Comunità europea dell'energia atomica

I sei paesi fondatori riuniti a Roma nel marzo 1957 firmarono due Trattati (Trattati di Roma), istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom). Fu soprattutto sotto la spinta del pensiero di Jean Monnet, fervente sostenitore dell'approccio funzionalista (v. Funzionalismo) e di un'integrazione per settori (v. Integrazione, metodo della; Integrazione, teorie della), che i ministri degli Esteri riuniti a Messina (v. Conferenza di Messina) nel 1955 decisero di affidare a uno speciale comitato, guidato dal ministro belga Paul-Henri Charles Spaak, il compito di studiare non solo un progetto di mercato comune (v. Comunità economica europea), ma anche una politica comune nel settore dell'energia nucleare. Il Trattato Euratom, entrato in vigore il 1° gennaio 1958 e mai sottoposto a grandi modifiche, costituisce ancora oggi la base giuridica per la politica dell'Unione nel campo dell'energia nucleare. Lo schema istituzionale rispecchia quello della CEE, anche se inizialmente Assemblea parlamentare (v. anche Parlamento europeo) e Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) erano i soli organi in comune, mentre Commissione europea e Consiglio (v. Consiglio dei ministri; Consiglio europeo) sono stati unificati solo con l'entrata in vigore, nel 1967, del Trattato di fusione degli esecutivi.

La CEEA è dotata di una propria personalità giuridica. Essa è, dunque, un'entità separata rispetto all'Unione europea, con cui condivide le stesse istituzioni (v. anche Istituzioni comunitarie); tale resta anche oggi, nonostante l'adozione del progetto di Trattato costituzionale, attualmente sottoposto alla ratifica degli Stati membri (v. Costituzione europea). Tale Trattato include, infatti, tra gli allegati uno specifico

protocollo che modifica il Trattato Euratom, contenente alcune modifiche cosmetiche di adeguamento, specialmente in materia istituzionale e finanziaria. Tuttavia, proprio in considerazione dell'evoluzione tecnologica, politica ed economica degli ultimi 50 anni, cinque Stati membri (Germania, Irlanda, Ungheria, Austria e Svezia) hanno sottoscritto una dichiarazione ove esprimono la necessità di avviare quanto prima una conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative) per emendare il Trattato Euratom.

I sei paesi fondatori avevano creato la CEEA come uno strumento per superare gli alti costi di investimento iniziali del settore e conseguire una maggiore indipendenza energetica; in particolare la Francia, unico paese che a quel tempo possedeva un programma nucleare, sperava di ottenerne i maggiori benefici. Anche se nella fase iniziale gli interessi nazionali prevalsero e mancò forse un certo coordinamento nei programmi di ricerca che ciascun paese stava sviluppando, il Trattato Euratom pose le basi per la condivisione delle conoscenze, delle infrastrutture e del finanziamento in campo nucleare e promosse lo sviluppo di una industria nucleare europea capace di offrire una maggiore sicurezza di approvvigionamento energetico. Secondo il Trattato, i compiti dell'Euratom sono: favorire la ricerca e la diffusione delle conoscenze tecniche; stabilire e garantire l'applicazione di norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori; promuovere gli investimenti anche infrastrutturali necessari allo sviluppo di un'industria nucleare europea; assicurare il regolare ed equo approvvigionamento di minerali e combustibili nucleari; garantire che le materie nucleari non siano utilizzate per fini illeciti, in particolare militari; promuovere l'uso pacifico dell'energia nucleare attraverso la collaborazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali (in particolare l'Agenzia internazionale per l'energia atomica, AIEA); costituire imprese comuni per lo sviluppo dell'industria nucleare europea. Il Trattato crea, inoltre,

due organismi in seno all'Euratom: l'Agenzia per l'approvvigionamento (Euratom supply agency, ESA) e l'Ufficio di controllo di sicurezza (UCSE). La prima, operativa sin dal 1960, dotata di personalità giuridica e autonomia finanziaria, ha l'obiettivo di garantire la sicurezza nei rifornimenti energetici, attraverso una politica comune basata sull'equo accesso alle risorse. In particolare, l'Agenzia gode di un diritto di opzione sui minerali, materie grezze e materia fissili speciali, prodotte negli Stati membri, nonché del diritto esclusivo di concludere contratti di fornitura con paesi terzi. Il secondo effettua controlli contabili e fisici in tutti gli impianti nucleari della Comunità.

A complemento delle attività sopra elencate si sono aggiunti nel corso degli anni altri temi di notevole importanza e solo limitatamente considerati nel Trattato Euratom, in particolare la sicurezza operativa degli impianti nucleari, la gestione dei rifiuti radioattivi, la non proliferazione nucleare (garanzie nucleari).

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Comunità ha svolto inizialmente un ruolo di coordinatore, per favorire la consultazione e la diffusione delle migliori pratiche tra i paesi. Nel 2000 la Commissione ha poi aderito alla Convenzione sulla sicurezza nucleare, adottata sotto gli auspici dell'AIEA. Le competenze della Comunità e degli Stati membri nei settori coperti dalla Convenzione sono condivise; tuttavia, non avendo l'Euratom propri impianti nucleari, ricade sugli Stati la responsabilità di rispettare gli impegni contenuti nella Convenzione con riferimento alla sicurezza delle installazioni presenti nel proprio territorio. In particolare, essi si impegnano a stabilire un quadro legislativo e regolamentare che fissi sufficienti standard nazionali di sicurezza, istituisca un'autorità indipendente di regolamentazione e realizzi un sistema di licenze, nonché un sistema di ispezione e controllo. Nel 2003 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva, ancora oggi in

discussione, volta a conferire forza di diritto comunitario agli obblighi e principi ispirati dalla Convenzione: in questo modo si creerebbe un meccanismo integrato a complemento dei vari sistemi nazionali, nell'ambito di un quadro giuridico comune di riferimento.

Il tema della sicurezza include anche la delicata questione della protezione dalle radiazioni e della gestione dei rifiuti radioattivi. Nel 1980 è stato creato un sistema di autorizzazione per tutti gli spostamenti di rifiuti radioattivi, sistema poi aggiornato nel 1992 e perfezionato nel 1993 all'indomani della rimozione dei controlli alle frontiere comunitarie. In seguito alla direttiva 96/29/Euratom del 1996, che ha fissato standard comunitari uniformi per proteggere la salute dei lavoratori e del pubblico in generale contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti, vari sistemi di controllo delle risorse radioattive sono stati massi in atto in diversi paesi membri. Tali sistemi sono stati rafforzati e armonizzati nel 2003 con una direttiva (2003/122/Euratom) sul controllo delle sorgenti radioattive sigillate ad alta attività, le quali sono ampiamente utilizzate nell'industria, nella medicina e nella ricerca, e sulle cosiddette risorse orfane, ovvero abbandonate, spostate o rimosse senza autorizzazione. Nel periodo 1998-2002, nell'ambito del programma quadro sull'energia, 9 milioni di euro sono stati stanziati per finanziare il sottoprogramma SURE, volto a migliorare la sicurezza dei trasporti di materiale radioattivo all'interno dell'Unione europea e a promuovere, attraverso una maggiore cooperazione, il potenziamento dei sistemi di sicurezza degli impianti nucleari negli ex paesi dell'Unione Sovietica. Proprio a questo scopo nel 2000 la Commissione, nella comunicazione intitolata "Sostegno alla sicurezza nucleare nei Nuovi Stati indipendenti e nell'Europa centrale e orientale", ha inaugurato un nuovo approccio per migliorare la sicurezza operativa delle installazioni attive in quei paesi e la riconversione o smantellamento di quelle insicure.

Relativamente alle garanzie nucleari, infine, il trattato Euratom vuole assicurare, attraverso un sistema di controlli attuato da un corpo di 300 ispettori, che le materie nucleari non vengano distolte dalle finalità civili cui sono destinate. L'applicazione di tali disposizioni è stata perfezionata con il regolamento n. 3227 del 1997 e successivi emendamenti, tenendo conto anche degli impegni che gli Stati membri hanno assunto a livello internazionale, in particolare nell'ambito del Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari firmato nel 1968.

Elisabetta Holsztejn (2008)