



Autorità per l'energia elettrica e il gas

**OSSERVAZIONI SUGLI ONERI CONNESSI ALLA CHIUSURA
DELLE CENTRALI NUCLEARI E SULLE ATTIVITA' NUCLEARI
RESIDUE DELL'ENEL**

**Memoria per la Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e
sulle attività illecite ad esso connesse**

3 settembre 1998

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati,

Ringrazio anche a nome degli altri due componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas qui presenti, il prof. Giuseppe Ammassari e il prof. Sergio Garribba, la Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse per l'opportunità offerta da questa audizione che ci consente di dare il nostro contributo ad un tema così importante come la strategia di intervento per la gestione e la sistemazione definitiva dei rifiuti radioattivi, in particolare dei combustibili nucleari irraggiati e delle scorie radioattive derivanti dallo smantellamento delle centrali nucleari dell'Enel.

L'Autorità è stata istituita dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, che le assegna il compito di promuovere, nei servizi di pubblica utilità dell'energia elettrica e del gas, la concorrenza e l'efficienza, attraverso strumenti di regolamentazione, tra cui si segnalano la regolamentazione delle tariffe e la regolamentazione della qualità del servizio. La legge istituiva dà mandato all'Autorità di definire un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, di promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenendo conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. La stessa legge istitutiva stabilisce altresì che il sistema tariffario armonizzi gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi dell'energia elettrica e del gas con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse. Sulla regolamentazione delle tariffe e dei livelli di qualità del servizio elettrico l'Autorità ha presentato le proprie proposte il 12 marzo 1998 presso la Commissione industria, commercio e turismo del Senato della Repubblica; su tali proposte è appena terminato un ampio giro di audizioni dell'Autorità con tutti i soggetti interessati, secondo il metodo di consultazione sui provvedimenti normativi a carattere generale che l'Autorità stessa si è data, prima della loro definizione e adozione.

L'Autorità ritiene utile sottoporre al vaglio della Commissione parlamentare alcune riflessioni per le possibili implicazioni che potrebbero avere sulle proposte e i disegni di legge per l'istituzione di un'Agenzia nazionale o di un Ente nazionale per la gestione dei rifiuti radioattivi e sui compiti che a questa Agenzia o Ente vorrebbero assegnate, in particolare per i programmi di disattivazione delle centrali nucleari dismesse e di sistemazione dei rifiuti e dei materiali radioattivi ad esse afferenti. Invero l'Autorità per l'energia elettrica e il gas con propria delibera 12 giugno 1998 n.58/98 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 140 del 18 giugno 1998) ha proceduto, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge n.481/1995, ad una verifica di congruità dei criteri adottati per determinare i rimborsi degli oneri connessi alla sospensione e alla interruzione dei lavori per la realizzazione di centrali nucleari, nonché alla loro chiusura, determinando di conseguenza gli oneri ammessi a reintegrazione. Tra questi oneri vi sono quelli riconosciuti per la sistemazione del combustibile nucleare irraggiato e per la messa in sicurezza e per lo smantellamento delle centrali nucleari dell'Enel. Nella presente memoria si forniscono ulteriori elementi sulle decisioni assunte dall'Autorità e si delineano le conseguenze più significative sotto il profilo economico, considerando che tra le proposte all'esame di questa Commissione vi è quella di richiedere a esercenti e titolari di provvedimenti di disattivazione di impianti nucleari, un piano finanziario globale di smantellamento, condizionamento e deposito dei residui radioattivi.

Inoltre, nella prospettiva di adozione nell'ordinamento nazionale della direttiva europea sul mercato unico dell'elettricità, si ritiene opportuno proporre all'attenzione di questa Commissione

Parlamentare alcuni problemi che riguardano il riconoscimento nelle tariffe elettriche degli oneri nucleari e la possibile organizzazione delle attività nucleari residue di cui è oggi responsabile l'Enel, anche in relazione alle proposte di agenzia o ente nazionale di gestione dei rifiuti radioattivi.

Quadro normativo ai fini del riconoscimento degli oneri nucleari

In seguito al dibattito relativo all'impiego dell'energia nucleare in Italia ed all'esito del referendum popolare del 1987, fu presa la decisione prima di sospendere i lavori delle centrali nucleari allora in costruzione (Montalto di Castro e Trino Vercellese 2) e successivamente di chiudere le centrali nucleari dell'Enel in funzione (Foce Verde, Caorso e Trino Vercellese 1), con l'esclusione pertanto della centrale nucleare del Garigliano che era già stata assunta alla fine della sua vita utile.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (nel seguito: CIPE) dispose, con vari provvedimenti, l'interruzione dei lavori per le centrali nucleari in costruzione e la chiusura definitiva delle centrali in attività, fornendo altresì direttive al Comitato interministeriale dei prezzi (nel seguito: CIP) per il rimborso all'Enel ed alle imprese appaltatrici dei relativi oneri. Il CIPE dispose che la copertura degli oneri da rimborsare fosse assicurata attraverso le tariffe elettriche con la maggiorazione straordinaria del sovrapprezzo termico di cui al provvedimento CIP 27 gennaio 1988, n. 3/88. Il CIP di conseguenza adottò, sulla base di valutazioni effettuate dal Comitato per la valutazione degli oneri connessi alle decisioni assunte in materia di energia nucleare (di seguito: Comitato per la valutazione degli oneri nucleari), costituito con due delibere del CIPE adottate in data 23 dicembre 1997, una serie di provvedimenti con cui individuò una procedura di accertamento, affinché la Cassa conguaglio per il settore elettrico potesse procedere alla liquidazione degli oneri in questione, e prorogò l'applicazione della predetta maggiorazione straordinaria.

Nello svolgimento del compito affidato, il Comitato per la valutazione degli oneri nucleari, ha proposto al CIP la stima delle somme necessarie per reintegrare il valore delle alterazioni patrimoniali indotte dalle decisioni di sospendere ed interrompere i lavori per la realizzazione di centrali nucleari e di chiudere definitivamente le centrali nucleari. Nelle sue stime il Comitato per la valutazione degli oneri nucleari teneva conto anche dei tempi differiti in cui l'effettivo reintegro sarebbe avvenuto.

Per valutare le corrispondenti alterazioni patrimoniali, il Comitato per la valutazione degli oneri nucleari si è basato sia sui dati contabili dell'Enel, sui quali lo stesso Comitato aveva effettuato (attraverso un proprio sottocomitato) verifiche a campione; sia sui dati di contabilità delle ditte appaltatrici, come forniti dall'Enel e vagliati da primarie società di certificazione.

Tra il 1990 ed il 1994 il CIP e, successivamente alla sua soppressione (avvenuta con decreto del Presidente della Repubblica del 20 aprile 1994, n. 373), il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, hanno complessivamente riconosciuto oneri per un ammontare pari a 10.738 miliardi di lire, di cui 8.881 da rimborsare all'Enel e 1.857 miliardi di lire alle imprese appaltatrici. La seguente tabella illustra la situazione degli oneri riconosciuti, dei pagamenti effettuati e residui, e del calcolo degli interessi per i pagamenti differiti, alla data del 31 dicembre 1997, sulla base dei criteri adottati dal CIP e delle modalità applicative utilizzate dalla Cassa conguaglio per il settore elettrico.

	Oneri riconosciuti (miliardi di lire)	Interessi per pagamento differito (miliardi di lire)	Pagamenti effettuati al 31/12/97 (miliardi di lire)	Pagamenti residui al 31/12/97 (miliardi di lire)
Enel	8.881	3.434	9.934	2.381
Imprese appaltatrici	1.857	1.148	2.417	588
Totale generale	10.738	4.582	12.351	2.969

Fonte: Stime della Cassa conguaglio per il settore elettrico

Il Comitato per la valutazione degli oneri nucleari ed il CIP, per giungere alle loro conclusioni, hanno dovuto affrontare problemi di complessa valutazione che, non avendo sempre risposte univoche, hanno in alcuni casi comportato una scelta tra soluzioni alternative e dato origine a vari ricorsi, pronunciamenti di comitati ministeriali e anche ad interventi della magistratura amministrativa.

L'articolo 3, comma 2, della legge 14 novembre 1995, n. 481, ha conferito all'Autorità il compito di accertare "la sussistenza dei presupposti delle voci" in tariffa "derivanti dalla reintegrazione degli oneri connessi alla sospensione e alla interruzione dei lavori per la realizzazione di centrali nucleari e alla chiusura definitiva delle centrali nucleari" nonché di verificare "la congruità dei criteri adottati per determinare i rimborsi" degli oneri suddetti.

Con delibera 16 maggio 1997, n. 45/97, l'Autorità ha nominato un gruppo di studio sui presupposti e sui criteri per il rimborso degli oneri nucleari. In attesa delle valutazioni del gruppo di studio, e delle successive e previste determinazioni dell'Autorità, con delibera 26 giugno 1997, n. 70/97 (concernente la razionalizzazione e inglobamento nella tariffa elettrica dei sovrapprezzi non destinati alle entrate dello Stato), la stessa Autorità ha disposto una riduzione temporanea e prudenziale della componente tariffaria destinata al reintegro degli oneri nucleari, (da 9,1 lire/kWh a 1,4 lire/kWh come valori medi), al fine di evitare l'erogazione di contributi che avrebbero potuto rivelarsi non dovuti sulla base delle valutazioni avviate.

In data 16 dicembre 1997 la Sezione del controllo sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, al termine dell'indagine sui rendiconti per gli esercizi finanziari dal 1989 al 1991 della Cassa conguaglio per il settore elettrico, rilevava, tra l'altro, irregolarità nell'applicazione delle diverse deliberazioni del CIP concernenti gli oneri connessi alla sospensione e alla interruzione dei lavori per la realizzazione di centrali nucleari e alla chiusura definitiva delle centrali nucleari in esercizio.

Il 12 giugno scorso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, anche avvalendosi dei risultati delle analisi del gruppo di studio, ha portato a termine la verifica di congruità dei criteri adottati per definire i rimborsi degli oneri connessi alla sospensione e all'interruzione dei lavori per la realizzazione di centrali nucleari, nonché alla loro chiusura.

La delibera adottata, modifica, integra e chiarisce alcuni dei criteri che il Comitato interministeriale dei prezzi aveva seguito nel calcolo degli oneri dovuti all'Enel e alle imprese appaltatrici. I più importanti riguardano le modalità di calcolo degli interessi, il riconoscimento

degli oneri relativi a studi per la localizzazione di ulteriori centrali nucleari, le scorte di combustibile nucleare. Gli altri criteri sono stati ritenuti congrui dall'Autorità.

Le attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in materia di oneri nucleari

Sia consentito ricordare il quadro giuridico-istituzionale a cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas fa riferimento. In materia di oneri nucleari l'Autorità deve rispondere di un doppio mandato: da un lato verificare la congruità dei criteri per la determinazione degli oneri nucleari da rimborsare, e dall'altro reintegrare gli stessi oneri nelle tariffe elettriche

Più precisamente, a norma del combinato disposto dell'articolo 3, comma 2 - ultimo periodo - e comma 7 - primo periodo - della legge n. 481/1995, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è stata chiamata ad effettuare la verifica di congruità dei criteri per la determinazione dei rimborsi degli oneri connessi alla sospensione e alla interruzione dei lavori per la realizzazione di centrali nucleari ed alla chiusura definitiva delle centrali nucleari, con eventuale modifica dei provvedimenti in precedenza adottati dal CIP e dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Mentre a norma dell'articolo 3, comma 2 - secondo periodo- della stessa legge n. 481/95 l'Autorità ha mandato ad accertare, in sede di adozione dei provvedimenti aventi ad oggetto il nuovo ordinamento tariffario, la sussistenza dei presupposti delle voci derivanti dalla reintegrazione degli oneri nucleari, subentrando perciò al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato nella titolarità del potere di disporre la reintegrazione degli oneri nucleari dell'Enel ed alle imprese appaltatrici.

Avvalendosi del primo mandato l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha ritenuto che l'esame degli atti amministrativi riguardanti gli oneri nucleari da riconoscere a rimborso potesse essere condotto sulla base di una valutazione di congruità, ossia di ragionevolezza tecnico-economica, dei criteri seguiti per la determinazione dei rimborsi. Pertanto, eventuali interventi modificativi sui suddetti atti amministrativi possono muovere solo dalla preventiva valutazione di incongruità dei criteri seguiti e dalla definizione dei nuovi criteri. In sostanza si tratta di valutare i criteri attraverso i quali si è proceduto a stabilire un diritto a contenuto economico-patrimoniale riconosciuto ad alcuni soggetti, come il diritto alla reintegrazione rispetto alle conseguenze prodotte. Ne consegue che la valutazione richiesta all'Autorità si è incentrata sulla congruità sia del criterio di connessione rispetto all'evento, sia del criterio di quantificazione adottati dal CIP e dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ai fini della determinazione degli importi ammessi a rimborso.

Il criterio di connessione emerge dalla interpretazione del dettato normativo che definisce la configurazione del diritto. In tal senso dovrebbe pertanto essere connesso, stante la formula utilizzata dal legislatore, l'onere (o se si vuole la conseguenza patrimoniale diminutiva dovuta alla interruzione o sospensione dei lavori, ovvero alla chiusura delle centrali) connesso non in generale a quanto è stato operato in relazione al programma nucleare complessivamente considerato, ma e solo alla interruzione dei lavori di realizzazione effettivamente avviati (ed in tal senso il riconoscimento diretto di un diritto al rimborso alle sole imprese appaltatrici di lavori, e non anche alle imprese che avevano in essere rapporti contrattuali di fornitura o di servizi), ovvero alla chiusura delle centrali nucleari già realizzate.

Dall'altra parte il criterio di quantificazione si sostanzia nei parametri utilizzati per la stima dei singoli oneri connessi e quindi ammessi a rimborso. In altri termini la definizione dei limiti entro i quali un determinato oggetto del diritto al rimborso possa essere considerato ai fini delle

quantificazione dipenderà in primo luogo dal fatto che la valutazione sia circoscritta al solo danno emergente, e secondariamente dalla valutazione circa gli effetti compensativi che avrebbero potuto conseguire ad azioni gestionali degli aventi diritto, ove tali azioni fossero state concretamente e tecnicamente possibili.

La delibera dell’Autorità fa pertanto propri diversi rilievi formulati dalla Corte dei conti. Un documento contenente le proposte dell’Autorità era stato diffuso durante lo scorso mese di maggio e discusso con le parti interessate durante apposite audizioni, in cui associazioni dei consumatori, Enel e rappresentanti delle imprese avevano espresso i propri punti di vista. La modifica dei criteri comporta una riduzione complessiva del rimborso già riconosciuto all’Enel e alle imprese appaltatrici stimata pari a circa 445 miliardi di lire, di cui all’incirca 390 in meno per l’ Enel e 55 in meno per le imprese appaltatrici. Come risultato dalle decisioni dell’Autorità, l’onere residuo che i consumatori dovranno corrispondere attraverso la tariffa elettrica non supera i 2.524 miliardi di lire; di questi circa 1.990 miliardi sono dovuti all’Enel e 534 miliardi alle imprese. La tabella che segue illustra la nuova situazione.

	Oneri riconosciuti (miliardi di lire)	Pagamenti Residui al 31/12/97 (o) (miliardi di lire)
Enel: oneri per attività nucleari residue	470	817
Enel: altri oneri	8.264	1.173
Imprese appaltatrici	1.857	534
Totale generale	10.591	2.524

Fonte: Stime preliminari dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas

(o) Nell’ipotesi che tutti i pagamenti effettuati all’Enel fino al 31/12/97 siano attribuiti al conto relativo ad “altri oneri”.

Le decisioni dell’Autorità mettono dunque la parola fine, salvo l’esito dei ricorsi avanzati sia dall’Enel che dal Comitato per la valutazione degli oneri nucleari presso i Tribunali amministrativi regionali per la Lombardia e per il Lazio, ad una lunga controversia, nella misura del rimborso da corrispondere agli aventi diritto come conseguenza del blocco del programma nucleare italiano e alla sua conclusione.

Oneri relativi ai costi di messa in sicurezza e smantellamento (“decommissioning”) delle centrali e di sistemazione del combustibile nucleare irraggiato

Nel seguito di questa memoria vengono esposti gli esiti delle valutazioni condotte dall’Autorità con riferimento agli oneri da sostenere per il riprocessamento e la sistemazione del combustibile nucleare irraggiato e per la messa in sicurezza e lo smantellamento delle centrali nucleari dell’Enel.

Per la descrizione delle tipologie, delle quantità di rifiuti radioattivi e delle operazioni necessarie ai fini della disattivazione degli impianti nucleari dismessi dell'Enel si rinvia alle dichiarazioni e ai documenti consegnati a questa commissione dall'Enel e dall'Anpa. Ai soli fini espositivi conviene peraltro qui ricordare che la disattivazione di una centrale nucleare dopo la sua chiusura comprende (ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230) una prima fase di messa in custodia con sicurezza passiva, seguita da una seconda e più complessa e onerosa fase di smantellamento o di "decommissioning", costituita da operazioni volte al rilascio del sito dal punto di vista radiologico ed eventualmente alla rimozione e demolizione di sistemi, componenti e strutture fino al ripristino delle condizioni ambientali originarie. Per la conduzione di queste operazioni è necessario rimuovere il combustibile nucleare irraggiato, avviarlo al riprocessamento o collocarlo in strutture di deposito. Si rende pertanto necessario disporre di un sito ove sistemare materiali residui e scorie radioattive con diversi livelli di attività.

Per quanto riguarda gli oneri riconosciuti per lo smantellamento degli impianti nucleari ed per il trattamento e la sistemazione del combustibile nucleare irraggiato, l'Enel aveva provveduto, durante la vita produttiva delle centrali nucleari, ad effettuare accantonamenti in due fondi: il "fondo smantellamento impianti nucleari", destinato alla copertura delle spese da sostenere nelle fasi di disattivazione dell'impianto, scarico del combustibile irraggiato, messa in stato di conservazione in sicurezza passiva, decontaminazione e smantellamento dell'impianto e bonifica del terreno; ed il "fondo trattamento e smaltimento del combustibile nucleare", destinato a coprire le spese future per trasporto del combustibile irraggiato, eventuale trattamento chimico del combustibile irraggiato, condizionamento dei residui, immagazzinamento temporaneo dei residui e loro smaltimento definitivo.

Il CIP, considerata l'incertezza sui tempi e sulle modalità da seguire nei programmi di smantellamento delle centrali, di trattamento del combustibile nucleare e sistemazione definitiva dei rifiuti nucleari, determinò come oneri di smantellamento delle centrali e di smaltimento del combustibile irraggiato, derivanti dalle decisioni di anticipata chiusura, la differenza tra la consistenza stimata dei fondi alla data di chiusura programmata delle centrali (cioè sino alla fine della loro vita utile), e l'accantonamento realizzato alla data di chiusura anticipata delle centrali stesse.

Per tali categorie di oneri viene quindi applicato il principio di riconoscere le quote residue (che non potevano più essere accantonate) dei fondi di accantonamento previste dall'Enel per le centrali nucleari in esercizio, accettando l'aggiornamento annuale sulla base del tasso di interesse reale (posto pari al 5%) con l'esclusione, quindi, della componente inflazione. Fa eccezione il fondo trattamento e smaltimento del combustibile nucleare per le centrali di Caorso e Trino Vercellese 1, ove l'onere venne determinato utilizzando un criterio di proporzionalità, sulla base dei quantitativi di combustibile utilizzato fino alla data di chiusura delle centrali, e della consistenza del fondo alla stessa data.

Concordando con l'impostazione data dal Comitato per la valutazione degli oneri nucleari, l'Autorità riconosce gli oneri attualizzati al 31 dicembre 1990, che erano per quanto detto destinati a sostituire le quote residue dei fondi di accantonamento, quote che non potevano più essere accantonate a seguito della chiusura anticipata delle centrali. Tali oneri erano inoltre destinati a coprire spese dell'Enel da compiersi in tempi futuri, spese in gran parte, sino ad oggi, non ancora effettuate, vista la particolare natura dei rifiuti radioattivi e dei lunghi tempi necessari per il naturale decadimento delle scorie nucleari. La descrizione dettagliata degli oneri ammessi a rimborso all'Enel sia dal CIP, sia dall'Autorità è riportata in appendice.

Più in particolare con la delibera 12 giugno 1998, n.58/98 in tema di oneri nucleari, l’Autorità stabilisce che la ridefinizione del criterio di connessione, come sopra delineata, non abbia implicazioni per queste categorie di oneri. Infatti l’Autorità ritiene che i costi di messa in custodia con sicurezza passiva, di smantellamento delle centrali e di riprocessamento del combustibile nucleare, anche se costi futuri, sono certamente connessi al ciclo produttivo delle centrali.

Relativamente al criterio di quantificazione, l’Autorità rileva che queste categorie di costi fanno riferimento a oneri futuri, difficili da stimare in modo congruo in quanto riferiti ad operazioni che si concluderanno in un periodo medio-lungo, presumibilmente in situazioni normative di tutela ambientale progressivamente più stringenti e, pertanto, con oneri crescenti rispetto a quelli attualmente prevedibili. Neppure a livello internazionale, peraltro, vi è una “storia” attendibile o rappresentativa di centrali nucleari che abbiano completato dette operazioni, per cui è difficile anche fare valutazioni di congruità comparativa. La scelta adottata dal Comitato per la valutazione degli oneri nucleari e dal CIP è stata, pertanto, quella di attestarsi sulla (prudente) valutazione di bilancio effettuata in tempi passati dalla stessa Enel, con la previsione di accantonamento di risorse tendenzialmente sufficienti allo scopo considerando lo stato della normativa e delle conoscenze. A titolo di esempio si può notare che, a livello internazionale, spesso sono stati ipotizzati tempi di smantellamento di centrali nucleari anche superiori ai 20-30 anni dalla data di fine esercizio delle stesse.

Istituzione di conti di gestione distinti

Va ricordato che il CIP con delibera 21 dicembre 1988, n. 27/88, ha disposto che la Cassa conguaglio per il settore elettrico provvedesse alla istituzione di apposito conto di gestione denominato “Conto per il rimborso all’Enel degli oneri straordinari”, su cui far affluire tutti i proventi derivanti dal gettito della maggiorazione straordinaria, al fine di “provvedere al rimborso degli oneri diretti e indiretti derivanti all’Enel dall’attuazione dei provvedimenti richiamati nella delibera CIPE del 21 dicembre 1988”.

In vista del recepimento nella legislazione nazionale della direttiva europea 96/92/CE sul mercato interno dell’energia elettrica, l’Autorità ritiene opportuno sottoporre a separata e specifica contabilità gli oneri relativi alla futura gestione delle attività nucleari residue. L’Autorità ha pertanto provveduto a separare la contabilità relativa agli oneri riconosciuti per la messa in custodia con sicurezza passiva e lo smantellamento delle centrali nucleari, l’eventuale trattamento e lo smaltimento del combustibile nucleare irraggiato dalla contabilità relativa agli altri oneri (oneri connessi alle attività nucleari pregresse), come individuati nella presente memoria.

L’Autorità con la stessa delibera 12 giugno 1998, n. 58/98, ha stabilito che presso la Cassa conguaglio vengano istituiti due ulteriori conti, il “Conto per il rimborso degli oneri nucleari alle imprese appaltatrici” ed il “Conto per il rimborso all’Enel di oneri relativi ad attività nucleari residue”.

Il “Conto per il rimborso all’Enel degli oneri straordinari”, di cui al punto 2 della delibera CIP 21 dicembre 1988, n. 27/88, sarà di conseguenza utilizzato per la sola gestione dei rimborsi all’Enel degli oneri riconosciuti, diversi da quelli relativi al cosiddetto ‘riprocessamento del combustibile irraggiato’ ed alla custodia con “messa in sicurezza e allo smantellamento’ delle centrali nucleari, come definiti dal CIP e dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas.

L'istituzione di un conto separato per il rimborso all'Enel di oneri relativi ad attività nucleari residue risponde in realtà ad una duplice esigenza. In primo luogo come si è richiamato più sopra, la direttiva europea 96/92/CE sul mercato interno dell'energia elettrica prevede all'articolo 24 che gli Stati membri “ i cui impegni o garanzie di gestione, accordati prima dell'entrata in vigore dalla presente direttiva, possono non poter essere adempiuti a causa delle disposizioni della presente direttiva possono richiedere un regime transitorio, che può essere loro concesso dalla Commissione”. Gli oneri relativi ad attività nucleari residue dell'Enel, così separati e distinti, potrebbero rientrare in questa disposizione della direttiva europea che in pratica intende regolare il trattamento dei cosiddetti costi insabbiati o “stranded costs”, ovvero dei costi che si devono riconoscere in tariffa ai fini della liberalizzazione del servizio elettrico nazionale e della sua integrazione nel mercato interno europeo.

In secondo luogo vi è l'esigenza di distinguere le attività direttamente finalizzate all'erogazione del servizio elettrico da altre funzioni e attività, assicurando una corretta disaggregazione e imputazione dei costi. Ciò consentirebbe eventualmente di costituire, in modo più agevole, come è stato detto dal presidente dell'Enel nel corso dell'audizione del 13 maggio scorso presso questa stessa Commissione parlamentare, una società o struttura separata in cui siano “segregate” tutte le attività nucleari residue. La stessa esigenza verrà d'altro canto tenuta in conto nella direttiva per la separazione contabile e amministrativa dei soggetti operanti nel settore elettrico, che l'Autorità si appresta ad emanare ai sensi del combinato disposto dall'articolo 2, comma 12, lettera f) e articolo 3, comma 8 della legge n. 481/95.

Conclusioni

In conclusione vanno sottolineati due aspetti. Primo, come reintegrare nelle tariffe elettriche gli oneri nucleari di cui è stato riconosciuto il diritto al rimborso. Ai fini della formulazione del piano finanziario globale di accantonamento, a cui dovrebbero essere tenuti i soggetti esercenti e titolari di provvedimenti di disattivazione di impianti nucleari, gli oneri riconosciuti a rimborso, aggiungendosi ad altre risorse di cui l'Enel dispone in appositi fondi, sono sufficienti a far fronte a tutti i costi che si dovranno sostenere per dare soluzioni definitive ai problemi della sistemazione dei rifiuti e dei materiali nucleari.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, come è noto, ha avviato un processo di riforma che per la connessione con il riordino strutturale del settore elettrico impone una realizzazione in più fasi. La riforma tariffaria proposta dall'Autorità si presenta infatti orientata alla distinzione tra le principali fasi del sistema elettrico: generazione, trasmissione, distribuzione e vendita dell'elettricità. La direttiva europea 96/92/CE sul mercato interno dell'energia elettrica prevede la coesistenza di utenti idonei, liberi di contrattare i prezzi di fornitura dell'energia elettrica, e di utenti vincolati, garantiti da tariffe amministrative.

Pertanto, affinché tutti gli utenti contribuiscano al rimborso degli oneri nucleari, occorre che tali oneri siano inclusi tra i cosiddetti oneri di sistema che contribuiscono a formare le tariffe. Si prevede infatti che gli oneri di sistema comprendano i costi che devono essere affrontati nell'interesse generale, e a cui tutti gli utenti, siano essi idonei o vincolati, sono chiamati a contribuire, come i costi per la tutela dell'ambiente, i costi per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e altri. Tali oneri di sistema non devono essere eccessivi, non devono essere di entità tale da compromettere o da limitare eccessivamente le caratteristiche di accessibilità e di uso della rete

elettrica da parte degli operatori, poiché si vuole evitare l'insorgere di effetti distorsivi nell'allocazione delle risorse tali da incidere sulla stessa struttura del servizio elettrico nazionale.

Secondo, per quanto riguarda i costi da sostenere per portare ad una soluzione definitiva le attività nucleari residue dell'Enel, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas non ritiene di dover formulare stime, né di indicare percorsi preferenziali. I costi evidentemente dipendono in modo determinante dai tempi proposti per lo smantellamento delle centrali nucleari e delle soluzioni adottate. E' stato fatto notare in diverse occasioni che le stime di costo possono variare anche in modo significativo a motivo di diversi fattori di incertezza. Tra di essi vi è senz'altro l'esistenza o meno di un sito o di una struttura nazionale in grado di trattare e accogliere i rifiuti nucleari.

In questa prospettiva un eventuale scorporo dall'Enel di tutte le attività connesse ai materiali, combustibili e centrali nucleari potrebbe comportare un aumento del valore di mercato della stessa Enel, aumento di valore che sarebbe tanto maggiore quanto più incerto e imprevedibile è l'attuale quadro normativo e istituzionale relativo alla questione nucleare e quanto più pesante, di conseguenza, è la penalizzazione che ne risulta sui valori odierni dell'Enel agli occhi di possibili investitori privati. Se in seguito a decisioni del Governo o del Parlamento tale aumento di valore "virtuale" fosse effettivamente realizzato, potrebbe essere anche ipotizzata una sua ripartizione con l'assegnazione di risorse finanziarie aggiuntive a favore dell'amministrazione o di altro soggetto a cui fossero state conferite le attività nucleari residue risultanti dallo scorporo. E' tuttavia evidente che queste nostre ipotesi e riflessioni dipendono in misura considerevole anche dal tipo di Agenzia nazionale o Ente nazionale per la gestione dei rifiuti radioattivi che si potrà o vorrà costituire, dalla sua credibilità e tempi di attuazione. Un'Agenzia nazionale o Ente nazionale "pesante" in grado di definire e portare ad attuazione in modo unitario e coerente e in tempi certi le varie questioni aperte, come sembra suggerire anche il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato nella sua audizione del 18 giugno scorso, potrebbe rappresentare un elemento importante e forse risolutivo.

Ho presentato alcune riflessioni, a volte molto tecniche, che l'Autorità propone all'attenzione della Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse. Con gli altri componenti dell'Autorità, il prof. Giuseppe Ammassari e il prof. Sergio Garribba, sarò ben lieto di rispondere ad eventuali domande e richieste di chiarimento.

Grazie ancora per l'attenzione.

Appendice Oneri riconosciuti dal CIP e dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas all’Enel per la sistemazione del combustibile nucleare irraggiato e la messa in sicurezza e smantellamento delle centrali nucleari.

In occasione della 1^a liquidazione, decisa con provvedimento CIP 28 marzo 1990, n. 11/90, il Comitato interministeriale dei prezzi ha riconosciuto quali oneri derivanti all’Enel dalla chiusura anticipata della centrale di Foce Verde (Latina):

- “riprocessamento del combustibile irraggiato”, per un ammontare di 66.793milioni di lire;
- “messa in sicurezza e smantellamento”, per un ammontare di 41.126 milioni di lire;

In occasione della 4^a liquidazione, decisa con provvedimento CIP 18 dicembre 1991 n. 32/91, il Comitato interministeriale dei prezzi ha riconosciuto quali oneri derivanti all’Enel dalla chiusura anticipata delle centrali di Caorso e Trino Vercellese 1:

- “riprocessamento del combustibile irraggiato” della centrale di Caorso, per un ammontare di 59.447 milioni di lire;
- “messa in sicurezza e smantellamento” della centrale di Caorso, per un ammontare di 188.900 milioni di lire;
- “riprocessamento del combustibile irraggiato” della centrale di Trino Vercellese 1, per un ammontare di milioni 23.140 di lire;
- “messa in sicurezza e smantellamento” della centrale di Trino Vercellese 1, per un ammontare di 55.100 milioni di lire.

Infine, in occasione della 5^a liquidazione, decisa con provvedimento CIP 26 febbraio 1992 n. 3/92, il Comitato interministeriale dei prezzi ha riconosciuto oneri derivanti all’Enel per spese ed interessi al 31 dicembre 1990 relativamente al “riprocessamento del combustibile irraggiato” ed alla “messa in sicurezza e smantellamento” delle centrali nucleari, per un ammontare complessivo di 35.384 milioni di lire. Tale importo è stato rideterminato dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas con la delibera 12 giugno 1998 n.58/98, come somma “pro quota” degli interessi al 31 dicembre 1990 per le voci “Foce Verde” (Latina), “Caorso” e “Trino Vercellese 1”, e così ripartito:

- interessi al 31 dicembre 1990 relativi al “riprocessamento del combustibile irraggiato” della centrale di Foce Verde, per un ammontare di 15.245 milioni di lire;
- interessi al 31 dicembre 1990 relativi al “messa in sicurezza e smantellamento” della centrale di Foce Verde, per un ammontare di 9.387 milioni di lire;
- interessi al 31 dicembre 1990 relativi al “riprocessamento del combustibile irraggiato” della centrale di Caorso, per un ammontare di 1.958 milioni di lire;
- interessi al 31 dicembre 1990 relativi al “messa in sicurezza e smantellamento” della centrale di Caorso, per un ammontare di 6.218 milioni di lire;

- interessi al 31 dicembre 1990 relativi al “riprocessamento del combustibile irraggiato” della centrale di Trino Vercellese 1, per un ammontare di 762 milioni di lire;
- interessi al 31 dicembre 1990 relativi al “messa in sicurezza e smantellamento” della centrale di Trino Vercellese, per un ammontare di 1.814 milioni di lire.

Segue tabella che riporta i valori complessivi riconosciuti all’Enel dal CIP e dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, suddivisi per categoria e per centrale nucleare. La stessa tabella riporta nella sua ultima colonna anche la consistenza dei fondi accantonati dall’Enel come questi risultano dai dati di bilancio per l’anno 1997.

	Onere nucleare riconosciuto dal CIP e dall'Autorità all'Enel, al 31/12/90	Onere nucleare riconosciuto dal CIP e dall'Autorità all'Enel, comprensivo di interessi per ritardato pagamento, al 31/12/97	Consistenza dei fondi di accantonamento Enel al 31/12/97
	(miliardi di lire)	(miliardi di lire)	(miliardi di lire)
Messa in sicurezza e smantellamento	302,5	525,9	651,7
Latina	50,5	87,8	156,2
Caorso	195,1	339,2	229,6
Trino 1	56,9	98,9	141,2
Garigliano			124,7
Riprocessamento del combustibile irraggiato	167,3	291,0	658,7
Latina	82,0	142,6	100,8
Caorso	61,4	106,8	295,0
Trino 1	23,9	41,6	70,2
Garigliano			110,9
Rientri e Smaltimenti			81,8
Totale	469,8	816,9	1310,4

Stime preliminari dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas su dati di bilancio Enel 1997