitoraggio permanente del grado di radioattività. La Commissione non dispone di procedure solide che assicurino la completezza, l'uniformità e la coerenza di dette attività.

X Sulla base delle conclusioni tratte, la Corte formula raccomandazioni incentrate sul ruolo della Commissione nel monitorare il recepimento delle direttive Euratom, sul quadro di riferimento in cui quest'ultima formula i pareri in merito ai progetti di investimento nel settore nucleare, nonché sull'approccio da essa adottato in sede di elaborazione dei pareri e di conduzione delle verifiche degli impianti di monitoraggio della radioattività.

Introduzione

01 Alla fine del 2018, 14 Stati membri gestivano in totale 126 reattori nucleari¹. Quattro di questi Stati membri avevano nuovi reattori in costruzione (cfr. *figura 1*).

Figura 1 – Numero di reattori al 31 dicembre 2018



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati pubblicati in: AIEA, *Nuclear Power Reactors in the World – REFERENCE DATA SERIES No. 2*, Vienna, 2019.

02 Nel 2017 le centrali nucleari hanno generato circa il 25 % dell'energia elettrica prodotta nell'Unione europea (UE)². L'energia elettrica prodotta dalle centrali nucleari è diminuita del 18 % circa tra il 2004 e il 2017.

Quadro giuridico e organizzativo per la sicurezza nucleare

03 L'Agencia internazionale per l'energia atomica (AIEA) è il forum intergovernativo centrale per la cooperazione tecnica e scientifica nel settore nucleare a livello mondiale. È la depositaria di varie convenzioni internazionali cruciali, quali la Convenzione sulla sicurezza nucleare, la Convenzione sulla notifica tempestiva di un incidente nucleare e la Convenzione sull'assistenza in caso di incidenti nucleari o di

¹ Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), *Nuclear Power Reactors in the World – REFERENCE DATA SERIES No. 2*, Vienna, 2019.

² Eurostat, *Nuclear energy statistics*.

emergenza radiologica³. Le norme di sicurezza dell'AIEA stabiliscono i principi fondamentali, i requisiti e le raccomandazioni per assicurare la sicurezza nucleare e fungono da punto di riferimento a livello mondiale. Molte altre organizzazioni concorrono alla sicurezza nucleare sul piano internazionale ed europeo, come ad esempio l'Agenzia per l'energia nucleare (AEN)⁴, l'Associazione delle autorità di regolamentazione nucleare dell'Europa occidentale (WENRA), il gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare (ENSREG)⁵ e l'Associazione mondiale degli operatori di impianti nucleari (WANO).

04 La sicurezza nucleare è competenza dei singoli paesi che utilizzano la tecnologia nucleare. Alle **autorità pubbliche** spetta disciplinare questa materia e gli **operatori** degli impianti nucleari sono responsabili in ultima istanza della sicurezza del rispettivo impianto. La responsabilità nazionale per quanto concerne la sicurezza nucleare degli impianti nucleari costituisce il principio fondamentale in base al quale la comunità internazionale ha elaborato la normativa in materia di sicurezza nucleare.

05 All'interno dell'UE, l'uso pacifico dell'energia nucleare è disciplinato dal trattato Euratom⁶ del 1957, che ha istituito la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e fornisce il quadro giuridico per le sue competenze e attività. Pur annoverando gli stessi membri dell'UE e pur essendo governata dalle istituzioni dell'UE, Euratom è un'entità giuridica distinta.

06 La Commissione si occupa di attività del settore nucleare sotto tre aspetti: sicurezza nucleare, controlli di sicurezza nucleare e protezione nucleare (cfr. [riquadro 1](#)).

³ La maggior parte degli Stati membri è parte contraente di queste e altre convenzioni internazionali connesse alla settore nucleare.

⁴ L'AEN, nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), è un'agenzia intergovernativa che promuove la cooperazione tra i paesi dotati di avanzate infrastrutture di tecnologia nucleare.

⁵ Il gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare (ENSREG) è un indipendente gruppo consultivo di esperti, costituito dai rappresentanti di tutti gli Stati membri e da un rappresentante della Commissione che presenzia e partecipa ai dibattiti. I membri del gruppo eleggono il proprio presidente (decisione della Commissione del 17 luglio 2007). Esso fornisce consulenza e assistenza alla Commissione e facilita le consultazioni, il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione.

⁶ Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

Riquadro 1

Sicurezza nucleare, protezione nucleare e controlli di sicurezza nucleare

La normativa UE⁷ definisce la **sicurezza nucleare** (*nuclear safety*) come il conseguimento di adeguate condizioni di esercizio, la prevenzione di incidenti e l'attenuazione delle loro conseguenze, al fine di assicurare la protezione dei lavoratori e della popolazione dai pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti degli impianti nucleari.

I **controlli di sicurezza nucleare** (*nuclear safeguards*), per i quali la Commissione detiene la competenza esclusiva, consistono in misure intese a garantire che le materie nucleari non vengano distolte dalle finalità dichiarate in origine. Gli utilizzatori e i detentori di materie nucleari nell'UE devono tenere un registro di tali materie e dichiarare alla Commissione tutti i flussi ad esse relativi.

La **protezione nucleare** (*nuclear security*), di competenza prevalentemente nazionale, è definita dall'AIEA come la prevenzione e il rilevamento di atti criminosi o intenzionali non autorizzati riguardanti materie nucleari, altri materiali radioattivi, attrezzature o attività a questi associati, nonché la reazione a detti atti⁸. La protezione fisica degli impianti nucleari e dei materiali radioattivi è connessa alle politiche in materia di difesa e sicurezza dei singoli paesi e ricade perlopiù nella loro sfera di competenza.

07 Nell'UE, spetta agli Stati membri istituire e mantenere un quadro legislativo, normativo e organizzativo nazionale per la sicurezza nucleare. I titolari di licenza (operatori) degli impianti nucleari sono responsabili in primo luogo della sicurezza dei rispettivi impianti, sotto la supervisione delle autorità di regolamentazione nazionali.

08 Il principale ruolo della Commissione per quanto riguarda la sicurezza nucleare è di formulare proposte per sviluppare il quadro giuridico di Euratom e vigilare sul recepimento degli strumenti giuridici nel diritto nazionale degli Stati membri. Quando la Commissione, nel proprio ruolo di "custode dei trattati", ritiene che uno Stato membro violi le disposizioni della normativa Euratom, può avviare una procedura di infrazione.

⁷ Direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2009, che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari, modificata dalla direttiva 2014/87/Euratom del Consiglio.

⁸ IAEA Safety Glossary, edizione 2018, © AIEA, 2019.

09 La Commissione è inoltre investita di diritti e responsabilità riguardo alla sicurezza nucleare e alla radioprotezione in forza del trattato Euratom. Ai sensi dell'articolo 35 del trattato Euratom, la Commissione ha il diritto di verificare "il funzionamento e l'efficacia" degli impianti di monitoraggio permanente del grado di radioattività dell'atmosfera, delle acque e del suolo. La Commissione aggrega le informazioni trasmesse dagli Stati membri sui livelli di radioattività ambientale nel loro territorio⁹.

10 La Commissione esamina i progetti di investimento nel settore nucleare previsti negli Stati membri per valutarne la compatibilità con il trattato Euratom. Conformemente alla procedura di cui agli articoli 41-44 di tale trattato, gli investitori devono comunicare alla Commissione i progetti di investimento nel settore nucleare¹⁰. La Commissione poi comunica il proprio parere sul progetto (o "**punto di vista**", secondo l'articolo 43 del trattato Euratom) allo Stato membro in causa, presentando un'analisi dell'investimento.

11 Sebbene la fissazione delle misure per la preparazione e la risposta alle emergenze rimanga una competenza nazionale, la Commissione gestisce, amministra e sviluppa il sistema comunitario per uno scambio rapido di informazioni in caso di emergenza radiologica (ECURIE), creato sulla scia dell'incidente di Chernobyl del 1986¹¹.

12 Oltre al ruolo conferitole dal quadro giuridico, la Commissione promuove il dialogo e la cooperazione con gli Stati membri attraverso, ad esempio, il gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare (ENSREG). Coopera con i paesi non appartenenti all'UE che gestiscono o costruiscono centrali nucleari e conclude accordi con i paesi terzi nel settore della cooperazione nucleare. Coopera inoltre con organizzazioni internazionali, quali l'AIEA e l'AEN.

⁹ Articolo 36 del trattato Euratom.

¹⁰ Connessi alle attività industriali elencate nell'allegato II del trattato Euratom.

¹¹ Decisione 87/600/Euratom del Consiglio, del 14 dicembre 1987, concernente le modalità comunitarie di uno scambio rapido d'informazioni in caso di emergenza radioattiva.

Le direttive Euratom costituiscono un quadro giuridicamente vincolante per la sicurezza nucleare

13 Il trattato Euratom conferisce all'Euratom il potere di stabilire e far rispettare norme di sicurezza per la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione¹². Le norme fondamentali sono adottate dal Consiglio dell'Unione europea previa consultazione del Parlamento europeo, sulla base di una proposta della Commissione¹³.

14 A partire dal 1959, subito dopo la sua creazione, l'Euratom ha stabilito, mediante direttive, le norme fondamentali per la protezione sanitaria dei lavoratori e della popolazione dai pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti. A seguito di una sentenza del 2002 della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)¹⁴ che ha riconosciuto e chiarito la competenza condivisa dell'Euratom con gli Stati membri nel settore della sicurezza nucleare, il Consiglio ha adottato norme nel settore della sicurezza nucleare¹⁵ nel 2009 e in quello della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi¹⁶ nel 2011. La direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza è stata periodicamente aggiornata e, con l'ultimo aggiornamento, sono state incluse le disposizioni di varie direttive precedenti¹⁷.

¹² Articolo 2, lettera b), e titolo II, capo 3 ("Protezione sanitaria") del trattato Euratom.

¹³ Articoli 30 e 31 del trattato Euratom.

¹⁴ Sentenza della CGUE del 10 dicembre 2002, causa C-29/99, Commissione contro Consiglio, Racc. I-11221.

¹⁵ Direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2009, che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari, modificata dalla direttiva 2014/87/Euratom dell'8 luglio 2014.

¹⁶ Direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi.

¹⁷ Direttiva 2013/59/Euratom del Consiglio, del 5 dicembre 2013, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom.

Tabella 1 – Direttive Euratom recenti

Direttiva sulla sicurezza nucleare 2009, modificata nel 2014	Direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito 2011	Direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza 2013
<p>La direttiva sulla sicurezza nucleare è basata sui requisiti in materia di sicurezza nucleare stabiliti dall’AIEA nella Convenzione sulla sicurezza nucleare e nei principi fondamentali di sicurezza. La direttiva è stata modificata nel luglio 2014 alla luce degli insegnamenti tratti dall’incidente nucleare di Fukushima del 2011 e dai risultati delle valutazioni sui rischi e sulla sicurezza delle centrali nucleari dell’UE, le cosiddette “prove di stress”. La direttiva modificata rafforza i poteri e l’indipendenza delle autorità di regolamentazione nazionali. Introduce un obiettivo di sicurezza ad alto livello per l’intera UE per prevenire gli incidenti e, nel caso se ne verifici uno, attenuarne le conseguenze ed evitare rilasci radioattivi iniziali e di grande entità.</p>	<p>In forza della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito, gli Stati membri sono tenuti a disporre di una politica nazionale che descriva come intendono gestire i rifiuti radioattivi e il combustibile esaurito proveniente dalle attività nucleari civili. Gli Stati membri devono stilare programmi nazionali che traducano le politiche nazionali in piani d’azione concreti. Devono inoltre porre in essere un quadro legislativo, regolamentare e organizzativo nazionale (“quadro nazionale”) e istituire un organismo di regolamentazione competente che sia indipendente.</p>	<p>La direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza del 2013 stabilisce le norme fondamentali di sicurezza per la protezione dei lavoratori, dei pazienti e della popolazione dalle radiazioni e fissa limiti alla dose massima di radiazione in tutte le situazioni di esposizione (pianificate, esistenti e di emergenza). La nuova direttiva ha aggiornato e integrato le disposizioni di varie direttive precedenti, aggiungendone di nuove anche sulla preparazione e sulla risposta alle emergenze per includere alcuni degli insegnamenti tratti dall’incidente di Fukushima del 2011.</p>

Fonte: Corte dei conti europea.

15 La direttiva sulla sicurezza nucleare¹⁸ e la direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito¹⁹ stabiliscono l’obbligo di condurre con cadenza periodica tre tipi di revisioni tra pari (anche dette verifiche *inter pares*; cfr. [riquadro 2](#)). Le revisioni tra pari su scala internazionale offrono l’opportunità di scambiare esperienze professionali nonché di condividere insegnamenti appresi e buone pratiche con la consulenza di pari, al fine di migliorare costantemente la sicurezza nucleare.

¹⁸ Articolo 8 *sexies* della direttiva sulla sicurezza nucleare.

¹⁹ Articolo 14, paragrafo 3, della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito.

Riquadro 2

Revisioni tra pari

Le direttive Euratom stabiliscono i requisiti per tre tipi di revisione tra pari, di seguito illustrati, da condurre con cadenza periodica.

- La direttiva modificata sulla sicurezza nucleare ha introdotto un sistema europeo di revisioni tematiche tra pari incentrate su uno specifico tema correlato alla sicurezza nucleare ed effettuate ogni sei anni. La prima revisione tematica tra pari, condotta nel periodo 2017-2018, è stata dedicata ai programmi di gestione dell'invecchiamento degli impianti nucleari. Il gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare (ENSREG) ha predisposto una revisione tra pari con l'assistenza dell'Associazione delle autorità di regolamentazione nucleare dell'Europa occidentale (*Western European Nuclear Regulators Association, WENRA*), in coordinamento con la Commissione.
- Ai sensi della direttiva sulla sicurezza naturale, gli Stati membri sono anche tenuti a condurre autovalutazioni periodiche del proprio quadro nazionale e delle rispettive autorità di regolamentazione competenti almeno ogni dieci anni, nonché a sollecitare una revisione internazionale tra pari dei pertinenti segmenti del proprio quadro nazionale e delle rispettive autorità di regolamentazione competenti. Per ottemperare a tali obblighi di revisione *inter pares*, gli Stati membri si avvalgono del servizio di esame regolatorio integrato (*Integrated Regulatory Review Service, IRRS*). La Commissione ha fornito sostegno finanziario per il programma di missioni IRRS.
- La direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito impone agli Stati membri di condurre autovalutazioni e di richiedere verifiche *inter pares* internazionali del loro quadro nazionale, dell'autorità di regolamentazione competente, del programma nazionale e della sua attuazione almeno ogni 10 anni. Gli Stati membri utilizzano i servizi di verifica *inter pares* dell'AIEA per ottemperare a tali obblighi.

Estensione e approccio dell'audit

16 Tramite l'audit, la Corte ha valutato fino a che punto la Commissione si sia adeguatamente avvalsa delle proprie competenze per contribuire alla sicurezza nucleare nell'UE. Ha esaminato in che modo la Commissione abbia:

- a) monitorato il recepimento delle tre direttive Euratom più recenti nella legislazione degli Stati membri;
- b) gestito i meccanismi di notifica tempestiva e scambio di informazioni in caso di emergenza radiologica;
- c) contribuito a migliorare la sicurezza nucleare attraverso i pareri formulati sui progetti di investimento;
- d) elaborato i pareri sugli investimenti e verificato il funzionamento degli impianti di monitoraggio della radioattività.

17 La Corte si è focalizzata sulle attività della Commissione, in base alle competenze e responsabilità a questa conferite. Non ha inteso esaminare il quadro internazionale di sicurezza nucleare o la sua applicazione negli Stati membri, né ha analizzato gli aspetti tecnici della sicurezza nucleare. Non sono state prese in considerazione la preparazione e la risposta alle emergenze, se non tramite l'analisi del ruolo della Commissione nel gestire il sistema UE di notifica tempestiva ECURIE. La protezione nucleare e i controlli di sicurezza nucleare esulavano dall'estensione dell'audit della Corte. Tale audit riguarda il periodo di tempo che arriva fino a fine luglio 2019.

18 La Corte ha passato in rassegna il quadro giuridico e le politiche, le strategie, le norme e le convenzioni afferenti. Ha esaminato le procedure, le strategie e le linee-guida della Commissione, gli orientamenti forniti agli Stati membri, gli strumenti, i documenti di lavoro, gli scambi di informazioni, la corrispondenza e i verbali di riunione. Ha analizzato relazioni, studi, valutazioni interne ed esterne e altri documenti pertinenti. Ha esaminato quattro pareri della Commissione su progetti di investimento nel settore nucleare. Sono stati tenuti colloqui con la Commissione (direzione generale Energia e Centro comune di ricerca – JRC) e discussi aspetti di sicurezza nucleare con esperti di organizzazioni internazionali.

Osservazioni

La Commissione ha apportato alcuni miglioramenti al monitoraggio del recepimento delle direttive Euratom

19 Alla Commissione spetta vigilare sull'attuazione e applicazione delle direttive Euratom, nonché intraprendere azioni volte a promuoverne e garantirne il rispetto. A tal fine, la Commissione esegue verifiche del recepimento e della corrispondenza delle disposizioni (cfr. [figura 2](#)).

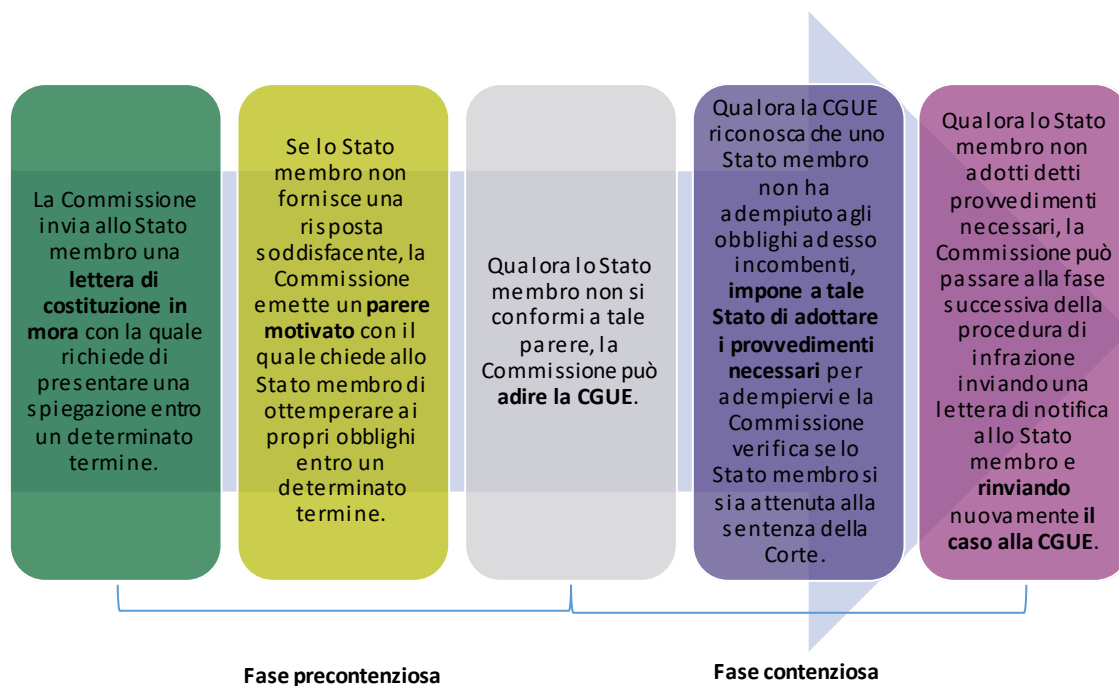
Figura 2 – Procedura di verifica della conformità seguita dalla Commissione



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dello Strumento per legiferare meglio n. 37 della Commissione.

20 I casi di non conformità rilevati dalle verifiche del recepimento e della corrispondenza delle disposizioni possono dar luogo a provvedimenti esecutivi attraverso la procedura di infrazione di cui alla [figura 3](#).

Figura 3 – Procedura di infrazione



Fonte: Corte dei conti europea in base all'articolo 258 del TFUE.

21 La Corte ha esaminato le verifiche del recepimento e della corrispondenza delle disposizioni eseguite dalla Commissione sulle tre recenti direttive Euratom²⁰, al fine di valutare in che modo ne abbia monitorato il recepimento. La Corte ha analizzato se la Commissione abbia agevolato, coordinato e sorvegliato il processo, se abbia eseguito tempestivamente dette verifiche, dato seguito ai casi di non conformità e intrapreso azioni.

22 Al momento dell'audit della Corte le verifiche della Commissione si trovavano in fasi diverse, dal momento che per ciascuna direttiva la data d'entrata in vigore e il termine ultimo di recepimento erano differenti (cfr. [figura 4](#)).

²⁰ Direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito (2011), direttiva sulla sicurezza nucleare (come modificata nel 2014), direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza (2013).

Figura 4 – Status delle verifiche di conformità al momento dell’audit



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni ricevute dalla Commissione.

La Commissione era meglio preparata per le due direttive più recenti

23 Oltre al monitoraggio e alle misure esecutive, la Commissione può sviluppare altri strumenti per agevolare il recepimento corretto e tempestivo delle direttive da parte degli Stati membri. Il numero di Stati membri che hanno notificato le proprie misure di recepimento entro il termine stabilito è stato superiore per le due direttive più recenti (direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza e direttiva modificata sulla sicurezza nucleare) rispetto alla direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito (cfr. [tabella 2](#)).

Tabella 2 – Numero di Stati membri che hanno recepito le direttive entro il termine stabilito

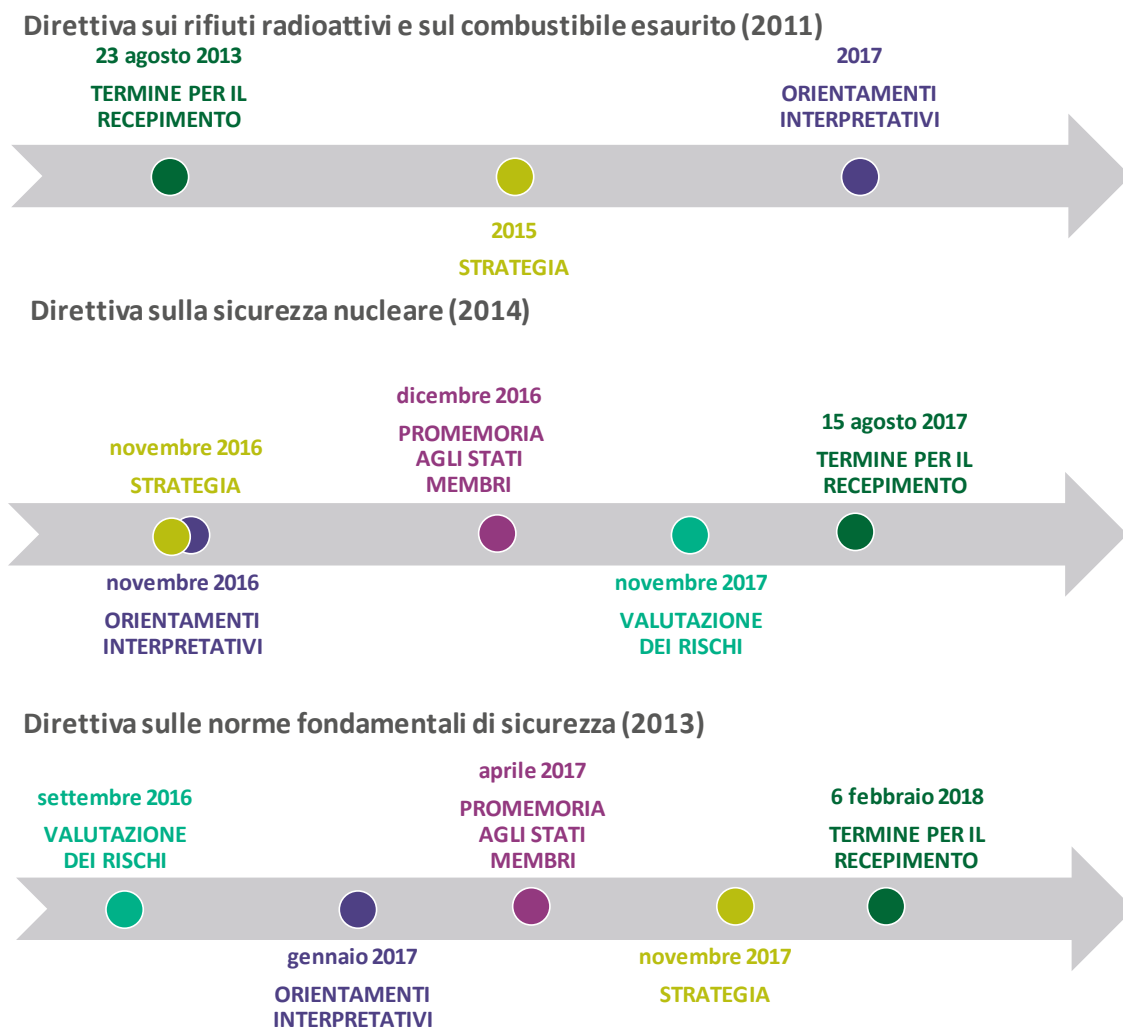
	Direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito	Direttiva sulla sicurezza nucleare	Direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza
Termine per il recepimento	23.8.2013	15.8.2017	6.2.2018
Notifiche presentate entro il termine stabilito o prima dell’avvio di una procedura per mancata comunicazione	17	24	21

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni ricevute dalla Commissione.

24 La Corte ha constatato che tre fattori hanno concorso al più rapido recepimento della direttiva sulla sicurezza nucleare e della direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza: le valutazioni sui rischi per il recepimento, i promemoria inviati agli Stati membri e il fatto che i principali documenti strategici siano stati approvati prima rispetto alla direttiva precedente. I servizi della Commissione:

- o hanno stilato le valutazioni dei rischi per il recepimento della direttiva sulla sicurezza nucleare e della direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza rispettivamente **un anno prima** e **due anni prima** della scadenza del termine stabilito per il recepimento (cfr. *figura 5*), mentre per la direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito la Commissione non ha elaborato alcuna valutazione dei rischi che prevedesse i potenziali problemi di recepimento;
- o circa **un anno prima** della scadenza del termine per il recepimento (cfr. *figura 5*), hanno inviato lettere agli Stati membri per ricordare l'obbligo che incombeva loro di comunicare per tempo le misure adottate. La Commissione non ha inviato alcun promemoria per la direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito;
- o hanno approvato i documenti strategici principali della direttiva sulla sicurezza nucleare e della direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza in un arco temporale compreso tra **4 mesi e 1 anno prima** della scadenza del termine per il recepimento (cfr. *figura 5*). Le strategie per la valutazione del recepimento e dell'attuazione delle due direttive illustrano le azioni pianificate per l'esame del recepimento delle direttive. Hanno aiutato a prevedere e risolvere problemi di attuazione delle direttive e hanno fornito una serie completa di strumenti per la promozione della conformità che sono risultati utili agli Stati membri per applicarle correttamente e in modo tempestivo (per dettagli, cfr. *tabella 3*). Gli orientamenti interpretativi sono serviti alla Commissione per promuovere e documentare le procedure applicate per la verifica del recepimento e della corrispondenza delle disposizioni. Nel caso della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito, la Commissione ha reso disponibile la propria strategia interna solo **due anni dopo** la scadenza del termine di recepimento, nonché gli orientamenti interpretativi **quattro anni dopo**.

Figura 5 – Tempistica di approvazione dei documenti strategici



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni ricevute dalla Commissione.

Tabella 3 – Strumenti di promozione della conformità utilizzati per agevolare il recepimento

Direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito	Direttiva sulla sicurezza nucleare	Direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza
<ul style="list-style-type: none"> ○ Un laboratorio prima del recepimento ○ Videoconferenze con gli Stati membri ○ Incontri con gli Stati membri ○ Procedure “EU Pilot” 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dialoghi con gli Stati membri sul recepimento e sull’attuazione ○ Laboratori e riunioni bilaterali prima del recepimento ○ Cooperazione con i portatori di interessi, tra cui autorità nazionali e gruppi della società civile ○ Discussioni in seno all’ENSREG 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dialoghi con gli Stati membri sul recepimento e sull’attuazione ○ Laboratori e riunioni bilaterali prima del recepimento ○ Analisi della Commissione delle strategie di recepimento adottate dagli Stati membri prima della scadenza del termine per il recepimento ○ Tavole rotonde e seminari

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni ricevute dalla Commissione.

La direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito non è stata recepita correttamente in tutti gli Stati membri

25 La Commissione ha impiegato **57 mesi** per completare la verifica della corrispondenza delle disposizioni della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito (*allegato I, tabella 2*), molto più tempo dei 16-24 mesi fissati come parametro di riferimento negli orientamenti della Commissione per legiferare meglio²¹. Ciò è in parte imputabile ai ritardi con cui gli Stati membri hanno recepito la direttiva e all’incompletezza delle misure di recepimento.

26 Dopo aver finalizzato la verifica della corrispondenza delle disposizioni, la Commissione ha avviato 15 procedure di infrazione (nell’*allegato II* sono riportati esempi delle disposizioni della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito che gli Stati membri non hanno recepito correttamente con maggiore frequenza). Al momento dell’audit della Corte, ossia a 13 mesi dall’avvio di tali procedure, solo due di esse erano state chiuse. Pertanto, a quasi **sei anni** dalla scadenza del termine per il recepimento, 13 Stati membri non avevano ancora recepito correttamente la direttiva in questione (cfr. *allegato I, tabella 2*). Analogamente, quasi **quattro anni** dopo la scadenza del termine per l’adozione di un programma nazionale (cfr. *allegato I,*

²¹ Commissione, Strumento per legiferare meglio n. 37.

tabella 3), uno Stato membro non vi aveva ancora provveduto e altri 17 avevano adottato programmi che la Commissione considerava non conformi alla direttiva.

27 La Commissione dispone di un potere discrezionale nell'avviare una procedura di infrazione nei confronti di uno Stato membro e nel perseguire una causa pendente²². Ha tuttavia individuato una serie di casi di infrazione prioritari e ha fissato parametri di riferimento per il loro trattamento in maniera tempestiva²³. La Commissione attribuisce priorità, fra l'altro, ai casi in cui gli Stati membri non hanno comunicato le misure di recepimento o in cui tali misure hanno recepito in modo non corretto le direttive. La Commissione si è posta un termine di riferimento di 12 mesi per chiudere tali casi o deferirli alla CGUE per mancata comunicazione²⁴. Tale termine decorre dall'invio della lettera di costituzione in mora.

28 Nel contesto della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito, la Corte ha constatato che, in cinque delle 13 procedure di infrazione avviate, la Commissione ha superato questo termine di 12 mesi nel trattare casi di mancata comunicazione. Come illustra l'*allegato I, tabella 1*, nei due casi in cui ha formulato un parere motivato, la Commissione ha impiegato oltre due anni per passare allo stadio successivo nella fase precontenziosa (dalla lettera di costituzione in mora al parere motivato).

La Commissione tiene conto dei risultati delle revisioni tra pari

29 Durante il periodo considerato nell'audit della Corte, la Commissione ha utilizzato l'esito delle revisioni tra pari come fonte di informazioni nel valutare la corrispondenza tra le disposizioni di uno Stato membro e le direttive Euratom. Ad esempio, la strategia per il recepimento e l'attuazione della direttiva sulla sicurezza nucleare fa riferimento ai risultati delle revisioni tra pari, mentre le linee-guida interpretative della stessa direttiva spiegano il ruolo delle relazioni sulle revisioni tra pari nel valutare la conformità.

30 La Commissione può partecipare alle missioni di revisione tra pari in qualità di osservatore, cosa che ha fatto occasionalmente. Contribuisce inoltre al seguito dato

²² Causa C-247/87 *Star Fruit Company SA* contro Commissione delle Comunità europee.

²³ Comunicazione della Commissione, "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", C(2016) 8600 *final* del 21 dicembre 2016.

²⁴ Comunicazione della Commissione, "Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario", COM(2007) 502 *final*.

alle revisioni tra pari nel suo ruolo di membro dell'ENSREG. Una volta completate le verifiche del recepimento e della corrispondenza delle disposizioni, la Commissione continuerà a essere responsabile del monitoraggio dei risultati delle revisioni tra pari.

La Commissione gestisce in modo soddisfacente i meccanismi dell'UE per la notifica tempestiva e lo scambio di informazioni

31 La Commissione gestisce, amministra e sviluppa il sistema ECURIE, uno strumento utilizzato per dare attuazione alla decisione del Consiglio²⁵ sui meccanismi dell'UE per la notifica tempestiva e lo scambio di informazioni in caso di emergenza radioattiva. La Corte ha valutato fino a che punto la commissione gestisca in modo soddisfacente questi meccanismi esaminando se essa faccia in modo che il sistema soddisfi le aspettative (in particolare, se ottemperi agli obblighi che discendono dalla decisione del Consiglio), se valuti periodicamente le procedure, se individui le debolezze (comprese quelle potenziali) e se ne assicuri un adeguato monitoraggio e sottoponga i sistemi a test a intervalli regolari.

32 Ai sensi della decisione del Consiglio, gli Stati membri sono tenuti a informare tempestivamente la Commissione e tutti gli altri Stati membri potenzialmente interessati da un inconveniente emettendo una notifica di allarme nel sistema ECURIE²⁶. Analogamente, la Commissione deve trasmettere a tutti gli Stati membri ogni informazione da essa ricevuta in merito ad aumenti significativi dei tassi di radioattività o agli incidenti nucleari avvenuti in paesi non appartenenti all'UE²⁷. Gli Stati membri possono anche inviare, su base volontaria, notifiche urgenti per condividere le informazioni. La Commissione rende disponibili le informazioni trasmesse tramite il sistema ECURIE a tutti i punti di contatto ECURIE 24 ore su 24 e 7 giorni su 7.

²⁵ Decisione 87/600/Euratom del Consiglio, del 14 dicembre 1987, concernente le modalità comunitarie di uno scambio rapido d'informazioni in caso di emergenza radioattiva.

²⁶ Gli eventi che comportano una notifica formale di messaggio di allarme ECURIE sono stabiliti all'articolo 1 della decisione del Consiglio. In sintesi, l'articolo dispone che gli Stati partecipanti devono lanciare un allarme ECURIE se:

- (1) lo Stato ha un'emergenza radiologica e, pertanto, decide di adottare contromisure di ampia portata per proteggere la popolazione, oppure
- (2) lo Stato rileva livelli anomali di radiazioni nell'ambiente e decide, pertanto, di adottare contromisure di ampia portata per proteggere la popolazione.

²⁷ Articolo 5 della decisione 87/600/Euratom del Consiglio.

33 Sebbene rimanga una competenza nazionale fornire meccanismi di preparazione e risposta alle emergenze, tutti gli Stati membri sono tenuti a partecipare a ECURIE, mentre i paesi terzi possono chiedere di parteciparvi su base volontaria²⁸. I requisiti relativi ai meccanismi UE non impediscono agli Stati membri di disporre di propri meccanismi aggiuntivi, quali accordi nazionali, bilaterali o multilaterali sullo scambio di informazioni e sulla cooperazione in caso di emergenze.

34 Una volta che uno Stato partecipante invia una notifica di allarme nel sistema ECURIE, la Commissione ne verifica l'autenticità e lo trasmette a tutti gli altri paesi partecipanti. Dopo la prima notifica, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione, con cadenza adeguata, le misure che intendono adottare e i livelli di radioattività da essi misurati. La Commissione non valuta il contenuto della notifica né decide se vada emessa una notifica di emergenza, in quanto è responsabilità degli Stati membri. Alla Commissione spetta assicurare la condivisione tempestiva delle informazioni²⁹.

35 La Commissione ha integrato il sistema ECURIE con la Piattaforma dell'Unione europea per lo scambio di dati radiologici (EURDEP), una piattaforma Internet che mette a disposizione della autorità i dati di monitoraggio radiologico pressoché in tempo reale. EURDEP è uno strumento utilizzato nell'ambito del sistema ECURIE per agevolare la fornitura di alcune informazioni³⁰. EURDEP beneficia anche delle infrastrutture nazionali esistenti, sotto forma di stazioni e rete di monitoraggio a livello nazionale. La partecipazione degli Stati membri dell'UE è obbligatoria, mentre i paesi non UE partecipano su base volontaria. Un sito Internet accessibile gratuitamente consente al pubblico di visualizzare le informazioni grafiche sui livelli di radioattività nella zona EURDEP.

²⁸ Al momento del presente audit, vi partecipavano quattro paesi non UE: Svizzera, Norvegia, Montenegro e Macedonia del Nord.

²⁹ L'articolo 5, paragrafo 1, della decisione 87/600/Euratom del Consiglio recita: "Alla ricezione delle informazioni di cui agli articoli 2, 3 e 4, la Commissione le trasmette immediatamente alle autorità competenti di tutti gli altri Stati membri, fatto salvo l'articolo 6 [...]".

³⁰ Gli Stati membri devono continuare a informare la Commissione a intervalli adeguati in merito ai tassi di radioattività: articolo 3, paragrafo 1, lettere e) e f), e paragrafo 3, e articolo 4, lettera b), della decisione 87/600/Euratom del Consiglio.

36 I meccanismi ECURIE sono convenuti, discussi e riesaminati alle riunioni tra le autorità competenti degli Stati membri³¹. La Commissione convoca queste riunioni in media ogni due anni. Vi si trattano anche gli insegnamenti appresi e le problematiche individuate. I cambiamenti concordati sono documentati nelle istruzioni di comunicazione ECURIE, in cui sono riportate le procedure convenute tra la Commissione e gli Stati membri³².

37 La Corte ha constatato che la Commissione ha costantemente sviluppato il sistema ECURIE per assicurarne il corretto funzionamento e l'aggiornamento tecnologico. La Commissione ha stabilito le procedure e fornisce istruzioni agli utenti. Organizza periodicamente esercizi per verificare i meccanismi³³. Ha condotto o commissionato analisi del sistema ECURIE per valutarlo e migliorarlo. Ha sviluppato ECURIE in coordinamento con il sistema unificato dell'AIEA per lo scambio di informazioni in caso di inconvenienti ed emergenze (*Unified System for Information Exchange in Incidents and Emergencies*, USIE). ECURIE si è inoltre dimostrato tecnicamente operativo in casi reali quando gli Stati membri hanno trasmesso allarmi³⁴.

38 La Corte ha però constatato che la Commissione non ha assicurato un seguito a certe importanti possibilità di miglioramento che aveva individuato nel valutare i meccanismi. Ad esempio, dall'esperienza acquisita con gli allarmi ECURIE reali è risultato che la comunicazione pubblica è importante e dovrebbe far parte degli esercizi ECURIE. La Commissione ha inoltre individuato la necessità di sviluppare un programma di formazione ECURIE periodica per le autorità nazionali e il proprio personale. La Corte ha riscontrato che la Commissione aveva compiuto scarsi progressi nel colmare queste lacune, pur considerandole importanti.

³¹ In forza dell'articolo 5, paragrafo 2, della decisione 87/600/Euratom del Consiglio, la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri fissano di comune accordo le modalità particolareggiate per lo scambio tempestivo di informazioni in caso di emergenza radiologica.

³² Conformemente all'articolo 5, paragrafo 2, della decisione 87/600/Euratom del Consiglio.

³³ Articolo 5, paragrafo 2, della decisione 87/600/Euratom del Consiglio.

³⁴ Al momento dell'audit, sono stati lanciati allarmi ECURIE in due occasioni, entrambe nel 2008: per l'inconveniente in Slovenia (Krsko) il 4 giugno 2008 e per l'inconveniente a un impianto di produzione di radioisotopi IRE in Belgio (Fleurus) il 28 agosto 2008.

I pareri della Commissione sui progetti di investimento contribuiscono ad accrescere la sicurezza nucleare

39 Le persone e le imprese (investitori) sono tenute a notificare alla Commissione i progetti di investimento riguardanti nuovi impianti, sostituzioni o conversioni nel settore nucleare non più tardi di tre mesi prima della conclusione dei primi contratti con i fornitori. Se è l'investitore a svolgere i lavori, il termine ultimo per la comunicazione scade tre mesi prima dell'inizio dei lavori.

40 Due regolamenti Euratom definiscono i tipi di investimenti interessati e le informazioni che gli investitori devono fornire. Il regolamento (Euratom) n. 2587/1999 del Consiglio precisa i tipi di progetti che vanno notificati alla Commissione, nonché le soglie di spesa per ciascun tipo di progetto per il quale la notifica è obbligatoria. Il regolamento (Euratom) n. 1209/2000 della Commissione precisa il contenuto della notifica.

41 Ai sensi dell'articolo 43 del trattato Euratom, la Commissione è tenuta a discutere con gli investitori **“tutti gli aspetti”** dei progetti di investimento che riguardano gli obiettivi del trattato. A seguito di tale discussione, la Commissione comunica i propri pareri allo Stato membro in questione. Né il trattato Euratom né il diritto derivato fissano un limite temporale per l'analisi del progetto da parte della Commissione.

42 I pareri della Commissione sui progetti di investimento nel settore nucleare non sono giuridicamente vincolanti³⁵. Tuttavia, solo un progetto con un parere “favorevole” può beneficiare di un prestito Euratom³⁶.

Nei pareri si valuta se gli investimenti rispettino gli obblighi giuridici e si suggeriscono miglioramenti

43 Nel periodo 2000-2018 la Commissione ha adottato 75 pareri. In tutti i pareri emanati, la Commissione ha concluso che gli investimenti rispettavano gli obiettivi del trattato, in alcuni casi a determinate condizioni illustrate nel parere.

³⁵ L'articolo 288 del TFUE recita: “Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti”.

³⁶ Ai sensi della decisione n. 94/179/Euratom del Consiglio, è necessario un parere favorevole della Commissione “sul piano tecnico ed economico” per erogare prestiti Euratom a favore di progetti di investimento aventi per oggetto la produzione industriale di elettricità in centrali nucleari realizzati negli Stati membri e nei paesi non-UE ammissibili.

44 La Corte ha analizzato quattro pareri emanati dalla Commissione su progetti di investimento nel settore nucleare, per valutare se la Commissione segua la procedura prevista dal trattato Euratom³⁷ e dal diritto derivato³⁸, nonché se accerti che il progetto soddisfa tutti gli obblighi applicabili in forza del trattato Euratom per quanto concerne la sicurezza nucleare. La Corte ha selezionato i pareri della Commissione più recenti, tenendo conto della pertinenza (tipo) e della rilevanza del progetto di investimento.

45 Da quanto constatato dalla Corte, in tutti i quattro pareri la Commissione aveva accertato il rispetto, da parte del progetto, di tutti gli obblighi applicabili sanciti dal trattato Euratom in termini di sicurezza nucleare. La Commissione appura che il progetto di investimento preveda e garantisca il rispetto degli obiettivi di sicurezza nucleare fin dalle primissime fasi. I pareri sono corroborati da prove scientifiche a sostegno delle raccomandazioni proposte, che sono discusse con l'investitore.

46 Ad esempio, due dei pareri della Commissione³⁹ menzionano:

- il parere positivo espresso dallo *Scientific Council for Ionising Radiation* (Consiglio scientifico per le radiazioni ionizzanti) sulla valutazione del progetto dell'investitore;
- le azioni e gli investimenti necessari per assicurare un esercizio a lungo termine dell'impianto in sicurezza;
- i piani per il costante incremento della sicurezza nucleare;
- il piano d'azione in esito alle prove di stress;
- le revisioni tra pari e le successive azioni intraprese dall'investitore.

³⁷ Articoli 41-43.

³⁸ Regolamento (Euratom) n. 2587/1999 del Consiglio, del 2 dicembre 1999, che definisce i progetti di investimento che devono essere comunicati alla Commissione in base all'articolo 41 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (GU L 315 del 9.12.1999, pagg. 1-3);

regolamento (Euratom) n. 1209/2000 della Commissione, dell'8 giugno 2000, che definisce le procedure per effettuare le comunicazioni prescritte ai sensi dell'articolo 41 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (GU L 138 del 9.6.2000, pagg. 12-14).

³⁹ Pubblicati sul sito Internet dell'investitore il 23 marzo 2017.

47 Questi due pareri invocano inoltre:

- o la realizzazione completa e tempestiva di tutte le misure e raccomandazioni risultanti dalle prove di stress;
- o la realizzazione completa e tempestiva di tutte le misure e raccomandazioni risultanti dalle revisioni tra pari;
- o la realizzazione tempestiva di miglioramenti in termini di sicurezza;
- o la pianificazione e la realizzazione di una soluzione, nella centrale nucleare, per lo smaltimento del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi.

Occorre un aggiornamento del quadro normativo in vigore per riflettere i recenti sviluppi nel campo della sicurezza nucleare

48 I regolamenti (Euratom) n. 2587/1999 e n. 1209/2000 sono stati adottati vent'anni fa, prima dei più recenti sviluppi strategici e normativi nel campo della sicurezza nucleare e della gestione dei rifiuti radioattivi, rappresentati dalle strategie energetiche europee del 2014 e del 2015⁴⁰, che fissano gli obiettivi dell'UE in questo ambito, e dalle più recenti direttive Euratom (la direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito del 2011, la direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza del 2013 e la direttiva sulla sicurezza nucleare aggiornata nel 2014).

49 Per poter discutere di “tutti gli aspetti” dei progetti di investimento che riguardano gli obiettivi del trattato⁴¹, la Commissione necessita di ampie informazioni dall'investitore. L'articolo 3 del regolamento (Euratom) n. 2587/1999 dispone che i progetti “*devono comprendere le indicazioni, e soltanto quelle, necessarie alla discussione [...], in particolare tutte le informazioni relative*”, fra l'altro, al tipo di prodotti o attività e alla capacità di produzione e di immagazzinamento. Il regolamento (Euratom) n. 1209/2000 definisce la portata delle informazioni che l'investitore è tenuto a comunicare.

⁴⁰ “Strategia europea di sicurezza energetica”, COM(2014) 330; “Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici”, COM(2015) 80.

⁴¹ Come sancisce l'articolo 43 del trattato Euratom.

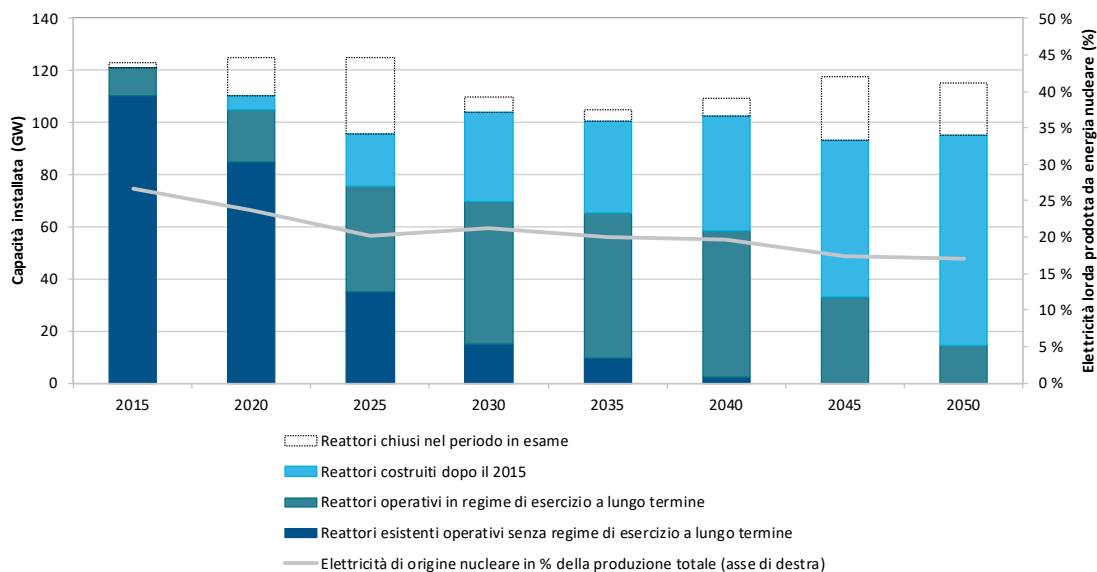
50 Questi due regolamenti sono obsoleti per quanto riguarda i tipi di investimenti da notificare, in quanto non riflettono i più recenti sviluppi nel settore nucleare.

51 La Corte ha rilevato la notifica di un investimento in una nuova tecnologia, per la quale la Commissione aveva dovuto chiedere informazioni aggiuntive per chiarire in quale attività industriale rientrasse il progetto, dal momento che l'attività notificata non ricadeva in nessuna delle categorie elencate nel regolamento (Euratom) n. 2587/1999. In questo caso, l'investitore ha accettato di fornire le informazioni aggiuntive richieste dalla Commissione. Tuttavia, la Corte ha rilevato un altro caso di investimento nell'esercizio a lungo termine che l'investitore si è rifiutato di notificare alla Commissione, argomentando che l'esercizio a lungo termine non è di per sé un investimento, bensì un processo costante di aggiornamento e modernizzazione di un reattore, che non va notificato. Poiché il regolamento (Euratom) n. 2587/1999 non specifica se occorra notificare alla Commissione questi tipi di investimenti, la notifica di tali progetti dipende dalla buona volontà degli investitori.

52 Il fatto che non sia chiaro se gli investimenti per l'esercizio a lungo termine debbano essere soggetti a notifica obbligatoria riveste particolare importanza, in quanto l'età media dei reattori europei si sta avvicinando ai 30 anni. Molti reattori sono sottoposti a investimenti per l'esercizio a lungo termine per prolungare l'operatività degli impianti nucleari oltre la durata originariamente prevista. La Commissione si attende che, negli anni a venire, questo tipo di investimenti rappresenti la maggior parte degli investimenti nucleari nel breve e medio periodo⁴² (cfr. [figura 6](#)).

⁴² SWD(2017) 158 final, "Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission Nuclear Illustrative Programme Presented under Article 40 of the Euratom Treaty".

Figura 6 – Proiezione della capacità nucleare installata, compresi gli impianti in esercizio a lungo termine (UE-28)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di un grafico fornito dalla Commissione.

53 La Corte ha osservato inoltre che, per quanto concerne le soglie di investimento (importi della spesa) stabilite nel regolamento (Euratom) n. 2587/1999, non è chiaro cosa debba essere preso in considerazione per calcolare il costo totale dell'investimento (ad esempio, su quale arco temporale, per quale tipo di investimento, ecc.).

54 Tra il 2015 e il 2018, la Commissione ha inviato cinque lettere a investitori per ricordare loro gli obblighi di notifica. La Corte ha esaminato tutti i cinque casi. In un caso, l'investitore non ha risposto alla Commissione. In un altro, l'investitore si è rifiutato di notificare un investimento, argomentando che non superava la soglia di spesa di cui al regolamento (Euratom) n. 2587/1999. Secondo l'investitore, il requisito si applica unicamente alle singole componenti che superano la soglia stabilita e non al progetto nel suo complesso.

55 In nessuno dei cinque casi la Commissione ha applicato le procedure per perseguire i casi di inosservanza. La Commissione, qualora ritenga che un investitore non abbia assolto l'obbligo di notificare un progetto di investimento, potrebbe considerare di avviare una procedura precontenziosa nei confronti dello Stato membro in questione (ulteriori scambi di informazioni e riunioni con l'investitore e/o lo Stato membro), eventualmente seguita da una procedura d'infrazione. Al momento dell'audit, la Commissione non aveva intrapreso alcuna azione ulteriore per far rispettare l'obbligo di notifica dei progetti. La motivazione da essa addotta per non

procedere in questi casi era che la normativa non definiva con precisione il tipo e le dimensioni dei progetti per i quali è obbligatoria una notifica.

56 Nel “Pacchetto Unione dell’energia” del 2015, la Commissione si impegna ad aggiornare e migliorare i requisiti relativi alle informazioni da fornire in merito ai progetti di installazione nucleare, tra l’altro precisando meglio le informazioni che gli investitori devono comunicare⁴³. Fissa al 2015 il termine ultimo per un regolamento del Consiglio che aggiorni i requisiti per notificare gli investimenti nel settore nucleare.

57 Nel 2015 la Commissione ha presentato la valutazione d’impatto iniziale per il regolamento aggiornato, che specificava maggiormente il tipo di investimenti sottoposti all’obbligo di notifica e le informazioni che l’investitore deve fornire. A questa, è seguita una consultazione pubblica⁴⁴, alla quale hanno risposto 40 portatori di interessi (potenziali investitori, associazioni industriali, amministrazioni pubbliche, autorità di regolamentazione, ONG e privati cittadini). Seppur proponendo soluzioni diverse, tutti convenivano che si poteva rendere più efficace la procedura che porta all’adozione del parere della Commissione.

58 Stando al programma della Commissione, la data di adozione di un regolamento aggiornato è prevista per il secondo trimestre del 2020. Al momento dell’audit della Corte, la Commissione non ha ancora finalizzato la valutazione dei riscontri avuti nella consultazione pubblica del 2016 e non aveva ancora stilato la relazione iniziale (fase successiva del processo⁴⁵). La Commissione non ha spiegato i motivi del ritardo nell’aggiornamento del quadro normativo.

La Commissione non aveva posto in essere una solida procedura per elaborare i pareri sui progetti di investimento nel settore nucleare e verificare il funzionamento degli impianti di monitoraggio della radioattività

59 La Corte ha valutato in che modo la Commissione predisponga i pareri sui progetti di investimento nel settore nucleare e come organizzi le verifiche che conduce

⁴³ COM(2015) 80 *final* (Pacchetto Unione dell’energia).

⁴⁴ Consultazione pubblica sulla revisione dei requisiti informativi e procedurali ai sensi degli articoli 41-44 del trattato Euratom.

⁴⁵ *Better Regulation Guidelines* (Orientamenti per legiferare meglio) del 2017: capitolo I “*Better Regulation in the Commission*” e capitolo III “*Guidelines on impact assessment*”.

sugli impianti degli Stati per il monitoraggio permanente del grado di radioattività dell'atmosfera, delle acque e del suolo.

Elaborazione dei pareri

60 Per i quattro pareri selezionati, la Corte ha esaminato se le procedure della Commissione per elaborare i pareri abbiano assicurato una valutazione completa, uniforme e coerente degli investimenti nucleari.

61 Nel condurre la valutazione, la Commissione segue la procedura quadro prevista dagli articoli 41-44 del trattato Euratom (cfr. paragrafo **39**); dai regolamenti (Euratom) n. 2587/1999 e n. 1209/2000 (cfr. paragrafo **40**); da un atto di delega del 2002⁴⁶ e dal verbale⁴⁷ applicato dai servizi della Commissione.

62 La direzione generale Energia coordina la procedura di elaborazione del parere, che comprende la consultazione di altri 12 servizi della Commissione. Spetta alla direzione generale coordinatrice raccogliere i riscontri degli altri servizi e discutere con l'investitore eventuali aspetti che destano preoccupazione. I pareri della Commissione seguono un modello convenzionale. Dopo una procedura di convalida interna, il commissario per l'Energia adotta, a nome della Commissione, i pareri sui progetti di investimento nel settore nucleare.

63 La Corte ha riscontrato una serie di limitazioni nella procedura quadro della Commissione:

- o la Commissione non ha definito la portata della valutazione per tipo di progetto, i criteri per far sì che essa tratti tutti gli aspetti pertinenti, oppure in che modo utilizzare, nell'elaborare i pareri, altre informazioni sulla sicurezza nucleare, come le prove di stress, le revisioni tra pari e i risultati del recepimento delle direttive. Gli "ambiti di valutazione", invece, vengono definiti dalla Commissione volta per volta, a seconda delle caratteristiche del progetto notificato;
- o per i progetti considerati complessi e altamente tecnici, la Commissione può produrre relazioni tecniche e documentazione interna che riassume l'attività sfociata nel parere. Non vi sono però criteri che definiscono quando un progetto è considerato complesso e quando occorra redigere tale documentazione.

⁴⁶ SEC(2002) 583.

⁴⁷ PV(2002) 1569 *final*.

64 La Corte ritiene che la procedura quadro in essere non assicuri coerenza, completezza e uniformità nei pareri della Commissione. Ad esempio, si è constatato che in un parere, a differenza di altri esaminati, la Commissione non considera aspetti come il rispetto del quadro normativo in materia di sicurezza nucleare e radioprotezione, la sicurezza dell'approvvigionamento di combustibile, la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi e/o la disattivazione degli impianti, oppure i controlli di sicurezza nucleare.

65 La Commissione ha riconosciuto la necessità di migliorare le procedure e nel 2017 ha stilato un progetto di documento. Al momento dell'audit, tuttavia, non lo aveva ancora approvato.

Verifica degli impianti di monitoraggio della radioattività

66 Ai sensi dell'articolo 35 del trattato Euratom, ciascuno Stato membro è tenuto a provvedere agli impianti necessari per effettuare il monitoraggio permanente del grado di radioattività dell'atmosfera, delle acque e del suolo, nonché ad assicurare l'osservanza delle norme fondamentali. Sempre ai sensi dello stesso articolo, la Commissione ha il diritto di verificare "il funzionamento e l'efficacia" di tali impianti.

67 L'obiettivo globale delle verifiche a norma dell'articolo 35 è controllare se gli impianti per il monitoraggio permanente sono posti in essere e sono operativi e se il monitoraggio è effettuato in modo efficiente⁴⁸. La Commissione verifica sia il funzionamento che l'efficienza degli impianti (compresi i laboratori di analisi, le attrezzature mobili di monitoraggio, ecc.), unitamente all'adeguatezza del sistema di monitoraggio ambientale.

68 La Corte ha valutato se la Commissione si fosse avvalsa del proprio diritto di verificare detti impianti conducendo controlli a intervalli regolari, applicando una metodologia chiara e uniforme, comunicando in modo adeguato le risultanze e assicurando loro un seguito.

69 Una comunicazione della Commissione⁴⁹ delinea le modalità per la conduzione delle visite di controllo e fornisce una descrizione generale dell'ambito di applicazione,

⁴⁸ SWD(2013) 226 *final*.

⁴⁹ Controllo degli impianti di monitoraggio della radioattività ambientale ai sensi dell'articolo 35 del trattato Euratom – Disposizioni pratiche per lo svolgimento delle visite di controllo negli Stati membri (2006/C 155/02), comunicazione del 4 luglio 2006.

dell'obiettivo, dei principi per la selezione degli impianti da verificare, della pianificazione delle visite e della rendicontazione.

70 La Commissione effettua i controlli sulla base di un programma modulato triennale⁵⁰, aggiornato ogni sei mesi. I principali criteri per la selezione degli impianti da verificare sono la copertura territoriale, l'esperienza acquisita con le precedenti verifiche, nonché l'interesse pubblico. Per la pianificazione, la Commissione segue la copertura territoriale, ossia il numero di controlli in ciascuno Stato membro. Al momento dell'audit, la Commissione conduceva in media circa 5-6 controlli all'anno.

71 La prassi abituale della Commissione è di pubblicare le proprie constatazioni principali e una relazione tecnica, unitamente alle osservazioni dello Stato membro. Nella relazione di verifica, la Commissione può formulare raccomandazioni e proposte oppure consigliare una pratica o un'apparecchiatura particolarmente valida. Essa assicura un seguito alle proprie constatazioni per singolo caso, alla luce della specificità della verifica e dell'importanza delle raccomandazioni. Se sono formulate raccomandazioni, chiede allo Stato membro di riferire in merito alle azioni intraprese. Può inoltre condurre una nuova visita di verifica per controllare che le precedenti raccomandazioni abbiano ricevuto la debita attenzione.

72 Quanto alla metodologia per l'esecuzione delle verifiche, la Corte ha rilevato carenze analoghe a quelle individuate per i pareri della Commissione sui progetti di investimento nel settore nucleare. La Commissione non disponeva né di orientamenti su una metodologia specifica per condurre le verifiche, né di criteri per valutare il funzionamento e l'efficienza degli impianti o l'adeguatezza del programma di monitoraggio ambientale. Non era concordato alcun orientamento per la procedura di *follow-up* che definisse i casi in cui la Commissione dovrebbe eseguire una nuova visita di verifica.

73 Negli anni recenti, la Commissione ha condotto un progetto interno volto a elaborare orientamenti per l'esecuzione delle verifiche, comprendenti una chiara metodologia e criteri stabiliti. Al momento dell'audit, tuttavia, non era stato raggiunto un accordo interno su tali orientamenti.

⁵⁰ Ai sensi della comunicazione 2006/C 155/02 del 4 luglio 2006, punto 15), "le verifiche sono generalmente effettuate conformemente ad un programma annuale adottato dai servizi della Commissione".

Conclusioni e raccomandazioni

74 La Corte conclude che, nel complesso, la Commissione ha fornito un valido contributo alla sicurezza nucleare nell'UE, ma potrebbe aggiornare il quadro normativo e i propri orientamenti interni.

75 Per quanto riguarda il ruolo della Commissione nel monitorare il recepimento delle direttive Euratom nel diritto nazionale, la Corte ha riscontrato che la Commissione era meglio preparata per le due direttive più recenti (ossia la direttiva modificata sulla sicurezza nucleare e la direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza) che per la precedente direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito (paragrafi 23-24). Rispetto a quest'ultima, nelle prime due direttive menzionate i servizi della Commissione hanno approvato i principali documenti strategici prima della scadenza del termine ultimo per il recepimento e ha utilizzato più strumenti di promozione della conformità.

76 Per la direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito, a quasi sei anni dal termine ultimo per il recepimento, erano ancora pendenti 13 procedure di infrazione per non conformità (paragrafi 25-26). Parimenti, quattro anni dopo la scadenza del termine erano ancora in corso nella maggior parte degli Stati membri procedure di infrazione per la non conformità dei programmi nazionali richiesti dalla medesima direttiva. La Corte ha osservato che le procedure di infrazione talvolta sono avanzate con lentezza (paragrafi 26-28).

Raccomandazione 1 – Aggiornare l'approccio al monitoraggio del recepimento delle direttive Euratom

Per facilitare e monitorare con maggiore efficacia il recepimento tempestivo, completo e corretto delle future direttive Euratom da parte degli Stati membri, la Commissione dovrebbe definire linee-guida che prevedano una valutazione dei rischi nonché l'approvazione di una strategia e di orientamenti interpretativi almeno un anno prima della scadenza del termine per il recepimento. La strategia dovrebbe stabilire il ricorso a strumenti di promozione della conformità a partire dalla fase antecedente il recepimento.

Data-obiettivo di attuazione: direttive adottate dopo il 2020

77 Il ruolo della Commissione nell'approccio transfrontaliero in caso di emergenza radiologica è sostanzialmente limitato al mantenimento di uno strumento tecnico,

poiché rientra nella competenza nazionale fornire meccanismi di preparazione e risposta alle emergenze. La Commissione gestisce in modo soddisfacente il sistema ECURIE in ottemperanza agli obblighi che le incombono dalla decisione 87/600 del Consiglio (paragrafi [31-36](#)), anche se può migliorare il seguito dato agli insegnamenti tratti e agli aspetti che a suo giudizio necessitano di miglioramenti.

78 Per quanto riguarda i pareri della Commissione sui progetti di investimento, la Corte ha constatato che il quadro in vigore non è aggiornato ai più recenti sviluppi strategici, normativi e tecnologici nel settore della sicurezza nucleare (paragrafi [48-55](#)). Non consente alla Commissione di ottenere le informazioni di cui necessita per discutere “**tutti gli aspetti**” dei progetti di investimento che riguardano gli obiettivi del trattato⁵¹. Al momento dell’audit, la Commissione non aveva compiuto passi avanti dal 2016 nella procedura per proporre un aggiornamento della normativa (paragrafi [56-58](#)).

79 La Commissione si avvale delle risultanze delle revisioni tra pari come fonte di informazioni nel valutare il recepimento e l’attuazione delle direttive (paragrafo [29](#)) e nell’elaborare i propri pareri sui progetti di investimento (paragrafi [46-47](#)). Una volta completate le verifiche del recepimento e della corrispondenza delle disposizioni, la Commissione continuerà a essere responsabile del monitoraggio dei risultati delle revisioni tra pari.

Raccomandazione 2 – Aggiornare il quadro normativo

Quando, in linea con il “Pacchetto Unione dell’energia” del 2015, la Commissione presenta una proposta normativa di aggiornamento del quadro concernente i progetti di investimento nel settore nucleare, dovrebbe tenere conto:

- dei più recenti sviluppi normativi e strategici nel campo della sicurezza nucleare, nonché delle più recenti direttive Euratom;
- della più recente evoluzione riguardante la natura dei progetti di investimento nel settore nucleare, in particolare per quanto concerne le nuove tecnologie e l’esercizio a lungo termine;
- dell’esperienza acquisita grazie alla partecipazione, in qualità di osservatore, alle revisioni tra pari.

⁵¹ Come sancisce l’articolo 43 del trattato Euratom.

Data-obiettivo di attuazione: 2022

80 La Commissione contribuisce ad accrescere la sicurezza nucleare e la radioprotezione nell'UE formulando pareri sui progetti di investimento nel settore nucleare e verificando gli impianti utilizzati dagli Stati membri per il monitoraggio permanente del grado di radioattività. Dall'audit della Corte, tuttavia, sono emerse alcune limitazioni che possono ridurre il valore aggiunto delle attività della Commissione. La Corte ha riscontrato che la Commissione non dispone di solide procedure per elaborare i pareri sugli investimenti nel settore nucleare (paragrafi 60-65) e verificare gli impianti degli Stati membri per il monitoraggio della radioattività (paragrafi 66-73). La mancanza di metodologie approvate lascia ampi margini di discrezionalità alla Commissione, a scapito della completezza, uniformità e coerenza di dette attività.

Raccomandazione 3 – Aggiornare le procedure

Per assicurare un approccio coerente e uniforme al controllo degli impianti di monitoraggio della radioattività e all'elaborazione dei pareri sugli investimenti nel settore nucleare, la Commissione dovrebbe stabilire procedure interne affinché il lavoro sia svolto, documentato ed esaminato in modo uniforme.

Data-obiettivo di attuazione: 2022

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da João Figueiredo, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione dell'8 gennaio 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Allegati

Allegato I – Le verifiche della Commissione

Tabella 1 – Verifiche del recepimento

	Direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito	Direttiva sulla sicurezza nucleare	Direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza
Termine per il recepimento	23.8.2013	15.8.2017	6.2.2018
Notifiche presentate entro il termine stabilito o prima dell'avvio di una procedura per mancata comunicazione	17	24	21
Conclusione delle verifiche degli Stati membri che hanno notificato le misure di recepimento prima dell'avvio di una procedura di infrazione per mancata comunicazione	11/2013	06/2018	in corso ⁵²
Durata delle verifiche degli Stati membri che hanno notificato le misure di recepimento prima dell'avvio di una procedura di infrazione (mesi) – valore-obiettivo: 6 mesi ⁵³	3	10	in corso
Numero di Stati membri che non hanno notificato il completo recepimento al momento dell'audit (luglio 2019)	0	1	8
Numero di procedure di infrazione per mancata comunicazione e per incompletezza	13	7	9
Mesi intercorsi tra la lettera di costituzione in mora e il parere motivato	24-29	6-9	8-10
Durata complessiva delle procedure di infrazione (in mesi)	50 ⁵⁴	in corso	in corso

⁵² La Commissione prevede di ultimare le verifiche nel primo trimestre del 2020; durata prevista: 23-25 mesi.

⁵³ Commissione, Strumento per legiferare meglio n. 37.

⁵⁴ Durata della procedura di infrazione più lunga.

Tabella 2 – Verifiche della corrispondenza delle disposizioni

	Direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito	Direttiva sulla sicurezza nucleare	Direttiva sulle norme fondamentali di sicurezza
Inizio della verifica	24.8.2013	1.6.2018	Verifica non ancora iniziata
Fine della verifica	06/2018	in corso	Verifica non ancora iniziata
Durata totale della verifica (mesi) – valore-obiettivo: 16-24 mesi ⁵⁵	57	in corso	Verifica non ancora iniziata
Numero di verifiche (una per Stato membro) ultimate al momento dell'audit	28	14	Verifica non ancora iniziata
Numero di procedure di infrazione avviate	15	0	Verifica non ancora iniziata
Numero di procedure di infrazione pendenti al momento dell'audit	13	0	Verifica non ancora iniziata

Tabella 3 – Programmi nazionali ai sensi della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito

	Mancata comunicazione	Non conformità
Inizio della verifica	23.8.2015	23.8.2015
Fine della verifica	11/2015	05/2018
Durata complessiva della verifica (mesi)	3	33
Numero di procedure di infrazione avviate	9	17
Numero di procedure di infrazione pendenti al momento dell'audit	1	17

⁵⁵ Commissione, Strumento per legiferare meglio n. 37.

Allegato II – Disposizioni non corrispondenti: esempi di casi nel recepimento della direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito

Direttiva sui rifiuti radioattivi e sul combustibile esaurito Articolo	Requisito	Mancata corrispondenza
Articolo 5, paragrafo 1, lettera c)	Gli Stati membri sono tenuti a istituire un quadro nazionale che comprenda un sistema di licenze per le attività e/o gli impianti di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi.	Il sistema di licenze istituito da alcuni Stati membri non comprendeva tutte le attività relative alla gestione del combustibile esaurito o dei rifiuti radioattivi, come lo smaltimento di questi ultimi nonché la localizzazione, la progettazione, la costruzione e la chiusura degli impianti.
Articolo 6, paragrafo 3	Gli Stati membri devono provvedere affinché l'autorità di regolamentazione competente sia dotata dei poteri giuridici e delle risorse umane e finanziarie necessari per adempiere agli obblighi che le incombono in forza della direttiva in esame.	Alcuni Stati membri non hanno dimostrato che la propria autorità di regolamentazione fosse dotata delle risorse necessarie per adempiere agli obblighi che le incombono in forza della direttiva in esame.
Articolo 7, paragrafo 3	Gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché i requisiti per l'ottenimento di una licenza comprendano una dimostrazione della sicurezza che contempla lo sviluppo e l'esercizio di attività nucleari e lo sviluppo, l'esercizio e la disattivazione o la chiusura di impianti nucleari, compresa la fase di post-chiusura per gli impianti di smaltimento.	Alcuni Stati membri non hanno provveduto affinché i requisiti di dimostrazione della sicurezza contemplassero tutti gli aspetti previsti.
Articolo 7, paragrafo 5	I quadri nazionali devono sancire l'obbligo per i titolari delle licenze di prevedere adeguate risorse finanziarie e umane.	Alcuni Stati membri non hanno fatto alcun riferimento all'adeguatezza delle risorse umane.
Articolo 8	I quadri nazionali devono sancire l'obbligo per tutte le parti di prendere misure per l'istruzione e la formazione del personale, nonché di intraprendere attività di ricerca e sviluppo per soddisfare ("contemplare") le esigenze dei programmi nazionali.	Alcuni Stati membri non hanno provveduto affinché tutte le parti, compresi i generatori, i titolari di licenze, le autorità di regolamentazione competenti e altre autorità, fossero tenute a prendere misure per l'istruzione e la formazione del personale. Le misure di recepimento di alcuni Stati membri non fanno alcun riferimento alle attività di ricerca e sviluppo.

Glossario

Combustibile esaurito: combustibile nucleare rimosso dal nocciolo di un reattore dopo l'irradiazione. Può essere ritrattato o smaltito, se considerato rifiuto radioattivo.

Emergenza: radiazione o situazione nucleare imprevista che richiede un'azione immediata per scongiurare o attenuare gravi conseguenze negative.

Esercizio a lungo termine: esercizio di una centrale nucleare al di là del periodo di tempo stabilito nella licenza, nelle norme o nei regolamenti, purché continui a soddisfare i requisiti per la licenza.

Impianto nucleare: una centrale nucleare, un impianto di arricchimento, un impianto di fabbricazione di combustibile nucleare, un impianto di riprocessamento, un reattore di ricerca, una struttura per lo stoccaggio del combustibile irraggiato, nonché le strutture per lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi ubicate nello stesso sito.

Impresa: persona fisica o giuridica responsabile, a norma del diritto nazionale, di una fonte di radiazioni oppure dello svolgimento di un'attività che può aumentare l'esposizione delle persone alle radiazioni provenienti da una data sorgente.

Incidente: qualsiasi avvenimento non intenzionale che ha, o può avere, conseguenze significative dal punto di vista della radioattività o della sicurezza nucleare.

Inconveniente: qualsiasi avvenimento non intenzionale le cui conseguenze o potenziali conseguenze non sono trascurabili dal punto di vista della radioprotezione o della sicurezza nucleare.

Irradiazione: esposizione a radiazione.

Licenza: documento avente valore legale che autorizza a svolgere determinate attività connesse alla gestione di combustibile esaurito o di rifiuti radioattivi oppure che conferisce la responsabilità in materia di localizzazione, progettazione, costruzione, messa in funzione, esercizio, disattivazione o chiusura di un impianto di gestione del combustibile esaurito o dei rifiuti radioattivi oppure di un impianto nucleare.

Nucleare: che riguarda o utilizza l'energia prodotta dalla fissione o dalla fusione nucleare.

Parere della Commissione: parere sui progetti di investimento nel settore nucleare espresso dalla Commissione ai sensi della procedura di cui agli articoli 41-44 del trattato Euratom.

Preparazione all'emergenza: stato di prontezza all'azione per attenuare le conseguenze di un'emergenza.

Procedura "EU Pilot": dialogo informale tra la Commissione e uno Stato membro su potenziali inosservanze del diritto dell'UE prima dell'avvio di una procedura di infrazione formale.

Prova di stress: valutazione dei rischi e della sicurezza condotta in tutte le centrali nucleari dell'UE per misurarne la capacità di resistere a situazioni di pericolo come terremoti, inondazioni, attacchi terroristici e collisioni di aeromobili.

Radiazione ionizzante: trasferimento di energia sotto forma di particelle o di onde elettromagnetiche in grado di produrre, direttamente o indirettamente, ioni, ossia atomi o molecole con carica elettrica.

Radioattività: fenomeno in cui gli atomi subiscono una disintegrazione casuale spontanea, solitamente accompagnata dall'emissione di radiazioni.

Risposta alle emergenze: esecuzione di un'azione per attenuare le conseguenze di un'emergenza.

Valore aggiunto: valore risultante dall'azione dell'UE, che si aggiunge al valore che sarebbe stato creato dagli interventi dei soli Stati membri.

Acronimi e abbreviazioni

AEN: Agenzia per l'energia nucleare

AIEA: Agenzia internazionale per l'energia atomica

CGUE: Corte di giustizia dell'Unione europea

ECURIE: Sistema comunitario di scambio di informazioni radiologiche urgenti

ENSREG: gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare

EURDEP: Piattaforma dell'Unione europea per lo scambio di dati radiologici

JRC: Centro comune di ricerca

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

USIE: *Unified System for Information Exchange in Incidents and Emergencies* (Sistema unificato per lo scambio di informazioni in caso di inconvenienti ed emergenze)

WANO: *World Association of Nuclear Operators* (Associazione mondiale degli operatori di impianti nucleari)

WENRA: *Western European Nuclear Regulators' Association* (Associazione delle autorità di regolamentazione nucleare dell'Europa occidentale)

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"LA COMMISSIONE CONTRIBUISCE ALLA SICUREZZA NUCLEARE NELL'UE, MA OCCORRONO AGGIORNAMENTI"

SINTESI

I. La sicurezza nucleare è una priorità della Commissione europea. L'approccio dell'UE alla sicurezza nucleare si basa sui principi del rispetto dei più elevati livelli di sicurezza e mira a un continuo miglioramento, al fine di proteggere le persone, controllare i pericoli, rispondere alle emergenze e prevenirle, e attenuare eventuali conseguenze dannose.

A tal fine, l'UE ha istituito un quadro giuridico avanzato, giuridicamente vincolante e applicabile in materia di sicurezza nucleare, radioprotezione, preparazione e risposta alle emergenze, gestione dei rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito, fondato sui principi condivisi a livello mondiale delle convenzioni internazionali e rafforzato tenendo conto degli insegnamenti tratti dall'incidente nucleare di Fukushima e dei più recenti sviluppi scientifici.

IV. I trattati hanno conferito alla Commissione europea, di norma, il diritto di iniziativa di proporre nuovi atti legislativi UE/Euratom. Tuttavia, la Commissione non può adottare essa stessa gli atti proposti; si tratta di una prerogativa delle due istituzioni aventi poteri decisionali, il Parlamento europeo e/o il Consiglio.

IX. Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi 63 e 72.

OSSERVAZIONI

25. La Commissione si adopera per ultimare la verifica della conformità entro 16-24 mesi, termine non legale calcolato a decorrere dalla data di notifica delle misure nazionali di recepimento. La verifica è quindi subordinata alla notifica di tali misure da parte degli Stati membri.

La Commissione concorda con la dichiarazione della Corte e osserva che il motivo del ritardo potrebbe risiedere nel fatto che gli Stati membri dovevano adottare per la prima volta un programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi entro il 23 agosto 2015.

38. La comunicazione pubblica in caso di emergenza rientra principalmente tra le competenze degli Stati membri, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera h), della decisione 87/600/Euratom del Consiglio. Nell'ambito delle esercitazioni ECURIE i servizi della Commissione elaborano tuttavia comunicati stampa e li trasmettono al portavoce della Commissione.

Per quanto riguarda la formazione degli esperti nazionali, la Commissione organizza, se necessario, corsi di formazione per le autorità nazionali competenti su ECURIE e EURDEP, in particolare in caso di modifiche al sistema. La necessità di tali programmi di formazione è discussa e concordata durante le riunioni delle autorità competenti ECURIE.

63. Per quanto riguarda i pareri sui progetti di investimento nel settore nucleare, la Commissione ha finora utilizzato procedure interne basate sul testo del trattato Euratom e dei regolamenti attualmente in vigore, ossia il regolamento (Euratom) n. 2587/1999 del Consiglio, del 2 dicembre 1999, che definisce i progetti di investimento che devono essere comunicati alla Commissione in base all'articolo 41 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (GU L 315 del 9.12.1999, pag. 1) e il regolamento (CE) n. 1209/2000 della Commissione, dell'8 giugno 2000, che definisce le procedure per effettuare le comunicazioni prescritte ai sensi dell'articolo 41 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (GU L 138 del 9.6.2000, pag. 12).

64. Il caso descritto dalla Corte in questo paragrafo si riferiva ad una notifica volontaria (ossia un progetto di investimento relativo ad un importo inferiore alla soglia definita dal quadro giuridico) che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (Euratom) n. 2587/1999 del Consiglio.

72. Le verifiche si basano sul *Controllo degli impianti di monitoraggio della radioattività ambientale ai sensi dell'articolo 35 del trattato Euratom — Disposizioni pratiche per lo svolgimento delle visite di controllo negli Stati membri (GU C 155 del 4.7.2006, pag. 2)*, sulle competenze del gruppo di verifica e su un confronto con le disposizioni vigenti in altri Stati membri.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

74. I trattati hanno conferito alla Commissione europea, di norma, il diritto di iniziativa di proporre nuovi atti legislativi UE/Euratom. Tuttavia, la Commissione non può adottare essa stessa gli atti proposti; si tratta di una prerogativa delle due istituzioni aventi poteri decisionali, il Parlamento europeo e/o il Consiglio.

Raccomandazione 1 – Aggiornare l'approccio al monitoraggio del recepimento delle direttive Euratom

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione accetta di definire gli orientamenti necessari - che devono essere stabiliti con decisione interna del servizio competente della Commissione - che prevedono una valutazione del rischio per il recepimento delle future direttive Euratom. Nella valutazione del rischio saranno esaminati i settori chiave di tali direttive e la necessità di elaborare orientamenti interpretativi interni più dettagliati e/o strategie di sostegno al personale della Commissione nello svolgimento delle verifiche di conformità.

Raccomandazione 2 – Aggiornare il quadro normativo

La Commissione accetta la raccomandazione.

80. Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi 63 e 72.

Raccomandazione 3 – Aggiornare le procedure

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione è disposta a stabilire, con decisione del suo servizio competente, adeguate procedure interne per garantire che l'attività di controllo degli impianti di monitoraggio della radioattività sia effettuata, documentata e riesaminata in modo coerente.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	12.12.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	21.11.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	8.1.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	4.2.2020

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons [Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN: 978-92-847-4319-3	ISSN: 1977-5709	doi: 10.2865/731826	QJ-AB-20-002-IT-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4297-4	ISSN: 1977-5709	doi: 10.2865/858861	QJ-AB-20-002-IT-Q

La responsabilità della sicurezza nucleare ricade in primo luogo sui titolari della licenza per gli impianti nucleari e sulle autorità nazionali. In questo ambito, alla Commissione spetta specificamente sviluppare il quadro giuridico di Euratom e vigilare sul suo recepimento negli Stati membri, verificare gli impianti di monitoraggio della radioattività degli Stati membri, nonché controllare la compatibilità degli investimenti nel settore nucleare con il trattato Euratom.

La Corte conclude che, nel complesso, la Commissione ha fatto buon uso di tali competenze e ha fornito un valido contributo alla sicurezza nucleare nell'UE.

Le raccomandazioni della Corte vertono sul ruolo della Commissione nel monitorare il recepimento delle direttive Euratom, sul quadro di riferimento in cui quest'ultima formula i pareri in merito agli investimenti nel settore nucleare, nonché sull'approccio da essa adottato in sede di elaborazione dei pareri e di conduzione delle verifiche degli impianti di monitoraggio della radioattività.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors