

Fondo di disattivazione e di smaltimento

Verifica della governance

L'essenziale in breve

Nel quadro del programma di verifica per il 2014, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato le questioni legate al governo d'impresa (corporate governance) nell'ambito del Fondo di disattivazione e del Fondo di smaltimento (Fondi) per gli impianti nucleari. La legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (LENu) disciplina i diritti e gli obblighi per quanto concerne lo smaltimento di scorie radioattive. In virtù del principio di causalità, gli esercenti sono tenuti a sopportare i costi per lo smaltimento sicuro. Per il finanziamento di questi costi, entrambi i Fondi sono stati creati sotto forma di istituti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza del Consiglio federale. La gestione dei Fondi spetta alla Commissione, che affida a un Ufficio diversi compiti e sottostà a una revisione esterna. La Commissione è composta da 4 membri che rappresentano gli esercenti di centrali nucleari e da 5 rappresentanti dell'Amministrazione federale o da rappresentanti indipendenti. Conformemente al rapporto annuale, alla fine del 2013 il Fondo di disattivazione ha accumulato circa 1,7 miliardi di franchi, mentre quello di smaltimento circa 3,6 miliardi. Secondo le stime dello studio sui costi 2011, il Fondo di disattivazione necessiterebbe di circa 3 miliardi di franchi. Per quanto riguarda i costi di smaltimento, le spese correnti verranno pagate direttamente dagli esercenti della centrale nucleare. A tale scopo gli esercenti devono accumulare circa 2,6 miliardi. Stando a quanto indicato nello studio, per finanziare i costi della messa fuori servizio devono essere versati 8,4 miliardi di franchi nel Fondo. Questo importo deve essere messo in relazione con i mezzi disponibili oggi, pari a 3,6 miliardi di franchi. Al momento è in corso una revisione dell'ordinanza sul Fondo di disattivazione e sul Fondo di smaltimento (OFDS), che prevede diversi miglioramenti per garantire i mezzi finanziari necessari in futuro.

La struttura della governance dei Fondi nella forma attuale consente solo in parte di garantire il finanziamento dello smaltimento delle scorie radioattive conformemente al principio di causalità. A medio termine la Confederazione deve sopportare un grosso rischio finanziario, mentre gli esercenti delle centrali nucleari hanno una notevole influenza sulla gestione del fondo. Il CDF ha formulato raccomandazioni sui temi qui di seguito.

Le strutture dei Fondi sono conformi alla legge, ma non al governo d'impresa

La struttura dei Fondi soddisfa le disposizioni dell'OFDS. Anche l'esame dei cumuli di funzioni assunte dai membri degli organi mostra il rispetto delle disposizioni della legge e dell'ordinanza. Tuttavia, in considerazione dei principi stabiliti dal Consiglio federale nel suo rapporto del 2006 sul governo d'impresa, le strutture e i processi applicabili presentano diversi punti deboli. Ad esempio, alcune persone sono rappresentate sia nella struttura dei Fondi che in quella incaricata della vigilanza a livello di Confederazione. Il CDF raccomanda al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di eliminare quanto prima questi conflitti di interessi. Inoltre, nell'attività di vigilanza della Confederazione si delineano ripartizioni di ruoli poco chiari tra gli Uffici federali coinvolti.

I contributi finanziari degli esercenti sono calcolati in base a uno scenario ideale

Nel caso degli studi sui costi, eseguiti su mandato della Commissione, si parte da uno scenario ideale. Una volta individuati, i rischi o i potenziali costi aggiuntivi derivanti da ritardi causati da op-



posizioni o da inasprimenti delle prescrizioni ambientali possono essere presi in considerazione solo nello studio successivo. L'OFDS definisce un rincaro di cui tenere conto che si orienta all'indice nazionale dei prezzi al consumo (attualmente il rincaro è del 3 %; con la riveduta OFDS scenderebbe all'1,5 %). I costi supplementari che potrebbero risultare dall'aumento dei requisiti tecnologici non rientrano tra i costi considerati per il calcolo dei contributi degli esercenti. Dato che questo calcolo si fonda su costi ideali, nel corso degli ultimi anni l'elettricità è stata tendenzialmente venduta a un prezzo troppo basso. Di conseguenza la generazione futura sarà tenuta a sostenere i costi derivanti dall'attuale attività aziendale. Il CDF raccomanda al DATEC di utilizzare diversi scenari per i prossimi studi sui costi e di applicare uno scenario realistico per il calcolo del contributo.

La Confederazione è esposta a un alto rischio di responsabilità

Per la Confederazione, l'obbligo di responsabilità nei confronti dei due Fondi può risultare da due leggi:

1. La LENu stabilisce all'articolo 80, al termine di un elenco a cascata, la responsabilità della Confederazione. Questa interviene se gli esercenti degli impianti nucleari non sono più in grado di assumersi i costi e se i costi non sono "sostenibili sotto il profilo economico". Il CDF ritiene questo rischio molto elevato, in particolare alla luce dei margini di profitto ridotti dell'elettricità, ma anche a causa della struttura giuridica di singoli impianti, nel senso che questi rispondono come società esercenti separate con un capitale sociale di 350 milioni. Il rischio dovrebbe verificarsi a medio termine.

2. Secondo la legge sulla responsabilità (LResp), la Confederazione risponde dei danni di cui dovrebbe rispondere il FDS, ai sensi di una responsabilità per l'ammanco. Attualmente i Fondi non dispongono di un proprio sostrato di responsabilità e pertanto non possono rispondere loro stessi dei danni cagionati, per cui sarebbe la Confederazione a doversi assumere la responsabilità. Il rischio di responsabilità sussiste sia con l'attuale composizione mista della Commissione, sia con un'eventuale Commissione indipendente e, in combinazione con la responsabilità a cascata risultante dalla LENu, tale rischio deve essere considerato elevato.

Nei Fondi bisogna coordinare le possibilità di influenza e le responsabilità

Gli obiettivi della delega di compiti, competenze e responsabilità perseguiti con lo scorporo in un istituto autonomo di diritto pubblico non possono essere raggiunti a livello di Fondi. Secondo la valutazione del CDF, la responsabilità finanziaria rimane comunque della Confederazione, per cui viene contraddetto il principio di causalità. Inoltre, il forte coinvolgimento dei rappresentanti degli impianti nella Commissione e negli altri organi determina una notevole influenza degli esercenti. Per eliminare questo squilibrio, il CDF suggerisce di far gestire i Fondi esclusivamente da rappresentanti indipendenti.

Testo originale in tedesco