

Scheda tre- allegato 2

La Comunità' Europea Dell'energia Atomica - CEEA - EURATOM.**1 - OBIETTIVI E LINEE OPERATIVE.**

Nel rapporto predisposto dai tre esperti incaricati dai Ministri degli esteri di definire l'obiettivo della istituenda Comunità europea per l'Energia Atomica venne messo in evidenza come la disponibilità di energia condizionasse ogni sviluppo e progresso economico e il radicale cambiamento della situazione europea rispetto al secolo precedente nel quale il carbone, prodotto in abbondanza e a buon mercato, le aveva permesso di diventare il più grande centro manifatturiero del mondo.

Ma ormai le condizioni di estrazione del carbone europeo si facevano sempre meno favorevoli, lo sfruttamento delle risorse idriche era ormai giunto ai limiti dell'economicità, la disponibilità di gas metano era limitata, le fonti alternative - solare, geotermica, ecc. - erano ancora in fase sperimentale.

Per quanto attiene al petrolio, la crisi di Suez dimostrò che la crescente dipendenza dai rifornimenti extraeuropei costituiva, accanto al problema economico, anche un problema politico di grande rilievo: esso era, infatti, localizzato in aree calde e quindi tali da non garantire sicurezza di approvvigionamenti. L'unica via che si apriva ai paesi europei, per superare le difficoltà ed i rischi inerenti alla copertura del loro fabbisogno energetico, era quella di ricorrere alla produzione di energia da fonti nucleari. Realizzare tale programma tramite la costituzione dell'EURATOM significava affrontare e risolvere numerosi e gravi problemi di ordine scientifico, tecnico e soprattutto economico e finanziario, tali che i singoli paesi - almeno secondo le opinioni dell'epoca - non sarebbero stati in grado di sostenere nell'ambito delle rispettive economie nazionali.

Accanto a queste motivazioni di ordine economico, all'origine della decisione di istituire l'EURATOM ve ne fu una di carattere politico, non disgiunta da una componente di emotività, che rifletteva il timore di rinnovati impieghi dell'energia nucleare per fini bellici e l'esigenza di concertare, in condizioni di sicurezza, un suo utilizzo per scopi pacifici.

Nonostante le limitazioni e le difficoltà dimostrate dall'esperienza Ceca, di elaborare ed attuare politiche industriali settoriali, anche il Trattato Euratom si configura come uno strumento di politica industriale settoriale nell'impiego pacifico dell'energia nucleare.

La motivazione politica dell'iniziativa fu quella di consentire una politica comune non sovranazionale (a differenza di quanto previsto nel Trattato CECA) per lo sfruttamento della nuova grande fonte di energia, rimuovendo sul nascere potenziali conflitti tra i paesi membri.

L'obiettivo generale dell'EURATOM viene così definito nel Trattato : "La Comunità ha il compito di contribuire, creando le premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari, all'elevazione del tenore di vita negli Stati membri e allo sviluppo degli scambi con gli altri paesi" (articolo 1).

L'assolvimento di questo compito comporta il perseguimento di vari obiettivi specifici che si riferiscono ai diversi e molteplici aspetti del problema dello sviluppo delle industrie nucleari.

Il Trattato che istituisce l'EURATOM prevede che la Comunità, per l'assolvimento dei suoi compiti, debba seguire le seguenti linee operative (art. 2):

A) sviluppo della ricerca tecnologica in campo nucleare ed assicurare la diffusione delle relative conoscenze.

Il settore nucleare è quello nel quale più che in altri lo sviluppo dell'industria si basa essenzialmente sulla ricerca scientifica, sulla disponibilità di personale specializzato e sulla diffusione più ampia possibile delle conoscenze tecniche; il Trattato, perciò, attribuisce alla Commissione il compito di promuovere, facilitare e coordinare le ricerche nucleari negli Stati membri, integrandole con l'esecuzione di un programma comune di ricerche e d'insegnamento (art. 4).

I programmi di ricerche e d'insegnamento della Comunità, deliberati all'unanimità dal Consiglio, sono definiti per un periodo non superiore ai cinque anni e assicurati, per la loro esecuzione, dalla Commissione (art. 7). Quest'ultima ha istituito a tale scopo i Centri Comuni di ricerche nucleari. Accanto a queste iniziative della Comunità, è previsto un coordinamento delle ricerche nell'ambito degli Stati partecipanti.

In materia di diffusione delle cognizioni, il Trattato prevede una serie di procedure perché queste possano essere scambiate nel modo più ampio e più rapido, all'interno della Comunità. Parallelamente sono disciplinati lo scambio e lo sfruttamento dei brevetti al fine di renderli il più possibile estesi ed intensi (art. 12-29).

B) fissazione di norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori e vigilare sulla loro applicazione.

L'utilizzazione dell'energia atomica pone, com'è noto, problemi particolari per quanto riguarda la protezione della popolazione e della mano d'opera contro i pericoli di radiazioni. Tenuto conto della complessità della materia e del fatto che alcuni Stati membri avevano già elaborato una specifica legislazione e che altre organizzazioni internazionali hanno compiuto importanti studi in questo campo, il Trattato prevede:

1) la costituzione, nell'ambito del Centro Comune di ricerche nucleari, di una speciale sezione di documentazione e di studio dei problemi di protezione sanitaria (art. 39);

2) l'adozione, da parte della Comunità, di norme fondamentali relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti (art. 30).

Ogni Stato membro è tenuto a stabilire tutte quelle disposizioni atte a garantire l'osservanza delle norme fondamentali fissate e a porre in funzione un numero adeguato di installazioni di controllo del grado di radioattività dell'atmosfera, delle acque e del suolo (art. 33-35).

C) sviluppo coordinato degli investimenti e creazione di imprese comuni incentivate dagli Stati.

Al fine di facilitare uno sviluppo coordinato degli investimenti nel settore nucleare la Commissione ha il compito di rendere noti periodicamente dei programmi a carattere indicativo della Comunità concernenti in particolare gli obiettivi di produzione di energia nucleare e gli investimenti che questi comportano (art. 40).

Le persone e le imprese operanti nella Comunità sono tenute a comunicare alla Commissione i progetti di investimento concernenti nuovi impianti o eventuali trasformazioni (art. 41); la Commissione potrà discutere con le imprese ogni aspetto dei progetti ad essa comunicati e trasmettere eventualmente il proprio punto di vista allo Stato membro interessato (art. 43).

Le iniziative private o pubbliche nei singoli paesi sono libere ed anzi trovano stimolo ed incentivi nella politica comune di sviluppo.

Tenuto conto peraltro che vi sono impianti che gli Stati e le singole imprese non potrebbero affrontare con le loro sole risorse, il Trattato prevede che possano essere costituite "imprese comuni" (art. 45).

L'iniziativa può partire dalla Commissione, da uno Stato membro, o avere qualunque altra origine, ma deve essere sempre oggetto di esame della Commissione, che sottopone il progetto al Consiglio (art. 46), proponendosi altresì il luogo di impianto, lo statuto delle imprese, il volume ed il ritmo del finanziamento e l'eventuale partecipazione della Comunità, di uno Stato terzo al finanziamento dell'impresa comune (art. 45).

D) uguale accesso di tutti gli utilizzatori a minerale e combustibili nucleari attraverso l'Agenzia di approvvigionamento.

Lo sviluppo dell'industria nucleare è condizionato dalla regolarità e sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime nucleari e di materie fissili.

Le regole sancite dal Trattato, in materia di approvvigionamenti, si ispirano al principio di garantire la parità di accesso alle risorse e una comune politica di approvvigionamenti (art. 52).

A tal fine sono vietate tutte le pratiche discriminatorie volte ad assicurare posizioni di privilegio ad alcuni utilizzatori ed è riservata alla Comunità la proprietà delle materie prime fissili speciali sia prodotte negli Stati membri, sia di importazione.

Per attuare questa politica comune di approvvigionamento e per garantire la parità di accesso e l'equa ripartizione delle risorse fra gli stati membri, il Trattato ha previsto la costituzione di un'Agenzia, dotata di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, che agisce sotto il controllo e seguendo le direttive della Commissione (art. 53) di cui è organo esecutivo.

All'Agenzia è conferito dal Trattato: il diritto di opzione sull'acquisto di tutti i materiali nucleari; il diritto esclusivo di concludere i contratti di forniture dei materiali stessi all'interno ed all'esterno della Comunità (art. 52), la facoltà di costituire scorte commerciali per agevolare l'approvvigionamento o le normali forniture della Comunità e di costituire eventuali scorte di sicurezza (art. 72).

Gli utilizzatori devono comunicare periodicamente all'Agenzia i loro fabbisogni come tutte le specificazioni (qualità, caratteristiche fisiche e chimiche, località di provenienza, usi, tempi di consegna e condizioni di prezzo) con riferimento al contratto che desidererebbero concludere (art. 60). Analogamente i produttori devono comunicare all'Agenzia le offerte che sono in grado di fare con tutte le necessarie specificazioni (compresa la durata dei contratti che non può eccedere i dieci anni).

L'Agenzia informa tutti gli eventuali utilizzatori delle offerte e del volume delle domande che ha ricevuto e li invita ad effettuare le ordinazioni, rende note le condizioni alle quali può soddisfare.

Per aumentare, infine, le disponibilità complessive di materiali nucleari nella Comunità, il Trattato prevede che la Commissione possa intervenire finanziariamente nelle campagne di ricerca mineraria, rivolgere raccomandazioni agli Stati membri, intese a sviluppare le ricerche stesse e la coltivazione mineraria. Gli Stati, da parte loro, devono tenere informata annualmente la Commissione sullo sviluppo delle ricerche e della produzione, sulle riserve probabili, nonché sugli investimenti minerari in atto o in progetto.

E) garanzia, mediante adeguati controlli, che le materie nucleari non vengano distolte dalle finalità cui sono destinate.

I problemi di controllo in materia di impiego di energia nucleare riguardano anche il controllo di sicurezza. Il sistema di controllo adottato dal Trattato investe tutti i movimenti di materiali nucleari nella Comunità. Esso demanda alla Commissione il compito di vigilare affinché i materiali, le materie grezze e le materie fissili speciali non siano destinate ad impieghi diversi da quelli dichiarati dagli utilizzatori, che siano rispettate le disposizioni relative all'approvvigionamento e agli impegni particolari relativi al controllo, concordati dalla Comunità con terzi Stati o con organismi internazionali (art. 77).

Il Trattato (art. 78) prescrive l'obbligo di comunicare alla Commissione le caratteristiche degli impianti da chiunque costruiti o gestiti riguardanti:

1) la produzione, separazione o qualunque altra utilizzazione di materie grezze o materie fissili speciali;

2) il trattamento di combustibili nucleari irradiati.

I compiti generali di controllo non si estendono alle materie nucleari ed alle installazioni destinate a scopi di difesa (art. 84).

F) attuazione del diritto di proprietà che le è riconosciuto sulle materie fissili speciali.

Il diritto di proprietà della Comunità si estende a tutte le materie fissili speciali prodotte o importate da persone o imprese degli Stati membri (art. 86), lasciando peraltro a queste persone il più ampio diritto di utilizzazione o di consumo, nell'ambito degli impegni loro derivanti dal Trattato, specie per quanto riguarda il controllo di sicurezza, il diritto d'opzione riconosciuto all'Agenzia e la protezione sanitaria (art. 87).

G) creazione di un mercato unico dei materiali e delle attrezzature speciali, per assicurare ampi sbocchi e accesso ai migliori mezzi tecnici, libera circolazione dei capitali per gli investimenti nucleari e libertà di impiego degli specialisti all'interno della Comunità.

Per agevolare lo sviluppo economico e razionale dell'industria nucleare il Trattato prevede la creazione di un mercato comune per l'intero settore e cioè la libera circolazione delle merci (con l'abolizione sui materiali e le attrezzature nucleari dei dazi e delle restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione (art. 93) e con l'applicazione di una tariffa doganale comune per i materiali provenienti dai paesi terzi), di uomini e di capitali.

H) promozione, attraverso contatti con gli altri paesi e le organizzazioni internazionali di tutti i collegamenti idonei a promuovere il progresso nell'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare.

La Comunità persegue, ai fini del suo sviluppo, la più ampia collaborazione tecnica, scientifica ed anche economica con i paesi terzi. Il Trattato pertanto riconosce alla Comunità la capacità giuridica di assumere impegni con stati terzi e con persone fisiche e giuridiche di tali Stati, nonché con organismi internazionali che esercitano una attività nel settore nucleare (art. 101). Spetta alla Commissione negoziare tali convenzioni e concluderle; convenzioni che entreranno in vigore soltanto dopo l'avvenuta notificazione ad essa da parte di tutti gli Stati mem-

bri interessati attestante l'applicabilità delle convenzioni conformemente alle disposizioni di diritto interno (art. 102).

2 - VALUTAZIONE DELL'ESPERIENZA EURATOM

Entrato in vigore nel gennaio 1958 il Trattato Euratom si trovò a fronteggiare una situazione energetica completamente diversa da quella prevista quando si decise la sua creazione. In effetti, allora traspariva una carenza considerevole di energia, una difficoltà di approvvigionamento per i Paesi europei ed un notevole aumento dei consumi e si indicava come urgente ed indispensabile per l'Europa attrezzarsi al più presto di centrali atomiche per la produzione, a costi competitivi, di energia elettrica.

Ma la crisi di Suez, che aveva non poco influenzato la sua creazione, parve trovare una rapida soluzione. Inoltre la scoperta di nuovi giacimenti petroliferi, in varie parti del mondo, e l'espansione progressiva del petrolio fecero apparire l'elettricità di origine nucleare come un prodotto il cui elevatissimo costo non avrebbe potuto reggere alla concorrenza delle fonti tradizionali di energia.

L'EURATOM entrò molto presto in crisi. Diverse furono le concause:

- le Istituzioni ebbero poteri non sovranazionali: si era tentato di far sorgere su basi europee un'industria nucleare che non era ancora nata a livello nazionale. Ciò avrebbe potuto rappresentare in linea teorica un vantaggio, in quanto si sarebbero potute preconstituire le condizioni per impostare in un'ottica ed in una cornice comunitaria la nuova attività industriale. Ma lo stesso vantaggio fu in parte annullato dalla sottrazione all'EURATOM dell'autonomia finanziaria e della necessaria potestà decisionale nei confronti degli stati; talché gli stessi stati sono venuti via via sostituendo i programmi comunitari di ricerca e di sviluppo con propri programmi nazionali, ed hanno finito con il prevalere politiche di settore ispirate ai particolarismi nazionali vanificando, di fatto, gli scopi che con il mercato comune si erano voluti conseguire. Difficoltà di carattere politico vennero anche ad influenzare lo sviluppo e l'applicazione del Trattato nella sua interezza.

Il regime della Quinta Repubblica francese partendo dal principio che un paese moderno diviene una grande potenza solo se possiede un dispositivo bellico nucleare, volle dare un forte impulso alla politica in tale settore ("*force de frappe*"). Malgrado tutte le difficoltà, per le enormi spese e per gli impegni presi antecedentemente (tra cui la partecipazione all'EURATOM), la Francia indirizzò i suoi sforzi nucleari essenzialmente verso scopi militari.

Lo scopo della Francia era ben delineato. Essa voleva sganciarsi dall'alleanza atlantica e da qualsiasi altro impegno che potesse limitare le sue aspirazioni di potenza europea autonoma e divenire l'unico paese dell'Europa continentale dotato di armi atomiche. Dal 1960 la Francia ridusse la sua collaborazione all'EURATOM.

La Commissione, di conseguenza, cominciò ad incontrare le più serie difficoltà per ottenere qualunque autorizzazione, dall'approvazione dei propri bilanci all'applicazione di alcune tra le più delicate norme del Trattato.

- forti ritardi si sono incontrati nello sfruttamento dell'energia nucleare. La caduta dei prezzi del petrolio, almeno fino alla crisi del 1974, ha favorito il ricorso alla produzione di energia con sistemi tradizionali piuttosto che avventurarsi nel campo nucleare.

Dopo la crisi del Kippur e soprattutto dopo il secondo shock petrolifero del 1979 in tutto il mondo e quindi anche in Europa, si è registrato un massiccio rilancio dell'attività elettro-nucleare. Nei Paesi membri dell'EURATOM sono stati realizzati imponenti programmi elettro-nucleari, ad eccezione di alcuni paesi fra cui l'Italia. Tali programmi sono stati tuttavia realizzati indipendentemente dal quadro previsto dal Trattato Euratom. Soltanto dopo l'incidente di Chernobyl si è aperto un dibattito sull'opportunità di continuare sulla strada elettro-nucleare a seguito della crescente presa di coscienza dell'opinione e delle autorità pubbliche sui pericoli che l'evoluzione delle tecniche, la crescente industrializzazione, l'impiego di nuovi prodotti, combinati con la concentrazione della popolazione, rappresentano per la salute dell'uomo e per l'ambiente che lo circonda. Tale consapevolezza, soprattutto in Italia, ha giocato e gioca un ruolo importante nell'opposizione all'installazione delle centrali nucleari.

- mancato coordinamento delle politiche delle aziende elettriche nazionali che, essendo nazionalizzate, non erano nemmeno soggette ad una guida coordinatrice comunitaria.

- un'ultima considerazione sulle motivazioni che hanno portato al fallimento dell'esperienza EURATOM è relativa alla mancanza di una politica energetica comune ed alla suddivisione delle competenze fra i 3 Trattati: la CECA per il settore carbonifero, l'EURATOM per l'atomo, la CEE per il petrolio, il gas naturale e le altre fonti primarie.